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

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

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

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова

праця на правах рукопису

**ШИЛО Євгеній Павлович**

УДК 342.951:351.74 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

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

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Є. П. Шило

Науковий керівник: **ДЕРЕЦЬ Вікторія Анатоліївна**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Київ – 2021

**АНОТАЦІЯ**

*Шило Є. П.* Організаційно-правове забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади. – 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» – Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України; 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. Встановлено, що становлення організаційно-правового забезпечення діяльності в Україні центрального органу виконавчої влади – поліції, який виконує спеціальні правоохоронні функції, було логічним процесом еволюції держави та результатом розвитку державно-управлінських відносин в Україні і зближення з правовими системами розвинутих країн. Правову основу діяльності Національної поліції України становить система нормативних актів національного законодавства, що визначають систему, структуру, функції, повноваження, форми і методи діяльності цього органу, а також міжнародно-правових норм, що визначають загальні стандарти поліцейської діяльності та взаємодії з іншими державами в правоохоронній сфері.

З’ясовано генезис понять «поліція», «поліцейська і правоохоронна діяльність». Визначено, що Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади – це елемент державного механізму, утворений Кабінетом Міністрів України, який бере участь у реалізації державної політики та внесенні пропозиції щодо забезпечення її формування у визначених йому сферах суспільного та державного життя, наділений владними повноваженнями, що поширюються на всю територію України, і несе відповідальність за стан розвитку визначених йому сфер діяльності перед профільним міністром та Кабінетом Міністрів України.

Визначено, що Національна поліція України відноситься до «інших центральних органів виконавчої влади», відмінних від міністерств. Хоча Національна поліція України не належить до жодного з визначених законодавством видів центральних органів виконавчої влади, за своїм правовим статусом вона наближена до інспекції як виду центральних органів виконавчої влади.

Національна поліція України не ототожнюється з центральним органом управління, який, у свою чергу, разом із територіальними органами є структурними елементами системи цього ЦОВВ.

Удосконалено розмежування мети та завдань Національної поліції України. Запропоновано під метою діяльності Національної поліції України розглядати ефективну боротьбу зі злочинністю, досягнення стабільно високого рівня правопорядку і безпеки суспільства, за якого у громадян є довіра та впевненість у результативній роботі поліції щодо охорони прав і свобод людини та інтересів держави. Згідно із Законом про ЦОВВ перед поліцією поставлено виконання завдань як центрального органу виконавчої влади, а згідно із Законом про НПУ – правоохоронного органу. Ці два аспекти є невід’ємними складовими єдиного правового статусу Національної поліції України і взаємообумовлюють один одного.

Досліджено та вдосконалено систему основних принципів діяльності НПУ (верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність) через доповнення її принципами професійності, доброчесності, пропорційності й ефективності, невтручання у приватне життя (повага до приватного життя), заборони дискримінації, а також визначено умови їх реалізації. Аргументовано доцільність закріплення безпосередньо в Законі про НПУ таких принципів, як професійність, доброчесність, пропорційність і ефективність.

Здійснено дослідження функцій і повноважень Національної поліції України. Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади виконує управлінські функції, які є самостійними та однорідними складовими діяльності цього органу, характеризуються цілеспрямованістю й визначають напрям і зміст його управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності, а також мають організуючий вплив. Основними внутрішньоорганізаційними функціями поліції, спрямованими на управління апаратом та територіальними органами поліції, є: організація, планування, координація та контроль. Зовнішніми спеціальними управлінськими функціями поліції, які відображають правоохоронне призначення цього органу виконавчої влади, є: соціально-сервісна, профілактична (превентивна), кримінально-процесуальна, адміністративно-юрисдикційна. Доведено, що Національна поліція України має дуалістичну природу: вона виконує правоохоронні функції як правоохоронний орган та функції, покладені на центральний орган виконавчої влади.

Проведено характеристику управлінських функцій поліції та їх співвідношення з повноваженнями. Обґрунтовано, що у Голови Національної поліції України недостатньо повноважень для самостійного прийняття правових актів управління. У зв’язку з цим запропоновано розв’язання даної проблеми через закріплення за ним на законодавчому рівні права самостійно приймати акти організаційно-розпорядчого характеру з таких питань: затвердження структури апарату центрального органу управління; затвердження кошторису апарату; призначення на посади і звільнення з них керівників територіальних органів поліції; затвердження структури територіальних органів поліції.

У дисертації проаналізовані основні структурні елементи системи НПУ як ЦОВВ і правове регулювання їх взаємодії. Встановлено, що Національна поліція України є багаторівневою організаційною системою із розвиненою структурою, яка будується як за територіальним, так і за функціональним принципом. Структурними елементами системи НПУ як ЦОВВ є центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. Управлінські відносини між вищими і нижчими рівнями управління в поліції та їх елементами базуються на принципах субординації та реординації. Доведено відсутність єдиної і збалансованої системи територіальних органів поліції та наявність двох різних систем одного управлінського рівня – головних управлінь та міжрегіональних органів поліції, які не зв’язані різносторонніми зв’язками. Запропоновано три оптимальні варіанти моделей удосконалення функціонування міжрегіональних органів та їх взаємодії з головними управліннями поліції.

У країнах світу поліцейські системи діляться на централізовані, напівцентралізовані (комбіновані) та децентралізовані. Визначено переваги та недоліки централізації та децентралізації поліції. Проаналізовано досвід Японії, Чеської Республіки та Швейцарії щодо побудови управління в таких видах поліцейських систем. Обґрунтовано доцільність удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади шляхом перерозподілу її державно-владних повноважень та відповідальності. Наведено обґрунтування підстав і способів переходу України від централізованої до напівцентралізованої моделі поліції в умовах децентралізації влади шляхом створення місцевої (муніципальної) поліції з переданням їй частини функцій і повноважень територіальних органів НПУ щодо охорони публічної безпеки і порядку на місцях. Визначено ризики, які можуть сповільнити перехід до напівцентралізованої системи поліції, а саме: 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.

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

**SUMMARY**

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

The dissertation for obtainment of a scientific degree of the Candidate of Legal Sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – Institute of State and Law after the name of V. M. Koretsky of National Academy of Sciences of Ukraine; Institute of State and Law after the name of V. M. Koretsky 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. It has been found that the formation in Ukraine of organizational and legal support of a central executive body – the police, which performs special law enforcement functions, was a logical process of evolution of the state and the result of development of the state-management relations in Ukraine and harmonization with legal systems of developed countries. The legal basis of the National Police of Ukraine is a system of regulations of the national legislation defining the system, structure, functions, powers, forms and methods of activity of this body, as well as international law defining general standards of the police activity and interaction with other states in the law enforcement sphere.

The genesis of the concepts «police», «police and law enforcement activity» has been clarified. It is determined that the National Police of Ukraine as a central body of the executive power is an element of the state mechanism formed by the Cabinet of Ministers of Ukraine, which participates in the implementation of the state policy and in the making of propositions to ensure formation of the policy in the spheres of public and state life assigned thereto, also this body is vested with powers that extend to the entire territory of Ukraine, and is responsible for the development of the spheres of activity assigned thereto to the relevant Minister and the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is determined that the National Police of Ukraine belongs to «other central executive bodies», other than ministries. Although the National Police of Ukraine does not belong to any of the statutory types of central executive bodies, its legal status is close to that of the inspection as a type of central executive bodies.

The National Police of Ukraine is not identified with the central governing body, which, in turn, alongside with the territorial bodies, is the structural element of the system of this central body of executive power (CBEP).

The delimitation of the purpose and the tasks of the National Police of Ukraine has been improved. It is proposed to consider the effective fight against crime, achieving a consistently high level of legal order and security of society, in which citizens have trust and confidence in the effective work of the police as to protection of human rights and freedoms and the interests of the state.

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 (rule of law, observance of human rights and freedoms, legality, openness and transparency, political neutrality, interaction with the population on the basis of partnership, continuity) has been studied and improved by way of complementing principles of professionalism, integrity, proportionality and efficiency, inviolability of private life (respect for private life), prohibition against discrimination. Also, conditions of their implementation have been determined. 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. The National Police of Ukraine as a central body of the executive power performs administrative functions, which are independent and homogeneous components of the activity of this body, characterized by purposefulness and determine the direction and content of its administrative (executive) activities, as well as have an organizational impact. The main internal organizational functions of the police aimed at managing the staff and territorial bodies of the police, are organization, planning, coordination and control. External special administrative functions of the police, which reflect the law enforcement intention of this body of the executive power, are social-service, preventive, criminal-procedural, administrative-jurisdictional. 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 characteristic of administrative functions of police and their correlation with powers has been given. It has been substantiated that the Head of the National Police of Ukraine does not have sufficient powers to independently adopt legal acts of management. In this regard it is proposed to solve this problem by conferring upon the official at the legislative level the right to independently adopt acts of organizational and administrative character on the following matters: approval of the structure of the staff of the central government body; approval of the budget of the apparatus; appointment and dismissal of the heads of territorial police bodies; approval of the structure of the territorial police bodies.

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 established that the National Police of Ukraine is a multilevel organizational system with a developed structure, which is built on both territorial and functional principles. The structural elements of the NPU system as that of the CBEP are the central police administration body and the territorial police bodies. Management relations between higher and lower levels of administration in the police and their elements are based on the principles of subordination and reordination. 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 three optimal variants of models for improving the functioning of interregional bodies and their interaction with the main police administrations are proposed.

In different countries around the world, police systems are divided into centralized, semi-centralized (combined) and decentralized. In this dissertation paper there have been identified advantages and disadvantages of centralization and decentralization of the police. This writing analyzes experience of Japan, the Czech Republic and Switzerland in building management in such types of police systems. There has been substantiated expediency of improving the organizational and legal support of the National Police of Ukraine as a central body of the executive power by redistributing its state-government powers and responsibilities. Also, 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 by creation of local (municipal) police with transfer to it of some functions and powers of the territorial bodies of NPU concerning protection of public safety and order in their locations. There have been identified risks that may slow down the transition to a semi-centralized police system, in particular: 1) failure to complete the process of association of territorial communities in accordance with the Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities» of February 5, 2015 № 157-VIII; 2) military operations in the east of Ukraine.

***Key words:*** The 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.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА 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.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

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.

**ЗМІСТ**

|  |  |
| --- | --- |
| **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ** …………………………………... | 3 |
|  |  |
| **ВСТУП** ……………………………………………………………………… | 4 |
|  |  |
| **РОЗДІЛ 1. Теоретико-прикладні засади організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади** |  |
| 1.1 Основні етапи становлення і розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України ………………….. | 15 |
| 1.2 Національна поліція України в системі центральних органів виконавчої влади ……………………………………………………………. | 31 |
| 1.3 Загальна характеристика сучасного стану правового забезпечення мети та завдання діяльності Національної поліції України ……………… | 44 |
| 1.4 Основні принципи діяльності Національної поліції України та особливості їх правового забезпечення …………………………………… | 58 |
| Висновки до Розділу 1 ……………………………………………………… | 88 |
|  |  |
| **РОЗДІЛ 2. Зміст організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади та шляхи його вдосконалення** |  |
| 2.1 Взаємозв’язок функцій та повноважень у діяльності Національної поліції України ……………………………………………………………… | 93 |
| 2.2 Основні структурні елементи Національної поліції України та правове забезпечення їх взаємодії …………………………………………. | 133 |
| 2.3 Шляхи і напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України ………………….. | 150 |
| Висновки до Розділу 2 ……………………………………………………… | 175 |
|  |  |
| **ВИСНОВКИ** ………………………………………………………………... | 179 |
|  |  |
| **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** ……………………………….. | 188 |
|  |  |
| **ДОДАТОК А** ………………………………………………………………... | 224 |

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ВРУ | – | Верховна Рада України |
| ГУНП | – | Головне управління Національної поліції |
| ЄС | – | Європейський Союз |
| ЄСПЛ | – | Європейський суд з прав людини |
| КМУ | – | Кабінет Міністрів України |
| КПК України | – | Кримінальний процесуальний кодекс України |
| КУпАП | – | Кодекс України про адміністративні правопорушення |
| МВС України | – | Міністерство внутрішніх справ України |
| Мінфін | – | Міністерство фінансів України |
| Мін’юст | – | Міністерство юстиції України |
| НПУ | – | Національна поліція України |
| ОБСЄ | – | Організація з безпеки та співробітництва в Європі |
| ОВС | – | Органи внутрішніх справ |
| ООН | – | Організація Об’єднаних Націй |
| ЦОВВ | – | Центральний орган виконавчої влади |

**ВСТУП**

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** 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 (підрозділи 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.** Дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексним науковим дослідженням, яке полягає в аналізі організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади 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 отриманих 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 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.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

**1.1 Основні етапи становлення і розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України**

Правова система України за більшістю основних ознак належить до європейської родини континентальної правової сім’ї, а одним із засобів її реалізації є окремий орган виконавчої влади – поліція [172, с. 22]. Створення в Україні НПУ як ЦОВВ, що виконує спеціальні правоохоронні функції, є логічним процесом еволюції державних інституцій. Дослідження питання становлення організаційно-правових засад діяльності НПУ в Україні обумовлює необхідність з’ясування змісту понять «поліція», «поліцейська та правоохоронна діяльність».

Етимологічно слово «поліція» має грецьке походження й означає (грец. politeia – держава, державний устрій, управління полісом, державою; адміністрація, від polis – місто) у первісному значенні все внутрішньодержавне управління. Як спеціальний орган охорони правопорядку поліція (її аналог) виникла ще в античні часи [313, c. 639]. Дане утворення мало військовий порядок організації та управління й очолювалося одним керівником (у Римі – еділом, потім – префектом поліції тощо) [172, с 22].

У Середньовіччі (падіння Римської імперії і Велике переселення народів) цим терміном позначалася поліцейська діяльність, тобто приписи (накази, укази) монархів та дії уповноважених посадових осіб, які перейняли на себе функції античних воєнізованих формувань з охорони миру і спокою на кшталт преторіанської гвардії у Стародавньому Римі [240, с. 19].

В епоху Відродження категорія «поліція» була запозичена західноєвропейськими країнами в умовах суспільної трансформації, стрімкого зростання значення міст у розвитку суспільства та появи нових загроз. У цю епоху утворення сучасних західноєвропейських країн «під поліцією розуміли не стільки інституцію, скільки стан упорядкованого суспільства» [240, c. 19].

На території країн континентальної Європи термін «поліція» уперше вжито в межах нинішньої Федеративної Республіки Німеччина, а потім він поширився на інші країни – Францію, Англію, Польщу та інші. Вчені вважають, що термін «поліція» вперше застосував Мельхіор фон Осса, який у 1542–1545 роках служив канцлером при курфюрсті Саксонському. Для нього, як і для Ніколя де Ламара, що опублікував «Трактат про поліцію» у 1750 році, це слово означало просто «громадський порядок» [140, с. 206].

У своєму дослідженні Д. П. Калаянов [94, с. 33–34] зазначав, що для країн Західної Європи XV–XVII ст. було характерно централізоване керівництво поліцією й безпрецедентне розширення повноважень поліцейських органів, що надалі зумовило виникнення поняття «поліцейська держава», яку В. М. Гессен [45, с. 33] охарактеризував як крайній «гувернаменталізм» (англ. – державна влада, уряд, управління), застосування різного роду не правових і позаправових дій.

Абсолютистська державно-поліцейська система була спрямована на реалізацію державної влади в умовах відсутності конституції, парламентської законотворчості, поділу влади, а також усталених традицій судово-правового захисту громадянських прав і свобод. Під поняттям і змістом поліції переважно розуміли управління внутрішніми справами, тобто репресію у сфері безпеки та регламентацію у сфері добробуту [94, с. 20].

У XVI ст. в державах (державних утвореннях) Західної Європи терміном «поліція» позначалася судова та адміністративна діяльність, урядові установи та організації, що уповноважені забезпечувати публічну безпеку та порядок (здійснювати контроль за виконанням владних приписів у сферах торгівлі, санітарного та епідеміологічного благополуччя громадян, пожежної безпеки, дотримання порядку і спокою в нічний час тощо). Так, упродовж XVI–XVII ст. в ордонансах монархів Франції поняттям «поліція» охоплювалися охорона публічного порядку та регулювання економіки (цехового устрою, стандартів, мір і ваги тощо) [94, с. 18; 104, с. 21].

У середині XVIII ст. німецькі дослідники зазначали, що під поліцією слід розуміти «загальне управління тим, що належить до облаштованості та зручності життя, до добробуту, чистоти, доброго порядку та зміцнення держави» [330, с. 128; 94, с. 22]. З терміном «поліція» ідентифікувалося внутрішнє управління справами, при цьому літературу з управління називали «поліцейською наукою». Така література включала описи різних справ, випадків і вжитих заходів, а також інструкції та практичні вказівки щодо вчинення адміністративних дій [331; 94, с. 23].

Отже, зміст поняття «поліція» постійно змінювався залежно від розвитку суспільства, його соціальних потреб, правової доктрини та деяких інших чинників.

Досвід державотворення у європейських країнах засвідчує, що поліцейська держава, як один із феноменів часів абсолютної монархії, має властивість трансформуватися в правову державу, що не втрачає поліцейської функції та зберігає інститут поліції в системі органів виконавчої влади як озброєну формацію, підпорядковану закону, діючу в інтересах суспільства та уповноважену на охорону громадського порядку та безпеки [94, с. 28].

Загальна компетенція поліції щодо управління внутрішньодержавними справами була скасована наприкінці ХІХ ст. внаслідок появи традиції чіткого законодавчого урегулювання її діяльності [240, с. 19]. З’явилися ознаки поділу влади й була утворена професійна поліція як окремий орган виконавчої влади.

Французький історик права О. Мартан зазначав, що на сьогодні під словом «поліція» слід розуміти систему органів, які призначені для боротьби з правопорушеннями і які кілька століть тому називались «адміністрацією» [54, с. 24]. У свою чергу, відомий британський фахівець К. Клокарс визначає поліцію як «установу або осіб, що наділені державою загальним правом застосування примусової сили у межах своєї території. Без такого права ніяка поліція, де б вона не існувала, не може бути справжньою поліцією. Ми маємо її для того, щоб вирішувати всі ті проблеми, де необхідне використання примусової сили» [177, с. 13].

Аналізуючи особливості правової держави, один із авторитетних представників юридичної поліцеїстики ХІХ ст. Роберт фон Моль наголошував, що завданням держави є забезпечення кожній особі можливостей досягати визначеної нею розумної мети на основі встановленого владою порядку. Захистом від несправедливості має опікуватися юстиція, а до компетенції поліції повинно бути віднесено надання допомоги населенню, захист окремих осіб від небезпеки, що походить від навколишніх стихійних або людських сил, через приборкання цих сил і встановлення їх меж [334].

Суттєву роль у виробленні єдиного підходу до поняття «поліція» і визначення її місця в системі органів багатьох країн Європи відіграла «Декларація про поліцію», прийнята 8 травня 1979 р. на 31-й Парламентській асамблеї Ради Європи, яка визначила поліцію як «державну службу, створену на основі закону, в обов’язки якої входить підтримка та охорона правопорядку» [62]. Відповідно до визначення експертів Організації Об’єднаних Націй, інститут, що називається «поліція», є державним органом, на який покладено функції «попередження злочинності, виявлення злочинів, їх розслідування, затримання (арешт) злочинців та підозрюваних осіб» [103, с. 4].

У законодавстві частини країн «сталої демократії» (Німеччина, Бельгія, Іспанія й ін.) теперішнього часу не вироблена традиція чіткого формального законодавчого визначення поняття «поліція». Переважно дане поняття розкривається через завдання, пов’язане зі звичаями правового регулювання у цих країнах.

Водночас у законах про поліцію країн «молодої демократії» (країни Центральної та Східної Європи) проблема формального визначення терміна поліції вирішена. Зокрема, у ст. 1 Закону Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р. визначено поліцію як екіпіроване й озброєне формування, що служить суспільству і призначене для охорони безпеки людей, а також для підтримання безпеки та публічного порядку [262]. Статтями 1 та 2 Закону Чеської Республіки «Про поліцію Чеської Республіки» від 17 липня 2008 р. встановлено, що поліція Чеської Республіки є цілісним озброєним формуванням охорони правопорядку. Поліція служить суспільству [262].

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону Литовської Республіки «Про поліцію» від 11 грудня 1990 р. (частково втратив чинність) поліція Литовської Республіки є органом державної виконавчої влади, що діє в системі внутрішніх справ Республіки, який забезпечує правопорядок [159]. За ст. 2 Закону Литовської Республіки «Про поліцейську діяльність» від 27 жовтня 2000 р. поліція визначається як система поліцейських органів та офіцерів, які забезпечують громадську безпеку і порядок. У нормі цієї ж статті міститься визначення поліцейської установи як юридичної особи, заснованої в порядку, встановленому цим та іншими законами, що виконує поліцейські завдання відповідно до законодавства, установчих та інших юридичних документів [158].

З наведеного вбачається, що значна частина країн «молодої демократії» менш пов’язана з правовими традиціями країн континентальної правової сім’ї XVI–XIX століть. Тому дані країни у своєму законотворенні надають перевагу чіткому визначенню поняття «поліція», як це було закріплено в «Декларації про поліцію» [62], прийнятій Резолюцією № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи, і визначають її як частину державного механізму. Виходячи з наведеного, поділяємо позицію щодо доцільності чіткого законодавчого визначення поняття «поліції» з огляду на те, що вона «має особливу компетенцію, владні повноваження, які розповсюджуються на суб’єктів, що їй не підпорядковуються» [165, c. 84].

З формуванням поліції як державного органу паралельно почалося становлення поняття «поліцейська діяльність». Поліція є складовою механізму держави, а поліцейська діяльність – одним із видів діяльності держави. За своїм змістом категорія «поліцейська діяльність» є однією з ключових категорій у адміністративному праві, оскільки це специфічний різновид діяльності держави, у здійсненні якої задіяна значна кількість суб’єктів [294, с. 147].

Історично поліцейська діяльність держави виникла в результаті потреби охорони громадського порядку на постійній основі та під страхом керівництва держави втрати свого авторитету в очах населення і влади загалом. Основи дослідження сутності поліцейської діяльності були закладені з другої половини XVIII ст., саме у той період часу, коли фактично почали утворюватися держави сучасної форми устрою, а поліція стала діяти як державний орган.

Ключовим у визначенні змісту поліцейської діяльності стало «Кройцберг-рішення» (Kreuzberg-Urteil) Вищого адміністративного суду Пруссії від 14 червня 1882 р., яким суд ухвалив, що діяльність поліції повинна обмежуватися лише сферою захисту від небезпеки, а ключовим її завданням має стати забезпечення безпеки та порядку в громадянському суспільстві. Цим рішенням поліція позбавлялася повноважень вживати заходи спрямовані проти свободи і власності громадян, крім випадків передбачених законом. Поліція мала право втручатися у разі наявності загрози заподіяння реальної шкоди [261, с. 271; 240, с. 40–41].

Варто підтримати точку зору О. С. Проневича, який зазначив, що з прийняттям цього судового рішення державно-поліцейське розуміння поняття «поліцейська діяльність» зазнало краху в західноєвропейських державах, а завдання піклуватися про загальний добробут було остаточно вилучено з компетенції поліції. Це означало, що поліція позбавлялася права опікуватися політичними процесами, господарською діяльністю, сферою звичаїв і моралі тощо [240, с. 40].

До кінця 80-х років ХХ ст. у Західній Європі процес переосмислення поліцейської діяльності завершився: громадянин став носієм верховної влади, а уряд тільки виконавцем волі громадян [311, с. 62]. Прийнята 8 травня 1979 р. на 31-й Парламентській асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» [62] визначила статус та базові принципи роботи поліції, а також підтвердила положення міжнародних документів ООН щодо стандартів у сфері правоохоронної діяльності.

Крім цього, 19 вересня 2001 р. Комітетом Міністрів держав-учасниць Ради Європи були прийняті Рекомендації Rec (2001) 10 «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [203] (далі – Європейський кодекс поліцейської етики), які загравіювали засади поліцейської діяльності не тільки на Європейському континенті, але і поза його межами. Якщо Декларація про поліцію Парламентської асамблеї Ради Європи мала здебільшого декларативний характер, то Рекомендації Комітету Міністрів держав-учасниць Ради Європи мали більш юридичне значення. Саме прийняття Європейського кодексу поліцейської етики стало першим етапом формування єдиних норм права у сфері поліцейської діяльності. Цей кодекс закріпив єдині принципи, стандарти, завдання та цінності поліцейської діяльності.

На даний час вітчизняні вчені-правознавці вважають, що «предмет діяльності поліції – забезпечення дотримання принципів правової держави – включає два різні, проте взаємопов’язані обов’язки: забезпечення застосування законів, які держава прийняла в законному порядку, забезпечуючи загальний стан громадського спокою, і строго обмежуватися тими повноваженнями, якими наділена поліція, утримуючись від будь-яких актів свавілля і дотримуючись особистих прав і свобод громадян. Дотримання принципів правової держави означає не тільки захист того, що вже зроблено, але – при цьому це головне – і турботу про те, як потрібно діяти» [192, с. 59].

Також, на переконання вчених-правознавців, поліцейська діяльність – це особливий вид державно-управлінської діяльності, спрямований на охорону громадського порядку, забезпечення громадської (і будь-якої іншої) безпеки, пов’язаний із застосуванням державного примусу [2, c. 115]. М. В. Лошицький слушно зазначає, що «поліцейська діяльність – це охоронна діяльність держави, яка має своїм предметом охорону громадського порядку, а також існуючі блага, особисті та майнові права людини. Поліцейська діяльність має на меті охорону всіх форм громадського порядку і спрямована насамперед проти ексцесів у громадських місцях» [133, с. 21].

Беззаперечним є той факт, що поліцейська діяльність являє собою полісемантичний термін. Незважаючи на це, аналіз спеціальної літератури дає змогу зробити висновок, що науковці намагаються бути єдині у виділенні її ознак. Зокрема, поліцейська діяльність: 1) є однією із видів соціально-сервісної роботи; 2) пов’язана з управлінням органів виконавчої влади в сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; 3) реалізується шляхом цілеспрямованого впливу суб’єкта на об’єкт, які не підпорядковані один одному; 4) є професійною та публічною за характером; 5) є контрольно-наглядовою діяльністю, якій властиві специфічні методи роботи: адміністративний нагляд та примус; 6) її основу становить поняття «охорона», яке передбачає захист громадян від соціальних, природних, біологічних та техногенних небезпек [240, с. 43; 90, с. 34–40; 180, с. 112–113].

При цьому не слід ототожнювати поняття «поліцейська діяльність» з терміном «правоохоронна діяльність». К. С. Бельський підкреслює, що поняття «правоохоронна діяльність» поглинає категорію «поліцейська діяльність», однак не всі правоохоронні суб’єкти є поліцейськими [21, с. 43].

О. С. Проневич, розмежовуючи вищеназвані види діяльності держави, слушно зауважив, що передусім варто зважати на множинність суб’єктів правоохоронної діяльності, наявність серед них недержавних суб’єктів [240, c. 42], наприклад, громадських об’єднань, приватних охоронних компаній, окремих громадян. Також серед суб’єктів правоохоронної діяльності наявні органи державної влади, а саме правоохоронні, які, на переконання Ю. С. Шемшученка, є органами, що наділені державою компетенцією стосовно охорони громадських відносин, урегульованих правом [314, c. 47]. Тобто суб’єктами правоохоронної діяльності можуть бути державні та недержавні установи і організації, наділені необхідними повноваженнями для протидії правопорушенням і охорони громадської безпеки і порядку. У свою чергу, поліцейська діяльність завжди реалізується від імені держави уповноваженими органами. Крім цього, правоохоронна діяльність не обов’язково здійснюється через правозастосування, у той час як поліцейська діяльність завжди пов’язана із застосуванням права, передбачає вжиття заходів адміністративного припинення та використання засобів спеціального призначення [240, с. 42].

До утворення в Україні поліції певний період часу діяв такий правоохоронний орган, як міліція, котрий за своєю діяльністю також був покликаний охороняти громадський порядок і забезпечувати безпеку громадян.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про міліцію» № 565-XII від 20 грудня 1990 р., міліція – це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров’я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [216]. Із вказаного визначення вбачається, що міліція була озброєним органом виконавчої влади призначеним насамперед для захисту прав і свобод громадян та їхньої власності.

Натомість вона не повною мірою виконувала своє функціональне призначення. Міліція, як частина державного апарату, сконцентрувала функції нагляду і примусу й була інструментом безпосереднього придушення виступів противників влади. Структурно-управлінська будова міліції являла собою систему, яка була наближена до армійської, що прямо суперечило призначенню та характеру діяльності цього державного органу, який насправді мав задовольняти соціальні потреби у сфері забезпечення та захисту прав людини і правопорядку. Це все було наслідком впливу моделі діяльності міліції радянського періоду, яку Україна успадкувала.

У період незалежності України виникло питання реформування системи правоохоронних органів за передовим досвідом розвинених демократичних держав. Так, постановою КМУ від 24 квітня 1996 р. № 456 було затверджено Концепцію розвитку системи МВС, якою передбачалося удосконалення управління й організаційно-штатних структур МВС України та реформування міліції. Водночас вибірковість міністерства до реалізації положень цієї концепції, низька внутрішньовідомча виконавча дисципліна та пасивне сприяння інших органів державної влади і місцевого самоврядування в реалізації цієї концепції спричинило те, що заплановані в ній заходи не були реалізовані повною мірою. Після цього був виданий Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів МВС України» від 20 березня 2008 р. № 245/2008, яким було створено Комісію з розроблення проекту Концепції реформування системи органів МВС України, але вона теж не добилася відчутних результатів у своїй діяльності. Невдовзі, 20 квітня 2010 р., цей Указ втратив чинність.

Вказані реформаторські кроки не досягли бажаного результату, і питання удосконалення діяльності міліції залишилося актуальним. Оскільки, як стверджує О. Ю. Салманова, реформи у вказаному напрямі були фрагментарними й не мали суттєвого ефекту, міліція в Україні продовжувала функціонувати частково за радянською моделлю, забезпечуючи існуючі режими влади [251, с. 13].

Станом на 2013 рік рівень довіри громадян до міліції максимально сягав лише 3–5 %, а після Революції Гідності 2014 року, за даними Інституту соціології Національної академії наук України, цей показник упав до 0,8 % опитаних [263]. У результаті дискредитації своєї діяльності розбудова ефективної системи органів поліції за європейськими стандартами стала одним із найважливіших завдань держави. Адже «створення “народної поліції” є невід’ємним результатом елементарних соціальних потреб у державі, що ставить завдання гарантувати безпеку, прав і свобод особи, а також захистити власність» [94, с. 48]. Ліквідація міліції та утворення в Україні поліції як нового органу правоохоронного спрямування тривалий час були предметом фахових дискусій і політичних дебатів через негативне ставлення суспільства до діяльності міліції та численну негативну судову практику Європейського суду з прав людини щодо порушення міліцією в Україні права на свободу та особисту недоторканність, права на життя, а також катування. Лише у 2014 році почалося реформування правоохоронних органів в Україні, яке мало відчутний результат.

Найбільшим стимулом для проведення реформ і переходу від дискусій до практичних кроків стало підписання у 2014 році Угоди про Асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого (далі – Угода про Асоціацію з ЄС) [226]. Відповідно до цієї угоди Україна зобов’язалася утвердити верховенство права та укріпити інституції всіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Також Україна погодилася, що співробітництво з ЄС у сферах юстиції, свободи та безпеки відбуватиметься на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.

У керівництва держави було розуміння того, що існуючий орган міліції не може самостійно себе реформувати, а косметичні зміни не допоможуть. Президент України наголосив: «Міліція не може сама себе реформувати. Повинен бути новий закон про поліцію. Нові її функції, нові права, нові обличчя зокрема» [186]. Тому у квітні 2014 року була створена Експертна рада з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ (далі – Експертна рада). Вона була сформована з представників МВС України, громадськості і правозахисного середовища [79]. Додатково до участі в роботі були запрошені як спостерігачі експерти Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини, Центру Разумкова, Офісу координатора проектів ОБСЄ, представництва ЄС та Комісара з прав людини Ради Європи в Україні, Посольства США, Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні [245].

У короткі терміни Експертною радою було розроблено, з урахуванням доопрацювань МВС України, два ключові програмні документи: Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Стратегія розвитку ОВС) та Концепцію першочергових заходів реформування системи МВС (далі – Концепція реформування МВС) [263]. 22 жовтня 2014 р. розпорядженням КМУ № 1118-р «Про реформування органів внутрішніх справ України» [174] були схвалені вищевказані програмні документи.

Відповідно до Концепції реформування МВС та Стратегії розвитку ОВС встановлювалися базові комплекси організаційних і практичних заходів реформування, спрямовані на розбудову МВС України як цивільного органу європейського зразка та формування поліції як основного виконавця заходів забезпечення безпеки населення. Зокрема, у вказаних документах було передбачено утворення Національної поліції України як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ, утворення місцевої (муніципальної) поліції (якій планувалося передати частину функцій з підтримки правопорядку, патрулювання громадських місць, дотримання правил торгівлі та паркування транспортних засобів), а також ліквідацію підрозділів транспортної міліції, ветеринарної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції у справах дітей. Крім цього, у період 2015–2016 років було передбачено розроблення та прийняття нових і внесення змін до чинних законодавчих актів з урахуванням європейських норм і стандартів, спрямованих на врегулювання діяльності Національної поліції.

Концепцією реформування МВС та Стратегією розвитку ОВС уперше на державному рівні визнано необхідність встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції із громадянами. Були визначені такі вимоги до поліції: 1) служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам; 2) відповідальність перед законом, а не перед урядом; 3) захист права людини і громадянина; 4) прозора діяльність поліції [263].

Принципами утворення поліції були встановлені: верховенство права, деполітизація, демілітаризація, децентралізація, підзвітність та прозорість у роботі, тісна співпраця з населенням та місцевими громадами, професійна підготовка персоналу [263]. Необхідно відзначити, що під принципом тісної співпраці з населенням у цих двох програмних документах розуміється створення сервісної моделі діяльності, орієнтованої на розв’язання проблем населення, а також запровадження засади тісної взаємодії з населенням та місцевими громадами (community policing) у сфері забезпечення громадського порядку.

Таким чином, експерти та представники виконавчої влади поставили складні завдання з реформування правоохоронних органів в Україні, втілення яких потребувало фахової роботи. Водночас прийняття зазначених програмних документів уперше відкрило перспективу довгострокової реформаторської діяльності правоохоронної сфери.

У процесі створення нового правоохоронного органу суттєву роль відіграла Коаліційна угода, підписана 27 листопада 2014 р., оскільки, підписавши її, представники законодавчого органу влади зафіксували свою волю у створенні НПУ з подальшою реформою усієї системи МВС України, від зміни функціональної структури до підготовки кадрів.

На виконання Угоди про Асоціацію з ЄС та положень Коаліційної угоди постановою ВРУ від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII була затверджена Програма діяльності КМУ. Відповідно до неї однією з основних цілей діяльності КМУ було встановлено розроблення та сприяння прийняттю закону про національну поліцію [237].

Крім того, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”» було схвалено принципи формування і діяльності НПУ, що були закріплені в Концепції реформування МВС України та Стратегії розвитку ОВС. Окремо Президент України наголосив на необхідності чіткого розмежування політичного управління та професійного керівництва у сфері правопорядку, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики. Фактично Президент України зобов’язав дотримуватися у поліцейській діяльності стандартів, завдань та цінностей, закріплених у Європейському кодексі поліцейської етики.

Упродовж 2014–2015 років відбувалася активна робота над законодавством, яке б урегулювало роботу поліції. Першим законом став Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ» № 193-VIII від 12 лютого 2015 р. [197]. Цим законом фактично було ліквідовано підрозділи транспортної міліції, ветеринарної міліції, міліції у справах дітей, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю з покладенням їх функцій на підрозділи блоку кримінальної міліції.

Наступним став основний закон про поліцію. Було підготовлено два проекти закону. Перший від депутатів під назвою Закон України «Про поліцію і поліцейську діяльність», другий – його альтернатива від КМУ – Закон України «Про Національну поліцію». Перший законопроект зареєстрований у ВРУ 27 січня 2015 р. під № 1692-1 [224], проте так і не був прийнятий. Перевагу надано іншому законопроекту.

2 липня 2015 р. ВРУ прийняла Закон України «Про Національну поліцію» № 580-VIII, який набрав чинності 7 листопада 2015 р. з певними умовами (щодо поліцейських підрозділів патрульної поліції в місті Києві Закон про НПУ набрав чинності з дня опублікування, а щодо поліцейських підрозділів патрульної поліції для Львова та Одеси він набрав чинності з 20 серпня 2015 р.) [219]. Таким чином, 7 листопада 2015 р. в Україні був утворений новий орган правоохоронного спрямування – Національна поліція України замість міліції. При цьому відмінність між поліцією й міліцією полягала в тому, що НПУ в організаційному аспекті є окремим центральним орган виконавчої влади, що реалізує спеціальні правоохоронні функції держави, а міліція була частиною структури МВС України. Також роль даного правоохоронного органу переосмислена і наразі полягає в служінні інтересам суспільства, замість традиційного сприйняття міліції як інструменту примусового забезпечення домінування держави над людиною.

Організаційно-правове забезпечення діяльності цього нового ЦОВВ передбачає створення і застосування сукупності взаємозв’язаних нормативно-правових актів з питань організації та правового регулювання відносин у відповідній сфері [4, с. 124]. Як зазначав О. Ф. Ноздрачов, закони, постанови уряду і конкретизуючі їх акти міністерств і відомств повинні функціонувати як «цілісний організм» у нерозривній єдності [157, с. 85].

У цьому контексті важливо, щоб законодавство про поліцію приймалося якісним, достатньо зрозумілим і точним, і за необхідності супроводжувалося чітким підзаконним регулюванням, яке повинно бути ще й доступним і зрозумілим для громадян та поліцейських, у контексті вимог п. 4 ст. 2 Європейського кодексу поліцейської етики [203]. У даному разі слушною, на наш погляд, видається думка Р. С. Мельника про те, що нормативні акти, які регулюють діяльність поліції, мають постійно перебувати в полі зору як суб’єктів правотворчості, так і науковців, які повинні стежити за їх відповідністю основним засадам функціонування правової держави та очікуванням суспільства, розробляти та впроваджувати у життя нові, більш сучасні та більш демократичні механізми функціонування поліції [145, с. 35].

Відомий український вчений-правознавець, академік НАН України Ю. С. Шемшученко обґрунтовано вважає, що розбудова дійсно правової, демократичної соціальної європейської держави неможлива без врахування досвіду розвинених демократій та адаптації його на вітчизняному ґрунті [293, c. 12]. Відтак для формування якісного законодавства й ефективних механізмів діяльності поліції із захисту прав та свобод людини є необхідність у зближенні чинних нормативно-правових актів України, що регулюють діяльність поліції щодо захисту прав та свобод людини, до міжнародних стандартів, прийнятих демократичними країнами світу та закріплених у передових документах, наприклад, у таких, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Україною 17 липня 1997 р. [116]; Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 р. [108]; Декларація про поліцію, прийнята Радою Європи у 1979 році [62]; Звід принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи ув’язненню будь-яким чином, прийнятий Резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 р. [89]; Європейський кодекс поліцейської етики, прийнятий Комітетом Міністрів держав-учасниць Ради Європи 19 вересня 2001 р. [203]; Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 року [83] та Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року [82], які ратифіковані Україною 16 січня 1998 р., Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (ETS N 90) 1977 року, ратифікована Україною 17 січня 2002 р. [81], Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року, ратифікована Україною 4 лютого 2004 р. [115] та інші.

Міжнародні договори ратифіковані ВРУ разом із Конституцією України [119], Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [235], Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [219], постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» [210], постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [212], постановою КМУ від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» та іншими нормативними актами, становлять правову основу діяльності НПУ. Під правовою основою організації й діяльності органів публічної влади у вітчизняній юридичній науці розуміють систему нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів державної влади [146, с. 174]. Таким чином, правову основу діяльності НПУ як ЦОВВ становлять норми актів національного законодавства та міжнародно-правові норми, кількість яких постійно збільшується разом із посиленням інтегрованості України у світове співтовариство.

Отже, створення в Україні НПУ як ЦОВВ, що виконує спеціальні правоохоронні функції, було логічним процесом еволюції держави. Передумовами формування нормативної бази діяльності цього правоохоронного органу як одного з державних механізмів захисту прав та інтересів суспільства стали розвиток державно-управлінських відносин в Україні та зближення з правовими системами розвинутих країн світу.

Становлення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ розпочалося у 2014 році з підписання Угоди про Асоціацію з ЄС. Після цього був етап підготовки та затвердження на державному рівні Концепції реформування МВС та Стратегії розвитку ОВС, а Програмою діяльності КМУ та Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» були схвалені принципи формування і діяльності НПУ, а також поставлені завдання з підготовки закону про поліцію. У 2015 році проводилася активна робота над розробленням законодавства, що урегулювало б роботу поліції. Ключовим етапом становлення і розвитку організаційно-правового забезпечення НПУ як ЦОВВ стало прийняття Закону про НПУ, яким була ліквідована міліція та утворений новий орган – НПУ, що реалізує спеціальні правоохоронні функції держави й має статус центрального органу виконавчої влади. Тобто, з одного боку, цей орган здійснює управління системою органів поліції, а з іншого – забезпечує охорону правопорядку в державі. Також Закон про НПУ визначив принципові правові засади організації і діяльності НПУ, покладені в основу формування системи нормативних актів національного законодавства, що визначають структуру, функції, повноваження, форми і методи діяльності цього органу, а також міжнародно-правових норм, які формують загальні стандарти поліцейської діяльності та взаємодії з іншими державами в правоохоронній сфері.

**1.2 Національна поліція України в системі центральних органів виконавчої влади**

Важливим аспектом подальшого розвитку державно-управлінських відносин в Україні є оптимізація системи центральних органів виконавчої влади шляхом розподілу функцій між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Для ефективного виконання завдань правоохоронного спрямування НПУ почала діяти як окремий орган державного управління в системі центральних органів виконавчої влади.

Зі змісту положень статей 1 та 13 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [219] та пунктів 1 та 3 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 877 (далі – Положення про Національну поліцію) [210], вбачається, що НПУ є ЦОВВ, який має власну систему і не входить до структури МВС України, його діяльність спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України, і який реалізує державну політику у сферах протидії злочинності, забезпеченні публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, наданні поліцейських послуг, а також вносить пропозиції щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах.

З огляду на вказані процеси удосконалення системи державного управління значно актуалізуються дослідження НПУ як ЦОВВ, що виконує окремі функції з реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Особливості діяльності ЦОВВ розглядали у своїх працях В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, О. А. Банчук, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. А. Дерець, Л. Є. Кисіль, С. П. Кисіль, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, В. Я. Малиновський, О. І. Сушинський, В. П. Тимощук, В. М. Шаповал та інші.

У вітчизняній правовій доктрині існує кілька точок зору щодо змісту юридичної категорії ЦОВВ. В. М. Шаповал зазначив, що цей орган є відокремленою й відносно самостійною частиною (елементом) механізму держави, який наділений юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов’язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави [291, с. 12]. На думку В. Б. Авер’янова, ЦОВВ – це орган, який за своїм призначенням забезпечує або сприяє формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснює керівництво дорученими йому сферами і несе відповідальність за стан їх розвитку перед КМУ і Президентом України [38, с. 28–29]. Більш вузьке визначення цьому поняттю дає Л.Є. Кисіль, яка зазначила, що це такий орган, який безпосередньо підпорядкований КМУ [3, с. 222]. В.Л. Федоренко вважає, що ЦОВВ – це утворене КМУ міністерство або інший ЦОВВ, компетенція якого поширюється на всю територію України та керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, визначеному Конституцією України. ЦОВВ відповідальний перед КМУ, йому підзвітний та підконтрольний [275, c. 347].

Незважаючи на певну схожість поглядів багатьох фахівців, єдиного визначення ЦОВВ у юридичній управлінській науці не сформовано. Водночас існуючі наукові погляди [110, с. 39; 6, с. 73; 275, с. 347] зводяться до того, що ЦОВВ є «центральними», оскільки вони мають загальнодержавну компетенцію. Тобто ці органи у своїй діяльності представляють інтереси всієї держави, а не окремих її регіонів. Вони формують та реалізують державну політику, здійснюють галузеве управління, спеціальний (функціональний) вплив на відповідні об’єкти, незалежно від їх місцезнаходження на території України. Така характеристика властива і КМУ, різниця між урядом і ЦОВВ полягає лише у тому, що перший – це орган загальної компетенції, а другі – мають спеціальну компетенцію, тобто в окремих секторах державного управління.

У чинному законодавстві України відсутнє визначення поняття ЦОВВ. Хоча у проекті Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [236], підготовленому Мін’юстом та поданому до Уряду України, містилося визначення ЦОВВ як органу виконавчої влади, який бере участь у формуванні і забезпечує проведення державної політики у відповідних сферах суспільного та державного життя.

У зв’язку з цим в юридичній літературі висловлені думки щодо недосконалості діючого Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (далі – Закон про ЦОВВ) [235]. Так, І. М. Шопіна слушно зазначає, що у ст. 1 Закону про ЦОВВ (Визначення та система ЦОВВ) повинна міститися дефініція ЦОВВ, що за ключовими ознаками відмежовувало б їх від інших органів державного управління, у тому числі від інших органів виконавчої влади. Однак жодного визначення у тексті статті немає і не зрозумілою є сутність цієї категорії [307, с. 66].

Беззаперечним є те, що ЦОВВ притаманні універсальні ознаки, які характерні для органів виконавчої гілки влади, а саме: «а) належність до єдиного механізму держави та взаємопов’язаність з іншими частинами держави; б) наявність внутрішньої будови (структури); в) наявність у нього компетенції, відповідно до якої він може видавати обов’язкові до виконання правові акти та забезпечувати їх виконання» [136, с. 30].

А. М. Цвєтков, аналізуючи сутність ЦОВВ, виокремив такі властиві їм ознаки, як: 1) є окремою складовою системи органів виконавчої влади; 2) мають свій правовий статус; 3) діють від імені держави; 4) наділені необхідними функціями та державно-владними повноваженнями для виконання встановлених завдань; 5) орієнтовані на визначену законом державну діяльність; 6) діють згідно із принципами державної служби; 7) є структурно організованими та мають матеріально-технічне, фінансове, інформаційне та інше забезпечення [286, с. 49–50]. На наш погляд, у сучасних умовах виокремлена А. М. Цвєтковим ознака ЦОВВ як діяльність на основі принципів державної служби не повною мірою характеризує цей вид органів, оскільки в них працюють не тільки державні службовців, а й працівники патронатної служби, особи, що обіймають політичні посади і т.д., на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу».

Основною ознакою ЦОВВ, на переконання В. М. Шаповала, є їх відокремленість як відносно самостійної частини державного механізму і наділення їх державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави [291, с. 12]. Також можна виділити те, що ЦОВВ утворюються, реорганізуються та ліквідуються КМУ за поданням Прем’єр-міністра України (ст. 116 Конституції України), а їхні повноваження поширюються на всю територію держави (ст. 1 Закону про ЦОВВ).

Таким чином, ЦОВВ – це елемент державного механізму, утворений КМУ, який бере участь у формуванні та/або реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного та державного життя, наділений владними повноваженнями, що поширюються на всю територію України, і несе відповідальність за стан розвитку доручених йому сфер перед КМУ і Президентом України.

Тобто НПУ як ЦОВВ – це елемент державного механізму, утворений КМУ, який бере участь у реалізації державної політики та внесенні пропозицій щодо забезпечення її формування у визначених йому сферах суспільного та державного життя, наділений владними повноваженнями, що поширюються на всю територію України, і несе відповідальність за стан розвитку доручених йому сфер перед профільним міністром та КМУ.

Із відповідних положень Конституції України [119], Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [214], Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [235] випливає, що систему ЦОВВ складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади (служби, інспекції, агентства, комісії), діяльність яких спрямовується і координується Урядом України через відповідних членів уряду, а також ЦОВВ із спеціальним статусом, особливості утворення та функціонування яких визначаються окремими нормами Конституції та законів України.

Окремі науковці виділяють ще один вид центральних органів виконавчої влади – незалежні регулятори (національні комісії або державні колегіальні органи) [111, с. 66]. Вони стверджували, що до недавнього часу незалежні регулятори не були ЦОВВ, а підзвітні ВРУ та підпорядковані Президентові України, котрий самостійно призначає/звільняє їхніх голів і членів. Уряд не мав управлінських повноважень щодо них [282, с. 35–36]. На даний час Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» від 19 грудня 2019 р. № 394-IX [196] були внесені зміни в чинне законодавство України, якими комісії віднесені до інших ЦОВВ.

Серед ЦОВВ в Україні провідне місце займають міністерства. Особи, які їх очолюють – міністри, – входять до складу Уряду України. Вони безпосередньо беруть участь у формуванні урядової політики в доручених їм сферах. Міністри готують питання до розгляду Кабінету Міністрів, відповідають за розроблення й втілення Програми діяльності КМУ з відповідних питань. Також вони здійснюють управління у визначених сферах, спрямовують і координують діяльність інших ЦОВВ з питань, віднесених до їх відання [3, с. 218].

Статтею 1 Закону про ЦОВВ встановлено, що міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики. Положення зазначеної статті повинно було слугувати основою для проведення розмежування міністерств від інших ЦОВВ за функціональною ознакою. Натомість вони вносять невизначеність у питання, хто є основним суб’єктом із втілення в життя державної політики. З наукової точки зору [70, с. 345] досить складно відмежувати дії з формування та реалізації державної політики від виконання окремих функцій з реалізації державної політики.

Вчені-правознавці [270, с. 192–193] слушно відмічають, що положення законів, які визначають поняття «міністерств» та «інших ЦОВВ» через зміст їх діяльності, не узгоджуються між собою. Як приклад вони наводять таке: «У ч. 1 ст. 21 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” зазначається, що міністерства та інші ЦОВВ “забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя”. У Законі України “Про центральні органи виконавчої влади” (ч. 1 ст. 6) вказується вже, що міністерство “забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених КМУ сферах”, а інші “центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики” (ч. 1 ст. 16)». Таким чином, має місце нечітке визначення функцій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і, відповідно, розмежування цих органів.

Аналіз завдань цих видів центральних органів виконавчої влади, передбачених у Законі про ЦОВВ (ст. 7, 17) [235], дає підстави стверджувати, що основними завданнями міністерств є забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку (стратегічне планування діяльності), інформування та надання роз’яснень щодо здійснення державної політики, узагальнення практики застосування законодавства, розроблення та внесення пропозицій щодо його вдосконалення, спрямування та координації діяльності інших підпорядкованих органів. У свою чергу, основними завданнями інших ЦОВВ є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об’єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України (ст. 17) [235].

Тобто ключові завдання міністерств повинні стосуватися формування державної політики, а завдання інших ЦОВВ мають полягати в її реалізації та внесенні пропозицій міністрам щодо забезпечення формування політики у доручених їм сферах. Незважаючи на це ситуація складається дещо по-іншому: міністерства разом з іншими ЦОВВ формують і реалізують державну політику. В уряді стверджують [120], що на сьогодні в міністерствах залишається невикористаний великий потенціал до розвитку спроможності з формування державної політики. Склалася стійка практика управлінської діяльності, відповідно до якої в роботі міністерств переважає виконання доручень, а не ініціювання політичних рішень. Водночас діяльність інших ЦОВВ продовжує зосереджуватися на розробленні проектів нормативно-правових актів замість якісної реалізації державної політики.

У даному разі цілком очевидно, що діяльність міністерств повинна бути сконцентрована на аналізі й розробленні державної політики у відповідній сфері. У свою чергу, компетенція інших ЦОВВ має обмежуватися виконанням функцій з реалізації державної політики.

Важливим кроком у вирішенні цього питання стало схвалення розпорядженням КМУ 27 грудня 2017 р. № 1013-р Концепції оптимізації системи ЦОВВ [120]. Нею передбачено, що метою реформування міністерств є посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування державної політики у визначених КМУ сферах. Також зазначається, що функції з реалізації державної політики повинні бути зосереджені не в міністерствах, а в інших ЦОВВ. Кожен ЦОВВ повинен виконувати функції, які відповідають його виду (служба, інспекція, агентство). Міністерства поступово позбавлятимуться функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об’єктами державної власності (крім управління об’єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також об’єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України).

Виходячи із вищенаведеного, слід погодитися з думкою вчених, що нині міністерства поступово стають центрами вироблення нових програм, концепцій, законопроектів і проектів актів КМУ та Президента України у конкретних сферах державної політики. Тобто міністерства трансформуються в органи стратегічного планування та нормопроектного забезпечення системи органів виконавчої влади за секторальними напрямами здійснення державної політики [164, с. 18].

Стосовно інших ЦОВВ, то чинним законодавством України [235] визначено, що призначенням цих органів є реалізація державної політики у визначених для них сферах. При цьому вони здійснюють повноваження безпосередньо через свій апарат та територіальні органи в областях, місті Києві, районах, районах у містах.

Інші ЦОВВ утворюються як служби, агентства, інспекції, комісії [235, ст. 16]. Як стверджує І. В. Гиренко: «відповідно до теорії адміністративного права:

– державна служба – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики шляхом надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам в одній чи кількох сферах адміністративно-правового регулювання;

– державне агентство – це центральний посередницький (між відповідним міністерством і об’єктами державного управління) орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики шляхом реалізації управлінських функцій у сфері використання державного майна та надання адміністративних послуг у відповідній сфері адміністративно-правового регулювання;

– державна інспекція – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики шляхом здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об’єктами публічного управління у відповідній сфері адміністративно-правового регулювання» [5, с. 107].

Аналогічний критерій поділу інших ЦОВВ на служби, агентства та інспекції закріплений у ч. 2 ст. 17 Закону про ЦОВВ, у якій зазначено, що ЦОВВ можуть виконувати одне або кілька завдань, визначених частиною першою цієї статті. Якщо більшість із них складає: надання адміністративних послуг – то утворюється служба; управління об’єктами державної власності – то утворюється агентство; контрольно-наглядова діяльність – то утворюється інспекція. При цьому Закон про ЦОВВ не дає визначення такому підвиду інших ЦОВВ, як комісії, й не закріплює критеріїв його відмінностей від служби, агентства чи інспекції.

Національна поліція України належить до інших ЦОВВ, оскільки це – орган центральної ланки управління, утворений для виконання окремих функцій з реалізації державної політики в правоохоронній сфері й очолюється головою поліції, який не є міністром.

Побудова системи НПУ має деякі особливості. Відповідно до ст. 21 Закону про ЦОВВ [235] територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади, а також як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади.

У свою чергу, згідно зі статтями 13 та 15 Закону про НПУ [219] систему поліції складають центральний орган управління та територіальні органи в областях, місті Києві, районах, районах у містах. До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції. Територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права. Тобто відповідно до Закону про НПУ систему НПУ як ЦОВВ складають центральний орган управління та територіальні органи поліції, оскільки поліція ототожнюється з указаними двома ключовими елементами системи.

Разом із цим за офіційними даними сайту НПУ [265] та відповідно до Наказу НПУ від 6 листопада 2015 р. № 1 «Про затвердження структури Національної поліції України» структуру НПУ складають апарат (центральний орган управління) та територіальні органи. Отже, відповідно до цього Наказу територіальні органи поліції входять не в систему центрального апарату НПУ, а в структуру НПУ як ЦОВВ.

Тому функціонування поліції у будь-якому випадку не можна ототожнювати лише з роботою центрального органу управління.

Варто звернути увагу також на відсутність чіткого термінологічного підходу, чи має НПУ свою систему, де центральний орган управління та територіальні органи є структурними елементами цієї системи, чи йдеться про структуру НПУ як ЦОВВ, де центральний орган управління та територіальні органи є структурними елементами НПУ як ЦОВВ. Законодавець закріпив функціонування системи НПУ, водночас поліція на своєму офіційному сайті [265] зазначає про діяльність структури цього ЦОВВ.

Із загальнонаукових джерел відомо, що система – це сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв’язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність [279, с. 585]. В. К. Колпаков зазначив, що кожний орган виконавчої влади сам є системою і складається з власних елементів: 1) структурних підрозділів; 2) посад [3, с. 206]. При цьому невід’ємною частиною системи є її структура. Як зазначає Н. М. Мужикова: «категорія “структура” відображає будову та внутрішню форму системи. Зв’язок елементів у структурі підпорядкований діалектиці взаємовідношення частини і цілого. Наявність структури – невід’ємний атрибут усіх реально існуючих систем, бо саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. Стосовно системи структура є показником її організованості» [151, c. 16]. Організаційна структура є визначальним чинником під час вирішення питання щодо розподілу повноважень і відповідальності у межах окремої системи [240, с. 125].

Отже, з огляду на те, що НПУ є ЦОВВ, який ототожнюється з такими взаємозв’язаними та взаємодіючими елементами, як центральний орган управління та територіальні органи поліції (головні управління та міжрегіональні органи), які утворюють цілісність і єдність цього ЦОВВ, то, на нашу думку, варто говорити про упорядковану сукупність структурних елементів цього ЦОВВ.

Повертаючись до підвидів інших ЦОВВ, зазначимо, що НПУ законодавчо не віднесено до служби, інспекції чи агентства. На урядовому порталі (єдиному веб-портал органів виконавчої влади України) НПУ теж не виділяється в підвид інших ЦОВВ. Причиною цього є те, що при розмежуванні таких органів застосовано критерій переважної більшості функцій. Такий критерій поділу не повною мірою відображає сутність і мету всіх ЦОВВ. Як слушно зазначає Л. Є. Кисіль, діяльність таких органів не обмежується лише наданням адміністративних послуг, здійсненням контрольно-наглядової діяльності, управлінням об’єктами державної власності, внесенням пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів [101, c. 234]. Такі ЦОВВ виконують й інші завдання, що визначаються законодавчими актами, які регулюють їх діяльність.

Національну поліцію України не можна віднести за функціональним спрямуванням до будь-якого з указаних підвидів органів центральної ланки управління, адже вона здійснює широкий спектр специфічних завдань, наприклад: 1) реалізація державної політики у сферах протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; 3) здійснення в межах повноважень, передбачених Законом про НПУ, функцій з управління об’єктами державної власності, що належать до сфери управління поліції тощо [210; 219]. Тобто спектр завдання НПУ як ЦОВВ не обмежується такими критеріями поділу, як реалізація контрольно-наглядових заходів із забезпечення публічної безпеки та порядку.

Водночас за своїм правовим статусом НПУ як ЦОВВ правоохоронного спрямування є найбільш наближеною саме до інспекцій, контрольно-наглядова діяльність яких полягає у здійсненні перевірок, попередження протиправних дій, усунення причин і умов, що сприяють правопорушенням, a також застосування заходів примусу в разі виявлення порушень правил у сфері контролю відповідної інспекції. Наближеність НПУ за правовим статусом до інспекцій пов’язано зі специфікою правоохоронної діяльності поліції, яка передбачає здійснення контролю і нагляду за станом публічної безпеки і порядку, за злочинністю, за дотриманням прав і свобод людини тощо. Поліція також має право використовувати специфічні форми правоохоронної діяльності та право застосовувати заходи примусу. Зокрема, НПУ здійснює профілактичну (превентивну) діяльність у таких формах: моніторинг за оперативною обстановкою у державі; патрулювання територій з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху; вивчення, аналіз і узагальнення результатів та ефективності поліцейської діяльності тощо. Також НПУ здійснює провадження у справах про адміністративні та кримінальні правопорушення у таких формах: виявлення та припинення адміністративних та кримінальних правопорушень, що посягають на публічну безпеку та порядок; розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень щодо них; проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень тощо. Крім того, контрольна правоохоронна діяльність НПУ проводиться також у таких формах: контроль за дотриманням особами спеціальних правил і порядку зберігання й використання зброї, спеціальних засобів захисту та інших предметів і речовин на володіння якими потребується дозвіл; особистий огляд, огляд речей і документів, транспортного засобу і вантажу тощо.

У процесі виконання своїх завдань НПУ вправі застосовувати такі заходи примусу, як фізичний вплив, використання спеціальних засобів, вогнепальної зброї, які обмежують права і свободи людини (ст. 42) [219]. Таким чином, правоохоронна діяльність НПУ полягає в реалізації широкого спектру контрольно-наглядових заходів, що притаманні інспекціям, у зв’язку з чим НПУ як ЦОВВ є найбільш наближеною до них.

Складнощі із визначенням статусу НПУ як одного з органів правоохоронного спрямування, на наш погляд, можуть мати негативний вплив на зміст і напрям її діяльності. У законодавстві закріплено різновиди інших ЦОВВ саме для того, щоб виділити і розвивати їх ключові спрямування [299, с. 178].

Тому класифікація інших ЦОВВ є недосконалою, і, на нашу думку, її потрібно доопрацьовувати. Вважаємо, що доцільно було б уточнити (розширити зміст) критеріїв класифікації інших ЦОВВ. При цьому не мається на увазі встановлення функціональних меж діяльності цих органів, а лише визначення чітких критерій (ознак) розподілу, які давали б можливість класифікувати всі ЦОВВ та розвивати їх ключові напрями роботи.

Отже, на підставі вищевикладеного можна констатувати, що НПУ як ЦОВВ є самостійним суб’єктом державного управління, який належить до інших ЦОВВ, відмінних від міністерств. Законодавчий підхід до побудови НПУ як ЦОВВ (центральний орган управління та територіальні органи) відрізняється від підходу до побудови систем/структур інших ЦОВВ. Крім того, за своїм правовим статусом поліція не належить до служби, інспекції чи агентства через недосконалість критеріїв класифікації інших ЦОВВ, а також через реалізацію НПУ широкого спектру специфічних завдань, які не обмежуються одним із таких критеріїв поділу, як реалізація контрольно-наглядових заходів або надання адміністративних послуг чи управління майном. Водночас НПУ як ЦОВВ правоохоронного спрямування є найбільш 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.

**1.3 Загальна характеристика сучасного стану правового забезпечення мети та завдання діяльності Національної поліції України**

Будь-яка діяльність завжди має свою мету і завдання, яких має бути досягнуто та вирішено під час цієї діяльності [189, с. 95]. Їх чітке визначення та обґрунтоване формулювання позитивно впливають на ефективність реалізації.

Оскільки НПУ є ЦОВВ, що має широкий обсяг завдань правоохоронного характеру, то для його становлення як авторитетного державного органу, якому довіряють люди, наявність чітко сформульованих мети й завдань є вкрай важливим. Без цілеспрямованої діяльності можливий вихід поліції за допустимі межі своєї роботи, що призведе до появи недовіри суспільства, наслідком чого буде відмова від співпраці і зниження ефективності роботи.

Сучасний стан наукових розробок стосовно визначення мети діяльності поліції свідчить про те, що це поняття часто ототожнюють із завданнями, а позиції вчених з цього приводу не завжди відповідають сучасним потребам. Так, на думку Х. В. Солнцевої і Д. С. Денисюка, основною метою діяльності поліції є забезпечення правопорядку і безпеки громадян у будь-якому місці України – від села, міста до столиці, охорона прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидія злочинності [260, с. 70; 64, с. 100–101].

Д. В. Власенко [41, с. 8] і Д. К. Катрич [98, с. 33] основною метою діяльності НПУ вважають організацію й забезпечення політики держави щодо забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам.

Вказані позиції вчених свідчать про те, що під метою діяльності поліції вони розуміють забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку і т.п.

Дещо іншої точки зору дотримується О. Ю. Салманова, яка вищезазначене відносить не до мети, а до завдань. Так, на її думку, основними завданнями НПУ є реалізація в порядку та в межах, передбачених законодавством, державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [251, c. 32].

Схожої точки зору дотримуються І. І. Огороднікова й О. О. Колосов, які зазначають, що основними завданнями поліції є захист прав громадян, запобігання скоєнню злочину, репресія (припинення) злочину, розкриття злочину, дотримання громадянами правового порядку, переслідування правопорушників, а також забезпечення захисту майна і надання допомоги громадянам у кризових ситуаціях [161, с. 41].

Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний і В. К. Шкарупа до завдань поліції відносять наступне: «гарантування особистої безпеки громадян; захист їх прав та свобод; забезпечення охорони громадської безпеки та громадського порядку; попередження, припинення злочинів та інших правопорушень; забезпечення дорожнього руху» [86, с. 168].

Отже, на даний час немає єдиного підходу до визначення мети діяльності поліції та розмежування її із завданням. Випадки змішування понять є непоодинокими. Однак варто взяти до уваги, що це два різні поняття, які тісно пов’язані між собою, але мають різні значення і зміст.

Чинне законодавство України не містить чіткого й однозначного визначення мети діяльності поліції. Президент України лише встановив основну мету розвитку НПУ як державного органу. Так, відповідно до абз. 3 п. 3.5 розділу 3 Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [227], основною метою розвитку НПУ є поетапне створення правоохоронного відомства європейського зразка для подальшого ефективного виконання завдань. У даному Указі описуються етапи розвитку поліції щодо досягнення нею рівня органу європейського зразка. Утім у ньому не йдеться про стратегічну мету діяльності цього органу й тактику її реалізації. Президент вказав лише орієнтир для внутрішньоорганізаційної побудови НПУ, що опосередковано вказує на мету її діяльності без надання конкретики.

Такий стан невизначеності мети діяльності НПУ та розмежування її від завдань, на наш погляд, має бути вирішений. Як правильно зазначила І. А. Горшеньова, зарубіжний досвід засвідчує прагнення до визначення трьох основоположних факторів у діяльності поліції, а саме: стратегічної мети, досягнення якої має прагнути поліція; завдань, виконання яких має забезпечити досягнення стратегічної мети; обов’язків (як деталізації завдань), що покладаються на працівників цього органу [53, с. 80]. З огляду на вказане вважаємо, що НПУ, як новий орган правоохоронного спрямування, повинен мати певну стратегічну мету, яка відповідає сучасним запитам громадян, у зв’язку з чим її необхідно чітко визначити як у теорії, так і закріпити в законодавстві.

«Великий тлумачний словник сучасної української мови» визначає, що «мета – це те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль» [34, с. 661]. На думку Д. М. Ластович, в загальному розумінні «мета – це уявна модель бажаного результату, те, до чого прагнуть суб’єкти процесу» [130, с. 141]. Російський науковець О. С. Віханський вважає, що «мета – це конкретний стан конкретних характеристик організації, досягнення яких є для неї бажаним і на досягнення яких спрямована її діяльність» [40, с. 75].

Якщо взяти за приклад Ізраїль, то, як зазначає В. Л. Фільштейн [280, с. 37], поряд із поняттям «мета» широко застосовується поняття «місія». Під «місією» дослідник розуміє «головну, загальну ціль організації, яка визначає причину її існування». Місія надає необхідні орієнтири, визначає те, що «відрізняє дану організацію від інших, виражає філософію та зміст її існування» [280, с. 51, 15–16].

Виходячи з вищенаведеного, на нашу думку, метою діяльності НПУ повинно бути досягнення певного бажаного результату, орієнтирів, на досягнення яких спрямована вся діяльність органу, і цей результат, орієнтири повинні відображати призначення поліції.

Для порівняння з метою варто зазначити і про завдання поліції. Відповідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови» «завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг робіт, справа і т. ін.» [34, с. 378]. На думку вчених-правознавців, завдання органів НПУ є похідними від мети, що стоїть перед ними [64, с. 100]. З огляду на вказане завданням НПУ повинен бути певний обсяг робіт, ефективне виконання яких приводить до отримання результату, досягнення мети.

Отже, проведений аналіз наукових джерел та положень чинного законодавства України дає підстави констатувати, що метою діяльності НПУ є 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. Такий рівень у своїй сукупності, на нашу думку, 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 основі проведених наукових досліджень.

Наразі не вироблена методологія державного статистичного спостереження за рівнем правопорядку і безпеки суспільства та довіри громадян. Державною службою статистики України розроблені й затверджені лише «Методологічні положення з організації державного статистичного спостереження про розгляд справ про адміністративні правопорушення та осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності» [147]. Тому вважаємо за необхідне, щоб Державна служба статистики України розробила й упровадила науково обґрунтовану статистичну методологію визначення рівня правопорядку і безпеки суспільства й довіри громадян, у якій встановлюватимуться основні характеристики та інструментарій державного статистичного спостереження, порядок проведення й розроблення спостереження, формування переліку респондентів тощо.

Оскільки мета має доволі широкий (а в ряді випадків навіть абстрактний характер), то, розглядаючи будь-яку діяльність, варто більш детально звертати увагу й на її завдання, які в принципі також є цілями, але більш чіткими та конкретизованими [130, с. 142].

З вищенаведених думок стосовно визначення завдань НПУ вбачається, що вони досліджують їх переважно в контексті правоохоронної діяльності. Хоча перед поліцією поставлено виконання завдань як центрального органу виконавчої влади згідно із Законом про ЦОВВ, так і правоохоронного органу згідно із Законом про НПУ, ці два аспекти є невід’ємними складовими єдиного правового статусу НПУ і взаємообумовлюють один одного.

Як відзначалося, для оптимізації й ефективної діяльності НПУ була створена як ЦОВВ, який входить до системи ЦОВВ, а реалізація поліцією державної політики спрямовується і координується МВС України як головним органом у сферах її діяльності.

Завданнями НПУ як ЦОВВ є реалізація державної політики та внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. При цьому завданням МВС України є формування такої державної політики.

Це випливає зі ст. 1 Закону про НПУ [219], пункти 1 та 3 Положення про Національну поліцію [210], Схеми спрямування і координації діяльності ЦОВВ Кабінетом Міністрів України через відповідних членів КМУ, затвердженої постановою КМУ «Про оптимізацію системи ЦОВВ» від 10 вересня 2014 р. № 442 [221], відповідно до яких НПУ є ЦОВВ, який реалізує державну політику у сферах протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, надання поліцейських послуг, а також вносить пропозиції щодо формування державної політики в зазначених сферах. Також це вбачається з пунктів 1 та 3 Положення про МВС України, затвердженого постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878 (далі – Положення про МВС України) [208], де встановлено, що МВС України є головним органом у системі ЦОВВ, основним завданням якого є забезпечення формування державної політики у визначених сферах, включаючи охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг.

Для чіткого розуміння згаданих завдань та ролі з їх виконання цими двома ЦОВВ необхідно зазначити, що формування (вироблення) державної політики – це сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб’єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо) [71, с. 23]. Формування такої політики починається з визначення основних цілей та пріоритетів політичної влади в галузях (сферах), що потребують державного регулювання та впливу. Для цього вивчаються суспільні проблеми та досліджується, чому вони є об’єктами діяльності органів державного управління (влади). Далі ці проблеми аналізуються [71, с. 28]. У процесі аналізу даються відповіді щодо їх розв’язання, після чого в нормативно-правових актах і програмах закріплюються механізми врегулювання проблем.

Тобто МВС України як суб’єкт формування державної політики вивчає суспільні проблеми у відповідній сфері, виробляє стратегію дій щодо їх розв’язання, визначає пріоритетні цілі та вживає заходів для правового оформлення механізмів досягнення поставлених цілей. Наприклад, до завдань Міністра внутрішніх справ України з формування державної політики входить: узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозиції щодо його вдосконалення та винесення їх на розгляд КМУ; розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; погодження проектів законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та ЦОВВ; розроблення проектів державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності та іншому (п. 4 Положення про МВС України).

Реалізація державної політики – це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Реалізація починається одразу після ухвалення та легітимації державної політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату [71, с. 31]. Як обґрунтовано зазначає І. І. Петренко, реалізація політики – це здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із упровадження прийнятих рішень і програм [173, с. 24].

Моніторинг є одним з етапів реалізації державної політики, оскільки, як зазначають вітчизняні вчені [71, с. 35], будь-яка система зацікавлена в одержанні достовірної інформації щодо процесів, які відбуваються в зовнішньому та внутрішньому середовищах. Для цього формується система моніторингу. Її завдання полягає в контролі за процесами реалізації державної політики та виявленні сприятливих можливостей, а також відхилень у цьому процесі для своєчасного розроблення та реалізації відповідних заходів. Це своєрідна політика безпеки, що включає: інформаційну, аналітичну та оперативну системи [71, с. 35].

Таким чином, завданнями НПУ як ЦОВВ є втілення в життя сформованої в 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 [298, с. 88].

Як вірно вказують О. Ю. Оболенський, М. М. Іжа, В. І. Шарий, М. Г. Свірін та ін. [71, с. 33], важливим фактором успіху є якість розробленої політики, державних програм чи прийнятих рішень. Існує такий термін, як «здійсненність рішення», який означає, що ще на етапі розроблення розраховується ймовірність реалізації всіх запланованих заходів з урахуванням впливу різних факторів. Багато залежить і від того, наскільки точними є завдання і як їх інтерпретують конкретні виконавці, особливо на нижчих рівнях управління, оскільки на регіональному та місцевому рівнях відбувається повсякденна реалізація державних рішень.

Для ефективного виконання своїх завдань НПУ має скоординовувати свою діяльність з МВС України як органом, від якого залежить якість сформованої державної політики у сфері діяльності поліції. Принцип координації, як слушно зазначають вітчизняні вчені-правознавці, виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів тощо [3, с. 207].

Таким чином, запорукою успіху виконання НПУ як ЦОВВ завдань щодо реалізації державної політики є чіткість поставлених завдань, якість сформованої політики та координація діяльності між Міністром внутрішніх справ і керівником поліції.

У Законі про НПУ закріплені завдання правоохоронного спрямування для НПУ. Так, відповідно до ст. 2 Закону про НПУ основними завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [219].

Вищевикладені завдання діяльності НПУ належать до класичних правоохоронних завдань поліції у праві європейських країн, оскільки фактично повністю відповідають основним завданням поліції, встановленим Європейським кодексом поліцейської етики. Зокрема, відповідно до п. 1 ст. 1 положення даного Кодексу цілями поліції в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, є: 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 [203].

Тобто вітчизняні фахівці у процесі підготовки Закону про НПУ намагалися керуватися загальновизнаними в демократичному світі стандартами. Ця закономірність є очікуваною, оскільки обумовлена Указом Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. № 615/98 (втратив чинність 10 липня 2015 р.) [211], який запровадив рух держави на зближення з європейським правовим простором, підписаною Угодою про Асоціацію з ЄС [226] та євроінтеграційними настроями громадян.

Згідно з чинним законодавством України НПУ має виконувати такі завдання правоохоронного спрямування:

1. Забезпечення публічної безпеки і порядку. Це є всеохопним і багатогранним завданням, що «означає забезпечення дотримання НПУ таких конституційних понять, як “правопорядок”, “громадська безпека” та “громадський порядок”» [105, с. 461].

Водночас під час охорони публічної безпеки допускається обмеження конституційних прав і свобод громадянина з метою забезпечення публічного інтересу. Обмеження прав і свобод допускається лише у передбачених Конституцією випадках, коли йдеться про необхідність взаємної гармонізації права або свободи особи з іншими конституційними нормами, засадами або цінностями, а також для забезпечення реалізації охоронюваних цінностей [240, с. 114].

Забезпечення публічної безпеки і порядку як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства та держави, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій досягається проведенням єдиної державної політики в галузі забезпечення внутрішньої безпеки держави, а отже, і публічної безпеки й порядку, реалізацією заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, спрямованих, перш за все, на попередження загроз життєво важливим інтересам держави та суспільства [87, с. 16].

Серед заходів поліції із забезпечення публічної безпеки і порядку окремі вчені-правознавці називають охорону безпеки і недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних) і майна (як приватного, так і публічного) та застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [203, с. 31].

1. Охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави. Предметом цього завданням є реалізація поліцією комплексу організаційно-правових заходів, направлених на захист громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, забезпечення безпечних умов для нормальної і безперешкодної реалізації прав, свобод та законних інтересів [130, с. 142].

Охорона прав і свобод людини – це їх визнання державою [87, с. 18] і гарантування. При цьому таке визнання і гарантування передбачає як окремий обов’язок із захисту цих прав, так і наявність обмежень у діях поліції під час виконання інших завдань [203, с. 31].

1. Протидія злочинності. Це система подолання об’єктивних та суб’єктивних передумов злочинності, яка реалізується за допомогою цілеспрямованої діяльності всіх інститутів суспільства щодо усунення, зменшення та нейтралізації факторів, які детермінують існування злочинності та вчинення злочинів [162, с. 143].

У рамках виконання завдання з протидії злочинності поліція здійснює комплекс організаційно-правових, управлінських та виховних заходів, спрямованих на виявлення й ліквідацію наявної в суспільстві злочинної активності, усунення завданих нею шкідливих наслідків, виявлення та усунення умов і факторів, що сприяють виникненню та процвітанню злочинності [130, с. 142]. Протидіючи злочинності, служби та підрозділи поліції здійснюють профілактику, запобігання і припинення злочинів [87, с. 18–19].

1. Надання допомоги особам. Предметом цього завдання є послуги з допомоги фізичним особам, які з особистих, економічних чи соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Виконання Національною поліцією цього завдання передбачає надання побутової, правової, домедичної та (або) психологічної допомоги фізичним особам, які потрапили в екстрену ситуацію чи з інших причин потребують такої допомоги й не мають змоги отримати її з інших джерел [130, с. 142]. Як правило, надання поліцією допомоги стосується конкретних ситуацій, у яких вона зобов’язана втручатися, наприклад, коли людина в небезпеці або коли необхідно допомогти людям зв’язатися з іншими органами влади чи соціальними службами [203, с. 32].

Вищезазначені завдання НПУ спеціальний закон розглядає крізь призму послуг та службу суспільству. Відповідно до статей 1 та 2 Закону про НПУ, завданнями поліції є надання поліцейських послуг та служіння суспільству. У даному разі йдеться не про надання послуг та обслуговування населення через розширення завдань поліції чи необхідність оплачувати кожну окремо виконану дію поліцейського, а про якісно новий рівень роботи поліції та зміну підходу до розуміння завдань. Такий підхід видається досить дискусійним і неоднозначно оцінюється науковцями та практиками.

Частина вчених, які підтримують формулювання завдань НПУ в Законі про НПУ через категорію «поліцейські послуги», висловлюють думку, що нормативне закріплення понять «служіння суспільству» та «поліцейські послуги» є визначною віхою в процесі переходу до сервісних засад функціонування влади [25, с. 51]. Це є відображенням сучасних тенденцій розвитку адміністративного права та державного управління в багатьох демократичних країнах світу.

Як обґрунтовано зазначав В. Б. Авер’янов, послуги акцентують увагу на виконанні саме обов’язків держави перед особами, спрямованих на оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [3, c. 9–10]. Сам переклад слова «сервіс» з англійської мови (service) одночасно означає і обслуговування, і службу [33, c. 51].

Ця сама частина вчених наголошує, що сприйняття поліції як суб’єкта обслуговування інтересів суспільства не суперечить традиційному розумінню його призначення – «служити і захищати», а вимагає якісного перетворення на рівні безпосередньої взаємодії із громадянами на базі розбудови нових ідеологічних, наукових і нормативно-правових засад [25, с. 51].

Аргументовано доводиться, що нині необхідно переосмислити роль усіх органів влади, зокрема і тих, які традиційно сприймаються як інструмент примусового забезпечення домінування держави [25, с. 51]. Державні органи повинні прийняти те, що ідеологія їх діяльності змінюється з управління громадянами на служіння їм шляхом надання послуг зі створення належних умов для реалізації їхніх прав і свобод [295, с. 193].

Інші науковці та практики не поділяють підходу до формулювання завдань НПУ в Законі про НПУ через категорію «поліцейські послуги». Свідченням цього є намагання перефразувати або оминути положення статей 1 та 2 Закону про НПУ. Наприклад, у Положенні про Національну поліцію [210] взагалі не згадується про те, що призначенням поліції є служіння суспільству. Завдання поліції традиційно визначаються як забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності. Поліцейськими послугами вважаються лише надання послуг з допомоги особам в особливих і надзвичайних випадках. У п. 1 та пп. 1 п. 3 Положення про МВС України [208] аспект поліцейських послуг взагалі відокремлюється від забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Тобто за такого підходу поліцейські завдання відокремлюються від категорії послуг, залишивши останні тільки в частині надання допомоги фізичним особам, тим самим створюється невідповідність норм указаних Положень нормам Закону про НПУ про служіння поліції суспільству. Схожої позиції дотримується О. Ф. Кобзар, який вважає, що категорія «поліцейських послуг» у своїй основі має те навантаження, що це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [104, с. 403]. Вказана наукова позиція зводиться до того, що поліцейські послуги можуть надаватися лише для конкретно встановлених осіб, а самі послуги повинні мати результат здійснення владних повноважень, наприклад, відповідь на звернення чи видача організаційно-розпорядчого акту.

Це спричинено тим, що аспект «послуг» у діяльності поліції залишається розмитим, і важко дати йому визначення [203, с. 32]. Досвід розвинутих країн світу, в яких уже давно практикується розглядати завдання поліцейських крізь призму надання послуг, доводить, що зміна підходів у діяльності поліції є лише результатом розвитку, а не помилки. Наприклад, ще 1985 року в Канаді розроблена Модель розв’язання проблем захисту суспільства під назвою «CAPRA» [317] (clients, acquiring and analyzing information, partnerships, response, assessment – клієнти, збір і аналіз інформації, партнерство, відповідь, оцінка). Цією моделлю було визначено, що громадяни є клієнтами поліції, саме вони визначають рівень потреб та очікувань щодо якості її роботи. До клієнта треба ставитися так, як це практикується в інших сферах діяльності суспільства (обслуговування тощо). Ефективність функціонування поліції передусім оцінює населення (клієнт), а вже потім – влада та вище керівництво [308, с. 43].

У подальшому ця модель була закріплена в законодавстві Канади, де у ст. 1 Закону Провінції Онтаріо (Канада) про поліцейські послуги 1990 року [262, с. 294] встановлено, що поліцейські послуги надаються по всій території Онтаріо. З аналізу інших положень цього закону слідує, що в них закріплюється ідеологічний підхід розглядати всю діяльність поліції через надання послуг. Наприклад, у п. 2 ст. 4 вказаного закону зазначається, що адекватні й ефективні поліцейські послуги повинні включати в себе щонайменше: 1) попередження злочинів; 2) забезпечення виконання законів; 3) допомогу потерпілим від злочинів; 4) підтримку публічного порядку; 5) ліквідацію наслідків надзвичайних подій [262, c. 295–296].

Тобто в Канаді поліцейську діяльність тривалий час розглядають через ідеологію служіння інтересам суспільства та надання поліцейських послуг. Водночас перед тим як закріплювати її в законодавстві, спочатку була сформована загальна модель, базові принципи, що надали можливість підготувати поліцейських і суспільство до цього. У свою чергу, в Україні розвиток такої ідеології в поліцейській діяльності поділяється не всіма. На нашу думку, діяльність НПУ в контексті «поліцейських послуг» заслуговує на додаткові дослідження з метою більш поглибленого і всебічного аналізу цього дискусійного питання з урахуванням вивчення прогресивного зарубіжного досвіду та пошуку додаткових до існуючих аргументів, які б переконливіше доводили чи спростовували розгляд завдань НПУ через категорію «поліцейські послуги».

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що метою діяльності НПУ є ефективна боротьба зі злочинністю, досягнення стабільно високого рівня правопорядку і безпеки суспільства, за якого у громадян є довіра та впевненість у результативній роботі поліції щодо охорони прав і свобод людини та інтересів держави. Для досягнення цієї мети перед поліцією як ЦОВВ згідно із Законом про ЦОВВ стоять завдання реалізувати державну політику у відповідній сфері та вносити на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозиції щодо забезпечення формування державної політики. Перед НПУ як органом правоохоронного спрямування згідно із Законом про НПУ стоять завдання протидіяти злочинності, забезпечувати публічну безпеку і порядок, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надавати допомогу особам.

**1.4 Основні принципи діяльності Національної поліції України та особливості їх правового забезпечення**

Статтею 3 Конституції України встановлено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави [119]. Тобто український народ поклав на органи державної влади обов’язок забезпечити і зміцнити захист прав та свобод людини. Тому основною метою діяльності держави є створення на державному рівні ефективної системи гарантій прав і свобод.

Гарантіями, які на законодавчому рівні забезпечують права і свободи людини та унеможливлюють перекручування сутнісного змісту відповідних правил (норм), є принципи права. Під терміном принцип (від латинського «principium» – основа, начало) у Великому тлумачному словнику сучасної української мови визначається наступне: «принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму, засада; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб творення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці» [34, с. 1125].

У філософії категорія «принцип» розуміється у таких значеннях: 1) як підстава, з якої слід виходити та якою необхідно керуватися в науковому пізнанні чи практичній діяльності; 2) як внутрішнє переконання людини, яке визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [268, с. 309]. У першому значенні принцип розглядається як фундаментальні положення, первісні начала, найсуттєвіша основа. У другому сенсі, як синонім життєвої позиції, переконання індивіда [193, с. 48]. Для досягнення мети даного дисертаційного дослідження використаний підхід, відповідно до якого принцип – це основа, керівна засада, на якій будуються відносини, діяльність.

Функціонування НПУ (як і будь-якого державного органу) базується на системі правових принципів, які за своєю сутнісною характеристикою є проекцією філософської категорії «принцип» на сферу права [303, с. 119]. Зокрема, на думку А. Ю. Олійника, С. Д. Гусарєва, О. Л. Слюсаренко, принципи права – це закріплені у праві головні засади, керівні ідеї, які характеризують сутність та зміст права, його призначення в суспільстві та зумовлені закономірностями розвитку громадянського суспільства [163, с. 64]. В. Н. Хропанюк стверджує, що принципи права – це основні, вихідні положення, які юридично закріплюють об’єктивні закономірності суспільного життя. Вони акумулюють у собі найхарактерніші ознаки права, визначають його юридичну природу. Принципи права лежать в основі діяльності правової держави, всіх органів державної влади [285, с. 215].

Оскільки принципи права лежать в основі правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ, важливо, щоб нормативно-правові акти, які регулюють діяльність цього органу, містили чіткі, зрозумілі принципи права, не суперечили один одному й були визнані міжнародною спільнотою. Суперечливість відповідних нормативно-правових актів та їх неоднозначне трактування призводять до неналежного правового регулювання будь-якої сфери діяльності держави, включаючи правоохоронну.

Для формування цілісної уяви про систему правових принципів, які лежать в основі діяльності НПУ, а також їх зміст, необхідно почати з розгляду принципів, закладених на етапі формування даного органу і до прийняття Закону про НПУ. Їх змістовний аналіз є актуальним з огляду на те, що процес становлення правового забезпечення роботи поліції ще не завершився, а наступні кроки в процесі утвердження діяльності цього ЦОВВ відбуватимуться з урахуванням того, які засади були сформовані на початковому етапі і яка стратегія розвитку визначена й запроваджена. При цьому вони не регулюють поточну роботу, а швидше за все є орієнтиром формування та становлення НПУ.

Спроби виокремлення засад, на яких повинна формуватися і діяти нова, демократична поліція у країнах Східної Європи, включаючи Україну, здійснювали такі науковці, як М. Капарін і О. Мареніна. Зокрема, вони виділяли такі принципи формування поліції: деполітизація, децентралізація, демілітаризація. Учені називали їх три малі «д», які перетворюються в одну велику «Д». Успішне застосування цих принципів привело в Європі до великої «Д» – демократизації поліції [246, c. 271–273]. Запропонований ними перелік засад, на наш погляд, є доволі прогресивним, а тому має право на існування і використання у вітчизняній науці, а також для створення в Україні поліції, призначеної захищати права та інтереси людей.

Український вчений-правознавець О. А. Банчук поділяє зазначену думку науковців і наголошує на таких умовах реалізації цих принципів в Україні. Зокрема, він вважає, що деполітизація поліції можлива за умови проведення інституційної реформи, що полягає у: виділенні поліції з МВС України; позбавленні міністра (як політичної особи) повноважень щодо оперативного управління поліцією; запровадженні виключно конкурсного добору на посади службовців, у тому числі керівного складу; закріпленні в законі прозорих процедур просування по службі; запровадженні чіткої і відкритої дисциплінарної процедури й порядку звільнення осіб зі служби [262, c. 6]. Щодо децентралізації, то, на його переконання, вона може реалізуватися як через створення місцевої поліції (поліції громад, муніципальної поліції), так і підвищення звітності і підконтрольності національної поліції місцевим громадам та їх представницьким органам. При цьому необхідно, щоб керівництво й особовий склад сил місцевої поліції безпеки обирався всією громадою або місцевою радою, а відповідальність за забезпечення публічного порядку і безпеки на території населених пунктів і об’єктів місцевого значення слід покласти виключно на громади. Держава, своєю чергою, повинна залишити за собою розслідування правопорушень і забезпечення безпеки на об’єктах регіонального і державного значення [262, c. 6–7]. Варто зазначити, що така форма децентралізації є доволі поширеною в зарубіжних країнах й ефективно застосовується.

Стосовно умов реалізації принципу демілітаризації у процесі створення поліції в Україні О. А. Банчук слушно зазначає, що демілітаризація має приводити до залучення виключно цивільних державних службовців в апарати міністерств й органів правопорядку. Уніформу повинні носити лише ті службовці, яким необхідно себе ідентифікувати як представників влади у відносинах з приватними особами на публічних об’єктах (вулицях, дорогах, парках тощо). Вливання нових кадрів дозволить змінити культуру і якість роботи органів правопорядку [262, с. 7].

Український вчений-правознавець О. А. Мартиненко, розмірковуючи [191; 141] над реформуванням органів внутрішніх справ та створенням в Україні поліції, спробував виділити принципи, на яких повинна утворюватися поліція в Україні, та встановити умови, яких необхідно дотриматися для їх реалізації. Зокрема, він виділяє такі принципи національного реформування органів внутрішніх справ, включаючи поліцію, та умови їх реалізації: 1) верховенство закону, що передбачає виконання Конституції й законів України; дотримання принципів і норм міжнародного права, які імплементуються у правову систему України; пріоритет прав і свобод людини, повага до гідності людини, їх захист на засадах рівності усіх осіб перед законом, незалежності від походження, статусу, переконань та інших ознак; 2) деполітизації. Його реалізація полягає в розмежуванні сфер політичного та фахового керівництва, що забезпечить на цій основі стабільність керівного складу у центрі та на місцях; забороні діяльності в системі органів внутрішніх справ партій, рухів та громадських об’єднань, що мають політичні цілі; недопущенні їх впливу на діяльність органів внутрішніх справ [191, с. 44–45]; 3) децентралізація. Цей принцип обумовлює саме управлінські, а не структурні зміни, оскільки результатом його втілення має стати децентралізація прийняття рішень, відповідальності та розподілу ресурсів, які є необхідними для ефективного та оперативного реагування поліції на місцевому рівні; 4) демілітаризація. Реалізація даного принципу можлива за умови, коли поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів і партнерів, буде мати іншу організаційну структуру, ніж військові підрозділи. Небезпечною є не стільки мілітаризована структура поліцейських підрозділів, скільки спорідненість внутрішньої культури армії та поліції як наслідок тоталітарної, мілітаризованої системи радянського періоду [141, c. 141–142]; 5) підзвітність та прозорість у роботі, тісна співпраця з населенням та місцевими громадами [191, с. 44–45]. Досліджуючи цей принцип, О. А. Мартиненко дійшов закономірного висновку, що його втілення можливе за умови: встановлення державного, громадського цивільного та відомчого контролю над діями поліції [141, с. 142]; взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування та правоохоронними органами інших держав; колегіальності під час вироблення та прийняття рішень, поєднанні прозорості з необхідним рівнем конфіденційності [191, с. 44–45]; 6) принцип професійності, який можна реалізувати за умови розроблення та впровадження професійних стандартів службової діяльності; проведенні кадрової політики на засадах професіоналізму, компетентності та відданості справі, чесності, справедливості, моральності працівників [191, с. 45]; проведенні інструктажу із соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини [141, c. 143].

Отже, в даному разі мають місце різні підходи до системи принципів, які необхідно реалізувати для побудови діяльності поліції в Україні. Ці погляди були висловлені ще до створення НПУ як ЦОВВ, у зв’язку з чим вони мають особливе значення, оскільки наразі можна проаналізувати, чи були вони враховані та застосовані законодавцем під час утворення поліції в Україні.

Частина даних принципів із шляхами їх реалізації були закріплені в нормативно-правових актах і стали правовою основою для побудови цього державного органу. Зокрема, правовими актами, в яких закріплені принципи, закладені на етапі формування НПУ та до прийняття Закону про НПУ, є: Стратегія розвитку ОВС та Концепція першочергових заходів реформування системи МВС, схвалені 22 жовтня 2014 р. розпорядженням КМУ [174; 263], Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [228].

Аналіз правових актів та наукових підходів дає можливість виділити такі ключові принципи, закладені на етапі формування НПУ як ЦОВВ і до прийняття Закону про НПУ: верховенство права, деполітизація, децентралізація, демілітаризація. Принцип верховенства права є конституційним принципом, закріпленим у ст. 8 Конституції України [119], норми якої є нормами прямої дії. Тому формування організаційно-правового забезпечення діяльності всіх державних органів, які створюються в Україні, має безумовно здійснюватися на основі Конституції України.

Принцип деполітизації. Деполітизація – це процес і досягнутий результат бажання вивести ті чи інші владні структури, організації, сфери життя і діяльності з-під активного впливу політики, і насамперед політики певних політичних партій [17, с. 46]. Тобто в контексті даного дисертаційного дослідження під цим поняттям слід розуміти вжиття заходів щодо позбавлення впливу політиків і політичних партій на поліцію.

Відповідно до вищевказаних підзаконних актів цей принцип повинен реалізовуватися шляхом дотримання таких вимог: 1) чіткого розподілення функції із формування політики міністерством та реалізації такої політики ЦОВВ – Національною поліцією; 2) незмінності керівника поліції у разі зміни Уряду або Міністра внутрішніх справ України; 3) розроблення системи менеджменту та механізмів контролю, що зводять до мінімуму прийняття рішень керівниками під впливом політичних сил чи власних політичних уподобань; 4) упровадження механізмів сталості професійного складу посадових осіб; 5) встановлення заборони здійснювати будь-яку політичну діяльність у службових приміщеннях; 6) встановлення заборони посадовим особам висловлювати особисте ставлення до тієї чи іншої політичної партії; 7) встановлення відповідальності у вигляді звільнення посадової особи з роботи у разі дій в інтересах представників політичних сил.

Принцип децентралізації. Даний принцип зумовлює такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за яким більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня [73, с. 9].

Як слідує з пунктів 4 та 5 ст. 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [228], метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. При цьому метою реформування правоохоронної сфери є чіткий розподіл функції із формування політики, що має здійснюватися МВС України, та її реалізації окремим центральним органом виконавчої влади – НПУ.

Виходячи зі змісту Стратегії розвитку ОВС та Концепції першочергових заходів реформування системи МВС України принцип децентралізації повинен реалізовуватися через виконання таких вимог: 1) НПУ має бути утворена як ЦОВВ; 2) територіальні органи поліції повинні мати право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету, несучи повну відповідальність за прийняті рішення перед місцевою громадою та керівництвом; 3) планування поточної діяльності територіальних органів здійснюватиметься на підставі рекомендацій, спрямованих апаратом органу державної влади, з урахуванням особливостей регіональної ситуації та потреб місцевих громад; 4) частина функцій з підтримки правопорядку (патрулювання громадських місць, дотримання правил торгівлі та паркування транспортних засобів тощо) має бути передана під юрисдикцію місцевої (муніципальної) поліції, створеної за рішенням місцевих органів самоврядування, й буде фінансуватися за їх рахунок; 5) контроль за діяльністю місцевої (муніципальної) поліції має здійснювати служба національної поліції та місцеві органи самоврядування [263].

Принцип демілітаризації. Сутність цього принципу полягає у переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності поліції та припинення використання військових звань і заміну стандартів підготовки.

Підрозділи поліції повинні бути цивільними службами, персонал яких частково виконуватиме службові обов’язки в уніформі, але не матиме спеціальних звань, аналогічних військовим, і не буде використовувати військову атрибутику чи символіку. Водночас в НПУ залишатимуться лише працівники тих підрозділів, які безпосередньо виконуватимуть завдання із забезпечення публічного порядку і безпеки, боротьби зі злочинністю, охорони державних органів та установ тощо. Система професійних стандартів поведінки має бути спрямована на розвиток у персоналу ініціативності, самостійності в прийнятті рішень, готовності нести відповідальність за власні вчинки. Щодо системи підготовки поліцейських, то вона повинна бути спрямована на зміну їх ставлення до виконання службових обов’язків у напрямі усвідомлення їх як надання послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів. Також необхідно якісно змінити стандарти фізичної й вогневої підготовки персоналу, має передбачатися максимальне наближення тренувань та випробувальних тестів до реальних умов несення служби з одночасним пріоритетом спричинення мінімальних ушкоджень особам, до яких застосовується сила, спеціальні засоби або табельна зброя [263].

Отже, проведений аналіз вищезазначених принципів, задекларованих на етапі формування НПУ, та вимог щодо їх реалізації дає можливість зрозуміти, якою повинна стати поліція та яким вимогам вона має відповідати.

У контексті досліджуваного питання доцільно розглянути принципи, які безпосередньо закріплені в Законі про НПУ та нормативно-правових актах, що регулюють діяльність НПУ як ЦОВВ, оскільки це дасть можливість з’ясувати, які принципи та вимоги були закріплені в законодавстві, а які не враховані.

Систему основних принципів діяльності НПУ як ЦОВВ визначено в розділі ІІ Закону про НПУ [219]. Згідно із законом поліція керується принципами: верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності. Більша частина вказаних принципів належить до загальних принципів державного управління, притаманних усім ЦОВВ, що випливає зі ст. 2 Закону про ЦОВВ. Зауважимо, що зазвичай принципи закріплюються у преамбулах і загальних нормах правових актів і часто потребують конкретизації. Натомість у даному випадку законодавець більш ґрунтовно підійшов до їх змістовного наповнення. У результаті цього вказані принципи виділені в окремий розділ Закону про НПУ. З огляду на вказане вважаємо за необхідне дослідити принципи діяльності НПУ, закріплені в Законі про НПУ, визначити способи їх реалізації, а також встановити, які вимоги з упровадження принципів, закладених на етапі формування НПУ, не були враховані у Законі про НПУ.

Принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини та законності. Дані принципи є «трьома китами» європейської цивілізації, що створили фундаментальні засади взаємодії суб’єктів міжнародного, європейського та внутрішньодержавного права [194, c. 59]. Принцип верховенства права стоїть на вершині і є одним із найцінніших здобутків людства, про що неодноразово наголошено в документах ООН, Ради Європи, ЄС, відображено у доктринах та актах багатьох держав [75, с. 83]. Сутнісною характеристикою принципу верховенства права є пріоритет прав і свобод людини, що випливає з положення ст. 3 Конституції України: людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [3, с. 98]. Ю. Р. Кривицький, погоджуючись із точкою зору М. І. Козюбри, зазначає, що у верховенстві права акумульовані наукова істина, цінності добра і справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї і здоровий глузд [122, с. 9–10].

Принцип верховенства права покликаний визначити зміст та спрямованість діяльності НПУ як ЦОВВ на забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина під час виконання завдань і функцій держави.

Наразі гарантування верховенства права є однією з проблем в Україні, які потребують свого невідкладного розв’язання. Тому, на нашу думку, є дуже важливим закріплення в ч. 2 ст. 6 Закону про НПУ [219] певної новели для чинного законодавства України, яке регулює діяльність правоохоронних органів, зокрема, положення про те, що принцип верховенства права застосовується поліцією з урахуванням практики ЄСПЛ. Як правильно зазначає С. П. Головатий, саме ЄСПЛ належить роль творця сучасної основи нормативного тлумачення змісту принципу верховенства права. Практика цього авторитетного органу (його рішення) є концептуальною основою для напрацювання необхідного юридичного інструментарію, через який цей принцип набуває конкретних форм [49, с. 1170]. Європейський суд з прав людини встановлює практичні рамки застосування верховенства права, не даючи можливості його ігнорування, а рішення ЄСПЛ є інструментом покарання за порушення цього принципу. Закріпивши в Законі про НПУ дану новелу, законодавець чітко вказав НПУ на обов’язок аналізувати практику ЄСПЛ, враховувати її під час організації діяльності, підготовки службовців та виконання завдань.

Таке рішення вважаємо правильним, оскільки поліція є одним із ЦОВВ з виконання правоохоронних функцій, який «володіє особливими повноваженнями (включаючи дозвіл на потенційне застосування сили) тимчасово позбавляти людей їх свободи, обмежувати повне користування правами (наприклад, зупинити, опитати, затримати і помістити під варту, вилучити майно, зняти відбитки пальців, зробити фотографії, провести повний особистий огляд), а також, в надзвичайних обставинах, застосовувати смертоносну силу. Більш того, у багатьох випадках поліція має волю приймати рішення про те, коли і як використовувати ці повноваження, на власний розсуд» [249, c. 28]. До того ж у 2014 році і в першій половині 2015 року проти України ЄСПЛ виніс 26 рішень, що стосувалися порушення лише ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (заборона катування), з них: 16 рішень – порушення ч. 1 (неналежне поводженням з боку представників держави та відсутність ефективного розслідування); 8 рішень – порушення ч. 2 (неналежні умови тримання під вартою); 2 рішення – порушення ч. 3 (незабезпечення своєчасної та належної медичної допомоги) [248]. Не всі ці рішення стосуються порушень з боку працівників поліції (міліції), але більша їх частина стосувалася саме них. Закріплення в законодавстві про поліцію вказаного принципу є важливим чинником і сприятиме підвищенню правосвідомості в поліцейських, а також утвердженню верховенства права під час виконання НПУ функцій правоохоронного спрямування.

Стосовно принципу дотримання прав і свобод людини, то він є похідним від принципу верховенства права й зумовлює такий характер правовідносин людини і поліції, за якого остання повинна спрямовувати свою діяльність на забезпечення захисту і дотримання конституційних прав і свобод людини. «Без захищеності прав людини не існує верховенства права, а без верховенства права неможливо досягти захищеності прав та основоположних свобод людини» [48, с. 28]. Даний принцип включає у себе положення, які вказують, що форми і методи діяльності поліції не повинні порушувати права і свободи людини [85, c. 126]. Існують різні підходи до його назви, одні іменують його принципом гарантування прав і свобод людини, інші – принципом пріоритету прав і свобод людини, але це не впливає на його зміст.

Однією з найбільш поширених форм порушення прав людини є дискримінація громадян на основі їх національності, расової належності, кольору шкіри, мови та релігії [281, с. 143]. Расизм і ксенофобія – серйозний чинник нестабільності в країнах світу. У зв’язку з цим особливої значущості набуло вироблення дієвої системи заходів з боку органів внутрішніх справ України щодо протидії цим явищам [281, с. 143]. Закріплення в ч. 5 ст. 7 (дотримання прав і свобод людини) Закону про НПУ положення про те, що в діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками, заклало фундамент вироблення ефективної системи таких заходів. Принцип заборони дискримінації передбачає заборону дискримінації не тільки поліцейським під час виконання їх функцій, але і під час відбору кандидатів на службу в центральний орган управління та територіальні органи поліції, що також відображено у ст. 49 Закону про НПУ (вимоги до кандидатів на службу в поліції).

У системі принципів діяльності НПУ важливе місце посідає принцип законності як один із ключових принципів державного управління. Відповідно до п. 41 Доповіді із верховенства права, схваленої на 86-му пленарному засіданні (25–26 березня 2011 р.), Венеціанської комісії (Європейської комісії за демократію через право), принцип законності разом із принципом дотримання прав людини та іншими визнано елементом принципу верховенства права [36, с. 177]. У п. 42 вказаного документа зазначено, що даний принцип означає необхідність неухильного дотримання приписів права (law). Ця вимога поширюється не лише на фізичних осіб, а й на органи влади та їх посадових осіб. Позаяк необхідна умова законності висувається до діяльності посадових осіб, то вона також передбачає, щоб вони мали необхідні права й діяли в межах наданих їм повноважень. Законність також означає, що жодна особа не може зазнати покарання, якщо вона не порушила раніше ухвалених приписів права, що вже набули чинності, та що за порушення закону (the law) має наставати відповідальність. Здійснення приписів права має бути, в рамках можливого, забезпечене практично [36, с. 177–178].

Згідно зі ст. 8 Закону про НПУ [219] під принципом законності розуміють, що НПУ як ЦОВВ повинна діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією й законами України. Працівникові поліції заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Як слушно зазначив С.Ю. Жила, вказаний принцип визначає межі діяльності поліцейського як службової особи, якій дозволено тільки те, що прямо визначене у законі [85, с. 126]. Важливим кроком до реалізації цього принципу стало прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [202], у якому закріплено положення про заборону керівникам видавати, а службовцям виконувати незаконні накази, а також встановлена за це відповідальність. Таким чином, у нормативно-правовому порядку встановлено обов’язок дотримання цього принципу працівниками поліції, які виконують як управлінські функції, так і правоохоронні.

Викладене дає можливість зробити висновок, що закріплені у Законі про НПУ й охарактеризовані принципи за своїм змістом цілком відповідають правам та свободам, гарантованим Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Конституцією України, дотримання яких є вкрай важливим для функціонування відкритого і демократичного суспільства. Також вони є одними з основних засад державного управління, які сприятимуть розвитку НПУ як ЦОВВ у напрямі забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина під час виконання правоохоронних завдань і функцій держави.

Принцип відкритості та прозорості. Відкритість є обов’язком державної влади із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами [58, с. 6]. Вона дає змогу громадянам отримати адекватне уявлення та сформувати критичне судження про функціонування Національної поліції на засадах демократичності [104, с. 44].

Прозорість передбачає встановлення умов, що забезпечують залучення громадян та інших осіб до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістового та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [58, с. 6]. Це допомагає впливати на рішення та діяльність поліції, але з урахуванням обмежень, встановлених чинним законодавством України, зокрема кримінально-процесуальним.

Реалізація цього принципу повинна забезпечуватися шляхом долучення громадськості до добору (конкурсу) в цей ЦОВВ та просування по службі поліцейських. Із положень ст. 51 Закону про НПУ [219] та наказу МВС від 25 грудня 2015 р. № 1631 «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» [222] вбачається, що для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об’єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспектив службового використання в органах поліції утворюються постійні поліцейські комісії. До складу цих комісій входять п’ять осіб, двоє з яких є представниками громадськості, рекомендовані Уповноваженим ВРУ з прав людини, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Поліцейські комісії проводять відбір (конкурс) на службу в апарат, територіальні органи і їх структурні підрозділи, а також конкурс для призначення на вакантну посаду. Тобто в даному разі цей принцип належним чином забезпечує на нормативно-правовому рівні процес відкритості та прозорості під час формування органів поліції і сприяє утвердженню довіри та підтримки населення, адже дає можливість громадянам брати участь в управлінні державними справами.

Водночас у Законі про НПУ не враховано частину важливих умов і вимог з реалізації цього принципу, які були закріплені в Стратегії розвитку ОВС та Концепції першочергових заходів реформування системи МВС, схвалених 22 жовтня 2014 р. розпорядженням КМУ [174; 263]. Зокрема, у Законі про НПУ зазначається, що «поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічного порядку та громадської безпеки» (ст. 9) [219]. Однак зміст терміна «постійне інформування» не досить конкретно визначений, а тому може тлумачитися довільно. Періодичність цього «постійного інформування» може бути один раз на місяць, один раз на квартал, один раз на рік [88]. Також не встановлено види та форми інформування, окрім надання щорічного звіту, передбаченого ст. 86 Закону про НПУ [219]. Положення про Національну поліцію [210] теж не виправило цієї ситуації, оскільки не містить чітких механізмів реалізації принципу відкритості і прозорості. У результаті цього не було враховано в законі таких вимог до цього ЦОВВ, як запровадження публікації повних звітів за основними напрямами діяльності, включаючи плани та результати роботи поліцейських підрозділів, загальний бюджет, розміри та структуру витрат, характеристику персоналу поліції (за віком, рівнем освіти та кваліфікації), кадрові зміни, аналіз основних проблем діяльності. Не було враховано вимог стосовно запровадження новітніх інформаційних технологій для автоматизованого обліку будь-яких звернень громадян і гарантованої реакції персоналу на ці звернення, для аналізу повідомлень громадян про правопорушення та прогнозування криміногенної ситуації, для візуалізації цієї діяльності та інформування громадян у межах інформаційної платформи «Crime mapping» [263]. Ці вимоги, на наш погляд, повинні бути враховані і закріплені саме в Законі про НПУ, що дасть їм можливість реалізуватися та розвинутися у підзаконних, зокрема, відомчих актах.

Принцип відкритості і прозорості має реалізовуватися з урахуванням того, що НПУ є ЦОВВ, який виконує специфічні функції з протидії злочинності, а тому він має поєднуватися із забезпеченням захисту інформації з обмеженим доступом та збереженням таємниці слідства.

Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Його сутність полягає у спільній роботі НПУ та громадськості в питаннях захисту прав та інтересів громадян і вдосконалення функціонування поліції. Він покликаний допомогти виявити, визначити причини та/або умови вчинення правопорушень, налагодити контакти та співпрацю з громадянами у запобіганні й виявленні злочинів, поліпшити планування діяльності поліції тощо. Його дотримання вимагає безперервного діалогу між поліцією й населенням та організації діяльності цього органу виконавчої влади у такий спосіб, щоб викликати в населення бажання допомогти їй у сфері протидії та боротьбі зі злочинністю.

Цей принцип реалізується у статтях 89 та 90 Закону про НПУ [219], нормами яких закріплено, що поліція взаємодіє з громадськістю через підготовку та виконання спільних проектів, програм і заходів для задоволення потреб населення, підтримки правового виховання та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Також передбачено можливість залучення громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов’язків відповідно до нормативно-правових актів України і з урахуванням обмежень, встановлених для доступу до службової інформації та таємниці слідства.

Крім того, цей принцип реалізується у взаємодії поліції з громадськістю у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Аналіз змісту статей 9, 10, 11, 13 Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III [234] свідчить, що громадські об’єднання взаємодіють з НПУ у такий спосіб:

* разом беруть участь у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним правопорушенням і злочинам;
* ведуть профілактичну роботу з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів;
* дають пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню;
* доставляють до органів поліції осіб, які вчинили адміністративні правопорушення;
* інформують органи Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань;
* сприяють поліції у розшуку осіб, які вчинили злочини;
* беруть участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху (перевірка документів, не допуск водіїв у стані алкогольного сп’яніння до керма тощо) та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх;
* спільно з поліцейськими патрулюють і виставляють пости;
* спільно забезпечують охорону громадського порядку під час проведення масових заходів;
* допомагають охороняти природу і пам’ятки історії та культури;
* беруть участь у поліцейських заходах, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень, тощо.

У Законі про НПУ не передбачено здійснення постійного моніторингу потреб вразливих груп населення, які потребують підвищеної уваги та додаткового захисту своїх прав, виявлення до них толерантності та надання їм додаткової допомоги, не передбачено проведення регулярних навчань персоналу з питань роботи з уразливими категоріями населення. Також у законі не врегульовано питання використання НПУ для комунікації з населенням таких інформаційних систем, як соціальні мережі та відеохостинги. У сфері адміністративно-правового регулювання використання вказаних методів взаємодії має нову юридичну природу. Водночас відсутність їх законодавчого закріплення створює проблему розвитку діяльності в цьому напрямі в період, коли такі методи взаємодії стають стандартними каналами соціальної комунікації, за якими здійснюватимуться більшість функцій зв’язку і мовлення.

Практичне удосконалення механізму взаємодії поліції та громадськості також можливе через організацію спільних проектів, програм та заходів. О. Ф. Кобзар виокремлює деякі з них, а саме: 1) проведення спільних наукових досліджень; 2) спільна розробка інструкцій, проектів законів тощо; 3) проведення сумісної експертизи нормативно-правових актів; 4) участь поліцейських у роботі громадських приймалень та центрів правової допомоги населенню; 5) організація і проведення спільних телефонних «гарячих ліній», виступів та публікацій у засобах масової інформації [104, с. 273–274].

Таким чином, існує необхідність продовжувати реалізовувати широкий спектр способів взаємодії НПУ з населенням, що сприятиме підвищенню рівня правосвідомості громадян, довіри їх до поліції, збільшенню ефективності планування діяльності та реалізації цим ЦОВВ функцій правоохоронного спрямування.

Крім цього, у нормі ст. 12 Закону про НПУ [219] запроваджено певну новелу для чинного законодавства України, що регулює правоохоронну діяльність, – принцип безперервності. Законом передбачено, що поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського. Поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань із посиланням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня.

На переконання В. І. Фелика, принцип безперервності полягає в тому, що НПУ здійснює превентивні дії постійно, безперервно та цілодобово, у тому числі під час патрулювання, припинення інших правопорушень та злочинів [277, c. 41]. Водночас деякі вчені-правознавці вважають, що нормативна форма викладу цього принципу могла б бути чіткішою і зрозумілішою. Зокрема, Д. С. Денисюк вказує на те, що деякі аспекти цього принципу є незрозумілими, наприклад: чи можна звертатися до поліцейського по допомогу поза його службою (не під час виконання ним своїх обов’язків); надати допомогу – це його право чи обов’язок; чи буде він нести відповідальність за ненадання допомоги; і чи буде поширюватися на поліцейського соціально-правовий захист, якщо він отримає поранення або ушкодження у таких випадках (поза службою)? [64, с. 67–68].

Можна погодитися з думкою Д. С. Денисюка про те, що деякі аспекти цього принципу є незрозумілими або навіть нерозкритими. Разом з тим деяку чіткість тлумачення принципу безперервності надає присяга працівника поліції. Зокрема, нормою ст. 64 Закону про НПУ передбачено, що особа, яка вступає на службу в поліцію, присягається вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права і свободи людини, честь держави [219]. Тобто працівник поліції у будь-якому разі зобов’язаний охороняти права і свободи людини. Також певну чіткість вносить ч. 2 ст. 18 Закону про НПУ, відповідно до якої поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він обіймає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов’язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції [219].

З огляду на вказане, принцип безперервності, на нашу думку, полягає у тому, що НПУ як орган державної влади функціонує без вихідних та святкових днів, цілодобово, безупинно. Також під цим принципом мається на увазі, що поліцейський незалежно від того, виконує він свої службові обов’язки чи ні, у разі отримання повідомлення або виявлення подій, що посягають на права та свободи, повинен застосувати всі наявні у нього знання та засоби для рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, припинення вчинення кримінального правопорушення і повідомити про це найближчі компетентні органи.

Заслуговує на увагу також те, чи були враховані Законом про НПУ раніше запропоновані науковцями та нормотворцями умови і вимоги з реалізації таких принципів формування НПУ, як деполітизація, демілітаризація та децентралізація, та чи є недоопрацювання. Варто зазначити, що Законом України про НПУ були враховані деякі з них, однак значну частину важливих умов і вимог не було виконано.

Наприклад, принцип політичної нейтральності (деполітизації) одержав закріплення у ст. 10 Закону про НПУ через встановлення в ній заборони використовувати в органах НПУ будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, провадити політичну діяльність, висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження з політичною метою. Також даний принцип частково реалізувався в тому, що НПУ була виділена зі структури МВС України і їй надано функції з реалізації державної політики, а керівником цього ЦОВВ є не міністр, посада якого політична.

Натомість не повною мірою було враховано умови і вимоги щодо розмежування сфер політичного та фахового керівництва і забезпечення сталості керівного складу. Зокрема, ч. 2 ст. 21 Закону про НПУ передбачено, що керівник поліції призначається на посаду і звільняється з посади КМУ за поданням Прем’єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Згідно з ч. 4 ст. 21 Закону про НПУ перший заступник та заступники керівника поліції призначаються на посаду і звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України за поданням керівника поліції [219]. Тобто закріплення за Міністром внутрішніх справ України, посада якого є політичною, повноважень здійснювати відбір кандидатури керівника поліції, висувати пропозиції про його призначення, а також безпосередньо призначати і звільняти його заступників дає можливість міністру впливати на реалізацію державної політики через обраних ним осіб, що позначатиметься на нестабільності керівного складу, діяльність якого залежить від зміни Міністра внутрішніх справ України. До речі, згідно з ч. 2 ст. 18 Закону про ЦОВВ [235] до повноважень міністра у відносинах з ЦОВВ взагалі не входить право погодження призначення та звільнення з посад керівника ЦОВВ та його заступників.

Керівник поліції та його заступники повинні бути професіоналами і мати можливість самостійно реалізовувати державну політику в інтересах всієї держави. Для цього необхідно, щоб вони обиралися та звільнялися незалежними суб’єктами, адже вказане сприятиме підвищенню фаховості, ефективності та стабільності керівного складу НПУ.

Варто зазначити, що в частинах 1 та 2 ст. 19 Закону про ЦОВВ закріплено підхід, згідно з яким призначення керівників ЦОВВ здійснюється на підставі конкурсу, проведеного незалежним суб’єктом. Зокрема, відповідно до положення цієї статті керівник ЦОВВ та його заступники призначаються на посаду КМУ за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби відповідно до законодавства про державну службу [235]. Однак дія Закону України «Про державну службу» [201] не поширюється на осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання (див. п. 17 ч. 3 ст. 3). Тому вважаємо цілком виправданою практику запровадження аналогічного комісійного способу призначення і звільнення керівника поліції та його заступників через проведення конкурсу.

Практичне введення на законодавчому рівні вказаної пропозиції, на нашу думку, можливо здійснити двома альтернативними шляхами. Перший шлях передбачає створення спеціальної незалежної комісії з відбору і звільнення керівників поліції, які мають спеціальні звання. При МВС України вже створювалася Консультативна комісія з відбору голови НПУ [79], яка свого часу проводила конкурс та обрала трьох кандидатів, які були подані на розгляд міністру.

Для практичної реалізації цього шляху необхідно передбачити на законодавчому рівні створення Комісії з питань відбору та звільнення Голови НПУ та його заступників, яка функціонуватиме за аналогією з Комісією з питань вищого корпусу державної служби в частині відбору і звільнення з посад на державній службі, згідно з порядком розробленим і затвердженим КМУ. З огляду на викладене доцільно 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 вважаємо за необхідне 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 відбору і звільнення голови Національної поліції України та 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. Цей шлях є менш організаційно та фінансово складним, адже не передбачає створення нової комісії, розроблення порядку її діяльності та проведення конкурсу, додаткових асигнувань з бюджету. Для реалізації цього шляху, на нашу думку, необхідно 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 доцільно 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».

Запропоновані зміни у законодавство щодо комісійного способу призначення і звільнення голови поліції та його заступників через проведення незалежного конкурсу сприятимуть втіленню на практиці не тільки принципу деполітизації, а принципу демілітаризації, який реалізуватиметься шляхом створення можливості для цивільних осіб, на ряду з тими, хто має спеціальні звання, обійняти посаду керівника чи його заступника у правоохоронному ЦОВВ [304, с. 160].

Принцип демілітаризації проявляється через закріплені в Законі про НПУ положення про те, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг та служіння суспільству, однак закон містить суперечливі йому норми, які закріплюють фактично військові звання для поліцейських (ст. 80 Закону про НПУ). Зокрема, для керівників та рядових поліцейських передбачені звання сержанта, лейтенанта, капітана, майора, підполковника, полковника, генерала, які є аналогічними армійським званням, закріпленим ч. 2 ст. 5 Закону України «Про військовий обов’язок і військову службу» № 2232-XII від 25 березня 1992 р. [195]. Проте поліцейські звання не повинні бути прирівняні до військових звань у військовій сфері. Такі положення Закону про НПУ не сприяють створенню НПУ як ЦОВВ демократичного зразка.

Принцип децентралізації, як принцип формування НПУ, не повною мірою реалізований, оскільки не була створена місцева (муніципальна) поліція з переданням їй частини функцій з підтримки правопорядку (патрулювання громадських місць, дотримання правил торгівлі, паркування транспортних засобів тощо), що було передбачено Стратегією розвитку ОВС та Концепцією першочергових заходів реформування системи МВС, схвалених 22 жовтня 2014 р. розпорядженням КМУ [263]. Реалізація такої вимоги щодо децентралізації дала б можливість оптимізувати систему управління цього ЦОВВ, вивільнити частину людських і фінансових ресурсів та спрямувати їх на розв’язання більш складніших проблем правоохоронного спрямування держави.

Варто зазначити, що незважаючи на доволі ґрунтовне визначення в Законі про НПУ принципів діяльності поліції, їх система, зміст та втілення в практичну діяльність підлягає подальшому вдосконаленню. Це стосується як неврахування деяких умов та вимог з їх реалізації, так і відсутності в системі принципів діяльності НПУ таких важливих принципів державного управління, як професійність, пропорційність і ефективність, доброчесність, а також загальновизнаної засади правоохоронної діяльності – невтручання у приватне життя (поваги до приватного життя), що на міжнародному рівні вважається ключовим у діяльності поліції. Оскільки Україна прагне досягти найкращих стандартів управління органами виконавчої влади та правоохоронної діяльності, то вони мають бути включені до загальної системи принципів діяльності поліції та належно реалізовуватися в правозастосовній практиці.

Принцип професійності. Даний принцип означає запровадження професійного відбору та підготовки кадрів в апарат та територіальні органи поліції, яке супроводжуватиметься розробленням високих стандартів роботи та поведінки поліцейських, з гарантуванням належного матеріального забезпечення. Він передбачає компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення посадовими особами рівня своєї професійної компетентності, підвищення соціального статусу службовців тощо.

У юридичній літературі виділяють такі ознаки професіоналізму працівників поліції: 1) професійну правову культуру [60, с. 67]. О. О. Дякова ідентифікує її як чітке знання та виконання приписів норм права, повага до прав та свобод людини [78, с. 193–194]; 2) здатність успішно та безпомилково здійснювати конкретну правоохоронну діяльність як у звичайних, так і в екстремальних ситуаціях; 3) наявність розвитку в процесі службової (трудової) діяльності [60, с. 67].

Згідно з Національною оцінкою діяльності НПУ за допомогою опитування громадської думки, проведеного Харківським інститутом соціологічних досліджень, серед 19 500 респондентів 39,3 % відзначили непрофесіоналізм працівників поліції [106, с. 10]. Такі результати свідчать про необхідність підвищення рівня професійності працівників НПУ.

Реалізація цього принципу можлива шляхом запровадження: 1) нових критеріїв оцінки і процедури відбору кандидатів. Повинні оцінюватися розумові та фізичні здібності, мотивація і самоконтроль, уміння налагоджувати і підтримувати робочі взаємовідносини, упевненість у власних силах, уміння слухати і спілкуватися, здатність брати ініціативу на себе і підтримувати оптимістичний настрій колег, уміння працювати в групі, здатність засвоювати нові знання і вміння; 2) фіксування іспитів кандидатів на відеоносії; 3) рейтингової системи тестування та відбору кандидатів на службу; 4) просування по службі поліцейських за рішеннями поліцейської комісії; 5) періодичної переатестації кадрів (зі змінами критеріїв атестації) за участю представників громадськості та з урахуванням оцінки населення; 6) двоступеневої процедури конкурсного відбору кандидатів на керівні посади, що полягає в оцінюванні загальної компетенції та компетенції в спеціальних галузях; 7) підвищення зарплати та соціальних пільг (безоплатне медичне страхування, безвідсоткові довгострокові кредити), отримання яких не залежить від суб’єктивних стосунків між керівником та підлеглими; 8) системи службової етики та протидії професійній деформації, з наданням обов’язкової та регулярної психологічної допомоги персоналу з метою запобігання негативним явищам, а також безконфліктної реалізації особистих, службових та державних інтересів; 9) удосконалення системи освіти на основі побудови за ступеневим принципом, що спрямована переважно і надання початкового рівня знань з орієнтацією на набуття професійно важливих умінь та навичок дій у конкретних ситуаціях. Підготовку керівників вищої ланки має здійснювати академія при МВС України; 10) закріплення чітких та зрозумілих дисциплінарних процедур; 11) створення служби внутрішньої безпеки та запровадження методів контролю таких, як технічне відеоспостереження за персоналом протягом робочого часу, періодичні перевірки щодо професійної непідкупності, а також перевірки щодо ризику споживання алкоголю та наркотичних речовин [263].

Принцип пропорційності й ефективності, який має забезпечувати справедливий баланс між захистом індивідуальних прав та інтересів і прав суспільства в цілому [332, с. 169]. Він передбачає вибір розумних, найбільш ефективних заходів для досягнення мети [61, c. 22–28]. Пропорційність впливає на обмеження дискреційних повноважень органів виконавчої влади та їх посадових осіб через встановлення меж втручання в інтереси об’єктів управління з метою недопущення свавілля з боку влади. У свою чергу, ефективність впливає на результат через підбір відповідних методів управління, поліцейських заходів, визначення пріоритетів у діяльності та раціональне використання ресурсів.

Сутність пропорційності та ефективності у діяльності поліції частково відображається в контексті застосування поліцейських заходів (відповідно до ст. 29 Закону про НПУ обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним). Зокрема, застосований поліцейський захід є пропорційним, якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди. Поліцейський захід є ефективним, якщо його застосування забезпечує виконання завдань поліції за найменшої затрати сил, ресурсів та часу [219].

Даний принцип також має реалізовуватися цим ЦОВВ під час підготовки правових актів управління і після їх прийняття через встановлення певних критеріїв, наприклад: визначення цілей правового регулювання акта; необхідність (обґрунтованість) його прийняття; відповідність правових засобів поставленим цілям та інтересам; дотримання законності; раціональність витрат; існуючі ризики; наслідки прийняття акта тощо.

Принцип пропорційності та ефективності є важливим під час застосування заходів правоохоронного спрямування та планування й організації діяльності НПУ як ЦОВВ. Він суттєво впливає на раціональність організації діяльності. На жаль, як і інші, цей принцип не включений до основних принципів діяльності поліції, закріплених у розділі ІІ Закону про НПУ.

Принцип доброчесності. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття доброчесності розглядається як властивість за значенням «доброчесний», висока моральна чистота, чесність. Доброчесний – який живе чесно, дотримується всіх правил моралі. Який є проявом чесності, моралі [35, с. 308]. Доброчесність – це позитивна моральна якість, зумовлена свідомістю і волею людини, яка є узагальненою стійкою характеристикою людини, її способу життя, вчинків; якість, що характеризує готовність і здатність особистості свідомо і неухильно орієнтуватись у своїй діяльності та поведінці на принципи добра і справедливості [272, с. 387].

Відповідно, доброчесність є внутрішньою рисою людини, коли вона дотримується певних морально-етичних цінностей і її дії не суперечать поняттям «чесність» та «справедливість».

Доброчесність державної влади в найбільш загальному вигляді означає високоморальну характеристику її представників [126, с. 213]. Доброчесна поведінка є вищою формою фахового зростання, за якої порядок прийняття рішень під час виконання службових обов’язків та поза сферою публічної служби обґрунтовується серед іншого й способом морально-етичного мислення.

У законодавстві України принцип доброчесності є не тільки оціночним поняттям, яке включає чесність, сумлінність і справедливість. Це і обов’язок представника державної влади. Сутність цього принципу відображена в п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», у якому зазначено, що принцип доброчесності – це спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [201].

Таким чином, у державному управлінні доброчесність полягає як у морально-етичних якостях представника органів виконавчої влади, так і його обов’язку служити чесно, сумлінно і ставити публічний інтерес над своїм власним. Якщо моральні цінності представника влади деградують, це призводить до неналежного виконання своїх посадових обов’язків і до корупції, коли особа використовує надані їй повноваження у власних корисливих цілях, а не в інтересах держави.

У контексті боротьби з корупцією доброчесність – це необхідна складова діяльності державного службовця та працівника правоохоронного органу, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на чесності виконання своїх обов’язків та розпорядження державними ресурсами [176, с. 116].

Принцип доброчесності для НПУ як ЦОВВ полягає в наявності морально-етичних цінностей у працівників поліції, які дозволяють їм виконувати свої службові обов’язки, діючи в публічних інтересах, а не власних. Дотримання цього принципу є запорукою формування довіри до поліцейських та системи органів НПУ в цілому, адже авторитет НПУ залежить від персонального складу даного ЦОВВ.

Цей принцип має реалізовуватися не тільки під час виконання поліцією завдань правоохоронного та управлінського характеру, а також під час навчання поліцейських та відбору осіб на будь-яку посаду в органах поліції. У навчальному процесі відбувається закріплення необхідних якостей службовця, а під час відбору можуть усуватися майбутні ризики недотримання принципу доброчесності.

У науковій літературі виділяють такі вимоги до доброчесності представників державних органів: 1) непричетність до корупції або кримінальних правопорушень; 2) відповідність стилю життя задекларованим доходам та прозорість статків; 3) непричетність до порушення прав людини; 4) дотримання морально-етичних норм [126, с. 214]. Ці критерії також повинні застосовуватися і до працівників поліції, оскільки згідно з Національною оцінкою діяльності НПУ за допомогою опитування громадської думки, проведеного Харківським інститутом соціологічних досліджень, серед 19 500 респондентів 36,8 % вказали на корумпованість працівників поліції [106, с. 10].

Варто зауважити, що Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [204] були затверджені завдання щодо створення доброчесної і не корумпованої публічної служби та правоохоронних органів. Після цього принцип доброчесності був активно інтегрований у систему національного законодавства. Зокрема, у Законі України «Про державну службу» (ст. 4) [201], Законі України «Про прокуратуру» (ст. 19, 46) [225], Законі України «Про Державне бюро розслідувань» (ст. 15, 24, 25) [200], Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» (ст. 13, 27, 28) [218] були закріплені визначення поняття доброчесності, способи та суб’єкти перевірки службовців на дотримання цього принципу. Також Антикорупційною програмою Служби безпеки України на 2018–2020 роки, затвердженою Наказом Центрального управління Служби безпеки України від 19 листопада 2018 р. № 2101 [10], передбачено, що політика Служби безпеки України щодо запобігання та протидії корупції в підрозділах, органах, установах і закладах Служби безпеки України ґрунтується на принципі доброчесності на публічній службі.

З огляду на вказане дотримання принципу доброчесності для більшості державних службовців та працівників правоохоронних органів є обов’язковою умовою служби. Проте ні Закон про НПУ, ні Наказ МВС від 9 листопада 2016 р. № 1179 «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських», ні Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [202] не передбачають застосування цього принципу у діяльності поліції і не встановлюють вимог доброчесності до кандидатів на службу в поліцію. При цьому Закон України «Про державну службу», який закріплює принцип доброчесності, не поширює свою дію на осіб рядового і начальницького складу поліції (п. 17 ч. 3 ст. 3).

Водночас НПУ як ЦОВВ повинна застосовувати принцип доброчесності, адже робота поліції з розслідування кримінальних правопорушень пов’язана зі значними корупційними ризиками, оскільки злочинці не дотримуються жодних морально-етичних засад. Більше того, сама специфіка функціонування будь-якого правоохоронного органу, включаючи НПУ, відрізняється від інших видів публічної служби. Правоохоронні органи мають широкий адміністративний ресурс та право застосування примусу, що несе суттєвий ризик для реалізації правомочностей у власних цілях через незаконний вплив на права та інтереси інших осіб.

На нашу думку, доповнення Закону про НПУ положенням про те, що поліцейські повинні бути доброчесними, із одночасним встановленням відповідних критеріїв дало б можливість вимагати від працівників НПУ дотримання цього принципу під час виконання завдань правоохоронного та управлінського спрямування. Також це суттєво поліпшило б якість підбору кадрів на службу в апарат та територіальні органи поліції.

Принцип невтручання у приватне життя (поваги до приватного життя) характерний для НПУ як органу, що здійснює правозастосовну та правозахисну діяльність. Його суть полягає в тому, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя. Збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу без її згоди не допускається, крім виключних випадків, передбачених законом [116; 119]. Зміст цього принципу також становить закономірне встановлення тієї межі, до якої можливе втручання органів поліції у життя людей, наприклад, коли це спричинено необхідністю захисту прав та інтересів людей і суспільства, наданням допомоги тощо. Безпідставне і незаконне втручання в особисте і сімейне життя людей призведе до неналежної роботи механізмів соціальної саморегуляції, виникнення недовіри до поліції і зниження ефективності виконання функцій НПУ.

У пунктах 41, 42 Додатка «визначення сфери застосування кодексу» до Пояснювального меморандуму до «Європейського кодексу поліцейської етики» [203] підкреслено, що поліцейська діяльність, яка включає втручання в право на повагу до приватного життя, повинна мати правове підґрунтя. Неприпустимим є будь-яке свавільне втручання. Як винятковий захід завжди має розглядатися втручання у приватне життя, який навіть у тих випадках, коли він виправданий, не повинен виходити за межі абсолютної необхідності. Крім того, використання нових інформаційних технологій великою мірою полегшує проведення поліцією операцій. Однак неконтрольоване використання особистих даних може становити порушення прав відповідних осіб на повагу до їхнього приватного життя. Для уникнення будь-яких зловживань під час збору, зберігання й використання особистих даних ця діяльність поліції повинна регулюватися керівними принципами із захисту даних, висвітлених у Рекомендації R (87) 15 Комітету міністрів Ради Європи «Про регламентування використання особистих даних в поліції».

Необхідно зауважити, що після серії терактів 11 вересня 2001 р. на території США у Всесвітньому торговому центрі і Пентагоні у світі набула поширення тенденція втручання у приватне життя через збирання, зберігання та використання інформації про приватне життя особи без її згоди, під ширмою боротьби з тероризмом, злочинністю та епідеміями.

На нашу думку, з метою уникнення подальшого розвитку даної тенденції НПУ у своїй повсякденній діяльності повинна більше звертати увагу на принцип невтручання у приватне життя та на Рекомендації R (87) 15 Комітету міністрів Ради Європи «Про регламентування використання особистих даних в поліції», враховуючи їх значущість. НПУ як правоохоронний орган повинна дотримуватися процедури судового контролю за втручанням у таємницю спілкування та отримання доступу до житла чи іншого володіння особи, передбаченої Кримінальним процесуальним кодексом України, що є частковою гарантією реалізації принципу невтручання у приватне життя.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження можна виділити такий перелік принципів діяльності НПУ як ЦОВВ: 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). При цьому безпосередньо в Законі про НПУ доцільно закріпити деякі з цих принципів через доповнення розділу ІІ статтею 121 «Професійність», статтею 122 «Доброчесність», статтею 123 «Пропорційність і ефективність».

Призначенням цих принципів є спрощення (наскільки це можливо) складних взаємин у поліцейських органах, зменшення можливості зловживання співробітниками поліції своїми службовими правами та обов’язками, встановлення чітких процедур взаємин співробітників між собою, а також із потерпілими і свідками, чіткий розподіл відповідальності між співробітниками [94, с. 167].

Отже, запропонований перелік принципів стосується діяльності НПУ як правоохоронного ЦОВВ. Формування вказаної системи принципів сприятиме глибшому їх розумінню та постійному підвищенню ефективності діяльності поліції, її системи управління, належного правозастосування та зміцнення законності в цілому.

**Висновки до Розділу 1**

Проведена загальна характеристика організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ, дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду дає можливість зробити такі висновки.

1. Під поняттям «поліція» необхідно розуміти самостійний державний орган, який має особливу компетенцію, владні повноваження, що поширюються на суб’єкти, які їй не підпорядковуються, а також має характерну структуру та систему управління й використовує специфічні форми діяльності. Поліцейська діяльність є одним із видів діяльності держави, який спрямований на охорону громадського порядку, особистих і майнових прав громадян. Водночас поліцейська діяльність – це частина правоохоронної діяльності, оскільки правоохоронними є ширше коло суб’єктів і свою діяльність вони можуть здійснювати не обов’язково у формі правозастосування, а поліцейська діяльність завжди пов’язана із застосуванням права.

Передумовами становлення в Україні ЦОВВ правоохоронного спрямування (поліції) і формування правової основи його діяльності, як одного із державних механізмів захисту прав та інтересів суспільства, стали розвиток державно-управлінських відносин в Україні та зближення з правовими системами розвинутих країн через застосування міжнародних норм права і єдиних підходів до розуміння предмета діяльності поліції. Становлення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ розпочалося у 2014 році з підписання Угоди про Асоціацію з ЄС. Після цього був етап напрацювання та затвердження на державному рівні Концепції реформування МВС та Стратегії розвитку ОВС, а Програмою діяльності КМУ та Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» були схвалені принципи формування і діяльності НПУ, а також поставлені завдання з підготовки закону про поліцію. У 2015 році проводилася активна робота над розробленням законодавства, яке врегулювало б роботу поліції. Ключовим етапом становлення організаційно-правового забезпечення НПУ як ЦОВВ було прийняття Закону про НПУ, яким був утворений новий орган – НПУ, що реалізує спеціальні правоохоронні функції держави й має статус ЦОВВ. Закон про НПУ закріпив правові засади організації і діяльності НПУ, що наразі складають систему нормативних актів національного законодавства, які визначають структуру, функції, повноваження, форми і методи діяльності цього органу, а також міжнародно-правових норм, що, у свою чергу, визначають загальні стандарти поліцейської діяльності та взаємодії з іншими державами в правоохоронній сфері.

1. З метою оптимізації та ефективного виконання завдань правоохоронного спрямування НПУ діє у вигляді окремого елементу державного механізму – ЦОВВ, який не входить до структури МВС України і якому передано частину функцій з реалізації державної політики у правоохоронній сфері. Під поняттям НПУ як ЦОВВ слід розуміти елемент державного механізму, утворений КМУ, який бере участь у реалізації державної політики та внесенні пропозицій щодо забезпечення її формування у визначених йому сферах суспільного та державного життя, наділений владними повноваженнями, що поширюються на всю територію України, і несе відповідальність за стан розвитку доручених йому сфер перед профільним міністром та КМУ.

Відповідно до Закону про НПУ систему НПУ як ЦОВВ складають центральний орган управління (апарат) та територіальні органи поліції (головні управління та міжрегіональні органи), які є юридичними особами публічного права. Саме з цими двома основними елементами ототожнюється НПУ. Тобто НПУ як ЦОВВ ототожнюється не тільки з центральним органом управління, а й з територіальними органами, які разом утворюють НПУ як ЦОВВ.

1. За правовим статусом НПУ належить до так званих інших ЦОВВ, відмінних від міністерств. Натомість НПУ не відноситься до служби, інспекції чи агентства, на нашу думку, через недосконалість критеріїв класифікації інших ЦОВВ, а також через реалізацію поліцією широкого спектра специфічних завдань, які не обмежуються одним із таких критеріїв поділу, як реалізація контрольно-наглядових заходів або надання адміністративних послуг чи управління майном. НПУ як ЦОВВ правоохоронного спрямування є найбільш 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.
2. У сучасній правовій науці не вироблено єдиного підходу до визначення мети діяльності НПУ. Нерідко на практиці і в законодавстві мета й завдання діяльності Національної поліції не розмежовуються. Проведений аналіз дає підстави зробити висновок, що метою діяльності НПУ є ефективна боротьба 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, на нашу думку, 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.

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

1. Завданнями НПУ як ЦОВВ є втілення в життя сформованої у нормативно-правових актах та програмах політики держави через розроблення стратегії й 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 України і керівником поліції, чіткість поставлених завдань та якість сформованої політики.

Згідно із Законом про НПУ завданнями НПУ як органу правоохоронного спрямування є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

1. Для ефективної роботи НПУ необхідно, щоб законодавство містило чіткі і зрозумілі принципи права, які є основою будь-якої діяльності. На підставі проведеного аналізу вважаємо, що до системи принципів діяльності НПУ як ЦОВВ мають входити такі: 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). При цьому безпосередньо в Законі про НПУ доцільно закріпити деякі з цих принципів через доповнення розділу ІІ статтею 121 «Професійність», статтею 122 «Доброчесність», статтею 123 «Пропорційність і ефективність». Формування вказаної системи принципів і закріплення частини з них у законі сприятиме глибшому розумінню та постійному підвищенню ефективності діяльності поліції, її системи управління, належного правозастосування та зміцнення законності в цілому.

**РОЗДІЛ 2**

**ЗМІСТ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ**

**2.1 Взаємозв’язок функцій та повноважень у діяльності Національної поліції України**

Реалізація мети даного дисертаційного дослідження обумовлює необхідність проаналізувати функції та повноваження НПУ як ЦОВВ та їх зв’язок, оскільки вони є ключовими елементами, що сприяють чіткому визначенню організаційної діяльності та правового забезпечення будь-якого органу в системі державного управління. За їх допомогою досягається той результат, який прагнуть отримати влада і суспільство від діяльності відповідної структури.

Як відомо, функції є одним із найважливіших елементів, що визначають напрям і зміст діяльності суб’єкта щодо впливу на суспільні процеси. Ю. А. Тихомиров слушно зазначає, що функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб’єкта [271, с. 47]. В. Г. Афанасьєв наголошував, що лише функції визначають структуру, зміст, розподіл ролей, повноважень і відповідальності будь-якого органу [14, с. 146]. У свою чергу, Л. А. Морозова визначає функції як головні соціально значимі напрями діяльності щодо управління суспільством [148, с. 98].

НПУ як ЦОВВ реалізує управлінські функції. В. Б. Авер’янов зазначив, що функції органів виконавчої влади повинні розглядатися як функції управлінської діяльності (або управління). Їх варто розуміти як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [3, с. 258]. Подібної думки дотримується Ю. П. Битяк, який зазначає, що функції управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [7, с. 125]. Тобто органи виконавчої влади виконують функції управління, які визначають зміст і напрям їх роботи, узагальнюють певні види управлінської діяльності та характеризуються відносною однорідністю і цілеспрямованістю.

Під функціями управління НПУ, на наш погляд, необхідно розуміти відносно самостійні та однорідні складові діяльності цього органу, що характеризуються цілеспрямованістю, визначають напрям і зміст його управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності та мають організуючий вплив.

У чинному законодавстві України функції НПУ не були безпосередньо нормативно закріплені. Хоча ще в коментарі Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи до проектів Законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію» ішлося про таку необхідність. Так, у рекомендації № 18 вказано: «статтями 12, 13 та 22 проекту Закону про поліцію має бути визначено функції різних підрозділів та центрального органу управління Національною поліцією» [112]. Враховуючи вказане, слід провести аналіз різних наукових досліджень та законодавства для визначення функцій НПУ.

В адміністративно-правовій літературі функції управління заведено поділяти на кілька видів (груп). В. Б. Авер’янов обґрунтовано зазначає, що «традиційним є поділ на такі види: а) загальні (або основні) функції; б) спеціальні (або спеціалізовані) функції, які відображають специфіку або конкретного суб’єкта управління, або керованого об’єкта; в) допоміжні (або обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій» [3, с. 259]. Такий поділ є універсальним і широко застосовується в будь-яких галузях, оскільки не пов’язаний з певними критеріями систематизації та напрямами дослідження. У зв’язку з цим даний поділ переважно використовується науковцями, які наповнюють його власним змістом залежно від досліджуваних проблем.

Вітчизняні фахівці у галузі права на основі певних критеріїв здійснюють таку класифікацію управлінських функцій: 1) залежно від спрямованості і місця впливу: а) соціально-організаційні (вплив державних органів на об’єкти управління); б) внутрішньо-організаційні (управління усередині державного управлінського апарату); 2) за змістом, характером і обсягом впливу: а) загальні або основні, які є характерними для будь-якого управлінського процесу; б) спеціальні або спеціалізовані (характеризують особливості конкретного суб’єкта чи об’єкта управління, обумовлюються специфікою сфери управління чи діяльності управління); в) допоміжні (сприяють процесам реалізації загальних та спеціальних функцій) [101, с. 52].

Вищенаведені підходи не є вичерпними; окремі вчені-правознавці виділяють такі функції: внутрішні (управління усередині державної управляючої системи), зовнішні (вплив державних органів на об’єкти управління), загальні (ті, що відображають істотні моменти управління), специфічні (відображають особливий спеціальний зміст окремих напрямів управлінської діяльності) [13, с. 120–125]; ексклюзивні (має право здійснювати лише орган виконавчої влади визначеного виду) і уніфіковані або загальні (віднесені до відання як міністерств, так і служб, агентств, інспекцій) [1, с. 136–137]; внутрішньо-організаційні (управління в середині органу державного управління) і зовнішні функції поліції (вплив органу державного управління на об’єкти управління) [66, с. 117] та інші.

З проведеного аналізу вбачається, що в науковій літературі є чимало напрацювань щодо виокремлення груп управлінських функцій, але немає одностайності. У даному разі слушною є думка Д. В. Сіверіна, який зазначив, що розмаїття видової класифікації функцій державних органів є результатом акцентування різними авторами своєї уваги на характері розв’язуваних завдань, ступені їхньої важливості, тривалості здійснення управлінських дій, масштабності впливу органів державної влади, характері об’єкта управління тощо [254, c. 97]. У кожному окремому випадку застосовується індивідуальний підхід, який обирає автор залежно від ситуації.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що діяльність НПУ варто розглядати крізь призму управлінських функцій внутрішньоорганізаційного характеру та зовнішнього характеру. Внутрішньоорганізаційні функції спрямовані на управління апаратом та територіальними органами НПУ як ЦОВВ. Зовнішні функції відображають правоохоронне призначення поліції, обумовлюють особливості реалізації державної політики у відповідній сфері суспільного життя, направлені на об’єкти управління та реалізуються через спеціально визначені повноваження.

До внутрішньоорганізаційних функцій управління зарубіжні фахівці найчастіше відносять: планування, організацію, роботу з кадрами, керівництво і лідерство, контроль [128, с. 22, 34, 76]; інформаційне забезпечення державних органів, планування, організацію, розпорядництво, керівництво, координацію, контроль, регулювання; облік [18, с. 39–43]. Подібного підходу дотримуються й вітчизняні науковці, які до внутрішньоорганізаційних функцій управління відносять: організацію, планування, прогнозування, регулювання, координацію, контроль [101, с. 52]; аналіз, прогнозування, планування, організацію, регулювання, координацію, контроль [274, c. 119].

З огляду на вказане, основними внутрішньоорганізаційними функціями є: організація, планування, координація та контроль. Саме вони дають можливість визначити ключову специфіку управління будь-якої організації, у тому числі НПУ як ЦОВВ. Тому вважаємо за доцільне використати згаданий підхід для встановлення функціональних особливостей НПУ, процес управління в якій схожий до будь-якого іншого органу влади і здійснюється керівником (організовує роботу всієї системи поліції та представляє очолюваний ним орган), його заступниками, керівниками самостійних структурних підрозділів апарату ЦОВВ та керівниками територіальних органів поліції.

Щодо зовнішніх функцій, то необхідно виділяти суто поліцейські функції, оскільки це – сукупність видів діяльності з охорони громадської безпеки та порядку, яка здійснюється НПУ. За своєю природою вони мають змінний характер, бо залежать від мети і завдань функціонування та розвитку органу виконавчої влади, які постійно вдосконалюються відповідно до потреб суспільства. Дані функції реалізуються у конкретних діях уповноважених суб’єктів, тобто поліцейськими, і пов’язані з попередженням та розкриттям кримінальних правопорушень, адміністративних правопорушень, проведенням досудового слідства, захисту прав і свобод людини та здійсненням іншої правоохоронної діяльності. Загалом зовнішні функції визначають правоохоронну спрямованість діяльності поліції і впливають на зміст внутрішньоорганізаційних функцій та організаційно-правове забезпечення цього ЦОВВ у цілому.

Д.С. Денисюк обґрунтовано виокремлює такі правоохоронні функції НПУ: 1) соціальну та сервісну; 2) превентивну та профілактичну; 3) кримінально-процесуальну; 4) оперативно-розшукову; 5) дозвільну; 6) охоронну; 7) матеріально-технічного забезпечення; 8) міжнародного співробітництва; 9) інформаційного забезпечення; 10) науково-методичну; 11) кадрову; 12) соціально-правового захисту [66, с. 115–117]. У свою чергу, Д. М. Ластович, здійснюючи дослідження адміністративно-правових засад надання поліцейських послуг, пропонує виділити такі функції: адміністративну, комунікативну, оперативно-розшукову, виховну, кримінально-процесуальну, профілактичну, соціально-сервісну та охоронну [129, c. 29]. Водночас не можна погодитися з вищенаведеними підходами вчених до переліку правоохоронних (спеціальних) функцій НПУ. На наш погляд, частина із вказаних функцій за своїм змістом не належить до спеціальних (правоохоронних) функцій поліції. Такі функції, як матеріально-технічного забезпечення, інформаційного забезпечення, науково-методична, адміністративна, комунікативна, у своїй більшості характеризують не правоохоронну спрямованість діяльності поліції з протидії злочинності та забезпеченню публічної безпеки й порядку, а стосуються виконання внутрішньоорганізаційних функцій. Крім того, Д. С. Денисюк і Д. М. Ластович для виокремлення поліцейських функцій опиралися на положення ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міліцію» [216], який втратив чинність, та наукове дослідження О. С. Проневича [240, с. 76–81], побудоване на цьому ж законі). Саме у вищевказаних джерелах виділяються адміністративна, превентивно-соціальна (профілактична, соціально-сервісна), оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна (слідча), виконавча та охоронна (на договірних засадах) функції.

Наведений перелік функцій поліції (міліції), на наш погляд, потребує уточнення відповідно до положень чинного законодавства України та нової сутності й змісту поліцейської діяльності. Після прийняття у 2012 році нового Кримінального процесуального кодексу України у законодавстві фактично було змінено підхід до проведення попереднього розслідування у формах дізнання та попереднього слідства. Наразі проведення будь-яких слідчих (оперативних) дій починається із внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та реєстрації кримінального провадження. Більшість методів оперативно-розшукової роботи реалізуються саме з дотриманням норм Кримінального процесуального кодексу України, наприклад за дозволом суду. Тому оперативно-розшукову функцію варто розглядати як підфункцію кримінально-процесуальної, в якій здійснюється основна частина оперативно-розшукової роботи. Функція охорони (надання охоронних послуг на договірних засадах) не повинна здійснюватися поліцією, оскільки вона не є комерційною структурою, створеною для отримання прибутку. Експерти Науково-експертного управління ВРУ з цього приводу зазначили, що здійснення такої функції є підприємницькою діяльністю, оскільки відповідно до чинного законодавства суб’єктом надання послуг з охорони власності та громадян є суб’єкт господарювання будь-якої форми власності, створений та зареєстрований на території України, що здійснює охоронну діяльність на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії (див. ст. 1 Закону України «Про охоронну діяльність»). При цьому поліція стане єдиним оператором з надання послуг на ринку збройної охорони, що не тільки порушує принципи конкурентного законодавства (див. статті 4 та 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції», статті 25 та 27 Господарського кодексу України), але також створює умови для зловживань працівниками поліції своїм службовим положенням [39].

Таким чином, вважаємо за доцільне виокремити такі зовнішні (або правоохоронні) функції поліції: соціально-сервісну, профілактичну (превентивну), кримінально-процесуальну та адміністративно-юрисдикційну.

Реалізація функцій органів виконавчої влади органічно пов’язана з правами та обов’язками, тобто повноваженнями. «Повноваження – це сукупність прав і обов’язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій» [313, с. 590].

«Сукупність прав і обов’язків», як слушно наголошують окремі вчені-правознавці, не варто сприймати лише як набір розрізнених моделей дозволеної та необхідної поведінки. Одна правомочність може одночасно мати риси прав і обов’язків, бути своєрідним правообов’язком. Повноваження позиціонується з правом на певні заходи у взаємовідносинах із фізичними чи юридичними особами, яке за наявності достатніх підстав має бути реалізоване, оскільки його належне втілення – обов’язок перед суспільством і державою [282, c. 138].

Методологічно прийнятним у межах предмета адміністративного права, на нашу думку, є висновок Д. М. Ластовича. Він зазначив, що повноваження будь-якого органу державної влади, у тому числі Національної поліції, варто розглядати як правообов’язок: з одного боку, вони характеризують можливість та здатність уповноваженого суб’єкта в ході своєї діяльності приймати в межах закріпленої за ним компетенції владні рішення та вимагати їх виконання від тих, кому вони адресовані, а з іншого – відображають обов’язок цього суб’єкта перед державою і суспільством, для забезпечення потреб яких він і наділений відповідним колом владних можливостей [129, с. 38].

О. П. Хамходера виділяє три основні риси повноважень: зміст (не обмежується правами); мета (для здійснення покладених функцій); форма (закріплені в належному порядку) [282, с. 138]. Закріплення в належному порядку означає їх визначення Конституцією та чинним законодавством України. Про це зазначено безпосередньо в ч. 2 ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Таким чином, 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 для виконання покладених на неї функцій.

Для належного виконання функції НПУ повинні бути підкріплені повноваженнями, разом вони є невід’ємними елементами змісту управлінської діяльності та у своїй сукупності і взаємодії продукують скоординованість дій і заходів, спрямованих на забезпечення порядку та організованості, необхідних для функціонування і розвитку цього ЦОВВ. Повноваження і функції поліції мають досліджуватися в їх взаємозв’язку та з урахуванням нормативно-правового забезпечення як важливої умови належної організації діяльності [301, с. 186]. Дослідження зв’язку функцій та повноважень варто розпочати з внутрішньоорганізаційних управлінських функцій поліції та повноважень, які надані для їх виконання.

Функція організації, як обґрунтовано зазначається в науковій літературі, забезпечує і сприяє створенню та реорганізації органів управління, формуванню структури апарату управління, управлінських підрозділів, встановленню взаємозв’язків між управлінськими структурами, створенню організаційних механізмів у сферах управління; встановлює взаємозв’язки між керуючими та керованими системами. Організація – це функція, основною метою якої є формування систем, які управляють і якими управляють [131, с. 82]. У вузькому значенні організація – це впорядкування структури органів держави, штатів, персоналу, процесів державного управління [19, с. 40]. Змістом організаційної функції, як слушно зазначає Є. І. Білокур, є побудова системи органів управління, які в найкоротший час та з найефективнішими затратами зусиль здатні виконувати покладені на них завдання [27, c. 130]. У свою чергу, практичним результатом її виконання є затвердження структури органів управління, схеми взаємозв’язків між підрозділами, штатного розпису, положень, здійснення ефективного розподілу повноважень, яке не продукувало б конфлікт інтересів тощо. Кінцевою метою організаційної функції є забезпечення належної організації управлінського процесу.

Для реалізації даної функції НПУ наділена низкою організаційних повноважень, які закріплені в: Законі про ЦОВВ (ч. 2 ст. 18, ч. 4 ст. 19, ч. 2 ст. 20, ч. 6 ст. 21) [235], Законі про НПУ (частини 1 та 3 ст. 14, частини 3 та 4 ст. 15, ч. 1 ст. 22) [219], Типовому положенні про територіальні органи міністерства та іншого ЦОВВ, затвердженому постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 563 (п. 14) [212], та Положенні про Національну поліцію (пункти 9, 11, 13) [210], Положенні про МВС України (п. 11) [208]. Зі змісту цих актів слідує, що саме на Голову поліції покладаються основні повноваження і відповідальність щодо організації роботи підпорядкованого йому центрального апарату та територіальних органів НПУ. Зокрема, він уповноважений:

* організовувати та контролювати виконання в апараті НПУ і його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів КМУ, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції;
* видавати накази організаційно-розпорядчого характеру та організовувати і контролювати їх виконання;
* розподіляти обов’язки між своїми заступниками;
* затверджувати за погодженням з Міністром внутрішніх справ України структуру центрального органу управління та територіальних органів Національної поліції;
* затверджувати штатний розпис апарату центрального органу поліції за погодженням із ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики;
* затверджувати кошторис центрального органу управління поліції за погодженням із ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики, і з Міністром внутрішніх справ України;
* самостійно затверджувати штатний розпис (штат) та кошторис територіальних органів поліції;
* затверджувати положення про самостійні структурні підрозділи апарату НПУ;
* затверджувати чисельність працівників територіальних органів поліції в межах граничної чисельності працівників, визначеної КМУ для територіальних органів ЦОВВ;
* утворювати, ліквідовувати та реорганізовувати за погодженням з КМУ та міністром територіальні органи поліції, як юридичні особи публічного права;
* вносити Міністру внутрішніх справ України пропозиції про утворення територіальних органів поліції, які є юридичними особами публічного права, у межах граничної чисельності поліцейських, державних службовців та працівників Національної поліції і коштів, визначених на її утримання, а також щодо їх ліквідації, реорганізації КМУ;
* утворювати, ліквідовувати, реорганізовувати підприємства, заклади та установи, затверджувати їхні положення (статути), здійснювати інші повноваження з управління об’єктами права державної власності, що належать до сфери управління поліції;
* забезпечувати взаємодію НПУ з відповідальним за взаємодію з ЦОВВ структурним підрозділом апарату МВС України, визначеним міністром;
* утворювати комісії, робочі та експертні групи тощо.

Аналіз вказаних положень чинного законодавства України засвідчив те, що керівництву НПУ надано значну кількість повноважень для виконання функції організації. Попри це існує низка проблем, які негативно впливають на ефективність застосування повноважень. Зокрема, важливим є питання дублювання прав і обов’язків. Повторюються однакові за своїм змістом норми: п. 10 ч. 4 ст. 19 Закону про ЦОВВ «Керівник ЦОВВ розподіляє обов’язки між своїми заступниками» із п. 6 ч. 1 ст. 22 Закону про НПУ та пп. 15 п. 11 Положення про Національну поліцію «Керівник поліції розподіляє обов’язки між своїми заступниками»; абз. 2 ч. 6 ст. 21 Закону про ЦОВВ «Штатний розпис та кошторис територіальних органів ЦОВВ затверджує керівник ЦОВВ» із ч. 4 ст. 15 Закону про НПУ «Штатний розпис (штат) та кошторис територіальних органів поліції затверджує керівник поліції», пп. 28 п. 11 Положення про НПУ «Голова Національної поліції затверджує штатний розпис (штат) центрального органу управління Національної поліції, штатний розпис (штат) та кошторис територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції» та абз. 6 п. 14 Типового положення, затвердженого постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 563 «Штатний розпис та кошторис територіальних органів іншого ЦОВВ затверджує керівник ЦОВВ» та інші. Дублювання у цілому не суперечить загальній нормотворчій практиці, але це часто призводить до нагромадження однакового нормативного матеріалу, інколи до їх різного викладення та залишення поза увагою тих питань, які повинні детальніше врегульовуватися.

Відповідно до п. 31 ч. 4 ст. 19 Закону про ЦОВВ керівник ЦОВВ затверджує штатний розпис та кошторис його апарату за погодженням із ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики. Тобто Голова НПУ погоджує кошторис центрального апарату з Міністерством фінансів України, яке є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової та бюджетної політики (п. 1 Положення про Мінфін, затвердженого постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 375 [209]). Водночас згідно з ч. 3 ст. 14 Закону про НПУ такий кошторис повинен погоджуватися лише з МВС України.

Виходячи із зазначеного, вбачається, що двома нормативними актами те саме питання регулюється по-різному. У результаті цього Голова поліції зобов’язаний погоджувати затвердження кошторису центрального апарату з двома міністерствами (Мінфіном та МВС України). Це призводить до ускладнення управлінського процесу та вповільнення оперативності в роботі. На нашу думку, штатний розпис апарату центрального органу поліції повинен погоджуватися лише з Мінфіном. Тому кошторис, на підставі якого закріплюються кількість штатних одиниць та розмір заробітних плат, теж повинен затверджуватися лише одним указаним міністерством.

Проведений аналіз організаційних повноважень керівництва НПУ дає підстави стверджувати про недостатність у нього повноважень для прийняття самостійних рішень. Зокрема, керівник поліції не може без погодження з Міністром внутрішніх справ України затвердити структуру і кошторис центрального органу управління, а також структуру територіальних органів (ст. 14, ч. 3 ст. 15 Закон про НПУ). За формальною ознакою це не суперечить абз. 1 ч. 6 ст. 21 Закону про ЦОВВ, яким встановлено обов’язок для всіх керівників ЦОВВ погоджувати структуру територіальних органів із профільним міністром. Проте, на наш погляд, дане правило порушує принцип розподілу управлінських повноважень по вертикалі та породжує конфлікт інтересів. Керівник поліції, як і будь-який інший керівник такого рівня, несе відповідальність за належну організацію праці. Тому він повинен мати право самостійно затверджувати структуру територіальних органів, керуючись при цьому вимогами та стандартами з її формування, встановленими КМУ. Дане правило передбачене ч. 4 ст. 11 Закону про ЦОВВ, згідно з якою вимоги щодо формування структури апарату міністерства визначаються КМУ, що обумовлює більш оперативне реагування на нагальні організаційні проблеми із забезпечення правопорядку [302, с. 154].

Усунення наведених недоліків, на нашу думку, дасть можливість керівництву НПУ ефективніше виконувати організаційну функцію, мета якої – побудова управлінського процесу в такий спосіб, щоб у найкоротші строки та з найефективнішими затратами зусиль поліцейські підрозділи були здатні виконувати покладені на них завдання.

З огляду на вищевикладене варто зазначити, що хоча керівництву НПУ надано широке коло повноважень для здійснення організаційної функції, їх неналежне закріплення у нормативно-правових актах створює проблеми реалізації даної функції. Специфіка правоохоронної діяльності НПУ потребує оперативності у вирішенні управлінських питань, відповідальність за які несе саме Голова поліції. У зв’язку з цим пропонуємо зміни до чинного законодавства України з метою надання керівникові поліції достатніх повноважень для виконання організаційної функції.

Для розв’язання окреслених проблем реалізації організаційної функції пропонуємо ч. 3 ст. 14 Закону про НПУ викласти у такій редакції: «Кошторис центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням із ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики». Також ч. 3 ст. 15 Закону про НПУ пропонуємо викласти у новій редакції такого змісту: «Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції відповідно до вимог, встановлених КМУ». Крім того, потрібно привести абз. 2 п. 13 Положення про Національну поліцію у відповідність до вказаних змін і 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 ЦОВВ, що забезпечує формування державної бюджетної політики». Також необхідно привести у відповідність до запропонованих змін абз. 8 пп. 3 п. 11 Положення про МВС України та викласти його у такій редакції: «погоджує структуру апаратів ЦОВВ, діяльність яких спрямовує і координує Міністр», виключивши при цьому словосполучення «а також структуру територіальних органів Національної поліції» [302, с. 154–155].

Стосовно функції планування, то це стрижнева частина усіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов [27, c. 76]. Планування, як функція державного управління, є визначенням напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розроблення цілей і завдань, напрямів розвитку та реформування усієї державно-управлінської діяльності [80, с. 699]. За широкого тлумачення планування – це управлінська діяльність, яка інтегрує в собі функції цілепокладання, прогнозування, аналізу, прийняття рішень, які ще називають підфункціями планування. Прогнозування – це імовірнісна оцінка розвитку об’єкта управління у майбутньому, наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів. Прогнозування досить часто передує плануванню [72, с. 12–13] і здійснюється не тільки органами державного управління, але й науковими інститутами. У свою чергу, цілепокладання полягає не тільки в розробленні основної, поточної і перспективної мети, а й у пошуку відповіді на запитання, як конкретно НПУ як ЦОВВ домагатиметься реалізації поставленої мети.

Як справедливо зазначає О.Ф. Кобзар, планування є найважливішим мобілізувальним елементом, який дає змогу зосередити увагу й зусилля на найактуальніших проблемах громадського порядку, раціонально, збалансовано, адекватно розподілити наявні сили і засоби у вирішенні поставлених завдань, при скоординованій роботі забезпечити ритмічність та інтенсивність, таким чином здійснюючи ефективне реагування [104, с. 136]. Надання відповідей на запитання, що має бути зроблено? До якого терміну? Як саме? Які ресурси для цього необхідні? Який очікуваний результат? Хто відповідальний? – є головним завданням функції планування.

У НПУ як ЦОВВ організацією вирішення поставлених питань уповноважений займатися її керівник через видання наказів та надання доручень своїм заступникам, начальникам структурних підрозділів і територіальних органів. Відповідно до пунктів 4 та 9 ч. 4 ст. 19 Закону про ЦОВВ [235], підпунктів 5 та 6 п. 11 Положення про Національну поліцію [210] керівник поліції подає на затвердження Міністрові внутрішніх справ України плани роботи свого відомства і звітує про їх виконання. Тобто він фактично підписує плани роботи, які подаються міністрові, та контролює їх виконання. Це ж стосується і керівників територіальних органів поліції, які відповідно до абзаців 4 та 6 п. 11 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого ЦОВВ, затвердженого постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 563 [212], вносять міністру та керівнику ЦОВВ пропозиції щодо визначення пріоритетів роботи територіального органу і шляхів виконання покладених на нього завдань, подають на затвердження плани роботи територіального органу (річні, піврічні), а також звітують про їх виконання.

Важливу роль у виконанні функції планування відіграють підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, які діють на центральному рівні у складі апарату поліції та на регіональному рівні у складі головних управлінь в областях, Автономній Республіці Крим, м. Севастополі та м. Києві. Зокрема, в апараті діє Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування. Його робота регламентується наказом НПУ від 27 листопада 2015 р. № 126 «Про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НПУ» [206]. У свою чергу, на місцевому рівні діють управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, які є структурними підрозділами головних управлінь. Їх утворення та діяльність врегульовано наказом МВС від 22 січня 2016 р. № 39 [213]. Підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування для виконання функції планування уповноважені:

* здійснювати збір, оцінювання, аналіз інформації про криміногенну ситуацію, кримінальні правопорушення, порушення публічної безпеки і порядку, інші надзвичайні події та заходи реагування на них;
* організовувати комплексний аналіз стану охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також надання поліцейських послуг;
* вивчати та аналізувати причини й умови, які негативно впливають на ефективність діяльності поліції та розробляти заходи щодо вдосконалення її діяльності;
* готувати комплексні аналітичні матеріали про стан оперативної обстановки в державі, проекти управлінських рішень щодо підвищення ефективності діяльності поліції з протидії злочинності та зміцнення правопорядку;
* виявляти, вивчати, узагальнювати й упроваджувати в діяльність поліції передовий і позитивний досвід з питань управлінської діяльності. Брати участь в організації проведення наукових досліджень у цьому напрямі;
* організовувати і здійснювати поточне й перспективне планування, розроблення планів основних організаційних заходів поліції;
* складати звіти про виконання запланованих заходів та покладених завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності підрозділів поліції тощо.

З огляду на зазначене вбачається, що підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування на чолі з їх керівниками виконують ключову аналітичну і виконавчу роль у реалізації функції планування, для чого їм надано широке коло повноважень.

У процесі аналізу зв’язку функції планування та повноважень, як комплексного процесу, привертає увагу те, що він регламентується лише на рівні відомчих актів. Зокрема, Закон про НПУ та Положення про Національну поліцію не визначають видів планування, вимог до їх змісту, порядку підготовки і погодження планів, термінів, порядку фінансування, відповідальних осіб тощо. Дані питання частково врегульовуються лише на рівні наказів. Для функції планування як стрижневої частини системи управління, що забезпечує стабільність та прогнозованість роботи поліції, це є неприпустимим з наукової і практичної точок зору.

Таким чином, більшість положень про планування діяльності НПУ як ЦОВВ, закріплених у Законі про НПУ, є доволі абстрактними і потребують детального регламентування з метою підвищення ефективності процесу планування та забезпечення стабільності і прогнозованості роботи цього органу влади. Прикладом детального правового регламентування цього питання є британський досвід, який розглядатиметься в підрозділі 2.3 цього дисертаційного дослідження.

Важливою функцією НПУ є координація. В управлінському процесі її використовують як принцип і як метод управління. Координація – це діяльність спрямована насамперед на забезпечення узгодженості дій і рішень, проведення взаємних консультацій та заходів суб’єктів управління всіх ланок, встановлення нових, збереження та вдосконалення існуючих взаємозв’язків між ними. За допомогою координації суб’єкти державного управління однієї або різних ланок узгоджують дії й рішення з метою ефективного розв’язання поставлених перед ними завдань. З одного боку, ця функція покликана синхронізувати та узгодити дії й рішення різних суб’єктів державного управління, а з іншого – правильно та рівномірно розподілити між ними функції [63, c. 202]. О. Є. Луньов зазначав, що координація означає погодження та об’єднання дій з метою найшвидшого та найправильнішого розв’язання завдань з найменшими витратами сил, грошових коштів та матеріальних цінностей [135, с. 148].

Значну роль у координації діяльності НПУ відіграє МВС України, яке спрямовує та координує реалізацію НПУ узгодженої, планомірної, цілісної й ефективної державної політики в таких напрямах, як: протидія злочинності; забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Організаційні та процедурні питання взаємодії НПУ й МВС України регулюються Порядком взаємодії МВС України з ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України, затвердженим наказом МВС України 25 листопада 2016 р. № 1250 [187]. Ним передбачено, що відповідальним у МВС України за взаємодію з НПУ є Управління взаємодії з Національною поліцією, яка має широке коло повноважень, включаючи: організацію опрацювання документів, які надсилаються поліцією до МВС України, та висловлення зауважень та/або пропозицій до них; забезпечення розроблення разом з Департаментом юридичного забезпечення МВС України наказів і доручень міністра та їх погодження з відповідним ЦОВВ; здійснення супроводження спільно з НПУ в Мін’юсті наказів нормативно-правового змісту; забезпечення дотримання встановленого порядку обміну інформацією між МВС України і поліцією, територіальними органами, підприємствами, установами та закладами, що належать до сфери їх управління, і своєчасність її подання тощо. Таким чином, дане управління є основним підрозділом, через який міністр здійснює координацію реалізації державної політики НПУ.

Усередині системи органів НПУ ключова роль з налагодження координаційних відносин із системою МВС України, а також між усіма ланками поліції та іншими суб’єктами, належить керівникові цього ЦОВВ. Відповідно до пунктів 7 та 9 ч. 1 ст. 22 Закону про НПУ [219] та п. 11 Положення про Національну поліцію [210] з цією метою Голова поліції в межах своїх повноважень видає накази й надає доручення (у тому числі координаційного характеру), обов’язкові до виконання всіма співробітниками поліції, забезпечує взаємодію НПУ з відповідальним за взаємодію структурним підрозділом МВС України, визначеним Міністром внутрішніх справ України, забезпечує дотримання встановленого Міністром внутрішніх справ порядку обміну інформацією між МВС України й НПУ та своєчасність її подання, скликає і проводить наради з питань, що належать до компетенції поліції, тощо.

Для ефективного здійснення Головою Національної поліції своїх координаційних повноважень істотне значення має злагоджене функціонування структурних підрозділів його центрального апарату. Департаменти, самостійні управління та відділи Національної поліції у своїй діяльності взаємодіють через проведення спільних нарад, консультацій, наукових конференцій, семінарів, утворення комісій, робочих груп з питань діяльності Національної поліції (пп. 4 п. 6) [210]. При цьому вибір форм координації залежить від напряму спільної діяльності, яка є предметом координаційного впливу [278, с. 168]. Також він обумовлений пропозиціями керівників структурних підрозділів апарату, стану публічної безпеки, її динаміки та структури, а також змісту питань, що можуть бути вирішені за допомогою відповідного організаційного засобу [297, с. 109].

Повноваженнями з налагодження та виконання координаційної роботи наділені різні структурні підрозділи. Одним із ключових є департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування [183], який відповідальний за координацію та узгодження дій підрозділів апарату, територіальних (міжрегіональних) органів, структурних (відокремлених) підрозділів поліції з реалізації державної політики. Саме даний департамент координує питання щодо участі в підготовці та реалізації державних програм, виконавцем за якими є НПУ; організовує колегії, наради керівництва НПУ; організовує і проводить відповідно до планів поліції та доручень її керівництва семінари, наради працівників управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування і підрозділів моніторингу та аналізу; здійснює координацію оперативно-профілактичних заходів, які проводяться за ініціативою поліції у масштабах держави або окремого регіону тощо.

Важливе значення в цьому механізмі має департамент інформаційно-аналітичної підтримки НПУ, який координує діяльність управлінь інформаційно-аналітичної підтримки (або окремо визначених посад з відповідними функціями) органів і підрозділів поліції головних управлінь поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві з питань інформатизації, формування баз (банків) даних, інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також їх підтримання в актуальному стані, у тому числі координація проведення взаємозвірень між цими базами (банками) даних та відомостями Єдиного реєстру досудових розслідувань [67].

У процесі діяльності НПУ виникають координаційні правовідносини з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадськістю, компетентними органами іноземних держав, Інтерполом та Європолом. Як правильно зазначив А. М. Мудров, завданням такої координації є: 1) визначення основних напрямів запобігання злочинності через аналіз структури і динаміки кримінальних правопорушень й прогнозування тенденцій їх виникнення; 2) розроблення, узгодження й виконання спільних дій та рішень з метою своєчасного виявлення, розкриття і попередження кримінальних правопорушень, усунення причин їх виникнення; 3) підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства для підвищення ефективності правоохоронної діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку й протидії злочинним проявам [150, с. 74–75].

Питання зовнішньої координації належать до важливих напрямів забезпечення ефективної поліцейської діяльності щодо підвищення публічної безпеки та створення оптимальних умов для профілактики правопорушень. Однак воно потребує окремого наукового дослідження, оскільки охоплює широке коло відносин різних систем і суб’єктів.

Отже, координація є функцією, що забезпечує злагоджену роботу НПУ як ЦОВВ. Від ефективної і чіткої реалізації даної функції залежать не лише поточні результати діяльності, а й соціальна, фінансова, економічна та адміністративна сфери держави в цілому.

У системі внутрішньоорганізаційних функцій НПУ ключову роль відіграє контроль, реалізація якого вимагає задіяння значного ресурсу цього ЦОВВ. За організаційно-правовою природою контроль необхідно розглядати як систематичну, конструктивну і позитивну діяльність, що має місце як у сфері регулятивних, так і у сфері правоохоронних відносин, що зумовлено тісним зв’язком контролю з процесом прийняття управлінських рішень [52, с. 124].

У Юридичній енциклопедії «контроль (франц. сontrole – перевірка, від старофранц. сontre-role – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо. Є однією з найважливіших функцій державного управління. За об’єктами, суб’єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші види контролю» [312, с. 323]. С. В. Осауленко вважає, що функція контролю характеризується в юридичній літературі як універсальна категорія стосовно всієї управлінської системи, оскільки забезпечує керівний орган інформацією про дійсний стан виконання завдань [167, c. 99].

На переконливу думку В. Б. Авер’янова, контроль, який здійснюється в системі виконавчої влади, його пріоритетний напрям в умовах сьогодення більшою мірою безпосередньо звернено саме на забезпечення ефективності та якості державного управління [190, с. 410]. О. Ф. Андрійко обґрунтовано вказує на те, що за допомогою контролю, який у науці управління називають «зворотним зв’язком», суб’єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки [3, c. 351].

Для забезпечення законності у державному управлінні діє внутрішній контроль, який виконується у відповідних органах їх керівниками, а також виділеними в цих цілях посадовими особами або підрозділами [12, с. 315]. Він має ієрархічний характер, проводиться вищим органом (посадовою особою) щодо підпорядкованого органу чи підлеглої особи. Такий контроль може стосуватися доцільності, необхідності та ефективності дій підконтрольного суб’єкта; під час його здійснення вищий орган може зупиняти, змінювати чи скасовувати неправомірні рішення [3, с. 363].

У НПУ контроль має централізований характер, притаманний органам виконавчої влади. Ключовим суб’єктом контролю в поліції є її керівник, який відповідно до пунктів 2 та 8 ч. 1 ст. 22 Закону про НПУ [219], контролює виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів КМУ, наказів міністерств та скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів поліції.

Суб’єктами контролю також є посадові особи, групи осіб (комісії) або підрозділи, наділені контрольними повноваженнями. На відміну від керівника, який на постійній основі відповідальний за діяльність цього ЦОВВ, такі посадові особи, групи осіб і т. ін. можуть змінюватися залежно від різних ситуацій. Наприклад, Інструкцією з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, затвердженою наказом МВС України від 30 січня 2017 р. № 67 [205], визначено, що наказами керівників на кожному управлінському рівні створюються комісії з проведення інспектувань, контрольних та цільових перевірок. Комісії формуються у складі працівників органів (підрозділів) поліції за напрямами службової діяльності. За рішенням Голови НПУ, його першого заступника або заступників до участі в проведенні перевірки також можуть залучатися (за згодою) фахівці інших ЦОВВ. При цьому цільові перевірки можуть здійснюватися як комісією, так і одноосібно працівником, якому надано право на проведення такої перевірки.

Контролюючі суб’єкти в поліції можуть створюватися ситуативно на кожному управлінському рівні, а їх склад змінюється залежно від напрямів службової діяльності. Для виконання покладених завдань цим суб’єктам надаються необхідні владні повноваження та можливість здійснювати вольовий, інтелектуальний та моральний вплив на підконтрольних. Водночас посадова особа, яка здійснює такий контроль, сама зобов’язана неухильно дотримуватися вимог Конституції та чинного законодавства України. Передумовами дієвого контролю в діяльності НПУ є дотримання суб’єктами контролю Конституції України та законів України, наявність балансу між ланками управління стосовно повноважень і відповідальності, визначення умов прозорої діяльності НПУ та підзвітності громадськості.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що у нормативних актах, які визначають правовий статус цього ЦОВВ, контрольні функції і повноваження зазвичай самостійно не виділяються; вони встановлюються з метою забезпечення реалізації окремих напрямів його діяльності на підставі організаційно-розпорядчих наказів керівництва. Варто погодитися з точкою зору В. Я. Малиновського, який вважає, що контроль є ніби вторинною управлінською функцією; його особливістю є те, що він займає в управлінському процесі особливе місце, оскільки нерозривно пов’язаний з іншими функціями державного управління [137, с. 291].

Об’єктами внутрішньовідомчого контролю є структурні підрозділи апарату центрального органу управління поліцією, міжрегіональні територіальні органи Національної поліції та їх відокремлені підрозділи, територіальні органи поліції та їх підрозділи, а також підприємства, заклади та установи, що належать до сфери управління НПУ (п. 1 розділу 2 Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції) [205]. Об’єктом контролю можуть бути і самі суб’єкти, оскільки вони є частиною механізму реалізації державної політики, а контрольна діяльність у кінцевому рахунку спрямована на підвищення ефективності державного управління у відповідній сфері.

Власне специфіка об’єкта, який контролюється, є визначальною під час встановлення напрямів і форм контролю. Аналіз наукових досліджень у сфері державного управління [190, c. 411] дає можливість виокремити в НПУ такі основні напрями контролю: контроль за цільовим та раціональним використанням фінансових, матеріальних і трудових ресурсів, ефективністю та економічністю діяльності адміністративного апарату поліції; контроль за добросовісністю виконання посадових та службових обов’язків; контроль за комплектуванням управлінського апарату та поліцейських підрозділів; підвищення рівня професійної підготовки співробітників; контроль за відповідністю адміністративної діяльності, її форм і методів правовим і етичним нормам; контроль за правозастосуванням та за дотриманням прав і законних інтересів громадян у процесі виконання завдань.

Найбільш відомою та дієвою формою контролю є особистий контроль керівника. Як доречно зазначав В. О. Климов, контрольна функція безпосередньо випливає з природи (змісту) роботи керівника як особи, відповідальної за ефективне функціонування керованими ним об’єктами [102, с. 31]. Відповідальність керівника за діяльність підлеглих обумовлює його контрольні повноваження, тобто право отримання інформації про їхню роботу та корегування їхніх дій. Контроль керівника має універсальний характер щодо підлеглих йому осіб. Керівник збирає необхідну йому інформацію, аналізує її, вирішує питання щодо застосування відповідних заходів впливу [287, с. 912]. Він наділений правом попереднього, поточного та наступного контролю діяльності співробітників. О. Л. Чернецький небезпідставно стверджує, що завдяки попередньому, поточному та наступному контролю перевірка має всеохопний характер, поширюється на всі напрями діяльності підлеглих у межах виконання останніми службових функцій. У разі такого контролю можна негайно усунути виявлені недоліки [287, с. 912].

Вказана форма контролю передбачає застосування керівництвом НПУ різних способів, зокрема: вивчення звітності, особистий контроль, інспектування, огляд, ревізія, інвентаризація тощо.

Як слушно зазначає М. А. Комзюк, під час заслуховування на різних нарадах звітів об’єктів, які контролюються, і їх галузевих служб про виконану роботу та її результати, керівник має можливість ознайомлюватися зі станом справ у підлеглих йому підрозділах, вимагаючи, у разі необхідності, більш детальної та всебічної інформації щодо певного напряму діяльності або вжитих заходів, за допомогою чого і виконується функція контролю [113, c. 56]. У разі особистого контролю керівник поліції здатний здійснювати візуальне спостереження, хронометраж витрат часу на виконання елементів робочих завдань, безпосередньо гласно і негласно (таємно) контролювати. Інспектування передбачає право на перевірку службової діяльності органів (підрозділів) поліції за всіма напрямами роботи (п. 2 розділу 1) [205]. Його проведення дає можливість керівництву одержати найбільший обсяг інформації про роботу органу, який перевіряють. Під час оглядів здійснюється перевірка служб та підрозділів поліції за одним або кількома видами діяльності. У процесі ревізії перевіряється фінансово-господарська діяльність. Ревізії можуть бути повні і часткові, фактичні та документальні, а також змішані. Мета ревізії – визначити законність, правильність та доцільність фінансово-господарської діяльності підрозділу поліції. У ході інвентаризації проводиться перевірка наявності та стану майна, закріпленого за органом у кількісному та номенклатурному вираженні за станом на відповідне число або у зв’язку з прийомом-передачею матеріальних цінностей у разі заміни матеріально відповідальних осіб [34, с. 494; 287, с. 912].

Реалізацію в НПУ кожного із вказаних способів контролю можна визнати ефективною в тому разі, якщо вони здатні: гарантувати надання керівнику інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень; вчасно сигналізувати про виявлені в системі недоліки; забезпечити попередження негативних явищ у роботі підлеглих; позитивно вплинути на ініціативу працівників, поліпшити роботу, сприяти у визначенні засобів та способів її реалізації [8, c. 137].

Отже, контроль має суттєве значення для функціонування Національної поліції. Якби система цього ЦОВВ була позбавлена контрольних повноважень, то вона не змогла б функціонувати. Для його здійснення НПУ надані різні інструменти. При цьому вона не обмежена правом розробляти додаткові форми і методи контролю, потреба в яких виникає у ході діяльності [296, с. 202].

Правоохоронне призначення НПУ характеризують передусім реалізацією спеціальних (зовнішніх) функцій, однією з яких є соціально-сервісна функція, яка відображає задекларований характер і спрямованість діяльності сучасної поліції, направлену на зміну пріоритетів її діяльності з державно орієнтованих на соціально орієнтовані. Дана функція набула особливої актуальності після виникнення небезпеки соціальної ізоляції поліції в державі зразка 2014 року та обумовлена необхідністю «завойовувати повагу населення неупередженим слугуванням закону, готовністю надати послугу кожному, незалежно від соціального стану, ввічливістю поведінки і самопідтвердженістю при захисті життя і майна громадян»  [177, с. 26].

Характеризуючи цю функцію з соціальної точки зору, О. С. Проневич зазначає, що соціальна функція держави полягає у вжитті заходів із задоволення соціальних потреб людей, у тому числі й забезпечення захисту соціуму від існуючих загроз у галузі внутрішньої безпеки. Діяльність поліції (міліції) апріорі є соціально орієнтованою та соціально значущою, спрямованою на вирішення питань соціальної патології. Соціально-сервісний напрям діяльності поліції реалізується виключно на безоплатних засадах у контексті виконання загальносоціальної функції держави через усунення існуючих загроз для безпеки населення (зі зміщення акцентів на рівень територіальних громад), надання консультацій громадянам у межах компетенції (у тому числі й у галузі конфліктології), надання дієвої та фахової допомоги населенню в усуненні наслідків стихійних лих або екологічних катастроф, проведення цільової роботи на основі персонального підходу з окремими вразливими категоріями населення з метою поліпшення їх соціальної адаптації та усунення і попередження існуючих ризиків для їх безпеки [240, с. 81].

Подібний підхід частково підтверджений у Законі про НПУ. Зокрема, згідно зі ст. 2 цього закону поліція надає в межах, визначених законом, послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [219]. На підставі аналізу Закону про НПУ (ст. 18, 23, 22) [219] та Положення про Національну поліцію (п. 4) [210] можна зазначити, що для реалізація соціально орієнтованого напряму діяльності поліція наділена правами та обов’язками щодо:

* вжиття всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної допомоги, особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров’я;
* організації та здійснення заходів щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та ліквідації їх наслідків;
* контролю за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням у дитячому середовищі, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі;
* вжиття заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі;
* вжиття заходів для визначення осіб, які нездатні через стан здоров’я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе, встановлення особи за невпізнаним трупом;
* участі в межах повноважень, передбачених законом, у здійсненні заходів, спрямованих на соціальну адаптацію осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі.

Із соціальної точки зору вказана функція передбачає повноваження НПУ надавати на безоплатній основі фізичним особам різного роду допомогу, передбачену законом, якої потребує людина і не може належним чином сама собі надати.

Дану функцію НПУ варто також розглядати з точки зору сервісної діяльності. Саме термін «сервіс» має іншомовне походження. У підручнику з латинської мови слово «servio» в перекладі з латинської означає «служити», а в перекладі з німецької «servis» – «обслуговування» [99, с. 182]. Н. І. Ведмідь зазначає, що термін «сервіс» у перекладі з англійської мови (service) означає «служба» або «обслуговування» [33, c. 51].

Сервісна функція поліції повинна бути спрямована на служіння потребам осіб та надання різного комплексу і виду послуг. Тобто надання Національною поліцією платних послуг дозвільного характеру теж свого роду є служінням потребам населення в ході відносин, врегульованих нормативними актами. Як слушно зазначив Д. М. Ластович, керуючись адміністративним законодавством, працівники поліції надають послуги, вступають в адміністративно-правові відносини з підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими особами і громадянами [129, с. 29]. У свою чергу, Ю. П. Біла-Тюріна зауважує, що Національна поліція є суб’єктом надання адміністративних послуг, які у своїй переважній більшості реалізуються в межах дозвільної системи МВС України [25, c. 52].

Відповідно до Закону про НПУ (ст. 23), Положення про Національну поліцію (п. 4) та Переліку платних послуг, які надаються підрозділами МВС, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, затверджених постановою КМУ від 4 червня 2007 р. № 795 (зі змінами, внесеними постановами КМУ № 1098 від 26 жовтня 2011 р. та № 1077 від 12 грудня 2018 р.) [223], Національна поліція уповноважена:

* видавати відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів;
* оформлювати та видавати дозволи на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів, документи щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів;
* у випадках, визначених законом, видавати та погоджувати дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху;
* видавати дозволи та ліцензії на придбання, зберігання, використання, виробництво, торгівлю та ремонт зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система;
* видавати ліцензії на провадження діяльності, пов’язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонування мисливських стендів;
* видавати ліцензії на надання послуг з охорони власності та громадян;
* підготовлювати і видавати технічні умови на розміщення об’єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми тощо.

Отже, соціально-сервісна функція Національної поліції передбачає надання послуг безоплатного та платного характеру, які спрямовані на задоволення потреб населення, без мети отримання прибутку, а для покриття витрат, пов’язаних із виконанням такої функції. Обсяг повноважень для її реалізації чітко регламентується чинним законодавством України.

Важливою спеціальною (зовнішньою) правоохоронною функцією поліції є профілактична (превентивна), яка тісно пов’язана з соціально-сервісною функцією і спрямована на запобігання вчиненню правопорушень. На переконання переважної більшості правознавців, стратегічним напрямом еволюції органів правопорядку є перехід від реактивного способу впливу на злочинність до утвердження концепції проактивної діяльності [243, c. 639–640]. Профілактична (превентивна) функція передбачає служіння населенню через зайняття поліцією проактивної позиції стосовно постійної профілактики соціальної напруги та попередження злочинів за допомогою розв’язання проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері забезпечення безпеки [142, c. 7]. Також дана функція передбачає відхід від репресивної (інтервенційної) державної політики у правоохоронній сфері, визнання особливої соціальної значущості проблеми протидії правопорушенням, налагодження тісної взаємодії державних і комунальних суб’єктів поліцейської діяльності з інститутами громадянського суспільства у здійсненні роз’яснювально-превентивної діяльності для коригування деструктивної поведінки окремих громадян й усунення чинників, що детермінують правопорушення [243, c. 639–640]. Профілактична (превентивна) функція поліції, таким чином, відіграє роль одного з основних засобів протидії правопорушенням.

Термін «профілактика» походить від грецького слова «prophylaktikos – запобіжний» [269, c. 569]. У буквальному значенні цей термін слід розуміти як сукупність заходів, здійснення яких спрямовано на запобігання виникненню та поширенню певних негативних явищ [238, с. 125]. Профілактика правопорушень – це діяльність з виявлення та усунення причин правопорушень, окремих їх видів і груп, конкретних правопорушень з недопущення їх завершення на різних етапах розвитку протиправної поведінки [144, с. 13].

Як слушно вказує Я. І. Гілінський, профілактику злочинів варто розглядати як аналогію попередженню та превенції [46, c. 345]. В Юридичній енциклопедії превенція (від лат. praeventio – випереджаю, попереджаю) тлумачиться як попередження, запобігання [314, с. 21]. Аналізуючи значення слова «превенція», Н. І. Дідик відмітила, що у праві превентивними заходами вважають профілактичні та інші заходи, спрямовані на запобігання кримінальним правопорушенням та іншим правопорушенням [74, с. 190].

Загалом профілактична (превентивна) функція полягає в запобіганні найпоширенішим загальнокримінальним злочинам та адміністративним правопорушенням (таким як хуліганство, крадіжка, злочини і правопорушення, що їх вчиняють на ґрунті повсякденних негараздів тощо), а також у виявленні причин, умов вчинення злочинів і правопорушень та вжитті заходів щодо їх усунення [267, c. 215]. Варто усвідомлювати, що дана функція не обмежується лише запобіганням вчиненню протиправних дій, а й включає комплекс заходів та програм за участю соціальних інститутів для налагодження взаємовідносин з населенням та розвитку його правосвідомості.

Зокрема, Д. П. Калаянов зазначає, що поширеною є ситуація, коли громадяни, які володіють тією чи іншою інформацією про вчинений злочин або такий, що готується, на підставі якої можна попередити злочин або викрити злочинця, не прагнуть співпрацювати з поліцейською організацією й надати цінну оперативну інформацію. Дана обставина пов’язана з кількома причинами: іноді громадяни думають, що інформація, якою вони володіють, не актуальна для поліції, оскільки поліція даною інформацією вже володіє або криміналістична цінність інформації мала; іноді вони не мають уявлення, як і з ким контактувати із цього приводу в поліцейській організації або відчувають незручність під час відвідування поліцейської дільниці. Часто громадяни не надають актуальні відомості, оскільки відчувають свою незахищеність – адже немає гарантій, що дані про особистість свідка не вийдуть за межі поліцейської дільниці й не стануть надбанням криміналітету; аналогічні проблеми помсти з боку злочинців виникають й у разі співробітництва свідків злочину [94, с. 58].

Для подолання вказаних причин необізнаності та недостатньої вмотивованості населення до співробітництва чинним законодавством України передбачено обов’язок НПУ здійснювати свою діяльність у тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об’єднаннями на засадах партнерства [219, ст. 11]. Для цього НПУ уповноважена реалізовувати з громадськістю спільні проекти і заходи, пропагувати правове виховання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності (ст. 89) [219]. Проведення таких дій спрямоване на виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов’язків, відповідальності перед суспільством, що прямо передбачено ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення [109].

У переважній більшості профілактика правопорушень здійснюється у рамках адміністративної діяльності поліції – підзаконної, цілеспрямованої виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених суб’єктів [240, c. 80]. Основне «навантаження» з організації і проведення загальної та індивідуальної профілактики (превенції) зазвичай покладається на дільничних офіцерів поліції та працівників патрульної поліції. Для виконання цієї функції Законом про НПУ [219], Положенням про Національну поліцію [210], Положенням про Департамент патрульної поліції, затвердженим наказом НПУ від 6 листопада 2015 р. № 73 [184], Інструкцією з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженою наказом МВС України від 28 липня 2017 р. № 650 [92], та іншими нормативно-правовими актами поліцейські наділені такими повноваженнями:

* здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;
* взаємодія з населенням, територіальними громадами та громадськими об’єднаннями на засадах партнерства для задоволення їхніх потреб та поліпшення ефективності виконання завдань поліцією;
* виявлення причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;
* вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;
* регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі тощо.

Якісне і змістовне виконання НПУ вказаних правоохоронних повноважень гарантує ефективне запобігання правопорушенням, оскільки профілактика (превенція) спрямована на те, щоб виявляти й усувати умови і фактори, які сприяють їх вчиненню або спонукають до них.

До спеціальної (зовнішньої) правоохоронної функції поліції належить також кримінально-процесуальна функція органів НПУ. Її реалізація передбачає своєчасний початок і неупереджене провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень, застосування засобів забезпечення кримінального провадження, організацію та реалізацію взаємодії слідчого з оперативним співробітником, обізнаними особами, прокурором тощо, належне тактико-технічне забезпечення проведення гласних та негласних слідчих (розшукових) дій і т. ін. [238, с. 128].

Правовою основою реалізації цієї функції передусім є КПК України. Відповідно до його положень поліція в межах реалізації кримінально-процесуальної функції проводить розслідування кримінальних проваджень. Згідно з ч. 1 ст. 2, п. 10 ч. 1 ст. 3 КПК України [124] кримінальне провадження – це досудове розслідування і судове провадження, процесуальні дії у зв’язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність. Завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного й неупередженого розслідування.

Вищевикладене дає підстави для висновку, що кримінально-процесуальна функція НПУ – це процесуальний напрям діяльності, пов’язаний із досудовим розслідуванням кримінальних проваджень, пошуком і фіксацією фактичних даних про протиправні діяння, проведенням слідчих (розшукових) дій у зв’язку із вчиненням діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність.

Законодавством України поліції надана низка повноважень для реалізації зазначеної функції, а саме:

* здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення або події;
* внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань;
* здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності;
* вивчення, узагальнення позитивного досвіду досудового розслідування, упровадження його на практиці та розроблення сучасних методик розслідування окремих видів кримінальних правопорушень;
* здійснення заходів контролю за місцезнаходженням осіб, які в установленому законом порядку зобов’язані носити електронні засоби контролю;
* розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти та інших осіб у випадках, визначених законом;
* здійснення оперативно-розшукової діяльності відповідно до закону тощо.

Обсяг повноважень для реалізації кримінально-процесуальної функції є доволі широким і регламентується не лише Законом про НПУ і Положенням про Національну поліцію, а й КПК України [124], Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII [220], Положенням про органи досудового розслідування НПУ, затвердженим наказом МВС України від 6 липня 2017 р. № 570 [185], та іншими актами.

Саме в межах кримінально-процесуальної діяльності реалізується той обсяг правоохоронних повноважень Національної поліції у сфері протидії злочинності, котрий пов’язаний із виявленням та припиненням кримінальних правопорушень, встановленням та затриманням причетних до їх організації та виконання осіб, а також контролем за підозрюваними.

Окрім кримінально-процесуальної функції визначальною для поліції також залишається адміністративно-юрисдикційна. Юрисдикція, як відомо, це – коло повноважень особи або органу з правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з розв’язання спорів та застосування санкцій відповідно до закону. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції – одна з важливих складових адміністративної діяльності поліції, змістом якої є визначений законом порядок здійснення процесуальної діяльності, пов’язаної з виявленням, припиненням правопорушення, розслідуванням, розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, винесенням по них законних і об’єктивних постанов про адміністративну відповідальність та їх виконанням [118, c. 8].

Адміністративна юрисдикція НПУ є різновидом як правозастосування, так і правоохоронної діяльності, оскільки «генетично» пов’язана з реалізацією виконавчої влади, з формами реалізації права і найбільш – із примусовим способом правозастосування, з його правоохоронною формою [51, с. 25].

Для виконання цієї функції НПУ наділяється широким колом повноважень, у рамках яких вона реалізує надане їй право притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень. Наприклад, відповідно до ст. 222 КУпАП органи Національної поліції уповноважені розглядати справи про порушення: громадського порядку, правил дорожнього руху, правил паркування транспортних засобів, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів тощо [109]. Вказаний перелік справ не обмежується лише зазначеною статтею. Детальніше узагальнювальні повноваження поліції визначаються у ст. 23 Закону про НПУ [219], згідно з якою вона наділена такими основними повноваженнями:

* вжиття заходів з метою виявлення та припинення адміністративних правопорушень;
* здійснення реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події;
* вжиття заходів, спрямованих на усунення загрози життю та здоров’ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення;
* у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;
* доставлення у випадках і порядку, визначених законом, осіб, які вчинили адміністративне правопорушення тощо.

У рамках виконання вказаних повноважень також передбачається право поліцейських збирати й оцінювати матеріали (а також докази), здійснювати кваліфікацію правопорушень. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органу поліції (посадової особи) завершується винесенням юридично-владного рішення (акту) щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права.

Варто зазначити, що юрисдикція поліції має свої особливості порівняно з адміністративною юрисдикцією інших органів та судовою юрисдикцією. В юридичній літературі до характерних рис адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції відносять такі:

* юрисдикція поліції завжди є адміністративною, тобто здійснюється тільки спеціально уповноваженими підрозділами та посадовими особами (див. статті 222 та 255 КУпАП);
* найважливішим у здійсненні юрисдикційних повноважень поліції є забезпечення нею правоохоронної діяльності в особі уповноважених органів та посадових осіб [118, с. 9].

О. Ю. Горбунова до особливостей адміністративно-юрисдикційної функції поліції відносить: широке коло суспільних відносин, що охороняються адміністративно-юрисдикційним способом; великий обсяг прав щодо накладання адміністративних стягнень порівняно з іншими суб’єктами юрисдикції; широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних справ; право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [51, с. 26].

Вказані особливості адміністративно-юрисдикційної функції НПУ відокремлюють її від юрисдикції інших державних органів, визначають особливий характер і призначення поліції в системі органів виконавчої влади. Ефективне використання можливостей цієї функції сприяє відчутному впливу на стан правопорядку в суспільстві.

Вищевикладене дає підстави констатувати, що спеціальні (зовнішні) функції НПУ реалізуються в конкретних діях уповноважених осіб через спеціально визначені повноваження. Порядок виконання повноважень чітко регламентований законодавством, і його недотримання тягне за собою нелегітимність юридично владних дій поліції і неефективність реалізації таких функцій у цілому.

У контексті дослідження питань функцій та повноважень НПУ варто звернути увагу на проблеми з правом прийняття Головою поліції одноособових правових актів управління. Зокрема, на ефективне виконання управлінських функцій Національної поліції негативно впливає відсутність у Голови повноважень видавати адміністративно-правові акти, які забезпечують умови реалізації посадовими та службовими особами своїх прав та виконання покладених на них обов’язків. На цьому також наголошував П. В. Овсянніков, підкреслюючи, що вся підзаконна нормативна база, якою керуються поліцейські, затверджується не Нацполіцією, а МВС України [160, с. 21]. Аналіз наукової літератури та законодавства про НПУ дає підстави для твердження, що дана позиція є обґрунтованою з огляду на таке.

Нормою ст. 22 Закону про НПУ [219] передбачено, що керівник поліції підписує накази. При цьому в спеціальному законі про НПУ не уточнено, якого характеру накази може видавати Голова поліції. О. Ю. Салманова зазначає, що донині на рівні національного законодавства не було прийнято акту, який унормовував би таку діяльність поліції [251, c. 138].

В адміністративно-правовій науці вважається, що накази міністерств та інших ЦОВВ – це акти відомчого (галузевого) характеру, які видаються міністром, керівником іншого ЦОВВ в одноосібному порядку [3, c. 141]. Тобто, здійснюючи свою діяльність, Голова НПУ видає акти управління, які є юридичним відображенням управлінських рішень.

О. В. Константий вважає, що правовий акт управління – це засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб’єкта виконавчої влади, направлене на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації завдань і функцій державно-управлінської діяльності. За юридичними властивостями правові акти управління поділяють на нормативні та індивідуальні. При цьому автор відмічає такі ознаки нормативних актів: безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права; містять правила поведінки, що регулюють державно-управлінські відносини; розраховані на тривале (неодноразове) застосування; не визначають конкретного (персоніфікованого) адресата [117, c. 28].

Переважно актами ЦОВВ нормативно-правового характеру є ті, що затверджують статути, положення, правила та інструкції, які містять адміністративно-правові норми. Вони є свого роду проявом реалізації його правотворчих функцій, найбільш поширеною формою встановлення і перебування адміністративно-правових норм.

Натомість індивідуальні правові акти в юридичній науці визначають як найбільш поширену форму діяльності органів виконавчої влади, що пов’язана із застосуванням норм права; рішення компетентних органів управління, згідно з якими виникають, змінюються чи припиняються правовідносини між персоніфікованими суб’єктами адміністративного права. Індивідуальні акти мають характерно виражений правовиконавчий характер, тобто є такими, що закріплюють юридично владні волевиявлення органів виконавчої влади. Найяскравішим прикладом індивідуального акту може розглядатися наказ керівника про призначення тієї чи іншої особи на певну посаду в апараті управління [117, c. 29].

З огляду на те, що в Законі про НПУ не уточнено, якого правового характеру може видавати накази Голова поліції, то, на нашу думку, він повинен мати право приймати правові акти управління нормативного та індивідуального характеру.

Насправді він не має таких прав. Зокрема, Законом про ЦОВВ (ч. 1 ст. 23) [235] та Положенням про Національну поліцію (п. 9) [210] уточнюється, що керівник цього ЦОВВ видає накази лише організаційно-розпорядчого характеру. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 16 Закону про НПУ [219] саме Міністр внутрішніх справ України забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує й подає на розгляд КМУ розроблені поліцією та МВС України проекти законів, актів КМУ з питань діяльності поліції. Аналіз діючих інструкцій, положень і т.п., які стосуються діяльності НПУ та взаємодії її підрозділів, свідчить, що практично всі вони затверджені міністром.

Отже, будь-які нормативно-правові акти (накази, положення, правила, інструкції і т. ін.), які стосуються діяльності НПУ та встановлюють адміністративно-правові норми (правила поведінки), визначають діяльність поліції і підпорядкованих йому структур, конкретизують норми права більш загального характеру, роз’яснюють порядок застосування закону чи іншого акту більшої юридичної сили, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм реалізації правових норм, повинні затверджуватися саме МВС України. Фактично міністр приймає нормативно-правові акти НПУ, які передбачають державну реєстрацію (правову експертизу) в Мін’юсті відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. № 731 [207]. У свою чергу, це негативно впливає на своєчасність правового регулювання правоохоронної діяльності поліції стосовно сучасних потреб громадян, які зазвичай швидко змінюються.

Наступна проблема полягає в недостатності повноважень у Голови поліції самостійно приймати накази організаційно-розпорядчого характеру. Вище зазначалось, що керівник НПУ без погодження з Міністром внутрішніх справ України не може: затверджувати структуру центрального органу управління; затверджувати кошторис центрального органу управління; створювати, ліквідовувати та реорганізовувати територіальні органи поліції; призначати на посади та звільняти з них керівників територіальних органів поліції; затверджувати структуру територіальних органів. Тобто Голова поліції одноособово не може видавати накази із вказаних питань. Крім того, міністр може порушувати перед КМУ питання щодо скасування актів цього ЦОВВ повністю або в окремій частині (п. 11 ч. 2 ст. 18 Закону про ЦОВВ).

Таким чином, Голова поліції не має повноважень самостійно видавати певні акти організаційно-розпорядчого характеру. Оскільки поліція є ЦОВВ, який виконує спеціальні функції правоохоронного спрямування, то її керівник повинен бути наділений хоча б правом одноособово, без погоджень з міністром, приймати акти організаційно-розпорядчого характеру, при цьому лише повідомляючи про це профільного міністра. Якщо прийнятий акт не відповідатиме законодавству, КМУ має право скасувати його, або будь-яка особа, права якої порушив такий акт, має право звернутися до суду для його скасування. У разі визнання такого акту незаконним керівник може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що НПУ як ЦОВВ, який реалізує державну політику у відповідній сфері, обмежена у праві самостійно приймати правові акти управління, які, на переконливу думку Н. В. Александрової, є провідною формою реалізації завдань, функцій та компетенції органів виконавчої влади. Саме за допомогою таких актів досягається упорядкованість і стабільність адміністративно-правових відносин та їх розвиток [3, c. 272]. У сучасних умовах відсутність центру прийняття управлінського рішення в НПУ як ЦОВВ, що виконує спеціальні функції правоохоронного спрямування, та його знаходження в міністерстві суттєво обмежує здатність керівництва виконувати свій правообов’язок та реалізовувати управлінські функції, наслідком чого є несвоєчасне і неефективне реагування на процеси у сфері протидії злочинності та забезпечення захисту прав і свобод людини.

З метою розв’язання найбільш нагальних проблем недостатності повноважень у Голови поліції самостійно приймати організаційно-правові акти, додатково до вже наданих у цьому підрозділів законодавчих пропозицій щодо удосконалення реалізації організаційної функції, пропонуємо внести зміни до законодавства, а саме: викласти ч. 5 ст. 15 Закону про НПУ у 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». Вказаними змінами вищевикладена законодавча норма приводиться у відповідність до ч. 5 ст. 21 Закону про ЦОВВ [235], якою передбачено, що керівники територіальних органів ЦОВВ призначаються на посади та звільняються з посад керівником ЦОВВ відповідно до законодавства про державну службу.

**2.2 Основні структурні елементи Національної поліції України та правове забезпечення їх взаємодії**

Дослідження стану та визначення шляхів розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ обумовлює необхідність проведення аналізу організації системи та діяльності цього органу. Актуальність такого дослідження полягає в потребі впорядкування та підвищення ефективності управлінського процесу, недостатністю наукових розробок цієї проблематики, недосконалістю правового регулювання у зазначеній сфері та необхідністю надати науково обґрунтовані пропозиції й рекомендації щодо його удосконалення.

Дослідження організації та діяльності НПУ як ЦОВВ має ґрунтуватися на застосуванні системного підходу, який у науці є традиційним методом пізнання такого роду питань, включаючи дослідження внутрішнього устрою і діяльності будь-якої організації. Як зазначається в науковій літературі, системний підхід – це напрям методології досліджень, при якому кожний об’єкт досліджується як цілісна множина елементів та взаємозв’язків між ними, тобто розглядається як система [96, с. 224]. Він дає змогу здійснити поділ складних явищ дійсності на частини або елементи, визначити способи організації окремих частин (елементів) системи в єдине ціле, взаємопідпорядкувати елементи системи і їх взаємодію [289, с. 30]. Використання системного підходу дає можливість визначити побудову системи органів НПУ та її елементи, здійснити їх характеристику та визначити взаємозв’язки. Системний підхід також дає змогу зрозуміти, що ефективність будь-якої організації забезпечується не одним її елементом, а важлива робота всієї системи.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що визначальну роль у функціонуванні системи поліції відіграє Голова, який є єдиноначальним керівником органу, що реалізовує урядову політику в доручених йому сферах. Адміністративно-правовий статус цього ЦОВВ теж уособлюється з його посадою. Тобто НПУ діє за централізованою моделлю управління, в якій найвища структурна ланка здійснює роль своєрідного керуючого центру.

Систему органів виконавчої влади в Україні організовано з урахуванням її адміністративно-територіального устрою, а також особливостей і функцій органів, характеру та обсягу покладених на них завдань. Будь-які ланки цієї системи є одночасно керуючою і керованою системами [7, c. 82–83]. Національна поліція України не є винятком. Вона – багаторівнева організаційна система із широко розвиненою структурою, що будується як за територіальним, так і за функціональним принципом. Дане положення відображене в Законі про НПУ [219], відповідно до якого систему поліції складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. За функціональною спрямованістю у складі поліції є: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення (ст. 15) [219]. Ці види поліції за функціональною спрямованістю не діють у структурі НПУ як окремі елементи, а є лише напрямами спеціалізації підрозділів поліції згідно з даними офіційного сайту НПУ [265]. Також у системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення.

У чинному законодавстві України досі не врегульовані відносини щодо структурної побудови і взаємодії ланок системи органів НПУ. Переважно це питання вирішується на рівні підзаконних актів, у зв’язку з чим процес побудови структури і встановлення зв’язків між елементами досі триває.

Центральний орган управління поліцією представлений апаратом, повноваження якого поширюються на всі органи поліції. Його структуру затверджує Голова за погодженням з Міністром внутрішніх справ України, а вимоги до формування такої структури визначає КМУ [235; 219]. За своєю суттю апарат є системою організаційно поєднаних структурних підрозділів, що забезпечують діяльність Голови поліції та реалізовують завдання і функції вищої ланки управління НПУ здійсненням організаційно-розпорядчої діяльності. Структуру апарату поліції складають: керівництво (голова, перший заступник та заступники), департаменти, управління, відділи, сектори. Кожен із цих структурних підрозділів і посад розподіляється за функціональним спрямуванням. Зокрема, у системі центрального органу управління НПУ функціонують такі структурні підрозділи: департамент забезпечення діяльності Голови, департамент карного розшуку (у складі кримінальної поліції), департамент оперативної служби (у складі кримінальної поліції), департамент превентивної діяльності, департамент міжнародного поліцейського співробітництва, головне слідче управління, департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, департамент інформаційно-аналітичної підтримки, правовий департамент, департамент кадрового забезпечення, департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, департамент внутрішнього аудиту, департамент документального забезпечення, управління режиму та технічного захисту інформації, управління забезпечення прав людини, управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації, відділ організації кінологічної діяльності, відділ спеціального зв’язку, сектор з питань пенсійного забезпечення тощо [265].

Усі структурні підрозділи апарату поліції створюються для об’єднання різних видів діяльності в логічні робочі одиниці й можуть змінюватися залежно від функціональних потреб, пов’язаних із перебігом внутрішніх та зовнішніх процесів. Зазвичай вони працюють над організаційними питаннями, плануванням, розробленням рішень, розподілом коштів, контролем, забезпеченням виконання спеціальних функцій, покладених на цей орган влади, тощо. При цьому, виконуючи свої функції, вони взаємодіють як цілісна система управління, а координація їх діяльності здійснюється Головою поліції та його заступниками.

Функціонування апарату обумовлює організацію роботи та взаємодії наступного рівня управління – територіальні органи НПУ. Якщо на апарат цього ЦОВВ покладається більшість управлінських завдань з реалізації державної політики у дорученій сфері, то на територіальні органи покладається більшість функцій та повноважень правоохоронного спрямування: профілактика та розслідування злочинів, розгляд справ про адміністративні правопорушення, охорони прав і свобод людини, власності, а також інтересів суспільства і держави тощо.

Територіальні органи утворюються, ліквідовуються та реорганізовуються як юридичні особи публічного права (ст. 15) [219]. Із змісту Закону про НПУ, Положення про НПУ, постанови КМУ від 25 травня 2011 р. № 563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» випливає, що територіальні органи входять до системи НПУ, реалізуючи на певній адміністративно-територіальній одиниці її повноваження. При цьому вони не наділені функціонально-компетенційною відокремленістю від центрального органу управління, а є продовженням центральної ланки управління НПУ. Центральний орган управління поліцією здійснює організацію добору кадрів на керівні посади територіальних органів поліції, контролює їхню діяльність, бере участь у затвердженні структури, кошторису, штату, спрямовує і координує роботу територіальних органів.

Регулювання управлінських відносин між вищими і нижчими рівнями управління поліції та їх структурними складовими здійснюється за допомогою такого способу правового регулювання, як субординація, що є домінуючим у системі органів виконавчої влади. На переконливу думку І. П. Голосніченка, субординація потрібна для організації процесу управління, регулювання відносин у внутрішній організації державних органів, встановлення підпорядкованості суб’єктів, у зв’язку з чим цей спосіб є одним із провідних в адміністративно-правовому регулюванні відносин. За його допомогою закріплюється стан підлеглості між керуючим суб’єктом та керованим об’єктом, що по своїй суті й означає наявність між ними субординаційних відносин [3, с. 92].

У НПУ стан підлеглості (підпорядкованості) закріплюється актами законодавства та затвердженими штатними розписами. При цьому субординація полягає, насамперед, у здійсненні повноважень та обов’язковості нижчого рівня виконувати наказ вищого. Зокрема, це передбачено п. 4 ст. 4 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [202], згідно з яким наказ віддається (видається), як правило, у порядку підпорядкованості. За потреби прямий керівник може віддати (видати) наказ підлеглому без згоди його безпосереднього керівника, про що він повідомляє безпосереднього керівника підлеглого або підлеглий сам доповідає про отримання нового наказу своєму безпосередньому керівнику.

Загалом субординаційні відносини в НПУ як ЦОВВ можуть проявлятися у різних видах, а саме: безпосереднє і пряме підпорядкування; функціональне підпорядкування; методичне підпорядкування тощо. Незалежно від застосованого виду завжди є можливість визначити, хто є керівником, який несе відповідальність за дії або бездіяльність співробітників поліції.

Взаємозв’язки між вищими і нижчими ланками управління НПУ також забезпечуються за допомогою реординації. В. А. Дерець обґрунтовано зазначає, що «реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади – це відносини, здійснення зворотного впливу в яких є правом чи обов’язком органу виконавчої влади – керованого об’єкта щодо органу виконавчої влади – керуючого суб’єкта. Керуючий суб’єкт повинен відреагувати на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги та ін. керованого об’єкта. Основоположною характеристикою реординаційних відносин є їх зворотність» [69, c. 86].

Цей метод переважно застосовується в регулюванні відносин між органами однієї системи, до якої входять як керуючі, так і керовані суб’єкти управлінських відносин. Наприклад, І. П. Голосніченко зазначає, що «під час створення в системі міністерства чи іншого ЦОВВ нових територіальних місцевих органів необхідно спочатку створити достатні умови для їх функціонування. Призначений на посаду керівник нового органу повинен мати право вимагати від органу (навіть вищого за рівнем) підтримки в організаційно-штатному, кадровому, матеріально-технічному забезпеченні» [3, c. 93].

У законодавстві реординаційні відносини зазвичай чітко не врегульовуються, але воно не заперечує їх існування. Зокрема, відповідно до пунктів 6, 10, 11 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого ЦОВВ, затвердженого постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 563 [212], керівники територіальних органів мають право вносити міністру та керівнику ЦОВВ такі пропозиції, як: призначення на посаду та звільнення з посади керівників нижчого рівня; визначення пріоритетів роботи територіального органу і шляхів виконання покладених на нього завдань; подання на затвердження планів роботи. Також територіальні органи готують і вносять в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства. У свою чергу, вони мають право одержувати від будь-яких органів та установ інформацію, документи і матеріали; залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками).

Відповідно до підпунктів 13 та 28, п. 1 Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НПУ, затвердженого наказом НПУ від 27 листопада 2015 р. № 126 [206], цей департамент, який є структурним підрозділом апарату, уповноважений: організовувати разом з іншими підрозділами апарату НПУ комплексні виїзди до територіальних органів поліції для надання практичної допомоги в забезпеченні публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності; надавати організаційну і методичну допомогу управлінням організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, підрозділам моніторингу та аналізу територіальних підрозділів поліції у виконанні покладених на них завдань і функцій, удосконаленні їх діяльності тощо.

Аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність поліції, дає можливість визначити, що територіальні органи НПУ виконують накази вищого рівня управління, звітують, беруть участь у спільних засіданнях комісій тощо. При цьому вони мають право давати різного роду пропозиції, рекомендації щодо введення нових методів у своїй діяльності, вимагати розв’язання існуючих проблем у межах повноважень, отримувати необхідну інформацію та звертатися із запитами, на які керуючий суб’єкт зобов’язаний відреагувати. Вказані способи відносин сприяють налагодженню системних зв’язків в НПУ як ЦОВВ, що сприяє ефективнішій реалізації функцій.

Отже, субординація та реординація сприяють налагодженню чіткої і життєздатної системи управління між органами та структурними підрозділами НПУ.

Характеризуючи систему та структуру територіальних органів НПУ, варто зазначити, що на сьогодні територіальний рівень управління діє як дві самостійні системи, а саме: 1) територіальні органи поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах; 2) територіальні органи поліції як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на кілька адміністративно-територіальних одиниць).

Перша система почала функціонувати після створення як територіальних органів головних управлінь НПУ в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві на підставі постанови КМУ від 16 вересня 2015 р. № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів МВС» [229]. Головні управління очолюють керівники, які призначаються на посади та звільняються з посад Головою поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України. Вони несуть персональну відповідальність за організацію та результати діяльності управління і його підрозділів [212; 219].

Головні управління складаються з апарату та територіальних (відокремлених) підрозділів. До їх структури входять управління, відділи та сектори залежно від функціонального спрямування (слідче управління, управління карного розшуку, управління боротьби зі злочинами, пов’язаними з торгівлею людьми, управління превентивної діяльності, відділ правового забезпечення, відділ режиму та технічного захисту інформації, сектор комунікації тощо [264]).

Місцеві (територіальні) підрозділи поліції в районах формуються за «кущовим» принципом, який передбачає створення відділів без статусу юридичних осіб, через які здійснюються управління та організація діяльності базових відділень [123, c. 32]. Ключовими елементами територіальних органів поліції на місцях (відділів, відділень) також є поліцейські дільниці, через які в основному і здійснюється безпосередня комунікація із суспільством і населенням. Відповідно до п. 1 розділу 4 Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої наказом МВС України від 28 липня 2017 р. № 650 [92], організація та контроль за роботою дільничних офіцерів поліції покладаються на заступника начальника територіального (відокремленого) органу (підрозділу) поліції, який відповідно до розподілу функціональних обов’язків координує їхню діяльність та начальника відділу (сектору) превенції територіального (відокремленого) органу (підрозділу) поліції.

Виходячи з наведеного, можна констатувати, що головні управління НПУ складаються з підрозділів і посад, упорядкованих сукупністю зв’язків між структурними ланками, які виконують окремо покладені на них функції.

Щодо другої системи, то з самого початку в експертному середовищі [138, с. 19] її функціонування викликало багато запитань. Відзначимо, що з моменту прийняття Закону про НПУ його положення не передбачали діяльності міжрегіональних територіальних органів поліції. Лише з набранням чинності 30 червня 2016 р. Закону України «Про внесення зміни до статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» щодо приведення у відповідність із статтею 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 12 травня 2016 р. № 1354-VIII [198] на законодавчому рівні була закріплена система міжрегіональних органів поліції. Водночас вона почала функціонувати ще до внесення відповідних законодавчих змін, зокрема: Департамент патрульної поліції був створений постановою КМУ від 16 вересня 2015 р. № 730 [229], Департамент захисту економіки – постановою КМУ від 13 жовтня 2015 р. № 830 [230] (наразі перебуває у стані припинення на підставі постанови КМУ від 2 вересня 2019 р. № 841), Департамент кіберполіції – постановою КМУ від 13 жовтня 2015 р. № 831 [231], Департамент поліції охорони – постановою КМУ від 13 жовтня 2015 р. № 834 [175], Департамент внутрішньої безпеки – постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 887 [232], Департамент протидії наркозлочинності – постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 886 [233] (ліквідований постановою КМУ від 30 листопада 2016 р. № 981 [215]). Натомість вказаними постановами не врегульовано питання структури, функцій, повноважень та взаємодії цих органів з іншими підрозділами поліції, а лише зазначається про створення відповідних департаментів.

З огляду на вказане вбачається, що до внесення змін у ст. 15 Закону про НПУ ці органи функціонували без належного законодавчого забезпечення, що не повною мірою відповідає положенням ст. 19 Конституції України [119] та є неприйнятним з наукової точки зору. Ефективне управління поліцією, тобто стан, за якого завдання і функції реалізовуються з найменшою затратою часу й ресурсів, прямо залежить від інструментів, наданих законодавством. Як справедливо констатувала О. Ю. Салманова, відсутність визначення повноважень і чіткої структури підрозділів поліції в чинному законодавстві (фактично інформація про правосуб’єктність більшості структурних підрозділів поліції міститься в ненормативних документах) є порушенням принципу законності [251, c. 20].

Така неврегульованість і поспішність функціонування міжрегіональних територіальних органів поліції мала свій негативний вплив на подальшу збалансованість роботи системи поліції. Причинами утворення дисбалансу стало те, що міжрегіональні органи почали діяти як регіональні органи поліції з переданням їм частини повноважень головних управлінь.

Зокрема, аналізуючи діяльність міжрегіональних органів поліції за територіальним принципом [84; 265], можна встановити, що практично всі департаменти мають свої підрозділи в кожній області. При цьому їхня структура аналогічна головним управлінням поліції і складається з апарату та територіальних (відокремлених) підрозділів, які, у свою чергу, включають різні управління, відділи тощо. Наприклад, згідно з Положенням про департамент патрульної поліції, затвердженим наказом Національної поліції України від 6 грудня 2015 р. № 73 (у редакції від 31 жовтня 2016 р.) [184], департамент патрульної поліції є міжрегіональним територіальним органом, який складається із структурних підрозділів апарату департаменту і територіальних (відокремлених) підрозділів департаменту.

Тобто управлінська система вищевказаних департаментів побудована не за міжрегіональним принципом, а за регіональним, що не відповідає ст. 15 Закону про НПУ [219], згідно з якою міжрегіональні органи поліції поширюють свою дію на кілька адміністративно-територіальних одиниць і мають свої підрозділи лише в окремих регіонах. Така побудова стала причиною того, що на одній території діють дві різні, але повноцінні системи територіальних органів поліції. Наслідком цього є порушення балансу повноважень та неефективне виконання функцій в областях.

З цього приводу В. О. Криволапчук і С. М. Лелет слушно зазначили, що створення міжрегіональних територіальних органів НПУ з одночасною ліквідацією аналогічних за функціями структурних підрозділів управлінь НПУ в регіонах суттєво зменшило можливості територіальних управлінь поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності [123, с. 32]. С. М. Гусаров дійшов закономірного висновку, що вплив керівника територіального управління НПУ безпосередньо на оперативну діяльність сил поліції регіону зменшився, а складання Планів єдиної дислокації потребує додаткових організаційних погоджень. Більше того, начальнику регіонального ГУНП фактично доводиться відповідати за діяльність поліцейських сил, які безпосередньо йому не підпорядковані [59, с. 30–31].

У даному разі варто погодитися з висловленими науковцями думками, оскільки в результаті такого розподілу головні управління поліції і їх місцеві (відокремлені) підрозділи були позбавлені повноважень, які передані міжрегіональним органам. Зокрема, завданням головних управлінь та їх відокремлених підрозділів є повне забезпечення публічної безпеки і порядку, протидія злочинності на відповідній території. Необхідні для їх виконання повноваження, такі як патрулювання вулиць та дворів, превенції та профілактики правопорушень, були передані департаменту патрульної поліції, а питання охорони й захисту власності передані департаменту захисту економіки та департаменту охорони. Аналогічна ситуація склалася і з переданням повноважень головних управлінь до інших міжрегіональних департаментів. Такий розподіл позбавив керівників головних управлінь можливості повною мірою виконувати поставлені завдання. Варто зазначити, що в процесі останніх змін в системі органів поліції департамент захисту економіки був ліквідований, а його повноваження розподілені між іншими підрозділами НПУ, і це повинно сприяти збільшенню можливостей головних управлінь у напрямі реалізації державної політики із захисту власності.

Метою створення поліцейських органів, повноваження яких поширюються на кілька адміністративно-територіальних одиниць, є розкриття складних кримінальних правопорушень, вчинених у кількох регіонах, або боротьба з особливими видами злочинів чи здійснення координації та внутрішнього контролю в середині системи. Так зроблено в різних розвинутих країнах світу, наприклад у Німеччині.

У результаті дослідження особливостей правоохоронної діяльності Німеччини І. А. Григоренко встановила, що «у Німеччині утворилася збалансована національна поліцейська система, що складається з двох категорій суб’єктів, а саме чотирьох спеціалізованих поліцейських відомств загальнодержавного рівня (Федерального відомства кримінальної поліції, Федеральної поліції, поліції готовності та поліції Бундестагу), а також поліцейських відомств федеральних земель. …Федеральна кримінальна поліція, як спільна служба Федерації і земель створена… для боротьби з кримінальною злочинністю на території Федерації. Ця установа наділена не лише функціями координації діяльності поліції земель, а й безпосередніми виконавчими функціями. Вона може сама здійснювати кримінальне переслідування на прохання земельної влади або за розпорядженням федерального міністра внутрішніх справ, водночас є центром інформації та зв’язку між усіма поліцейськими службами Німеччини із запобігання злочинам. Допоміжну сферу діяльності цієї служби становить розслідування злочинів… проти власності, економічних злочинів, а також запобігання терористичній діяльності» [56, c. 54–55].

З вищевказаного вбачається, що правоохоронні органи Німеччини федерального рівня, діючи на великій території, здійснюють координаційну та комунікаційну функції, а також проводять розслідування особливих категорій злочинів.

Отже, вважаємо, що міжрегіональні органи повинні діяти не в кожному регіоні, а виконувати окремі правоохоронні повноваження на міжрегіональному рівні, які б не перетиналися з повноваженнями головних управлінь поліції, а розподілялися на основі встановлених критеріїв, наприклад: складності або виду кримінального правопорушення, територіальності його вчинення тощо [305, с. 98].

Крім наявного конфлікту сфер впливу існує також проблема збалансованості в питаннях взаємодії між головними управліннями та міжрегіональними органами. Як слушно зазначила О. Ю. Салманова, важливим показником ефективності виконання органами внутрішніх справ покладених на них обов’язків є наявність дієвого механізму взаємодії органів та підрозділів, що входять до їх структури. Діяльність усіх органів та підрозділів повинна бути узгоджена за своєю метою, місцем та терміном проведення відповідно до компетенції кожного суб’єкта, позаяк [251, c. 20] «конструктивно налагоджена взаємодія суб’єктів реалізації правоохоронної функції держави як невід’ємна функція процесу управління є необхідною передумовою забезпечення правопорядку в державі та її окремих регіонах» [20, c. 23].

Аналіз вертикалі влади та центру прийняття рішень у міжрегіональних органах поліції свідчить про те, що вони очолюються керівниками, які напряму підпорядковуються Голові НПУ та заступнику Голови, який відповідно до розподілу функціональних обов’язків здійснює координацію роботи відповідного органу і контролює його діяльність. Тобто міжрегіональні органи підпорядковані центральному органу управління і не зв’язані субординаційними відносинами з головними управліннями поліції в областях. Така організація діяльності сприяла посиленню центрального органу управління поліцією й одночасно створила додаткові бар’єри для виконання завдань на місцях. Як стверджують В. О. Криволапчук і С. М. Лелет, залучення міжрегіональних територіальних органів Національної поліції керівництвом територіального управління поліції до забезпечення публічної безпеки та порядку в регіоні є наразі вкрай складним [123, c. 23].

Вказана позиція вчених ґрунтується на основі діючої практики. Зокрема, взаємодія головних управлінь та міжрегіональних органів поліції може відбуватися лише через центральний орган управління, який організовує взаємодію, або на підставі спільних наказів керівників систем територіальних органів і їх відокремлених підрозділів. Це, наприклад, передбачено абз. 3 п. 2 розділу 4 Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами НПУ в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, затвердженої наказом МВС України від 7 липня 2017 р. № 575 [91], згідно з якою утворення слідчо-оперативної групи за участю оперативних працівників міжрегіональних територіальних органів НПУ та їх територіальних (відокремлених) підрозділів здійснюється спільним наказом керівника органу досудового розслідування та керівника відповідного міжрегіонального територіального органу або його територіального (відокремленого) підрозділу. У п. 9 розділу 1 Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів НПУ під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 31 жовтня 2016 р. № 1129, визначений такий порядок взаємодії: 1) на регіональному рівні (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) – між відповідними ГУНП та міжрегіональними територіальними органами НПУ; 2) на місцевому рівні – між відокремленими підрозділами міжрегіональних територіальних органів НПУ і відокремленими підрозділами ГУНП [93].

З вищевикладеного робимо висновок, що з будь-якого питання співробітництва необхідний (щонайменше) спільний наказ керівників головних управлінь і міжрегіональних органів НПУ або їх підрозділів. Це не кажучи вже про практичну потребу у своїй більшості погоджувати залучення інших підрозділів із центральним апаратом. Такий порядок уповільнює розв’язання поточних завдань і значно ускладнює ефективне вирішення непередбачуваних ситуацій співробітниками поліції.

Тому, на нашу думку, доцільно зменшити формалізацію в регулюванні внутрішньоорганізаційних відносин поліції. Так, з нагальних питань надання допомоги та взаємної підтримки між головними управліннями і міжрегіональними органами поліції процес погодження та обсяг паперової роботи має бути зведений до мінімуму. Як це, наприклад, передбачено у Сполученому Королівстві Великої Британії. Зокрема, ст. 24 «Взаємодопомога сил поліції» Закону Сполученого Королівства про поліцію 1996 року «встановлено, що старший офіцер будь-яких сил поліції має право за запитом старшого офіцера інших сил поліції надавати своїх констеблів або іншу допомогу для того, щоб дати цим силам можливість упоратися з навантаженням на їхні ресурси. На час передання констеблів відповідно до цього розділу для надання допомоги іншим силам поліції такі констеблі перебуватимуть під управлінням та контролем старшого офіцера поліції цих сил [262, c. 251].

З вищенаведеного слідує, що будь-який керівник підрозділу поліції Сполученого Королівства може надати за запитом інших сил поліції поліцейських та іншу допомогу для зменшення навантаження, тобто для ефективного виконання завдань.

Таким чином, головні управління та міжрегіональні органи також можуть зменшити формалізацію управлінських відносин, використовуючи запити як дієвий метод надання взаємної підтримки та допомоги. При цьому вказаний метод не повинен використовуватися з метою втручання одного територіального органу в діяльність іншого. Тому необхідно затвердити типову форму такого запиту, порядок його направлення та отримання, строків розгляду, підстав для відмови та відповідальності за несвоєчасність прийняття по ньому рішення.

Хоча зарубіжний досвід не завжди можна використати для правоохоронної системи України, його доцільно вивчати, а найкращий – поступово імплементувати. Вважаємо, що наведений нами варіант удосконалення взаємовідносин між органами поліції сприятиме швидкому прийняттю управлінського рішення, що є однією з визначальних умов для ефективної роботи НПУ як ЦОВВ, що виконує специфічні функції правоохоронного спрямування, які вимагають оперативності.

Отже, підсумовуючи викладене, слід констатувати, що у НПУ немає єдності й балансу системи територіальних органів. Натомість існує дві різні системи одного управлінського рівня – головні управління та міжрегіональні органи поліції, які не зв’язані стійкими різносторонніми зв’язками. Діяльність однієї системи позбавляє функціональної самодостатності іншу, наявні бар’єри в їх взаємодії. У результаті цього організація НПУ не має цілісності, яка забезпечується впорядкованістю, узгодженістю й дієвістю її елементів. Це негативно позначається на діяльності поліції як ЦОВВ, оскільки на функціонування центрального органу управління впливає і робота територіальних органів.

Як слушно зауважив О. Ю. Прокопенко, організаційна структура повинна бути побудована з характерними зворотними та різносторонніми стійкими зв’язками [238, с. 49], оскільки саме поняття організаційної структури передбачає «сукупність більш або менш диференційованих та автономних зв’язків як внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємодія, що забезпечує його цілісність» [127, c. 89].

З огляду на вказане необхідно змінити модель функціонування міжрегіональних органів та їх взаємодію з головними управліннями поліції. Наприклад: 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. Міжрегіональні органи у цій конструкції стануть проміжною ланкою між центральним органом управління та головними управліннями. При цьому вони повинні виконувати координаційні та комунікаційні повноваження між центральним органом управління та головними управліннями з питань виконання окремих функцій, а також мають виконувати повноваження з розслідування особливих категорій злочинів, патрулювання доріг державного значення залежно від їх функціонального призначення.

Компетенція міжрегіональних органів поліції не повинна перетинатися з повноваженнями головних управлінь, а має розподілятися на основі встановлених критеріїв, наприклад, за складністю або видом кримінального правопорушення, за територіальністю його вчинення тощо. Тому головним управлінням має бути передана частина функцій і повноважень міжрегіональних органів щодо виконання на місцях таких правоохоронних функцій, як патрулювання вулиць та дворів, превенції та профілактики правопорушень, охорона та захист власності тощо. Головні управління мають бути підпорядковані центральному органу управління та міжрегіональним органам залежно від функціональних напрямів діяльності, визначених ч. 3 ст. 13 Закону про НПУ. На наш погляд, реалізація цієї моделі сприятиме внутрішньоорганізаційному упорядкуванню її елементів, рівномірному розподіленню функцій та повноважень, усуненню проблеми взаємодії між головними управліннями та міжрегіональними органами. Однак недоліком цієї моделі організації діяльності системи НПУ є ускладнення вертикалі управління через створення додаткового проміжного внутрішньоорганізаційного рівня; 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: а) їх приєднанням до структури центрального органу управління (за аналогією з департаментом протидії наркозлочинності, який був міжрегіональним органом, а потім став структурним елементом центрального органу управління). У цьому разі напрям їх діяльності має залишатися той же, але частина функціонального й компетенційного набору відповідних міжрегіональних департаментів мусить бути змінена. Зокрема, міжрегіональні органи повинні виконувати за напрямами своєї функціональної спрямованості координаційні, контрольні та спеціальні правоохоронні функції, а повноваження щодо виконання ряду правоохоронних завдань місцевого значення (в області, районі, місті, районах у містах) мають бути передані територіальним органам НПУ, які більш обізнані в проблемах місцевого значення; б) або розподіленням їх функцій та повноважень серед інших підрозділів НПУ (за аналогією з департаментом захисту економіки як міжрегіонального територіального органу Національної поліції). Завдяки цій моделі має відбутися найбільш оптимальне внутрішньоорганізаційне упорядкування її елементів, спрощення системи управління, підвищення ефективності використання матеріальних ресурсів і сили та отримання міжрегіональними органами поліції і головними управліннями функціональної самодостатності для виконання завдань правоохоронного спрямування; 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. Ця модель сприятиме збільшенню функціональної самодостатності вказаних елементів системи НПУ. Однак у процесі її реалізації все одно існуватимуть ризики виникнення конфлікту повноважень і проблеми в питаннях взаємодії між головними управліннями та міжрегіональними органами.

Для практичного впорядкування відносин і сфер впливу між структурними елементами НПУ як ЦОВВ у будь-якому разі необхідно забезпечити належне адміністративно-правове регулювання відносин. Тому було б доцільно внести відповідні зміни до законодавства, яке регулює діяльність НПУ, а також затвердити нові положення про територіальні органи поліції, приділивши особливу увагу їх організаційній структурі, повноваженням та алгоритмам взаємодії.

**2.3 Шляхи і напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України**

Стрімка інтеграція та уніфікація управлінських процесів у правоохоронній сфері, достатньо високий рівень злочинності в Україні вимагають постійного розвитку НПУ як ЦОВВ та застосування нових концептуальних підходів до організаційно-правового забезпечення його діяльності. Від результативності його роботи залежить публічна безпека і порядок, захист прав та інтересів людини. Тому метою удосконалення поліції є поетапне створення правоохоронного відомства світового зразка, в якому будуть оптимізовані системи управління та прийняття рішень, а завдання виконуватимуться ефективно. Дієвим способом досягнення такої мети є вивчення та обґрунтоване застосування світового досвіду побудови поліцейських систем і підходів до управління ними. З огляду на це актуальним є дослідження позитивного досвіду інших країн та надання пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності цього ЦОВВ.

Вагоме значення для розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності поліції в Україні мають наукові розробки таких вчених-правознавців, як О. А. Банчук, І. А. Горшенева, Д. П. Калаянов, А. Т. Комзюк, М. Ф. Криштанович, Н. П. Матюхіна, О. С. Проневич, О. Ю. Салманова, В. В. Чумак, С. А. Шалгунова, О. С. Юнін та інші. На переконання більшості фахівців, удосконалення функціонування поліції має бути тісно пов’язане з успіхами іноземної науки та практики. Як переконливо зазначає М. Ф. Криштанович, кожне окремо взяте суспільство не має перспективи формально удосконалюватися на основі тільки своєї культури, власних звичаїв і традицій, установок і поглядів, цінностей та ідеалів [125, с. 284].

За результатами дослідження зарубіжного досвіду науковці зазначають, що організаційна будова органів поліції зарубіжних держав, розподіл функцій та повноважень між різними рівнями управління залежить від конкретної ситуації, що склалася в кожній країні, від форми її державного устрою та ступеня централізації органів управління [290, c. 152]. З точки зору видів управління зарубіжні поліцейські системи поділяються вченими на централізовані, напівцентралізовані (комбіновані) та децентралізовані [290, c. 152; 94, c. 169–170; 132, с. 157; 143, с. 19; 125, с. 285; 240, с. 30].

Виходячи з цієї обставини вважаємо за необхідне розглянути існуючі види управлінських систем разом з успішними прикладами їх реалізації, що дасть можливість запропонувати найкращі варіанти удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ. Більшості централізованих поліцейських систем, як відомо, притаманне пряме підпорядкування поліцейських сил ЦОВВ, директивний стиль управління й жорстка вертикаль підпорядкування низових ланок центральним органам, уніфіковані стандарти поліцейської діяльності, наявність окремих форм впливу громадськості (органів місцевого самоврядування) на прийняття управлінських рішень та визначення стратегічних напрямів розвитку поліцейської системи [94, c. 169]. Цей вид системи запроваджено в країнах, де поліцейські сили перебувають під контролем уряду. Тривалий час у суспільстві існувало переконання в тому, що централізована поліцейська система найбільш властива країнам із тоталітарними політичними режимами й несумісна з демократичними ідеалами. Нині ж таких переконань немає, оскільки низка сучасних розвинених демократій успішно використовує вказану систему управління поліцією [94, c. 169–170].

Класичними прикладами централізованого управління діяльністю поліції є Японія, Фінляндія, Швеція тощо. Зупинимося на Японії, в якій організація системи є досить ефективною, а її досвід може бути корисним для України. Зокрема, аналіз матеріалів, розміщених на офіційних сайтах Національного поліцейського агентства [327; 329; 323] та Національної комісії з громадської безпеки Японії [114], дав можливість встановити наступне.

Нині діюча система японської поліції була утворена у 1954 році після ухвалення Закону «Про поліцію», який запровадив централізовану систему управління та усунув інституційні недоліки розподілу повноважень. Закон Японії «Про поліцію» уповноважив національний уряд створити центральну поліцейську організацію для контролю й нагляду за діяльністю поліції префектур у справах національного значення. Закон також надав кожній префектурі повноваження виконувати обов’язки поліції «захищати життя, людину і власність» і «підтримувати громадську безпеку і порядок» у межах своєї юрисдикції. Система управління поліцією Японії постійно вдосконалюється й досі.

Національну поліцейську систему Японії складають: 1) Національна комісія з громадської безпеки; 2) Національне поліцейське агентство. Щодо першої, то вона є адміністративною установою, що уповноважена здійснювати нагляд за поліцією та встановлювати політику управління нею. При цьому Національна комісія з громадської безпеки розміщується в Кабінеті Міністрів Японії, але діє як зовнішній незалежний орган. Прем’єр-міністр Японії не уповноважений здійснювати безпосереднє керівництво або контроль над комісією. Це забезпечує незалежність даного органу. До складу цієї комісії входять кращі представники суспільства. Вона складається з голови та п’яти членів. Непарна кількість членів комісії необхідна, щоб можна було прийняти рішення більшістю голосів. Головою призначається Державний міністр Кабінету Міністрів Японії для того, щоб сприяти балансу між двома вимогами: політичною нейтральністю поліції та адміністративною відповідальністю уряду за забезпечення громадської безпеки. При цьому він головує на засіданнях комісії й лише приймає остаточне рішення з тих питань, з яких члени комісії не можуть проголосувати більшістю. Стосовно членів комісії, то вони є національними державними службовцями зі спеціальним статусом і призначаються Прем’єр-міністром за згодою обох палат Сейму на п’ятирічний термін. Членами не можуть бути призначені особи, які протягом останніх п’яти років виконували функції професійних державних службовців у поліції чи прокуратурі. Для забезпечення політичної нейтральності до однієї політичної партії можуть належати не більше двох членів.

Національна комісія створена для виконання функцій адміністративного нагляду за забезпеченням демократичного управління та політичного нейтралітету поліції як на національному, так і на префектурному рівнях. Вона уповноважена опосередковано здійснювати контроль над поліцейськими органами префектур через керівника Національного поліцейського агентства, а також має право призначати керівників префектурних органів поліції, розробляти основні нормативно-правові акти, координувати управління поліцією з питань національного значення та встановлювати загальні стандарти підготовки, спілкування, ідентифікації злочинців, кримінальної статистики та обладнання.

Ключовим елементом системи централізованого управління поліцією є Національне поліцейське агентство. Його очолює Генеральний комісар, який призначається Національною комісією з громадської безпеки за згодою Прем’єр-міністра. Під наглядом комісії він управляє діяльністю агентства, призначає працівників агентства і керує префектурними поліцейськими органами. Національне поліцейське агентство як апарат формує поліцейські системи, а також проводить поліцейські операції у справах, пов’язаних з національною громадською безпекою, здійснює управління справами, що складають основи діяльності поліції, а саме: поліцейською освітою та навчанням; внутрішньосистемними зв’язками; кримінальною ідентифікацією; розвитком поліцейського управління тощо. В апараті Національного поліцейського агентства є один заступник Генерального комісара і такі структурні підрозділи: Секретаріат Генерального комісара; Бюро безпеки громад; Бюро кримінальних справ, якому також підпорядковується окремий Департамент організованої злочинності; Бюро дорожнього руху; Бюро безпеки, якому теж підпорядковується окремий Департамент закордонних справ та розвідки; Бюро інформаційних комунікацій. До сфери управління Національного поліцейського агентства також належать такі організації, як Національна поліцейська академія, Національний науково-дослідний інститут поліцейської науки, Штаб імператорської гвардії.

Національному поліцейському агентству підпорядкована наступна ланка управління – регіональні поліцейські бюро. В Японії діє сім таких бюро, що розташовані у великих містах кожного географічного регіону, а саме: Канто, Кюсю, Кинки, Тохоку, Тюбу, Тюґоку, Шікоку. Міський департамент поліції Токіо та Штаб-квартира поліції префектури Хоккайдо не входять до юрисдикції бюро, а підпорядковуються Головному комісару, який за необхідності може безпосередньо здійснювати їх контроль та управління. Кожне регіональне бюро очолюється Генеральним директором і підпорядковується прямо Генеральному комісару і його заступникові. Регіональні бюро здійснюють контроль, нагляд і надають допоміжні послуги поліції префектур у межах своєї юрисдикції та згідно з розпорядженнями Генерального комісара Національного поліцейського агентства. Основними обов’язками та функціями регіональних бюро є: інспекція поліції префектури; міжпрефектурна координація; реагування на великомасштабні катастрофи; забезпечення інформаційної комунікації; підтримка розслідування кіберзлочинів; освіта та навчання.

Кожна префектура Японії має свої місцеві поліцейські органи для виконання обов’язків у межах її юрисдикції, які перебувають під керівництвом Генерального комісара Національного поліцейського агентства та під опосередкованим впливом місцевих губернаторів (префектів). Структуру поліції префектур складають: 1) Префектурні комісії громадської безпеки; 2) Міський департамент поліції Токіо та Головні офіси (штаб-квартири) поліції префектур.

Щодо префектурних комісій громадської безпеки, то вони перебувають під керівництвом обраних префектурних губернаторів (префектів), які за згодою префектурних зборів призначають членів комісії на трирічний термін. До складу комісій може входити п’ять або три особи, які обирають між собою голову. При цьому більшість членів не може належати до однієї політичної партії. Також особи, які були професійними державними службовцями в поліції або прокуратурі протягом останніх п’яти років, не можуть бути призначені членами комісії.

Префектурні комісії громадської безпеки здійснюють нагляд за поліцією префектур, викладаючи основні правила поліцейських операцій і встановлюючи правила безпеки населення. Вони також дають згоду Національній комісії з громадської безпеки на призначення керівника префектурної поліції. Проте ні губернатори, ні комісії префектур не мають повноважень втручатися в індивідуальні розслідування або конкретні правоохоронні дії префектурної поліції.

Головні офіси (штаб-квартири) поліції префектур мають різні організаційні структури, але, у своїй більшості, вони формуються за функціональним спрямуванням, про що свідчать їх назви: Департамент управління справами; Адміністративний департамент поліції; Департамент громадської безпеки; Департамент у справах громадської поліції; Департамент кримінальних розслідувань; Департамент дорожнього руху; Департамент безпеки; Департамент міської поліції.

Також Міський департамент поліції Токіо і Головні офіси (штаб-квартири) поліції префектур ділять свою юрисдикцію на округи і розміщують поліцейські дільниці в кожному з них. Як оперативні підрозділи, поліцейські дільниці виконують свої обов’язки в тісному контакті з місцевою громадою. Вони здійснюють постійний нагляд за станом спокою на місцях, а також ведуть безліч рутинних завдань, таких як: отримання повідомлень про злочини від громадян; обробка повідомлень про втрачені і знайдені речі; надання консультацій громадянам, у яких виникли будь-які проблеми, тощо.

Таким чином, вищенаведений приклад організації діяльності поліції Японії свідчить, наскільки упорядкованою може бути централізована система управління поліцією, а повноваження між структурними одиницями рівномірно розподілені. Також досвід Японії щодо діяльності незалежних комісій з громадської безпеки показує, як можна забезпечити стабільність професійного управління в поліції, незалежного від зміни уряду [300, c. 53–43]. Внаслідок такого організаційно-правового забезпечення діяльності «японська поліцейська система, навіть будучи централізованою, вже кілька десятиліть зберігає ефективність. Відсоток розкриття вбивств (96–97 %) в Японії є найвищим у світі» [310, с. 347–348].

Ще одним видом організації управління поліцією є напівцентралізовані (комбіновані) системи, в яких поєднані елементи централізації та децентралізації. У своїй більшості вони характеризуються: 1) наявністю загальнонаціонального органу (наприклад, міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки і координацію роботи розрізнених поліцейських служб; 2) діяльність державних поліцейських служб загальнонаціонального та регіонального рівня (штату, землі); 3) співіснування державної та муніципальної поліції; 4) пріоритетність розвитку державної поліції; 5) прагнення до забезпечення інтересів населення; 6) розроблення єдиних підходів і створення загальнонаціональних стандартів поліцейської діяльності [94, c. 170].

До напівцентралізованих систем поліції можна віднести Великобританію, Нідерланди, Чехію, Естонію, Польщу та інші. Розглянемо таку модель управління на прикладі Чеської Республіки. Згідно з Глобальним індексом спокою (миру) на 2018 рік [322] вона займає 7-ме місце у світі серед 163 країн, тоді як Велика Британія займає 57, Нідерланди – 23, Польща – 32, а Естонія – 33 місце. Також згідно з Індексом злочинності по країнах світу на 2018 рік [318] у Чеській Республіці індекс злочинності є одним із найнижчих і становить 28,81 за шкалою від 0 до 100, де чим більший показник, тим більший рівень злочинності. З огляду на вказане вважаємо за необхідне розглянути саме досвід цієї країни в побудові ефективної поліцейської напівцентралізованої системи, який може бути використаний для розвитку української поліції.

У Чеській Республіці діє державна та муніципальна поліція. Щодо першої, то відповідно до статей 1, 5–7 Закону Чеської Республіки «Про поліцію» від 17 липня 2008 р. № 273/2008 Сб. [336] поліція Чеської Республіки є цілісним озброєним формуванням охорони правопорядку. Організація й управління діяльністю поліції Чеської Республіки здійснюється Президією поліції на чолі з Президентом, який несе відповідальність за діяльність поліції перед Міністром внутрішніх справ. Президії підпорядковані такі організаційні підрозділи: 1) Національні поліцейські сили (із загальнодержавними повноваженнями); 2) регіональні поліцейські управління, які ще іменуються «регіональні дирекції»; 3) відділи, утворені в рамках регіональних дирекцій. Поліцейські одиниці із загальнонаціональними повноваженнями встановлюються Міністром внутрішніх справ за пропозицією Президента поліції. Регіональні дирекції поліції встановлюються законом. Президія та всі підпорядковані їй підрозділи вважаються організаційними елементами держави.

До складу Президії поліції входять: Президент поліції; Перший заступник президента поліції із зовнішніх питань; Заступник президента поліції з питань служби кримінальної поліції та розслідувань; Заступник президента поліції з економіки; Канцелярія президента, Дирекція з адміністративної та службової підтримки. Президія поліції головним чином визначає цілі розвитку поліції, концепцію організації та управління поліцією, а також встановлює завдання та надає повноваження окремим поліцейським службам, а саме: Службі поліції громадського порядку – захищати безпеку людей і майна, громадський порядок, запобігати, виявляти і зупиняти адміністративні проступки та злочини, стежити за безпечним транспортуванням людей і вантажів залізницею; Службі дорожньої поліції – контролювати безпеку дорожнього руху, перевіряти дотримання правил дорожнього руху і технічний стан транспортних засобів, розслідувати дорожньо-транспортні пригоди; Службі міжнародної поліції – виконувати завдання у сфері міграції, захищати державний кордон у разі його відновлення в межах Шенгенської зони з міркувань безпеки, координувати діяльність із силами охорони державного кордону сусідніх країн, брати участь у спільних операціях із транскордонного переслідування злочинців, операціях проти контрабандистів і торговців людьми; Службі кримінальної поліції і розслідувань – здійснювати оперативно-розшукову діяльність та фактичне розслідування кримінальних проваджень із загальних злочинів, які включають серед іншого злочини проти життя, здоров’я або майна, а також розслідування злочинів у сфері валютних, економічних або податкових шахрайств; Матеріальній службі зброї та безпеки – здійснювати державне адміністрування щодо зброї, амуніції, поводження із засобами захисту, проводити дослідження вибухових речовин, здійснювати нагляд за дотриманням вимог законодавства про озброєння через видачу карток та ліцензії на зброю тощо. Президія аналізує і контролює діяльність поліції, створює умови для виконання підрозділами поліції їхніх завдань і координує їхню діяльність під час виконання завдань, що виходять за межі їхньої територіальної чи матеріальної компетенції [325; 333].

Національні поліцейські сили виконують специфічні та вузькоспеціалізовані завдання по всій території Чеської Республіки. До їх складу входять такі підрозділи: Криміналістичний інститут, Авіаційна служба, Національний центр боротьби з наркотиками Служби кримінальної поліції і розслідувань, Служба знешкодження вибухівки, Дирекція поліцейської служби з питань іноземців, Управління документації та розслідування комуністичних злочинів Служби кримінальної поліції і розслідувань, Департамент службової підготовки та освіти поліцейських, Національний центр боротьби з організованою злочинністю, Управління захисту Президента, Служба захисту, Група швидкого реагування, Відділ спеціальних операцій Служби кримінальної поліції і розслідувань, Підрозділ збору інформації Служби кримінальної поліції і розслідувань. Відмітимо, що деякі з цих органів надають певну підтримку іншим підрозділам поліції, а інші спеціалізуються, наприклад, у боротьбі з організованою злочинністю, корупцією та серйозними фінансовими злочинами, організації навчання поліції, службовій та спортивній підготовці тощо [325; 334].

Регіональні дирекції поліції мають чітку територіальну юрисдикцію і очолюються регіональними директорами. У поліції Чеської Республіки законом створено чотирнадцять таких регіональних дирекцій [336]. В усіх Регіональних дирекціях функціонують Служби кримінальної поліції і розслідувань, Служби поліції громадського порядку, Служби дорожньої поліції, Служби міжнародної поліції, Матеріальні служби зброї та безпеки [325], повноваження яких були розкриті вище.

Окрім державної поліції у Чеській Республіці на рівні громад діє муніципальна (міська) поліція. Так, відповідно до статей  1, 2, 3, 4d, 24 Закону Чеської Республіки «Про муніципальну поліцію» від 6 грудня 1991 р. № 553/1991 Cб. (зі змінами від 1 січня 2018 р., внесеними Законом № 248/2017 Сб.) [335], поліція громади, створена муніципалітетом міста або статутного міста, а також столичного міста Праги, називається муніципальною поліцією. Вона є органом місцевої громади, яка утворюється та розпускається рішенням муніципальної ради, що має загальнообов’язкову силу в межах цієї громади. Муніципальну поліцію очолює мер або інший член міської ради, призначений відповідною радою. Муніципальна поліція уповноважена забезпечувати охорону місцевого громадського порядку, реалізовує інші завдання, передбачені цим або спеціальним законом, а саме: а) сприяє захисту та безпеці людей і майна; б) контролює дотриманням правил цивільного співіснування у громаді; в) здійснює нагляд за дотриманням загальнообов’язкових указів та муніципальних правил; г) бере участь в обсязі, передбаченому цим або спеціальним законом, у нагляді за безпекою й безперебійним рухом на дорогах; ґ) бере участь у дотриманні правових норм щодо охорони громадського порядку; д) бере участь у попередженні злочинності у муніципалітеті; е) контролює додержання чистоти у громадських місцях; виявляє та розглядає правопорушення (адміністративні проступки), які належать до компетенції муніципалітету; є) надає дані про муніципальну поліцію Міністерству внутрішніх справ для обробки статистичних даних. Відмітимо, що фінансування діяльності муніципальної поліції, включаючи навчання офіцерів та відшкодування завданої ними шкоди під час виконання завдань, здійснюється за рахунок місцевого бюджету.

Кожна громада чи громади, які не утворили свою власну поліцію, мають право укласти публічно-правовий договір з іншим муніципалітетом в тій самій вищій територіальній самоврядній одиниці (регіоні або окрузі), яка вже створила муніципальну поліцію. На підставі такого договору відповідна поліція виконуватиме завдання на території муніципалітету або муніципалітетів, що є сторонами договору (ст. 3а) [335].

Міністерство внутрішніх справ стосовно муніципальної поліції має такі повноваження: перевіряє та здійснює нагляд за професійною кваліфікацією офіцерів муніципальної поліції; видає й вилучає свідоцтва про професійну придатність офіцерів; здійснює нагляд за додержанням встановлених спільних елементів уніформи офіцера і позначення моторних транспортних засобів та інших транспортних засобів муніципальної поліції; веде інформаційні системи, потрібні для виконання встановлених законом завдань, що стосуються іспитових протоколів, заявок кандидатів у муніципальну поліцію на іспит, утворених та ліквідованих муніципальних поліцій, кількості офіцерів тощо (ст. 27) [335].

Заслуговує на увагу практика координації діяльності державної та муніципальної поліції. Це питання регулюється ст. 16 Закону Чеської Республіки «Про поліцію» від 17 липня 2008 р. [336], відповідно до якої управління поліції може укласти письмову угоду про координацію з муніципалітетом з метою встановлення спільної процедури вирішення місцевих питань громадського порядку. Місцева регіональна дирекція поліції може укласти письмову угоду про координацію з містом Прагою з метою встановлення спільної процедури вирішення питань місцевого громадського порядку.

Підсумовуючи наведене, можна констатувати, що в Чеській Республіці визначальну роль щодо реалізації державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, забезпечення публічної безпеки і порядку відіграє саме державна поліція. При цьому муніципальна поліція теж є важливим елементом правоохоронної системи Чеської Республіки, адже на неї покладається значна частина відповідальності за забезпечення охорони місцевого громадського порядку. Водночас система чеської поліції є хорошим прикладом збалансованості, комбінації розподілу державно-владних повноважень та самоуправління в муніципалітетах [300, c. 55–56]. За оцінками експертів, чеська напівцентралізована поліція є однією з найбільш вдалих на постсоціалістичному просторі. Рівень довіри населення до поліції становить 58 % [292, с. 165].

Децентралізована система поліції притаманна федеративним або конфедеративним державам, у яких не вироблені єдині управлінські стандарти поліції та розвинена політична децентралізація, під якою розуміють «надання громадянам або їх виборним представникам широких повноважень у прийнятті управлінських рішень» [252, с. 18]. Зазвичай ця система утворюється внаслідок цілеспрямованого вжиття організаційно-структурних заходів з метою створення низки автономних поліцейських відомств державного та комунального (муніципального) рівнів, повноваження яких вичерпно окреслені, жорстко регульовані та контрольовані суспільством [94, с. 175]. Для децентралізованого виду поліцейської системи характерна відсутність єдиного загальнонаціонального органу, відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки та уповноваженого на управління поліцією; наявність поліцейських сил державного, регіонального та місцевого рівнів; перебування значної частини важелів управління поліцейськими силами в руках регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; обмеження ролі центральних органів виконавчої влади функціями контролю, координації та уніфікації діяльності розрізнених суб’єктів поліцейської діяльності; пріоритетне орієнтування діяльності поліції на задоволення потреб територіальних громад, наявність розгалуженої системи громадського контролю за діяльністю поліції [94, c. 169–170].

Характерними прикладами функціонування такої системи поліції є Сполучені Штати Америки та Швейцарія. За Глобальним індексом спокою (миру) на 2018 рік [322] Швейцарія займає 12, а Сполучені Штати Америки – 121 місце у світі серед 163 країн. Також згідно з Індексом злочинності по країнах світу на 2018 рік [318] Швейцарський індекс злочинності становить 21,76, а Сполучених Штатів Америки – 49,58 за шкалою від 0 до 100, де чим більший показник, тим більший рівень злочинності. Тому як приклад ефективної реалізації децентралізованої системи діяльності поліції варто розглянути досвід Швейцарії.

У Швейцарії немає єдиної національної поліцейської організації. Унаслідок федеральної структури країни й суверенітету кантонів у поліцейських питаннях передбачається поділ поліції Швейцарії на Федеральну службу поліції, Поліцію кантонів, Муніципальну поліцію (у містах і громадах). Конституція Швейцарії визнає юрисдикцію кантонів у поліцейських справах. У кожному з 26 кантонів діють суверенні правоохоронні органи, які несуть відповідальність за забезпечення громадського порядку на своїй території [244, с. 4–5].

У цій країні розділення повноважень між федеральним і місцевим рівнями регулюється за так званим принципом субсидіарності (статті 3 і 5 Федеральної Конституції). Відповідно до цього принципу всі повноваження, не передбачені законом для федерального рівня, автоматично належать до місцевого рівня. Це означає, що існує один список злочинів, розслідуванням яких займається федеральна поліція. Ці злочини в Швейцарії обумовлені в законах, а не в Конституції. Усі інші злочини – компетенція кантональної поліції. Тобто у Швейцарії спостерігається система противаг, кантони захищені від надмірного втручання з боку конфедерації [252, с. 32–33].

Крім цього, у Швейцарії не існує єдиного нормативного акту, який регулює організацію діяльності поліції. Функціонування федеральної поліції визначено в організаційній постанові федерального парламенту «Про федеральний департамент юстиції і поліції» 2000 року [23]. У свою чергу, кантони регулюють роботу поліції за допомогою так званих законів про організацію роботи поліції, які приймаються парламентами кантонів і реалізуються їхніми урядами. Таким чином, на національному рівні немає загальних правил організації поліції [252, с. 48].

Щодо Федеральної служби поліції Швейцарії [320], то вона входить до складу Федерального департаменту юстиції та поліції [319] і складається з таких структурних елементів: а) Директор і його заступники; б) Дирекція з питань запобігання злочинності та управління; в) Дирекція управління ресурсами та планування; г) Дирекція міжнародного поліцейського співробітництва; ґ) Дирекція служби безпеки Федерації; д) Дирекція поліцейських інформаційних систем та ідентифікації [326]. Ця служба уповноважена здійснювати свою діяльність у таких основних напрямах: 1) боротьба з серйозними злочинами, що перебувають під федеральною юрисдикцією; 2) охорона службовців і будівель конфедерації, а також осіб і будівель, які перебувають під захистом міжнародного права; 3) спрямування національної та міжнародної поліцейської співпраці; 4) створення та супроводження діяльності баз даних і науково-дослідних центрів [321].

Федеральна служба поліції реалізуючи зазначені функції: а) аналізує стан злочинності; б) виконує функції судової поліції Конфедерації; в) встановлює, координує та підтримує міжкантональні й міжнародні зв’язки; г) функціонує як центральний орган, що надає правову допомогу у кримінальних справах; ґ) організовує і здійснює міжнародний обмін наявної у поліції інформації; д) впроваджує кримінально-правові й процесуальні досягнення, а також досягнення криміналістичної науки в практичну роботу правоохоронних органів; е) формує єдину стратегію поліцейського співробітництва, використовуючи міжнародні інструменти; ж) представляє інтереси Конфедерації на міжнародному та національному рівні [23].

На федеральному рівні поліція також реалізує спеціальні завдання, в числі яких: облік та реєстрація зброї, боєприпасів та інших вибухових матеріалів, а також осіб, які працюють із вибухонебезпечними матеріалами; виконання функцій та повноважень Національного бюро Інтерполу в Швейцарії і контактного органу Європолу; координація діяльності структур Конфедерації та кантонів щодо протидії злочинності в мережі Інтернет та у сфері інтелектуальної власності; координація протидії торгівлею людьми між відповідальними федеральними органами і службами кантонів [23]; координація та підтримка у кримінальних розслідуваннях Генеральною прокуратурою, кантонами та іноземними органами [321]. На федеральному рівні немає поліції «у формі». Наприклад, спеціальні антитерористичні підрозділи перебувають під юрисдикцією кантонів [252, с. 36].

Стосовно кантональної поліції, то у Швейцарії існує 26 кантонів, які є суб’єктами конфедерації. У кожному з них є свій підрозділ кантональної поліції. Кожний із них очолює директор, який є членом кантонального уряду і бере на себе політичну відповідальність за поліцію відповідного кантону. Структура поліції на кантональному рівні різна, оскільки кожен кантом має право визначати її на власний розсуд. Німецькомовні кантони зазвичай поділяють свій корпус поліції на три основні сфери діяльності: кримінальна поліція, поліція безпеки та дорожня поліція. У франкомовних кантонах вона складається з двох відділів: жандармерії і безпеки. Перша є аналогом поліції безпеки у німецькомовних кантонах і ще зазвичай включає в себе дорожню поліцію, тоді як остання є еквівалентом кримінальної поліції. В італомовному кантоні Тічино створена власна система поліції, яка побудована за територіальним принципом. Особливої уваги потребує кантон Базель-Штадт, де кримінальна поліція очолюється прокуратурою, а сили охорони правопорядку підпорядковані директору поліції [316].

Щодо муніципальної поліції в містах і громадах, то Себастьян Роме зазначає, що законодавство кантонів дозволяє передавати частину правоохоронних повноважень муніципалітетам і створювати підрозділи місцевої поліції. У країні нараховується близько 300 таких підрозділів з різними повноваженнями. У деяких великих муніципалітетах є виключні повноваження з охорони правопорядку, передані їм кантонами, але це зустрічається не всюди. Муніципальні підрозділи в Швейцарії підзвітні місцевій владі, яка здійснює набір співробітників [252, c. 35, 45]. Основним напрямом роботи поліції міст і громад є розслідування адміністративних правопорушень і злочинів невеликої тяжкості [23].

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що організаційно-правове забезпечення діяльності різних видів систем поліції не є статичним. Вони перебувають у стані постійного динамічного процесу еволюції, а тому в чистому вигляді практично не зустрічаються. Підходи до організації управління поліцією суттєво відрізняються у кожній країні залежно від устрою держави – унітарного чи федеративного. Зазвичай в унітарних державах організація діяльності поліції побудована так, що існує або централізована, або напівцентралізована система поліції, правове регулювання яких здійснюється законами країни, а не актами певної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому у федеративних державах організація діяльності поліції побудована так, що має багато різних поліцейських систем, правове забезпечення діяльності яких здійснюється національним законодавством та законодавством окремого федеративного округу (кантону) [300, c. 57–58].

У дослідженнях шляхів і напрямів удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності систем управління поліцією важливим є визначення недоліків і переваг централізації і децентралізації. Так, М. Ф. Криштанович вважає суттєвим недоліком централізованої системи те, що поліція переважно зосереджується на розв’язанні загальнодержавних проблем і недостатньо враховує інтереси окремих територіальних громад [125, c. 286]. Багато західних правознавців говорять про те, що надмірна централізація негативно впливає на діяльність поліцейських органів. Відомий французький правознавець І. Люшер вважає, що «в рішенні, яке приймається на загальнонаціональному рівні, не враховуються багато факторів, і тому воно не відповідає реальності й інтересам громадян, які бажають мати справу з виборним керівництвом, а не державними установами» [42, c. 111].

Натомість в організації діяльності такої системи є й свої переваги. Серед них можна виділити здатність приймати швидкі рішення і виконувати їх на всій території держави. Це дає можливість боротися з організованою злочинністю і забезпечувати національну безпеку. Також, як слушно зазначає Д. П. Калаянов, безсумнівною перевагою збалансованої, чітко централізованої національної поліцейської служби є можливість оперативного виявлення й усунення проблем, що виникають під час забезпечення внутрішньої безпеки в межах країни. Потенційне виникнення тоталітарних тенденцій за такої моделі управління поліцейською діяльністю нейтралізується налагодженою системою громадського контролю. З метою усунення можливих негативних наслідків, зумовлених концентрацією широких владних повноважень у руках поліції, в державах з централізованими моделями управління низовим підрозділам поліції надається більше можливостей для самостійних дій із урахуванням особливостей криміногенної обстановки та очікувань населення [94, c. 174].

Централізацію управління поліцією не варто однозначно розглядати як передумову для порушення права і свобод людини. У даному разі заслуговує на увагу висновок М. П. Пихтіна про те, що у конкретних національних умовах саме централізація поліцейської діяльності нерідко може слугувати більшою гарантією внутріполітичної стабільності і, відповідно, забезпечення прав і свобод особистості [177, с. 48].

Стосовно децентралізованої системи поліції, то, як слушна зазначає О. С. Юнін, її недолік полягає в тому, що регіональні поліцейські сили часто стають знаряддям у руках сепаратистів, активними учасниками міжнародних озброєних конфліктів, про що свідчать події в Азербайджані, Грузії, Молдові, Таджикистані [310, с. 171]. Тому до впровадження даної системи поліції варто ставитися обережно й виважено. Надмірна децентралізація може призвести до небажаних наслідків (хаосу та дезорганізації всієї системи правоохоронних органів). Ефективні децентралізовані поліцейські системи поширені в демократичних країнах лише там, де більша частина населення не живе за межею бідності, а соціально незахищені верстви населення отримують державну допомогу та підтримку. Більше того, децентралізована поліція діє або в державах, де переважну більшість населення становлять представники однієї нації, або в багатонаціональних державах, де не спостерігається тенденція до сепаратизму [310, с. 172–173].

Позитивними чинниками децентралізації є обізнаність поліції з місцевими проблемами, врахування інтересів громади у своїй діяльності, можливість напрацьовувати та реалізовувати нові засоби превенції правопорушень. В. Д. Гвоздецький перевагу децентралізації поліції обґрунтовує також економічними причинами. Зокрема, він зазначає, що розподіл витрат на поліцейські сили між центральними урядами і муніципальними адміністраціями сприяє економії і раціоналізації використання бюджетів обох сторін. У деяких країнах на місцеву владу взагалі покладається більша частина витрат, які використовуються на підтримання законності і правопорядку [165, c. 119]. Загалом децентралізація є наслідком практичної реалізації конституційних принципів демократії, а тому дедалі частіше в Європі обирається країнами молодої демократії, які активно економічно розвиваються.

З огляду на вищевикладене варто зазначити, що для досягнення найбільшої ефективності в протидії злочинності та забезпеченні громадського порядку необхідно створити баланс участі в охороні порядку національних поліцейських органів, муніципалітетів та місцевих жителів. З цією метою в демократичних країнах застосовують різні варіанти будови системи управління, а також форми участі громад у забезпеченні порядку, вибір яких залежить від нагальних завдань, однорідності суспільства, стану соціального і матеріального розвитку тощо.

В Україні діє централізована система поліції. Однак, як показує практика, ця система неефективно реалізує державну політику у сфері протидії злочинності, оскільки згідно з Глобальним індексом спокою (миру) на 2018 рік [322] наша держава займає лише 152 місце у світі серед 163 країн. Згідно з Індексом злочинності по країнах світу на 2018 рік [318] в Україні показник злочинності є високим і становить 49,39 за шкалою від 0 до 100. Відповідно до Національної оцінки діяльності НПУ за допомогою опитування громадської думки, проведеного Харківським інститутом соціологічних досліджень серед 19 500 респондентів, 52,7 % оцінили роботу поліції як неефективну. При цьому рівень недовіри опитаних респондентів до поліції становить 50 %, а діяльністю поліції залишилися незадоволеними 74,7 % жертв злочинів [106, с. 10].

Тобто необхідно вдосконалювати організаційно-правове забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ. На нашу думку, це можна зробити шляхом перерозподілу її державно-владних повноважень та відповідальності.

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [228], та Стратегією розвитку ОВС і Концепцією першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, схвалених 22 жовтня 2014 р. розпорядженням КМУ [174; 263], пропонувалося удосконалити роботу поліції шляхом проведенням її децентралізації з переданням частини функцій патрулювання в громадських місцях, контролю за дотриманням правил торгівлі та паркування транспортних засобів тощо місцевій (муніципальній) поліції, утвореній за рішенням місцевих органів самоврядування.

Наявні організаційно-правові проблеми діяльності НПУ як ЦОВВ, що впливають на її ефективність, вивчений успішний досвід побудови поліцейських систем у зарубіжних країнах, а також закріплені в нормативно-правових актах України передумови її часткової децентралізації дають можливість запропонувати перехід НПУ з централізованої системи до напівцентралізованої.

Реалізація даної концепції розвитку передбачає закріплення в законодавстві права на створення органам місцевого самоврядування в Україні муніципальної поліції з переданням їй частини функцій і повноважень із забезпечення публічної безпеки і порядку на місцях. Вважаємо за доцільне частково використати в процесі переходу до напівцентралізованої системи управління поліцією досвід Чеської Республіки як країни, в якій один із найнижчих у світі індексів злочинності та високий рівень довіри населення.

Зокрема, на наш погляд, муніципальна поліція в Україні має створюватися та розпускатися рішенням міської ради. Це має бути орган місцевої громади, який очолюватиметься мером міста або особою, призначеною відповідною радою. Фінансування діяльності муніципальної поліції, включаючи навчання місцевих поліцейських, відшкодування завданої ними шкоди під час виконання завдань, здійснюватиметься за рахунок місцевого бюджету. На муніципальну поліції покладатимуться функції із забезпечення охорони публічної безпеки і порядку на місцях, визначені спеціальним законом, наприклад: а) сприяння захисту та безпеки осіб і майна; б) нагляд за дотриманням правил співжиття у громаді; в) нагляд за дотриманням загальнообов’язкових нормативних актів та муніципальних правил; г) участь в обсязі, встановленому спеціальним законом, у контролі за безпекою та швидкістю руху; ґ) участь у дотриманні правових приписів про охорону громадського порядку; д) інформування органів та підрозділів НПУ й інших правоохоронних органів про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; е) затримання і доставлення до НПУ осіб, які вчинили адміністративні правопорушення чи злочини; є) контроль за додержанням чистоти у громадських місцях; ж) контроль за дотриманням правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях; з) виявлення та розгляд адміністративних правопорушень, які належать до компетенції муніципалітету.

Муніципальна поліція повинна взаємодіяти з територіальними органами НПУ через: проведення спільних дій щодо охорони публічної безпеки і порядку у місцях скупчення людей, проведення спортивних і розважальних заходів; налагодження каналів обміну оперативною інформацією; складання та реалізація спільних планів розстановки сил і засобів патрульних служб тощо.

НПУ як ЦОВВ відносно місцевої (муніципальної) поліції має бути наділена такими повноваженнями: перевіряти та здійснювати нагляд за професійною кваліфікацією службовців муніципальної поліції; видавати й вилучати свідоцтва про професійну придатність поліцейських; здійснювати нагляд за додержанням встановлених спільних елементів уніформи поліцейських і позначення моторних транспортних засобів та інших транспортних засобів муніципальної поліції; вести інформаційні системи, потрібні для виконання встановлених законом завдань, що стосуються іспитових протоколів, заявок кандидатів у муніципальну поліцію на іспит, утворених та ліквідованих муніципальних поліцій, кількості поліцейських тощо. Також НПУ за згодою місцевої ради повинна мати право залучати на обумовлений строк працівників муніципальної поліції до виконання завдань, які покладаються на цей ЦОВВ.

Розмежування компетенції між територіальними органами НПУ та муніципальною поліцією має здійснюватися на підставі функцій та повноважень, визначених у Законі про НПУ та законі про муніципальну поліцію, який має бути прийнятий для врегулювання діяльності місцевої поліції. У будь-якому разі за НПУ повинні залишатися повноваження, необхідні для виконання кримінально-процесуальної та адміністративно-юрисдикційної функцій у сфері реалізації державної політики цим ЦОВВ.

Створення муніципальної поліції в Україні дасть можливість громадам впливати на стан безпеки у відповідній місцевості, сприятиме врахуванню їхніх інтересів у діяльності, а також зменшить «навантаження» на сили та бюджет НПУ, що сприятиме підвищенню ефективності її діяльності.

На нинішньому етапі розвитку нашої держави існують перешкоди, які можуть сповільнити перехід до напівцентралізованої системи поліції, а саме: 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. Ці перешкоди є суттєвими, а тому перерозподіл державно-владних функцій та повноважень НПУ шляхом передання їх частини муніципальній поліції повинен відбуватися поступово і з урахуванням існуючих процесів у державі [300, с. 59–60].

Для розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ необхідно вдосконалити правове регулювання деяких її функцій, зокрема функції планування. Вище зазначалося, що Закон про НПУ, Положення про Національну поліцію не врегульовують питання видів планування, вимог до їх змісту, порядку підготовки та погодження планів, термінів, порядку фінансування, відповідальних осіб тощо. Натомість функція планування є стрижневою частиною системи управління, що забезпечує стабільність та прогнозованість роботи поліції. Тому з точки зору правового регулювання є недопустимим, щоб планування діяльності поліції було законодавчо не регламентоване або врегульоване нечітко.

Варто зазначити, що в таких країнах сталої демократії, як Нідерланди, Бельгія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, дане питання вже давно вирішується на рівні законів. Наприклад, в Англії та Уельсі діє Закон Сполученого Королівства про поліцію 1996 року [328; 262, с. 240–294], який встановлює підготовку таких видів планів: трирічні стратегічні плани (розділ 6А); місцеві плани поліцейської діяльності (розділ 8); Національний план поліцейської діяльності (розділ 36А). Перший та другий види планів видаються кожним органом поліції у відповідних поліцейських зонах Англії та Уельсу. Трирічні стратегічні плани визначають середньострокову і довгострокову стратегію поліцейської діяльності у відповідній поліцейській зоні протягом трирічного періоду (закон дозволяє визначати й інші строки його чинності) і видаються до початку такого періоду. У свою чергу, місцеві плани поліцейської діяльності видаються щорічно до початку кожного фінансового року (фінансовий рік означає період у дванадцять місяців, який закінчується 31 березня) і визначають порядок діяльності в зоні відповідного органу. До місцевого плану законом встановлюється ряд вимог, зокрема він повинен містити заяву про пріоритети поліцейської влади на даний рік, фінансові ресурси, виділення яких очікується, а також пропозиції щодо розподілу таких ресурсів з докладним описом: усіх цілей, поставлених Державним секретарем; усіх цілей, визначених поліцейським органом; усіх цільових показників його роботи; усіх дій, що пропонуються на виконання вимог щодо економічності, ефективності та результативності згідно з розділом І Закону про місцеве врядування 1999 року [306, с. 98–99].

Крім строків прийняття, вимог до змісту, періоду дії трирічних і місцевих планів Законом Сполученого Королівства про поліцію від 1996 року встановлено порядок їх підготовки, погодження та відповідальних осіб. Так, перш ніж орган поліції видасть такі плани роботи, їх проекти мають бути підготовлені старшим офіцером сил поліції (старшим констеблем) та представлені на розгляд відповідному органу поліції. Варто зазначити, що сам поліцейський орган може видати план, відмінний від запропонованого старшим офіцером (старшим констеблем), але в такому разі проводяться з ним консультації. У ході підготовки проекту плану старший офіцер сил поліції (старший констебль) або безпосередньо поліцейський орган повинен брати до уваги позицію населення. Під час підготовки трирічного стратегічного плану також обов’язково береться до уваги діючий Національний план поліцейської діяльності, а під час підготовки місцевого плану – діючий трирічний стратегічний план у відповідній зоні. Усі ці документи повинні готуватися на підставі рекомендацій Державного секретаря. Зокрема, він визначає для органів поліції та для старших офіцерів поліції (старших констеблів) загальні настанови або керівні принципи стосовно питань, які повинні міститися у відповідному плані, а також стосовно формату такого плану. Вони є обов’язковими для взяття до уваги й надаються після проведення консультацій із вказаними особами. Коли поліцейський орган видає трирічний стратегічний план і місцевий план діяльності, він зобов’язаний: направити примірник плану до Державного секретаря, а також забезпечити його опублікування.

Щодо Національного плану поліцейської діяльності, то за вищевказаним законом він готується до початку кожного фінансового року Державним секретарем та подається до Парламенту не пізніше 30 листопада попереднього фінансового року. До такого плану висувається ряд вимог, за якими він повинен: визначати всі позиції, які Державний секретар вважає стратегічними пріоритетами поліцейської діяльності для сил поліції на період у три роки; міститися опис того, що планує або пропонує Державний секретар за кожним із наступних напрямів: визначення завдань і надання загальних вказівок стосовно кожного з таких завдань; визначення показників якості роботи для органів поліції; видання нормативних положень відповідно до наданих повноважень; видання керівних настанов; видання та перегляд кодексів поведінки тощо. Перш ніж подавати Національний план поліцейської діяльності на фінансовий рік до Парламенту, Державний секретар повинен провести консультації з: особами, які, на його думку, представляють інтереси органів поліції; особами, які, на його думку, представляють інтереси старших офіцерів поліції; іншими особами на його власний розсуд [328; 262, с. 240–255].

Таким чином, порядок складання та реалізації планів поліцейської діяльності в Англії та Уельсі достатньо детально врегульований на законодавчому рівні й має низку особливостей. Так, першою суттєвою особливістю є чітке визначення видів планів, їх змісту та взаємопов’язаності. Другою особливістю є самостійність поліцейського органу у прийнятті кінцевого рішення щодо відповідного плану. Третьою особливістю є залучення широкого кола зацікавлених осіб до розроблення планів, що дає змогу врахувати позицію працівників поліції, представників центральної влади та населення.

Варто зазначити, що в чинному законодавстві України жодна із вказаних особливостей не врахована. В Україні повноваження щодо остаточного затвердження планів і звітів діяльності НПУ належить не керівникові, а Міністру внутрішніх справ України. Так само не мають повноважень місцеві громади, які відсторонені від цього процесу.

Таким чином, для підвищення ефективності планування в НПУ, стабільності і прогнозованості організації діяльності цього ЦОВВ, на наш погляд, варто використати британський досвід детального правового регулювання цього питання і врахувати ключові особливості складання й реалізації планів. Відмітимо, що більшість положень Закону про НПУ є доволі абстрактними і занадто гнучкими. У зв’язку з цим пропонуємо доповнити його окремим розділом під назвою «Планування поліцейської діяльності», який має визначати: види планування; вимоги до змісту планів; терміни їхні підготовки та строки дії; відповідальних осіб та їх повноваження; порядок підготовки, погодження, видання, зміни та реалізації планів і звітів про їх виконання [306, с. 99].

Отже, запропоновані напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ шляхом переходу до напівцентралізованої системи управління й удосконалення правового регулювання функції планування на основі досвіду Великобританії, на нашу думку, повинні сприяти усуненню ключових проблем діяльності НПУ, підвищити якість управління та прийняття рішень у сфері правоохоронної діяльності і, як наслідок, знизити рівень злочинності в України.

**Висновки до Розділу 2**

1. Національна поліція України як ЦОВВ виконує управлінські функції, що є самостійними й однорідними складовими діяльності цього органу, характеризуються цілеспрямованістю та визначають напрям і зміст управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності НПУ і мають організуючий вплив. Діяльність поліції варто розглядати крізь призму управлінських функцій зовнішнього характеру, які відображають правоохоронне призначення поліції, обумовлені специфікою забезпечення законності та реалізацією 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. Національна поліція України має дуалістичну природу, з одного боку, вона виконує правоохоронні функції, а з іншого – функції, покладені на ЦОВВ. Саме зовнішні (правоохоронні) 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: організація, планування, координація та контроль. У свою чергу, до зовнішніх належать такі функції: соціально-сервісна, профілактична (превентивна), кримінально-процесуальна, адміністративно-юрисдикційна.

1. Функції НПУ повинні бути підкріплені повноваженнями для належного їх виконання. Повноваженнями НПУ є сукупність прав і обов’язків, закріплених в установленому законодавством порядку, за допомогою яких вона здатна приймати владні рішення й вимагати їх виконання від інших, але при цьому зобов’язана якісно (в межах закону) здійснювати надані правомочності для виконання покладених на неї функцій.

Керівництву НПУ надано широке коло повноважень для реалізації управлінських функцій, але неналежне закріплення деяких із них у нормативно-правових актах створює проблеми здійснення вказаних функцій. Для розв’язання поставлених проблем, на нашу думку, необхідно внести зміни до чинного законодавства України, якими надати керівникові поліції повноваження видавати акти організаційно-розпорядчого характеру без погодження з Міністром внутрішніх справ України.

1. Національна поліція України діє за централізованою моделлю управління і являє собою багаторівневу організаційну систему з широко розвиненою структурою, що будується як за територіальним, так і за функціональним принципом. Очолює поліцію Голова, який реалізовує урядову політику в доручених йому сферах. Структурними елементами системи НПУ як ЦОВВ є центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції.

Центральний орган управління є сукупністю організаційно поєднаних структурних підрозділів, що забезпечують діяльність Голови поліції та реалізовують завдання і функції вищої ланки управління Національної поліції здійсненням організаційно-розпорядчої діяльності. Територіальні органи НПУ входять до системи відповідного ЦОВВ, 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 злочинів, розгляд справ про адміністративні правопорушення, охорона прав і свобод людини, власності, а також інтересів суспільства і держави тощо.

1. Проведений аналіз організації системи й діяльності НПУ як ЦОВВ свідчить, що в поліції не вироблена єдина і збалансована система територіальних органів. Натомість існують дві різні системи одного управлінського рівня – головні управління та міжрегіональні органи поліції, які не мають стійких зв’язків. Діяльність однієї системи позбавляє функціональної самодостатності іншу, на практиці існують бар’єри в їх взаємодії. У результаті цього в організації НПУ немає цілісності, що негативно впливає на забезпечення упорядкованості, узгодженості й дієвості її елементів.

У зв’язку з цим необхідно змінити модель функціонування міжрегіональних органів та їх взаємодію з головними управліннями поліції. Це, на наш погляд, можна реалізувати таким альтернативним чином: 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.

1. Подальший розвиток управлінських процесів у правоохоронній сфері, існуючий високий рівень злочинності в Україні та недовіра до НПУ вимагають постійного вдосконалення організаційно-правового забезпечення цього ЦОВВ та застосування нових концептуальних підходів до організації діяльності НПУ. Поліцейські системи за видами управління вчені-правознавці ділять на централізовані, напівцентралізовані (комбіновані) та децентралізовані. В Україні діє централізована система поліції. Однак, як показує практика, дана система неефективно реалізує державну політику у сфері протидії злочинності, охорони публічного порядку і захисту прав та законних інтересів громадян.

На основі вивчення й узагальнення досвіду Чеської Республіки запропоновано концепцію переходу до напівцентралізованої системи поліції в державі шляхом передання до місцевої (муніципальної) поліції частини функцій і повноважень НПУ з патрулювання громадських місць, контролю за дотриманням правил торгівлі та паркуванням транспортних засобів тощо. Реалізація даної концепції передбачає закріплення в законодавстві права на створення органами місцевого самоврядування в Україні муніципальної поліції за рахунок коштів місцевого бюджету. НПУ отримає контрольні повноваження над місцевою поліцією, зокрема, право на перевірку та нагляд за професійною кваліфікацією муніципальних поліцейських і дотриманням ними законодавства, право видавати та вилучати свідоцтва про професійну придатність поліцейських тощо. Розмежування компетенції між територіальними органами НПУ та муніципальною поліцією здійснюватиметься на підставі функцій та повноважень, визначених у Законі про НПУ та нормативно-правовому акті, яким врегульовуватиметься діяльність місцевої поліції.

1. З метою розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності НПУ як ЦОВВ запропоновано удосконалення правового забезпечення функції планування як стрижневої функції управління, що забезпечує стабільність та прогнозованість діяльності поліції. Зокрема, базуючись на позитивному зарубіжному досвіді, надано пропозицію доповнити Закон про НПУ окремим розділом під назвою «Планування поліцейської діяльності», у якому мають бути визначені: види планування; вимоги до змісту планів; терміни їх підготовки та строки дії; відповідальні особи та їхні повноваження; порядок підготовки, погодження, видання, зміни та реалізації планів і звітів про їх виконання.

**ВИСНОВКИ**

У дисертаційному дослідженні 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.

1. 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.

1. 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.
2. 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.

1. 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.
2. 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».

1. 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.

1. 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».

1. 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Агапов А. Б. Административное право: учебник. 6-е изд., перераб. и допол. Москва: Изд-во «Юрайт», 2009. 813 с.
2. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / С. Ф. Константінов, Г. Б. Кузьміних та ін.; за заг. ред. В. В. Коваленка, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. 2-ге вид. Київ: Директ Лайн, 2012. 816 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина: підручник у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер’янов (голова) та ін. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2007. Т. 1. 592 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс. Особлива частина: підручник у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер’янов (голова) та ін. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2009. Т. 2. 600 с.
5. Адміністративне право України: навч. посібник / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. В. В. Галунька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.
6. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
7. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
8. Алексійчук М. М. Адміністративно-правовий статус міського, районного органу внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 316 с.
9. Андрійко О. Ф. Стан, зміст і перспективи розвитку адміністративного права України. *Часопис Київського університету права.* 2005. № 4. С. 126–131.
10. Антикорупційна програма Служби безпеки України на 2018–2020 роки: наказ Центрального управління Служби безпеки України від 19.11.2018 р. № 2101. URL: https://ssu.gov.ua/ua/pages/296 (дата звернення: 30.03.2020).
11. Армаш Н О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: монографія / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Гуманітарний ун-т «ЗІДМУ». Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 172 c.
12. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., допол. Москва: Изд-во «ОМЕГА-Л», 2005. 584 с.
13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Юрид. лит., 1997. 400 с.
14. Афанасьев В. Г. Системность и общество. Москва: Политиздат, 1980. 368 с.
15. Балабан І. В. Адміністративно-правове забезпечення професійного навчання поліцейських: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Кривий Ріг, 2019. 17 с.
16. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутрішніх справ, 1998. 480 с.
17. Банчук-Петросова О. В. Політична нейтральність як основа кадрової політики держави. *Правові, управлінські та економічні аспекти трансформації сучасного громадянського суспільства:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. викладачів та аспірантів (м. Київ 25 берез. 2016 р.). Київ: Центр КНУКіМ, 2016. С. 45–50.
18. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд. Москва: Норма, 2005. 829 с.
19. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и допол. Москва: Норма, 2007. 816 с.
20. Безпалова О. І. Законодавчі пропозиції щодо реформування органів внутрішніх справ України (проект Закону України «Про національну поліцію»: підготовлений ДКЗ МВС України 24.12.2014 р.). *Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності ОВС України*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2015 р.). Харків. 2015. С. 20–25.
21. Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. Москва: Изд-во «Дело и Сервис», 2004. 816 с.
22. Бесчастний В., Гребеньков Г. Взаємодія міліції й населення як стратегічний напрям діяльності органів правопорядку. *Віче.* 2013. № 12. С. 2–5.
23. Бирюков П. Н. Полиция Швейцарии. *Евразийский юридический журнал*. 2011. № 9 (40). URL: <https://eurasialaw.ru/nashi-rubriki/politsiya-gosudarstv-mira/politsiya-shvejtsarii> (дата звернення: 10.08.2020).
24. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2016. 227 с.
25. Біла-Тюріна Ю. З. Поліцейські послуги - базис формування нової поліції в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.: у 2 т. (м. Одеса, 20 трав. 2016 р.) / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса: Юрид. літ., 2016. Т. 2. С. 51–53.
26. Білик В. М. Організаційно-правові засади реалізації поліцейської функції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20 c.
27. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 195 с.
28. Братель С. Г. Державна політика щодо розвитку правоохоронної сфери. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2014. Vol. 1, Iss. 6. С. 637–645. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol\_2014\_1\_6\_64 (дата доступу: 17.07.2018).
29. Бударний О. В. Органи і посадові особи Національної поліції України як сторона у справах, що розглядаються адміністративними судами: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків. 2018. 20 с.
30. Будзинський М. П. Адміністративно-правове регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України: дис. … канд. юрид. наук. Київ. 2017. 257 с.
31. Бурбика В. О. Процедури взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. *Верховенство права:* міжнар. наук. журнал. 2017. № 1. С. 70–75.
32. Бучакова М. А., Дизер О. А. Взаимодействие полиции и общества*. Вестник Омского университета. Серия: «Право».* 2015. № 2 (43). С. 58–63.
33. Ведмідь Н. І. Термінологічні підходи до визначення категорії «Сервіс» та його роль в економіці країн. *Економiчний часопис-XXI.* 2012. № 3–4. С. 49–52.
34. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
35. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1383 с.
36. Верховенство права (доповідь, схвалена Венеціанською комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 р.). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.
37. Взаємодія поліції та громади. URL: http://bezpechne.community/ (дата звернення: 12.01.2019).

Виконавча влада і адміністративне право / pа заг. ред. В. Б. Авер’янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

1. Висновок Науково-експертного управління Верховної ради України на проект Закону України «Про Національну поліцію». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55082&pf35401=343403 (дата звернення: 07.07.2018).
2. Виханский О. С. Стратегическое управление: учебник. Москва: Гарадарики, 2000. 245 с.
3. Власенко Д. В. Національна поліція України: адміністративно-правові аспекти формування та розвитку: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2019. 20 с.
4. Ганчев Д. Д. Конституційні основи реалізації поліцейських функцій. *Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми, міжнародний досвід:* зб. наук. праць. Київ: Атіка, 2006. С. 35-43.
5. Гарбузов В. В. Адміністративно-правовий статус підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2016. 20 с.
6. Гаркавенко С. С. Маркетинг: підручник. Київ: Лібра, 2002. 712 с.
7. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву. Санкт-Петербург: Типография «Север», 1908. 196 с.
8. Гилинский Я. И. Криминология: курс лекцій. Санкт-Петербург: Изд. Питер, 2002. 384 с.
9. Гладун Ю. Я. Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління забезпеченням публічного порядку територіальними підрозділами Національної поліції України: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. Львів, 2018. 20 с.
10. Головатий С. П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Київ, 2008. 44 с.
11. Головатий С. П. Верховенство права: монографія: у 3-х кн. Київ: Вид-во «Фенікс», 2006. Кн. 2: Верховенство права: від доктрини – до принципу. 1276 с.
12. Голуб М. В. Взаємодія поліції та населення як обов’язкова умова забезпечення належного стану публічного порядку в сучасних умовах. *Форум права.* 2016. № 2. С. 30–33. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_2>

\_7(дата звернення: 18.10.2018).

1. Горбунова О. Ю. Адміністративно-юрисдикційна діяльність національної поліції України. *Інтернаука. Серія: «Юридичні науки»:* міжнар. наук. журнал. 2017. № 1. С. 24–27. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> mnjiu\_2017\_1\_7 (дата доступу 28.07.2018).
2. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И. Б. Шахов, М.: Юрид. лит., 2000. 176 с.
3. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства: Теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 237 с.
4. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного демократического государства: учеб. пособие для студ. вузов / Московский ун-т МВД России. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 174 с.
5. Грамма К. М. Поняття «ознака» як логіко-філософська та лінгвістична категорія. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Філологія».* 2014: № 10, т. 1. С. 23–26.
6. Григоренко І. А. Особливості правоохоронної (поліцейської) діяльності у Німеччині: теоретико-правовий аспект. *Держава і право. Серія: «Юридичні і політичні науки».* 2013. Вип. 60. С. 52–58.
7. Григоренко І. А. Принципи правоохоронної (поліцейської) діяльності в Україні та Німеччині. *Наше право.* 2013. № 7. С. 24–30.
8. Гудима Н. В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. … канд. з держ. упр. Київ, 2008. 22 с.
9. Гусаров С. М. Деякі питання оптимізації структури Національної поліції України. *Наше право.* 2017. № 1. С. 27–32.
10. Дашо Т. Ю. Професіоналізм у системі МВС. Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції: матеріал 2-го Всеукр. круглого столу (м. Львів, 09 груд. 2016 р.). Львів: ПП «Видавництво «Бона», 2016. С. 67–70.
11. Дедов Д. И. Общеправовой принцип соразмерности и ограничения свободы предпринимательства. *Вестник Московского университета.* 2002. № 6. С. 22–28.
12. Декларация о полиции: Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы от 08.05.1979 г. № 690(1979). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> 994\_803 (дата звернення: 17.08.2016).
13. Дементьєв В. В., Гордон М. В., Оленцевич Н. В., Толкованов В. В. Основи теорії державного управління: навч. посібник. Донецьк: ТОВ «ДРУК-ІНФО», 2012. 311 с.
14. Денисюк Д. С. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 8. С. 100–104.
15. Денисюк Д. С. Принципи діяльності національної поліції України: теорія та практика реалізації. *Митна справа.* 2015. № 5. С. 63–68.
16. Денисюк Д. С. Функції Національної поліції України: поняття та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 114–117.
17. Про Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України / Офіційний сайт Національної поліції. URL: https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1820541 (дата звернення: 25.12.2017).
18. Дерець В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Юрид. думка, 2007. 180 c.
19. Дерець В. А. Реординаційні відносини в діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми держави і права.* 2007. Вип. 35. С. 86–90.
20. Дерець В. А. Удосконалення правових засад організації системи органів виконавчої влади в Україні. *Правова держава.* 2015. Вип. 26. С. 344–350.
21. Державна політика: підручник / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
22. Державний менеджмент в контексті адміністративної реформи: навч.-метод. посібник / уклад. М. В. Гордон. Донецьк: ДОЦППК, 2013. 36 с.
23. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
24. Дідик Н. І. Превентивні функції в діяльності патрульної поліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка.* 2016. Вип. 2. С. 188–194.
25. Довгерт А. С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. *Університетські наукові записки.* Хмельницький, 2007. № 2. С. 83–89.
26. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2017. 198 с.
27. Дручек О. М. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб’єкта забезпечення прав і свобод дитини: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 20 с.
28. Дякова О. О. Формування правової культури працівників національної поліції України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2016. № 2. С. 189–199.
29. Про Експертну рада з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ / Єдиний портал органів системи МВС України URL: http://www.mvs.gov.ua/ua/pages/73\_Pro-Ekspertnu-radu.htm (дата звернення: 26.08.2019).
30. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-редкол.: В. М. Князєв (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. 748 с.
31. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (ETS № 90) 1977 року: ратифікована Законом України від 17.01.2002 р. № 2990-III. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\_331 (дата звернення: 15.10.2016).
32. Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах: ратифікована Законом України від 16.01.1998 р. № 44/98-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\_036 (дата звернення: 15.10.2016).
33. Європейська конвенція про видачу правопорушників: ратифікована Законом України від 16.01.1998 р. № 43/98-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/la ws/show/995\_033 (дата звернення: 15.10.2016).
34. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. URL: https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch (дата звернення: 28.03.2019).
35. Жила С. Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 222 с.
36. Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Вид-во ПАЛИВОДА А. В., 2003. 212 с.
37. Закон України «Про Національну поліцію»: наук.-практ. коментар / О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін.; за заг. ред. В. В. Сокуренка; передм. В. В. Сокуренка; Харківський національний університет внутрішніх справ МВС України. Харків: Торговий дім «Золота миля», 2016. 408 с.
38. Зауваження до проекту Закону України «Про Національну поліцію» (реєстраційний № 2822) / Головне юридичне управління Верховної Ради України. Київ, 2015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511> =55082 (дата звернення: 15.01.2017).
39. Звід принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи ув’язненню будь-яким чином: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1988 р. № 43/173. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\_206 (дата звернення: 16.01.2017).
40. Зоннефельс И. Начальные основания полиции или благочиния. Москва: Универ. тип., 1787. 318 с.
41. Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні: затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 р. № 575 (дата оновлення: 07.07.2017 р.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17 (дата звернення: 28.03.2019).
42. Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 р. № 650 (дата оновлення: 28.07.2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/>show/ z1041-17 (дата звернення: 28.03.2019).
43. Інструкція про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 31.10.2016 р. № 1129 (дата оновлення: 31.10.2016 р.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0085-17?lang=en (дата звернення: 28.03.2019).
44. Калаянов Д. П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: дис. … д-ра юрид. наук. Одеса, 2010. 455 с.
45. Капітанова Н. В. Муніципальна поліція в структурі органів публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 236 с.
46. Караман О. Системний підхід як методологія дослідження соціально-педагогічної роботи з неповнолітніми засудженими в Україні. *Наукові записки Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: «Педагогічні науки».* 2012. Вип. 107 (1). С. 222–229.
47. Катрич Д. К. Спеціальні принципи діяльності Національної поліції України. *Правова система в умовах розвитку соціально-правової держави: питання теорії і практики:* збірник тез доповідей учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 24–25 лист. 2016 р.). Черкаси: Східноєвропейський ун-т економіки і менеджменту, 2016. С. 133–134.
48. Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право».* 2016. Вип. 36 (2). С. 31–35.
49. Кацман Н. Л., Покровская З. А. Латинский язык: учебник для студ., обучающихся по гуманитарным специальностям и направлениям. 7-е изд., перераб. и допол. Москва: Гуманитарный издательский центр «ВЛАДОС», 2014. 455 с.
50. Кисіль Л. Є. Деякі питання організаційно-правових засад оптимізації державного управління. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: «Право».* 2012. Вип. 12. С. 232-236.
51. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. 2-ге вид., перероб. і допов. Одеса: Юрид. л-ра, 2002. 320 c.
52. Климов В. А. Контроль в системе социалистического управления (некоторые вопросы теории и практики). Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. 112 с.
53. Князев В. В., Сазонова Н. И., Жмыхов А. А., Заморина Т. Ю. Полицейские системы зарубежных государств: пособие. Москва: ВНИИ МВД России, 2004. 135 с.
54. Кобзар О. Ф. Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні: дис. … д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2016. 418 с.
55. Кобзар О. Ф. Щодо визначення понять публічної безпеки та порядку. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* / гол. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса: Юрид. л-ра, 2015. Т. 16. С. 457–462.
56. Кобзін Д., Щербань С., Коренева К., Черноусов А. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (національний звіт). Харків: Харківський ін-т соціальних досліджень (ХІСД), 2019. 52 с.
57. Ковальська В. В. Спільне вирішення завдань держави органами місцевого самоврядування і ОВС. *Вісник Академії адвокатури України.* 2008. Число 2. С. 25–30.
58. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 17.12.1979 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\_282 (дата звернення: 14.10.2016).
59. Кодекс України про адміністративні правопорушення: постанова Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 р. № 8073-X (дата оновлення: 07.02.2019 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звернення: 14.04.2019).

Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Київ: Факт, 2002. 260 с.

1. Коломоєць Т. О., Рибак Н. В. Новий етап в адміністративному реформуванні в Україні 2010 року – нагальна потреба державотворчого та правотворчого процесу. *Вісник Запорізького національного університету.* 2011. № 2. С. 61–69.
2. Коментар Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи до проектів Законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про Національну поліцію». URL: https://rm.coe.int/168068460a (дата звернення: 04.01.2018).
3. Комзюк М. А. Контроль та нагляд як засоби забезпечення законності застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян. *Наше право.* 2015. № 2. С. 53–59.
4. Комісії громадської безпеки префектури / Офіційна електронна адреса Національної комісії з громадської безпеки Японії. URL: <http://www.npsc.go.jp/> (дата звернення: 07.03.2019).
5. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року: ратифікована Законом України 04.02.2004 р. № 1433-IV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\_789 (дата звернення: 15.10.2016).
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\_004 (дата звернення: 14.10.2016).
7. Константий О. В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ: Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. 120 с.
8. Константінов С. Ф., Братель С. Г., Басс В. О., Білик В. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навч. посібник. Київ: «Центр учбової літератури». 2016. 336 с.
9. Конституція України: станом на 01.09.2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016, 82 с.
10. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р (дата оновлення: 18.12.2018 p.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/law> s/show/1013-2017-%D1%80 (дата звернення: 30.07.2019).
11. Костюшко О. П. Залучення громадян до охорони громадського порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2017. № 2. С. 193–212.
12. Кривицький Ю. Верховенство права як принцип діяльності міліції: перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України. *Юридична Україна.* Київ, 2013. № 8. С. 8–13.
13. Криволапчук В. О., Лелет С. М. Пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України. *Наука і правоохорона.* 2017. № 2. С. 30–36.
14. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI (дата оновлення: 11.01.2019 p.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення: 14.04.2019).
15. Криштанович М. Ф. Модернізація механізмів державного управління в системі органів внутрішніх справ сучасної України: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Миколаїв, 2016. 474 с.
16. Кулібаба А. Поняття доброчесності як ключовий критерій у процесі добору на посаду судді. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 2. С. 212–218.
17. Кунєв Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 227 с.
18. Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: в 2 т. / пер. с англ.; общ. ред. Д. М. Гвишиани. Москва: Прогресс, 1981. Т. 1. 497 с.
19. Ластович Д. М. Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні: дис. … канд.. юрид. наук. Харків, 2016. 224 с.
20. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. *Форум права:* електор. наук. фах. видання. 2016. № 1. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\_index.htm\_2016\_1\_25.pdf (дата звернення: 16.08.2017).
21. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 185 с.
22. Лелет С. М. Адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2017. 241 с.
23. Лошицький М. В. Концептуальні підходи до діяльності поліції. Вісник Запорізького національного університету. *Юридичні науки.* 2014. № 1. С. 19–24.
24. Лук’янець Д. М. Метаморфози правового статусу центральних органів виконавчої влади. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія. «Право».* 2012. Вип. 11. С. 8–11.
25. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. Москва: Наука, 1974. 247 с.
26. Люляк О. Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2015. Вип. 30. С. 28–39.
27. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник. 2-ге вид., допов. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
28. Малишев Б. В. Реформування поліції в Україні: загальний огляд. *Права людини в діяльності української поліції:* наук.-практ. видання. 2016. Київ: Софія-А, 2017. С. 9–25.
29. Мамчур Л. О. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів України з публічними інституціями: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тернопіль, 2019. 20 с.
30. Мартин ван Кревельд. Расцвет и упадок государства / пер. с англ. под ред. Ю. Кузнецова и А. Макеева. Москва: ИРИСЭН, 2006. 544 с.
31. Мартиненко О. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ як превентивний фактор порушень прав людини. *Право України.* 2009. № 10. С. 139-144.
32. Матюхіна Н. П. До концепції «проактивного» поліцейського обслуговування. *Право і Безпека.* 2006. Т. 5, № 2. С. 7–9. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2006_5_2_4> (дата звернення: 10.03.2017).
33. Матюхіна Н. П. Управління поліцією зарубіжних країн: сучасні підходи та ключові поняття. Харків: Гриф, 2006. 301 с.
34. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. Київ: Атіка, 2002. 576 с.
35. Мельник Р. С. Поліцейське право в Україні: нотатки до наукової дискусії. *Юрист України.* 2011. № 3. С. 32–37.
36. Мельниченко Б. Б. Правова основа організації та діяльності органів публічного управління в Україні. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. Вип. 12. С. 174–177.
37. Методологічні положення з організації державного статистичного спостереження про розгляд справ про адміністративні правопорушення та осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності: затверджені наказом Державної служби статистики України від 30.10.2013 № 333. URL: http://ukrstat.gov.ua/metod\_polog/metod\_doc/2019/41/mp\_adm\_por.pdf (дата звернення: 07.07.2020).
38. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе. *Государство и право.* 1993. № 6. С. 98–108.
39. Московець В. І. Правове регулювання участі громадян в охороні державного кордону. *Форум права.* 2013. № 3. С. 407–411. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_68> (дата звернення: 03.05.2017).
40. Мудров А. А. Форми координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2013. № 3. С. 73–78.
41. Мужикова Н. М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус / редкол.: В. М. Бойко (голова) та ін.; Сіверський інститут регіональних досліджень. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. 100 с.
42. Національна поліція / Офіційне Twitter-представництво Національної поліції України. URL: <https://twitter.com/NPU_GOV_UA> (дата звернення: 05.01.2019).
43. Національна поліція України / Офіційний YouTube канал Національної поліції України. URL: <https://www.youtube.com/channel/UCBfEqBPR9AnOfxV6xg0NUpw> (дата звернення: 05.01.2019).
44. Національна поліція.UA.National.Police / Сторінка Національної поліції України в соціальній мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/UA.National.Police> (дата звернення: 05.01.2019).
45. Негодченко В. О. Адміністративно-правове забезпечення державної інформаційної політики органами Національної поліції України: монографія. Харків, Діса плюс, 2016. 473 с.
46. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2017. 241 с.
47. Ноздрачев А. Ф. Пределы конкретизации законов и подзаконных актов министерствами и ведомствами Союза ССР: по материалам функциональных ведомств. *Ученые записки. ВНИИСЗ.* Москва, 1968. Вып. 12. С. 71-86.
48. О деятельности полиции: Закон Литовской Республики от 17.10.2000 г. № VIII-2048. URL: www.policija.lt/get.php?f.8084 (дата звернення: 17.08.2016).
49. О полиции: Закон Литовской Республики от 11.12.1990 г. № I-852. URL: http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/105.HTM (дата звернення: 16.08.2016).
50. Овсянников П. В. Политическое влияние на деятельность руководителя Национальной полиции Украины. *Правові засади діяльності правоохоронних органів:* зб. наук. праць ІV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 груд. 2017 р.). Харків: Точка, 2017. C. 21–22.
51. Огороднікова І. І., Колосов О. О. Європеїзація органів внутрішніх справ. Перехід до європейських цінностей. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2015. № 3. С. 37–43.
52. Однолько І. В. Теоретичні засади запобігання злочинності. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2013. № 4. С. 141–143.
53. Олійник А. Ю. Теорія держави і права України: навч. посібник / за ред. А. Ю. Олійника, С. Д. Гусарєва, О. Л. Слюсаренка; Національна академія внутрішніх справ. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
54. Організаційно-правові основи державного управління: конспект лекцій / уклад.: Г. О. Барабаш, Т. О. Луценко. Харків: НУЦЗУ, 2016. 40 с.
55. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: навч. посібник / за заг. ред. В. Д. Гвоздецького. Київ: Академія управління МВС, 2007. 252 с.
56. Орлов В. А. Конституційні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції): порівняльно-правове дослідження: дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2017. 237 с.
57. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 218 с.
58. Падалка О. П. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 23 с.
59. Паламарчук І. В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції: дис. … канд. юрид. наук. Запоріжжя. 2017. 251 с.
60. Палкида С. І. Сутність поняття послуга: теоретичні аспекти. *Інноваційна економіка.* 2013. № 6. С. 241–243.
61. Палькін М. В. Принципи діяльності кримінальної міліції. *Право і Безпека.* 2012. № 1. С. 164–168.
62. Передерій О. С. Правовий статус поліції країн континентальної правової сім’ї (загальнотеоретична характеристика на матеріалах Франції, Німеччини, Польщі): дис. ... канд. юрид. наук: Харків, 2009. 211 с.
63. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче:* електрон. громад.-політ. і теорет. журнал. 2011. № 10. С. 23–25. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_10_10> (дата звернення: 17.05.2018).
64. Питання реформування органів внутрішніх справ України: схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80 (дата звернення: 17.12.2018).
65. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 834 (дата оновлення: 05.01.2016 p.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/834-2015-%D0%BF (дата звернення: 28.03.2019).
66. Писанець В. А. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності працівників правоохоронних органів: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2020. 198 с.
67. Пихтін М. П. Організаційно-правові основи діяльності поліції Швеції (порівняльно-правовий аналіз): дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2009. 221 с.
68. Пітер Вілсон. Практичний посібник для поліцейських, що взаємодіють з громадою / за ред. Є. Зимич, О. Чернишенко, Ю. Загумена. URL: <https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/pdf/Posibnik_zv_gromaga2LQ3.pdf> (дата звернення: 17.10.2018).
69. Платон. Собрание сочинений: в 4 т. / отв. ред. А. Ф. Лосев и др.; Ин-т философии РАН. Москва: Мысль, 1994. Т. 3, ч. 2. 551 с.
70. Платонов И. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. Харьков: Универ. тип., 1856. 143 с.
71. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд.: В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с.
72. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепції, теорія та практика / за заг. ред. О. Банчука, І. Дмитрієвої, З. Саідова. (Серія посібників EUCPN. № 2). URL: <https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2015-4> (дата звернення: 12.11.2018).
73. Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України: затверджене наказом Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 126. URL: http://tranzit.ltd.ua/nakaz/ (дата звернення: 25.12.2018).
74. Положення про Департамент патрульної поліції: затверджене наказом Національної поліції України від 06.12.2015 р. № 73. URL: <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zmina> my\_vid\_31\_10\_16.pdf (дата звернення: 28.03.2019).
75. Положення про органи досудового розслідування Національної поліції України: затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017 р. № 570 Дата оновлення: 20.05.2020. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17 (дата звернення: 20.07.2019).
76. Порошенко: міліція сама себе не реформує, потрібен новий закон про поліцію. *Тиждень.ua.* 2014. 01 серпня. URL: http://tyzhden.ua/News/115946 (дата звернення 26.08.2016).
77. Порядок взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України від 25.11.2016 р. № 1250. Дата оновлення: 27.02.2018. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1682-16 (дата звернення: 29.03.2019).
78. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 20.05.2019).
79. Потюк С. О. Завдання кримінального провадження України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 95–101.
80. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / кол. авт.; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. Дніпропетровськ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ; Ліра ЛТД, 2008. 588 с.
81. Права людини в контексті сучасного суспільство творення: монографія / М. Г. Вербенський, Т. О. Проценко, О. А. Мартиненко та ін. Вінниця: ТОВ «Нілон – ЛТД», 2016. 262 с.
82. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відп. ред. Ю. І. Римаренко. Київ: КНТ, 2006. 740 с.
83. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 28. С. 46–55.
84. Принцип верховенства права: проблеми теорії тапрактики: у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2008. Кн. 1 : Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н. М. Оніщенко. 344 с.
85. Про військовий обов’язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII (дата оновлення: 19.12.2018 p.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12 (дата звернення: 18.12.2018).
86. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 19.12.2019 р. № 394-IX (дата оновлення: 19.12.2019 p.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-20#n23 (дата звернення: 20.05.2020).
87. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ: Закон України від 12.02.2015 р. № 193-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/193-viii (дата звернення: 26.08.2016).
88. Про внесення зміни до статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» щодо приведення у відповідність із статтею 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»: Закон України від 12.05.2016 р. № 1354-VIII (дата оновлення: 12.05.2016 p.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> 1354-19 (дата звернення: 28.003.2019).
89. Про громадські об’єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17. (дата звернення: 12.01.2019).
90. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII (дата оновлення: 20.03.2020 p.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> laws/show/794-19 (дата звернення: 30.03.2020).
91. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII (дата оновлення: 25.09.2019 p.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 06.10.2019).
92. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII (дата оновлення: 15.03.2018 p.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19 (дата звернення: 28.03.2019).
93. Про Європейський кодекс поліцейської етики: рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 19.09.2001 р. Rec (2001)10. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf (дата звернення: 20.08.2016).
94. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII (дата оновлення: 08.08.2015 p.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> laws/show/1699-18 (дата звернення: 30.03.2020).
95. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.01.2017 р. № 67. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0304-17 (дата звернення 28.10.2018).
96. Про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 126. URL: https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1815135 (дата звернення 06.12.20 18).
97. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 (дата оновлення: 05.12.2018 p.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF (дата звернення 19.03.2019).
98. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878 (дата оновлення: 21.08.2019 p.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#n10 (дата звернення 19.03.2020).
99. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375 (дата оновлення: 15.07.2020 p.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF (дата звернення: 17.07.2020).
100. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 (дата оновлення: 17.04.2019 p.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF (дата звернення 19.03.2020).
101. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союз: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/615/98 (дата звернення: 14.08.2017).
102. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2011 р. № 563 (дата оновлення: 17.12.2016 p.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF (дата звернення: 28.03.2019).
103. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві: наказ Міністерства внутрішніх справ України 22.01.2016 р. № 39. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0216-16 (дата звернення: 29.03.2020).
104. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18 (дата звернення: 05.09.2019).
105. Про ліквідацію територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 981 (дата оновлення: 30.11.2016 p.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981-2016-%D0%BF (дата звернення: 28.03.2019).
106. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/565-12 (дата звернення: 11.01.2018).
107. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.03.1997р. № 280/97-ВР (дата оновлення: 11.01.2019 p.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 20.01.2019).
108. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII (дата оновлення: 20.03.2020 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18 (дата звернення: 30.03.2020).
109. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII (дата оновлення: 04.03.2020 p.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/> 580-19 (дата звернення: 28.06.2020).
110. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII (дата оновлення: 17.06.2020 p.). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12 (дата звернення: 14.07.2020).
111. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабміну Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 (дата оновлення: 08.07.2020р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF (дата звернення: 15.08.2020).
112. Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.12.2015 р. № 1631. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16 (дата звернення: 12.09.2019).
113. Про Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 (дата оновлення: 24.07.2019 p.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF (дата звернення: 15.04.2020).
114. Про поліцію і поліцейську діяльність: проект Закону України від 27.01.2015 р. № 1692-1. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/> webproc4\_1?pf3511=53719 (дата звернення: 26.08.2016).
115. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII (дата оновлення: 20.03.2020 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18 (дата звернення: 30.03.2020).
116. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18 (дата звернення: 14.08.2017).
117. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/print1495741435134806 (дата звернення: 23.07.2017).
118. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 (дата оновлення: 12.01.2015 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 17.12.2018).
119. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 16.9.2015 р. № 730 (дата оновлення: 16.09.2015 p.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF (дата звернення: 28.03.2019).
120. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 830 (дата оновлення: 13.10.2015 p.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/830-2015-%D0%BF (дата звернення: 28.03.2019).
121. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 831 (дата оновлення: 13.10.2015 р.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2015-%D0%BF (дата звернення: 28.03.2019).
122. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 887 (дата оновлення: 28.10.2015 p.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/887-2015-%D0%BF (дата звернення: 28.03.2019).
123. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 886 (дата оновлення: 28.10.2015 р.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/886-2015-%D0%BF (дата звернення: 28.03.2019).
124. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III (дата оновлення: 04.11.2018 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14 (дата звернення: 13.01.2019).
125. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (дата оновлення: 14.01.2020 p.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1443105964459820 (дата звернення 28.03.2020).
126. Про проект закону про центральні органи виконавчої влади / Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/str_10739> (дата звернення: 20.08.2019).
127. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: схвалена постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/26-19/print1463403856773386 (дата звернен-ня: 26.08.2016).
128. Прокопенко О. Ю. Діяльність органів Національної поліції України як суб’єкта забезпечення правопорядку у регіоні: адміністративно-правові засади : монографія. Харків: В справі, 2016. 448 с.
129. Проневич О. С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні. *Форум права.* 2011. № 4. С. 600–606. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11pocnlr.pdf> (дата звернення: 03.01.2018).
130. Проневич О. С. Організаційно – правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2011. 445 с.
131. Проневич О. С. Поняття «поліція» («міліція») в адміністративному (поліцейському) праві сучасних держав. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2011. № 3. С. 249–257.
132. Проневич О. С. Принципи діяльності поліції (міліції) в поліцейському праві сучасних зарубіжних країн. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* 2009. № 2. С. 191–205. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/> old\_jrn/Soc\_Gum/pppd/2009\_2/19.%20Pronevich.pdf (дата звернення 20.11.2016).
133. Проневич О. С. Проактивна діяльність поліції (міліції) як складова сучасної парадигми охорони правопорядку. *Форум права:* наук. журнал (електронне наук. фахове видання). ХНУВС, 2011. № 3. С. 639–643.
134. Раевский П.А., Пархоменко С. А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира: Информационно-справочные материалы. 36 с. URL: [https://komitetgi.ru/upload/ iblock/538/538b9dcf40eca849375fa5f15da10d26.pdf](https://komitetgi.ru/upload/%20iblock/538/538b9dcf40eca849375fa5f15da10d26.pdf) (дата звернення: 11.06.2017).
135. Реформа поліції. URL: http://police-reform.org/files/docs/ 1437756952.pdf (дата звернення: 26.08.2016).
136. Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи: процес і прогрес / за ред. М. Капаріні, О. Мареніна. Київ: Задруга, 2005. 296 с.
137. Рєзнікова В. В. Сутність категорії «послуга»: аналіз існуючих концепцій. *Вісник господарського судочинства.* 2009. № 1. С. 58–68.
138. Рішення щодо України, винесені Європейським судом з прав людини / Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/19614> (дата звернення: 11.04.2017).
139. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности / составлено Старшим полицейским советником при генеральном секретаре ОБСЕ. 2-е изд. Вена, 2008. 81 с. URL: [https://www.osce.org/ ru/secretariat/23805?download=true](https://www.osce.org/%20ru/secretariat/23805?download=true) (дата звернення: 30.08.2016).
140. Салієнко О. О. Визначення поняття «Механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. *Теорія та практика державного управління.* 2012. Вип. 4. С. 200–207.
141. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків: Панов, 2016. 460 с.
142. Себастьян Роме. Федерализм и различие полицейских систем. Женева: Мейрин, 2011. 64 с.
143. Семерей Б. В. Адміністративно-правові засади реалізації принципу відкритості та прозорості у діяльності Національної поліції України: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2017. 19 с.
144. Сіверін Д. В. Адміністративно-правовий статус органів державної виконавчої служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2014. 210 с.
145. Січкар В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект): дис. … канд. юрид. наук. Донецьк, 2007. 189 с.
146. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: I. К. Бiлодiд (голова) та ін.; Iн-т мовознавства iм. О. О. Потебні АН УРСР. Київ: Наук. думка, 1970. Т. 1. 799 с.
147. Словник української мови: в 11 т. / за ред. В. О. Винника. Київ: Наук. думка, 1974. Т. 5. 839 с.
148. Соболєв В. О., Попова Г. В., Болотова В. О., Московець В. І. Міліція і населення – партнери / за заг. ред. О. Н. Ярмиша. Харків: Ун-т внутрішніх справ, 2000. 93 с.
149. Соколюк Зіновій. Теорія поліції / авт. передм., упоряд. О. І. Панченко. Гадяч: Гадяч, 2005. 207 с.
150. Солнцева Х. В. Організація поліцейської діяльності в Україні та США: структура. *Право і Безпека.* 2016. № 1 (60). С. 69–73.
151. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Москва: Изд-во «НОРМА», 2002. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 673 с.
152. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О. А. Банчука. Київ: Москаленко О. М., 2013. 588 с.
153. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України та Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. URL: www.kmu.gov.ua/document/247780692/R01118-00.doc (дата звернення: 25.08.2016).
154. Структура Головного управління Національної поліції України у Волинській області. URL: https://vl.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/ (дата звернення: 15.09.2018).
155. Структура Національної поліції / Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/>about/struktura/struktura/ (дата звернення: 28.03.2020).
156. Субота С. І. Правова основа взаємодії інститутів громадянського суспільства та нової української поліції. *Право і Безпека.* 2016. № 2 (61). С. 54–59.
157. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / В. Т. Білоус та ін.; відп. ред. В. Т. Маляренко; Академія правових наук України. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 350 с.
158. Сучасний словник із суспільних наук / за ред. О. Г. Данильяна, М. І. Панова. Харків: Прапор, 2006. 432 с.
159. Сучасний словник іноземних мов / уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ: Довіра, 2006. 789 с.
160. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні / О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, В. А. Дерець, Л. Є. Кисіль, Ю. С. Педько, В. П. Тимощук. *Правова держава:* зб. наук. праць. 2014. Вип. 25. С. 182–203. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ PrDe\_2014\_25\_1](http://nbuv.gov.ua/UJRN/%20PrDe_2014_25_1) (дата звернення: 18.08.2018).
161. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. 798 с.
162. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики: словник. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.
163. У Європі порадили Україні не гратися з правилами. URL: http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/31/4902299/ (дата звернення 17.12.2018).

Управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування: монографія / В. О. Криволапчук, Л. М. Доля, О. Г. Циганов, І. В. Бойко, Ю. С. Коллер; за заг. ред. М. Г. Вербенського. Київ; Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД» 2017. 572 с.

Федоренко В. Л. Визначення поняття центрального органу виконавчої влади в Україні: нормопроектні й державно-управлінські аспекти. *Державне управління: теорія та практика.* 2009. № 2 (10). С. 341–348.

1. Федченко О. С. Реалізація зарубіжного досвіду в процесі трансформації міліції України у Національну поліцію України: адміністративний аспект: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2016. 250 с.
2. Фелик В. І. Класифікація принципів профілактичної діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2016. Вип. 38 (2). С. 39–42.
3. Фелик В. І. Форми координації профілактичної діяльності Національної поліції України. *Порівняльно-аналітичне право:* електрон. наук. фахове видання. 2016. Вип. 4. URL: http://www.pap.in.ua/4\_2016/50.pdf (дата звернення: 24.12.2017).
4. Философский энциклопедический словарь / редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. 2-е изд. Москва: Советская Энциклопедия, 1989. 815 с.
5. Фільштейн В. Л. Організаційно-правові засади діяльності Національної поліції Ізраїлю (порівняльно-правовий аналіз): дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 226 с.
6. Фомін Ю. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 227 с.
7. Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 269 с.
8. Харитонова О. І. Особливості акту управління як підстави виникнення цивільних правовідносин. *Часопис цивілістики.* 2013. Вип. 15. С. 41–47.
9. Хмелевська Л. П. Особливості розвитку малого підприємництва у сфері побутового обслуговування населення України: дис. … канд. екон. наук: 08.01.01. Київ, 2002. 230 с.
10. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов / под ред. В. Г. Стрекозова. Москва: Дабахов.Ткачев.Димов, 1995. 384 с.
11. Цвєтков А. М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 224 с.
12. Чернецький О. Л. Види та форми внутрівідомчого контролю в органах внутрішніх справ. *Форум права.* 2010. № 4. С. 910–914. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\_index.htm\_2010\_4\_147 (дата звернення 27.10.2018).
13. Чистяков П. М. Від міліції до поліції: європейський підхід управління внутрішніми справами. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 3. С. 212–218.
14. Шабанова Ю. О. Системний підхід у вищий школі: підручник для студ. магістратури за спец. «Педагогіка вищої школи» / Державний вищий навчальни заклад «Національний гірничий університет». Дніпропетровськ: НГУ, 2014. 120 с.
15. Шалгунова С. А. Типи поліцейських систем та управління ними. *Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 17 берез. 2016 р.) / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро. 2016. С. 151–154.

Шаповал В. М. Феномен державного органу (органу держави) або орган державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 9–14.

1. Швець Д. В. Реформування поліцейських органів зарубіжних країн: правовий та психологічний аспекти. *Право і Безпека*. 2016. № 4. С. 162–169.
2. Шемшученко Ю. С. Вступне слово до читачів журналу. *Порівняльно-правові дослідження.* 2005. №1. С. 12.
3. Шило Е. П. Понятие полиции и полицейской деятельности. Создание Национальной полиции Украины. *Legea si Viata.* 2019. № 2/2. С. 145–150.
4. 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.
5. 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, 02 лист. 2018 р.). Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 197–202.
6. 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. конфер (м. Одеса, 12–13 квіт. 2019 р.). Одеса: Причорноморська фундація права. 2019. С. 108–111.
7. Шило Є. П. Мета та завдання діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади. *Часопис Київського університету права.* 2017. № 2. С. 85–89.
8. 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, 01 лист. 2019 р.). Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 174–178.
9. 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.
10. 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.
11. Шило Є. П. Правові акти управління Національної поліції України: проблеми та шляхи їх вирішення. *Право і суспільство.* 2019. № 2. С. 152–155.
12. 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.
13. Шило Є. П. Правові принципи діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції:* наук. збірник. Дніпро, 2018. Вип. 6, т. 2. С. 154–164.
14. 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.
15. 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, C. 96–100.

Шопіна І. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право.* 2011. № 3. С. 65-71.

1. Шушкевич И. Ч. Взаимодействие с населением – важнейшая задача милиции/полиции. *Закон и право*. 2001. № 7. С. 42–44.
2. Щеголева Н. В. Полиция и общество: система и люди. *Молодой ученый*. 2013. № 2. С. 267–269.
3. Юнін О. С. Зарубіжний досвід організації діяльності підрозділів поліції і можливості його застосування в Україні: монографія. Харків: Панов, 2015. 430 с.
4. Юнін О. С. Поліція в системі державних органів та забезпечення громадської безпеки. *Держава та регіони. Серія: «Право».* 2013. № 1 (39). С. 59–63.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. Т. 3: К–М. 792 с.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2002. Т. 4: Н–П. 720 с.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. 736 с.
8. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. 653 c.
9. Cantonal police corps. / The portal of the Swiss government. URL: https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/en/home/polizeizusammenarbeit/national/kantonale\_polizeikorps.html (дата звернення: 03.03.2019).
10. CAPRA Problem Solving Model. Royal Canadian Mounted Police. URL: http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps-spcca/cew-ai/imim-migi-eng.htm (дата звернення: 20.08.2017).
11. Crime Index for Country 2018 / Numbeo. URL: <https://www.numbeo>.

com/crime/rankings\_by\_country.jsp?title=2018 (дата звернення: 2019.02.19).

1. Federal Department of Switzerland Justice and Police / The portal of the Swiss government. URL: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home/ueber-uns.html> (дата звернення: 03.03.2019).
2. Federal Office of Switzerland Police / The portal of the Swiss government. URL: <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/en/home.html> (дата звернення: 03.03.2019).
3. Fedpolʼs mission / The portal of the Swiss government. URL: <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/en/home/ueberuns/mission.html> (дата звернен-

ня: 04.03.2019).

1. Global peace index / Vision of Humanity. URL: http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/ (дата звернення: 19.02.2019).
2. Japan Public Safety Commission System and Police Activity Support / The official website of National Police Agency. URL: <https://www.npa.go.jp/english/kokusai9/White_Paper_2009_8.pdf> (дата звернення: 09.03.2019).
3. Mohl R. von. Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Aufl. Bd. 1-3. Tübingen, 1866.
4. O Policii ČR / Policie České republiky 2017. URL: [https://www.policie.cz/clanek/o-nas-policie-ceske-republiky-policie-ceske-republiky. aspx](https://www.policie.cz/clanek/o-nas-policie-ceske-republiky-policie-ceske-republiky.%20aspx) (дата звернення: 10.04.2019).
5. Organization chart of Federal Office of Switzerland Police 01.07.2018. URL: https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/ueberuns/organigramm-e.pdf.
6. Organizational Chart / The official website of National Police Agency. URL: <https://www.npa.go.jp/english/index.html> (дата звернення: 07.03.2019).
7. Police Act 1996 / The official website of United Kingdom legislation. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents (дата доступу: 09.01.2018).
8. Police of Japan 2018/ The official website of National Police Agency. URL:<http://www.npa.go.jp/english/Police_of_Japan/Police_of_Japan_2018_full_text.pdf> (дата звернення: 08.03.2019).
9. Preu P. Polizeibegriff und Staatsrechtslehre. Die Entwicklung des Polizeibegriffs durch die Rechts-und Staatswissenschft des 18. Jahrhunderts. Göttingen, 1983.
10. Sonnenfelds J. Grundsatze der Polizei. Handlung und Finanzwissenschaft. 5 Aufl. Wien, 1787.
11. Starmer K. European Human Rights Law: The Human Rights Act 1998 and the European Convention on Human Rights / Starmer K. London: Legal Action Group, 1999. 883 р.
12. Útvary Policie Čr / Policejní prezidium České republiky. URL: <https://www.policie.cz/clanek/policejni-prezidium-ceske-republiky-600334.aspx> (дата звернення: 10.04.2019).
13. Útvary s působností na celém území ČR. URL: https://www.policie.cz/clanek/utvary-s-pusobnosti-na-celem-uzemi-cr-312510.aspx.
14. Zákon České národní rady o obecní policii № 553/1991 Sb. URL: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553#f1395637 (дата звернення: 19.02.2019).
15. Zákon o Policii České republiky № 273/2008 Sb.: <https://www.zakonypr>olidi.cz/cs/2008-273 (дата звернення: 19.02.2019).

**ДОДАТОК А**

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА 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.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

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, 02 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, 01 листоп. 2019 р.). Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 174–178.