ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЗАБОЖЧУК ОКСАНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.95:351.74(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Спеціальність 081 Право
Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____О. В. Забожчук

Науковий керівник:
Самсін І. Л.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Хмельницький – 2022

АНОТАЦІЯ

Забожчук О. В. Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право у галузі знань 08 Право. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню питань щодо адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Вивчено сучасний стан наукової розробленості питань взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Наголошено на тому, що у переважній більшості наукові доробки вчених з питань взаємодії поліції (до цього – органів внутрішніх справ) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування висвітлені фрагменарно без комплесного підходу до розв'язання вказаної проблематики. Зосереджено увагу, що спостерігається доволі низька кількість наукових досліджень після проведення повномасштабної реформи у системі МВС України (внаслідок якої було створено новий правоохоронний орган – Національну поліцію), присвячені безпосередньо питанням взаємодії органів та підрозділів новоствореної Національної поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Підкреслено, що практично всі дослідження, які так чи інакше торкалися цієї сфери, були проведені до початку подій останніх років, які суттєво вплинули як на політичну та соціально-економічну ситуацію у державі, так і на діяльність всіх державних та недержавних інституцій, а також на особливості їх взаємодії між собою в цих умовах, зокрема: встановлення на всій території України режиму надзвичайної ситуації та карантину з метою запобігання поширенню гострої респіраторної

хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, а також введення в Україні воєнного стану у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією Російської Федерації проти України. Більше того, наукові праці, що проводилися до початку цих подій, під час висвітлення питань щодо взаємодії досліджуваних нами органів або фрагментарно, або зовсім не враховували особливості такої взаємодії у зв'язку з проведенням на Сході України операції об’єднаних сил (до цього антитерористичної операції).

Досліджуються історико-правові засади взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Визначено, що передумовами становлення та розвитку взаємодії зазначених органів на території України були події, які відбувалися під час таких історичних періодів, як: 1) ранній (дорадянський) – з часів Київської Русі (X ст.) до початку XIX ст., що ознаменувався вираженим обов’язковим характером взаємодії правоохоронних органів та представників місцевих громад, нормативним закріпленням інституту такої взаємодії; наданням окремих повноважень представникам громад у сфері правоохоронної діяльності; 2) радянський (1917-1991 рр.), під час якого спостерігається висока громадянська свідомість до взаємодії населення з правоохоронними органами, існування індивідуальних (інформатори, позаштатні працівники міліції, поняті) та групових (добровільні народні дружини, товариські суди, комісії по справах неповнолітніх тощо) форм взаємодії; 3) сучасний (1991 р. – до теперішнього часу), який характеризується здобуттям незалежності, подальшим розвитком та впровадженням нових форми взаємодії правоохоронних органів держави та громадянського суспільства у сучасних умов, появою волонтерського руху тощо.

Охарактеризовано адміністративно-правовий статус Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб’єктів взаємодії, під яким запропоновано розуміти сукупність встановлених у нормативно-правових актах завдань, функцій, прав та обов’язків цих суб’єктів. Елементи адміністративно-правового статусу кожного з суб’єктів підтверджують, що Національна поліція України, місцеві органи виконавчої

влади та органи місцевого самоврядування займають провідну роль у забезпеченні охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) завдяки тісній та плідній взаємодії між собою. З'ясовується сутність поняття «взаємодія» та формулюється авторське визначення поняття «взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування», як системи (комплексу) відповідних заходів, погоджених за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між Національною поліцією України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланових заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці)..

Встановлено нормативні засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, під якими розуміються визначені у відповідних нормативно-правових актах норми права, які встановлюють основи діяльності й поведінки усіх вищезазначених учасників взаємодії у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Визначено напрями взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та надано адміністративно-правову характеристику кожному з них, а саме інформаційно-аналітичний, правотворчий та правоохоронний (превентивна та правозастосовна діяльність), а також напрям ресурсного забезпечення та виховної діяльності.

Здійснено аналіз принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, як системи керівних, фундаментальних (основоположних) засад, що визначають сутність та значення функціонування механізму взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також характеризують його зміст та особливості, які запропоновано поділити на: загальні (верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, публічність (відкритість та прозорість), політична нейтральність, безперервність/систематичність) та спеціальні (системність, плановість, об'єктивність, доцільність, комплексність, ефективність, раціональність, рівність та компетентність сторін, оперативність).

Визначено форми та методи взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Надається визначення поняттю «форма взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» як нормативно урегульованому зовнішньому прояву (вираженню) функціонально-обумовлених заходів Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, узгоджених за часом, місцем та засобами для досягнення спільної мети щодо забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Під «методами взаємодії Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» запропоновано розуміти різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб на процес забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання

публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

Проаналізовано та узагальнено зарубіжний досвід Швеції, Німеччини, Данії, Іспанії, Бельгії, США, Великобританії, Франції, Польщі щодо взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, за результатами чого запропоновано звернути увагу на такі надбання з досвіду окремих країн, як: ухвалення законів, що забезпечують громадам право самостійно створювати на своїй території правоохоронні органи (США); складання місцевих планів поліцейської діяльності (Великобританія); функціонування місцевих рад з питань безпеки та попередження правопорушень (Франція); запровадження комісій безпеки і порядку для забезпечення ефективної взаємодії територіальних органів поліції з територіальними управліннями органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (Польща), а також створення місцевих добровільних формувань, запровадження системи народного контролю за діяльністю органів поліції, реалізація програм у сфері профілактики правопорушень із застосуванням практик community policing тощо.

Окреслено пріоритетні шляхи удосконалення взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, серед яких визначено: імплементація в законодавство України зарубіжного досвіду правового регулювання в цій сфері; усунення наявних прогалин та протиріч в чинній нормативно-правовій базі з досліджуваних питань для розширення місця та ролі органів місцевого самоврядування у правоохоронній діяльності на місцях; внесення окремих уточнень до законодавства, що регулює діяльність Національної поліції, щодо встановлення відповідних форм та методів взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, акцентувавши увагу на врахуванні специфіки регіону та проблемних питань територіальних громад у їх у правовому захисті, залученні громади до аналізу й оцінки роботи поліції тощо; удосконалення механізму: взаємодії

Національної поліції України з відповідними військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями (у разі їх створення) як органів, що виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади у сучасних умовах нових загроз та викликів; залучення представників місцевої громади до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за роботою місцевих органів влади та поліції у забезпеченні публічної безпеки та порядку на відповідній адміністративно-територіальній одиниці тощо.

Ключові слова: взаємодія, Національна поліція України, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, координація, співробітництво, партнерство.

SUMMARY

Zabozhchuk O. V. Administrative and Legal Foundations of interaction of the National Police of Ukraine With Local Executive Bodies And Local Governments. – *Qualifying scientific work on the rights of manuscript.*

Thesis for a DPh Degree in specialty 081 (Law) – Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Iuzkov, Khmelnytsky, 2022.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of issues related to the administrative and legal basis of the interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local self-government bodies. The current state of scientific development of issues of interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local self-government bodies is studied. It is emphasized that in the vast majority of scientific works of scientists on the issues of interaction of the police (prior to that - internal affairs bodies) with local executive bodies and local self-government bodies, they are covered in a fragmentary manner without a comprehensive approach to solving the specified problems. Attention is focused on the fact that there is a rather low number of scientific studies after the full-scale reform of the system of the Ministry of

Internal Affairs of Ukraine (as a result of which a new law enforcement body was created - the National Police) devoted directly to the issues of interaction of the bodies and units of the newly created National Police with local executive bodies and local self-government bodies. It is emphasized that almost all the studies that in one way or another touched on this area were conducted before the events of recent years, which significantly affected both the political and socio-economic situation in the state, as well as the activities of all state and non-state institutions, as well as peculiarities of their interaction with each other under these conditions, in particular: the establishment of a state of emergency and quarantine throughout Ukraine in order to prevent the spread of the acute respiratory disease COVID-19 caused by the SARS-CoV-2 coronavirus, as well as the introduction of martial law in Ukraine in connection with the large-scale military aggression of the Russian Federation against Ukraine. Moreover, scientific works carried out before the beginning of these events, when covering issues related to the interaction of the bodies we studied, either fragmentarily or did not take into account the peculiarities of such interaction in connection with the conduct of the joint forces operation in the East of Ukraine (before that, the anti-terrorist operations).

The historical and legal foundations of the interaction of law enforcement agencies (police) with local executive bodies and local self-government bodies are studied. It was determined that the prerequisites for the formation and development of the interaction of the specified bodies on the territory of Ukraine were events that took place during such historical periods as: 1) early (pre-Soviet) - from the time of Kyivan Rus (X century) to the beginning of the XIX century, which was marked expressed mandatory nature of interaction between law enforcement agencies and representatives of local communities, normative consolidation of the institution of such interaction; granting separate powers to representatives of communities in the field of law enforcement; 2) the Soviet era (1917-1991), during which there was a high civic awareness of the interaction of the population with law enforcement agencies, the existence of individual (informants, freelance police officers, witnesses) and group (volunteer people’s wives, friendship courts,

juvenile commissions) etc.) forms of interaction; 3) modern (1991 to the present), which is characterized by the achievement of independence, further development and introduction of new forms of interaction between law enforcement agencies of the state and civil society in modern conditions, the emergence of the volunteer movement, etc.

The administrative and legal status of the National Police of Ukraine, local executive authorities and local self-government bodies as subjects of interaction is characterized. The essence of the concept of "interaction" is clarified and the author's definition of the concept of "interaction of the National Police of Ukraine with local executive authorities and local self-government bodies" is formulated, as a system (complex) of relevant measures, agreed in nature, time and place, which provides for timely exchange of information between the National Police of Ukraine and local bodies of executive power and local self-government bodies, mutual control and responsibility, as well as coherence and simultaneity of the implementation of planned measures, carried out in order to effectively ensure the rights and freedoms of a person and a citizen in the relevant administrative-territorial unit.

The normative principles of the interaction of the National Police of Ukraine with local executive authorities and local self-government bodies have been established, which are understood as the legal norms defined in the relevant normative legal acts, which establish the basis of the activity and behavior of all the above-mentioned participants in the interaction in the sphere of ensuring the protection of human rights and freedoms, interests society and the state, combating crime, maintaining public safety and order in the territory of the respective region. The directions of interaction of the National Police of Ukraine with local executive authorities and local self-government bodies were determined, and administrative and legal characteristics were given to each of them, namely informational and analytical, law-making and law enforcement (preventive and law enforcement activities), as well as the direction of resource provision and educational activities.

An analysis of the principles of interaction of the National Police of Ukraine with local executive authorities and local self-government bodies was carried out,

which were proposed to be divided into: general (rule of law, legality, observance of human rights and freedoms, publicity (openness and transparency), political neutrality, continuity/systematic) and special (systematicity, planning, objectivity, expediency, comprehensiveness, efficiency, rationality, equality and competence of the parties, efficiency). Forms and methods of interaction of the National Police of Ukraine with local executive authorities and local self-government bodies have been defined. A definition of the concept of "the form of interaction of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local self-government bodies" is given as a normatively regulated external manifestation (expression) of functionally determined measures of the National Police of Ukraine with local executive bodies and local self-government bodies, coordinated by time, place and means to achieve a common goal. Under "methods of interaction of the National Police of Ukraine, local executive bodies and local self-government bodies" it is proposed to understand various methods, techniques and means of purposeful influence of the National Police of Ukraine, local executive bodies and local self-government bodies and their officials on the process of ensuring vital needs and interests citizens of a specific territory in this area.

The foreign experience of the interaction of the police with local authorities and local self-government bodies was analyzed and summarized, as a result of which it was suggested to pay attention to such assets from the experience of other countries of the world, such as: the adoption of laws that provide communities with the right to independently create law enforcement agencies on their territory (USA); drawing up local plans for policing (Great Britain); functioning of local councils on safety and crime prevention (France); the introduction of security and order commissions to ensure effective interaction of territorial police bodies with territorial administrations of executive authorities and local self-government bodies (Poland), as well as the creation of local voluntary formations, the introduction of a system of popular control over the activities of police bodies, the implementation of programs in the field of crime prevention with the application practitioners of community policing, etc.

The priority ways of improving the interaction of the National Police of Ukraine with local executive authorities and local self-government bodies are outlined, among which are defined: implementation of foreign experience of legal regulation in this area into the legislation of Ukraine; elimination of existing gaps and contradictions in the current regulatory and legal framework on the investigated issues to expand the place and role of local self-government bodies in law enforcement activities on the ground; the introduction of specific clarifications to the legislation regulating the activities of the National Police, regarding the establishment of appropriate forms and methods of police interaction with state authorities and local self-government bodies, in particular, focusing on taking into account the specifics of the region and the problematic issues of territorial communities in their legal protection, community involvement to the analysis and assessment of police work, etc.; improvement of the mechanism: interaction of the National Police of Ukraine with the relevant military-civilian administrations and military administrations (in the case of their creation) as bodies exercising the powers characteristic of local authorities in modern conditions of new threats and challenges; involving representatives of the local community in the process of making administrative decisions, monitoring the work of local authorities and the police in ensuring public safety and order in the relevant administrative-territorial unit, etc.

Keywords: interaction, National Police of Ukraine, local executive bodies, local self-government bodies, coordination, cooperation, partnership.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Забожчук О. В. Основні напрями взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з Національною поліцією України. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2021. № 6. С. 30-37. URL: https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/6ad4286d6f342cf41ec9c2c9688b558b.pdf/ReOS%2006%20aus%202021.pdf.

2. Забожчук О. В. Адміністративно-правова характеристика принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 409-412. URL: http://lsej.org.ua/11_2021/106.pdf.

3. Забожчук О. В. Поняття та сутність взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 98-103. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2022/14.pdf. DOI: https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.14.

4. Забожчук О. В. Зміст форм взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 167-172. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 167-172. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/3_2022/25.pdf. DOI: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.3.25.

5. Забожчук О. В., Самсін І. Л. Щодо адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції з органами місцевої влади у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти* : матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 19 листопада 2021 року). Кривий Ріг, 2021. С. 69-72.

6. Забожчук О. В. Деякі питання щодо визначення загальних принципів взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Актуальні питання адміністративного права та процесу* : матеріали Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (м. Маріуполь, 3 грудня 2021 року). Маріуполь, 2021. С. 112-116.

7. Забожчук О. В. Окремі аспекти забезпечення прав людини під час взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування : матеріали *Всеукраїнської науково-практичної конференції з нагоди відзначення Міжнародного дня прав людини* (м. Київ, 10 грудня 2021 р.). Київ, 2021. С. 427-429.

8. Забожчук О. В. Щодо взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Актуальні дослідження правової та історичної науки* (випуск 41) : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Тернопіль, 12-13 травня 2022 р.). Тернопіль, 2022. С. 3-6.

9. Забожчук О. В. Військово-цивільні адміністрації як тимчасовий державний орган, що виконує повноваження, характерні для органів місцевої влади : матеріали *Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення Дня науки-2022 в Україні* (м. Київ, 24 травня 2022 р.). Київ, 2022. С. 326-328.

ЗМІСТ

ВСТУП …….. 16

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ……..... 28

1.1. Сучасний стан наукової розробленості питань взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування …… 28

1.2. Історико-правові засади взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування …….. ..49

1.3. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів взаємодії …… 63

1.4. Поняття та сутність взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування …… 97

Висновки до розділу 1 ……... 114

РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ……. 118

2.1. Адміністративно-правова характеристика напрямів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування …… 118

2.2. Принципи взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ……... 144

2.3. Форми та методи взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування..... 156

Висновки до розділу 2 ……... 172

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ……. 175

3.1. Зарубіжний досвід взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування …… 175

3.2. Шляхи підвищення ефективності взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в сучасних умовах 194

Висновки до розділу 3 ……... 204

ВИСНОВКИ …….. 215

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ …….. 231

ДОДАТКИ …….. 266

ВСТУП

Обгрунтування вибору теми дослідження. Стратегічним пріоритетом зовнішньої політики України визначено її входження до європейського простору економічного, інформаційного, політичного, правового та адміністративного напрямів. Для досягнення такої мети Україна має відповідати критеріям, що визначені для кандидатів до вступу у Європейський Союз. З огляду на це, надважливого значення набуває дотримання нашою країною такої вимоги, як стабільність основних інституцій (як державних, так і недержавних), що повинні гарантувати забезпечення не тільки верховенства права, але й захисту прав і свобод людини та громадянина.

З метою виконання ключового обов'язку держави вимагається єдність усіх органів влади, які мають функціонувати як єдиної та цілісна система, де ефективна взаємодія органів публічної влади, у т.ч. правоохоронних органів, зокрема, Національної поліції України (далі – НПУ, поліція), місцевих органів виконавчої влади (далі – МОВВ) та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) постає одним із суттєвих чинників забезпечення стабільності України.

Варто наголосити, що на сьогоднішній день питання стосовно взаємодії вказаних органів досі залишається відкритим, адже протягом останніх років відбулися події, що істотно позначилися як на ситуації у державі в цілому (у соціально-економічній та політичній сферах), так і на діяльності всіх інституцій, наприклад: створення нового правоохоронного органу «НПУ» внаслідок проведення реформи у системі Мінітерства внутрішніх справ України (далі – МВС), встановлення на території України карантину та режиму надзвичайної ситуації (далі – НС) для попередження поширенню хвороби COVID-19, що спричинена коронавірусом SARS-CoV-2, а також проведення на Сході України операції об'єднаних сил (до цього антитерористичної операції) та введення в Україні воєнного стану як наприкінці 2018 року, так й безпосередньо з 24.02.2022 у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією Російської Федерації (РФ) проти України.

До того ж, варто зазначити, що на існування вказаної проблеми також вказує

доволі низький рівень довіри населення до діяльності зазначених органів протягом останнього часу. Так, за даними соціологічних опитувань повна довіра станом на: 1) липень-серпень 2021 року до державного апарату складала лише 3,1 % респондентів, безпосередньо до Національній поліції – 6,7 %, голів міст/селищ/сел – 10,3 %, а до місцевих рад міст/селищ/сел – 8,4 % (додаток Г) [1]; б) липень-серпень 2022 року до державного апарату склала тільки 2,7 % респондентів, до Національної поліції – 14,8 %, голів міст/селищ/сел – 16 %, а до місцевих рад міст/селищ/сел – 13,3 % (додаток Ґ) [2]; в) вересень-жовтень 2022 року до державних установ склала лише 6,8 % респондентів, а до Національної поліції тільки 8,8 % (додаток Е) [3]. За таких умов нового наукового осмислення потребують шляхи подальшого розвитку адміністративно-правових засад взаємодії органів публічної влади (зокрема, НПУ, МОВВ та ОМВ) між собою.

Необхідно наголосити, що підґрунтя щодо різних наукових досліджень взаємодії правоохоронних органів, МОВВ та ОМС розробляли М. І. Ануфрієв, І. В. Арістова, В. Т. Білоус, О. М. Бандурка, В. В. Бурбика, С.С. Вітвіцький, І. П. Голосніченко, А. В. Долинний, Д. Г. Заброда, М. В. Завальний, Є. В. Зозуля, В. Ю. Кікінчук, Ю. С. Кіцул, А. М. Клочко, О. М. Клюєв, А. В. Коваленко, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, Я. Ю. Кондратьєв, М.В. Корнієнко, І. С. Кравченко, Ю. Ф. Кравченко, О. В. Крижановська, С. Л. Курило, І. І. Литвин, О. Ю. Лялюк, Б. О. Логвиненко, В. В. Майоров, Н. П. Матюхіна, В. І. Московець, Ю. С. Назар, В. І. Олефір, В. П. Пєтков, В. М. Плішкін, Г. О. Пономаренко, О. Ю. Синявська, М. М. Тищенко, Ю. З. Торохтій, Т. С. Тулінова, О. М. Ярмак, Х. П. Ярмакі тощо.

З останніх наукових досліджень вітчизняних вчених, присвячених питанням взаємодії правоохоронних органів, МОВВ та ОМС, варто виділити праці А. Л. Бобрицького (2019), О. С. Дніпрова (2019), С. В. Медведенка (2020), Д. І. Сергенюка (2020), Н. В. Лебедєвої (2021), Барби В. Є. (2022) та В. В. Дудченка (2022).

Водночас, слід зауважити, що незважаючи на вагомий внесок перелічених учених, комплексного дослідження питань щодо адміністративно-правових засад взаємодії поліції з МОВВ та ОМС у сучасних умовах з урахуванням

вищезазначених подій не здійснювалось. Наведене не тільки зумовило вибір теми дисертації, а й засвідчило про її актуальність та необхідність поглибленого наукового дослідження з урахуванням сучасних загроз і викликів, вироблення на цьому шляху пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії поліції з МОВВ та ОМС.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію планується виконати відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 07.09.2021 № 487/2021, Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 05.08.2020 № 695, а також Плану заходів на 2021-2023 роки з її реалізації, затвердженого розпорядженням КМУ від 12.05.2021 № 497-р, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, затвердженої розпорядженням КМУ від 27.12.2017 № 1013-р, Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, а також Плану заходів з її реалізації, затверджених розпорядженням КМУ від 21.07.2021 № 831-р, Плану основних заходів Національної поліції України на 2022 рік, затвердженого Міністром внутрішніх справ України 31.12.2021, Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки, затвердженого наказом МВС України від 11.06.2020 № 454, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, на виконання програми досліджень Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927).

Тему дисертації затверджено вченою радою Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (протокол № 2 від 23 жовтня 2019 року) та змінено вченою радою Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (протокол № 14 від 30 травня 2022 року).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу наукових джерел, чинного законодавства та узагальнення практики його реалізації визначити зміст та сутність адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах сучасних загроз і викликів, а також сформулювати пропозиції щодо їх удосконалення.

Визначена мета обумовлює постановку та вирішення таких *завдань*:

– вивчити сучасний стан наукової розробленості питань взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

– дослідити історико-правові засади взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– охарактеризувати адміністративно-правовий статус Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб’єктів взаємодії;

– сформулювати поняття взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також встановити її сутність;

– надати адміністративно-правову характеристику напрямів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та визначити нормативні засади такої взаємодії;

– здійснити аналіз принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– визначити форми та методи взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– дослідити зарубіжний досвід взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування;

– окреслити пріоритетні шляхи удосконалення взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Методи дисертаційного дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. В основі методології наукового аналізу адміністративно-правових засад взаємодії поліції з МОВВ та ОМС лежать наступні методи: *діалектичний* метод дозволив розкрити сутність взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, а також особливості адміністративно-правового статусу цих суб'єктів як проблему теоретичного характеру (*розділ 1*); *системний* метод сприяв аналізу нормативних засад взаємодії вказаних органів та визначенню напрямів, принципів, форм та методів взаємодії між цими суб'єктами (*розділ 1*); *порівняльно-правовий* метод дозволив узагальнити та виявити специфіку сучасного зарубіжного досвіду взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування (*підрозділ 3.1*).

Застосування *логіко-семантичного* методу та методу *переходу від загального до окремого* дало змогу поглибити понятійний апарат досліджуваної проблематики (*розділ 1*). *Аналітичний метод та метод синтезу* застосовувалися для формулювання пропозицій щодо шляхів удосконалення у досліджуваній сфері (*підрозділ 3.2*). Методи *класифікації* та *групування* застосовувалися при класифікації напрямів, принципів, форм та методів взаємодії поліції з МОВВ та ОМС (*розділ 2*). За допомогою *індуктивного* методу висвітлено актуальні проблеми у досліджуваній

сфері в сучасних умовах та шляхи їх вирішення (*підрозділ 3.2*).

Нормативну основу дисертації склали Конституція України, міжнародні акти, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти України і зарубіжних країн, що регулюють діяльність Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Емпіричну основу дослідження склали статистичні дані та звіти органів державної влади, довідкова література, публікації в періодичних виданнях, навчально-методичні напрацювання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним з перших комплексних досліджень, у якому на основі всебічного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів та правозастосовної практики здійснено теоретичне обґрунтування та розробку рекомендацій щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС в сучасних умовах. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, особисто запропоновані автором, зокрема:

вперше:

1) сформульовано визначення поняття «взаємодія Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування», спираючись на аналіз та розуміння категорії «взаємодія», а також на характеристику адміністративно-правового статусу «Національної поліції України», «місцевих органів виконавчої влади», «органів місцевого самоврядування», як системи (комплексу) відповідних заходів, погоджених за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між Національною поліцією України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, взаємний контроль і вздповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланованих заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної

безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці);

2) визначено напрями взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до яких віднесено: інформаційно-аналітичний, правотворчий та правоохоронний (превентивна та правозастосовна діяльність), а також напрям ресурсного забезпечення та виховної діяльності;

3) обгрунтовано необхідність розроблення та прийняття:

а) Закону України «Про військові адміністрації», в якому визначити організацію, повноваження і порядок діяльності військових адміністрацій, а також закріпити окремі норми про їх взаємодію з правоохоронними органами (у т.ч. й з Національною поліцією України);

б) Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на наступні п’ять років, де обов’язково варто передбачити норми щодо взаємодії і співпраці у цій сфері Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (як одних із суб’єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми у запобіганні торгівлі людьми);

в) Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, де обов’язково необхідно закріпити детальні положення щодо взаємодії у цій галузі між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (як одних із суб’єктів національної системи захисту критичної інфраструктури);

4) аргументовано доцільність необхідності внесення відповідних змін до чинного законодавства, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в сучасних умовах, зокрема, до Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію», «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану», «Про основи національного спротиву», постанов

Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію», від 29.12.2021 № 144 «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад», від 07.02.2018 № 58 «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції», розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні» та окремих наказів МВС України;

5) запропоновано: а) закріпити на законодавчому рівні норми щодо сторення в апараті місцевих державних адміністрацій та у виконавчих органах відповідних рад органів місцевого самоврядування окремих структурних підрозділів із взаємодії з правоохоронними органами; б) розробити для подальшого затердження проєкт типового Положення про зазначений структурний підрозділ із взаємодії з правоохоронними органами;

удосконалено:

6) визначення нормативних засад взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як визначених у відповідних нормативно-правових актах норм права, які встановлюють основи діяльності й поведінки усіх вищезазначених учасників взаємодії у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці), а саме: 1) закріплених в законах України, що встановлюють та регулюють найважливіші аспекти взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) що містяться в актах Президента України, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер і деталізують положення законів України; 3) відображених у наказах та інших відомчих нормативно-правових актах центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також локальних актах (програмних документах) ОМС, що конкретизують

норми права більш загального характеру з метою регулювання правовідносин у сфері взаємодії вказаних органів, а також створюють механізми їх реалізації;

7) характеристику історико-правових засад взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у результаті чого доведено, що передумовами становлення та розвитку взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на території України були події, які відбувалися під час таких історичних періодів, як: а) ранній (дорадянський) – з часів Київської Русі (X ст.) до початку XIX ст.; б) радянський (1917-1991 рр.); в) сучасний (1991 р. – до теперішнього часу);

8) визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів взаємодії, під яким запропоновано розуміти сукупність встановлених у нормативно-правових актах завдань, функцій, прав та обов'язків цих суб'єктів. Елементи адміністративно-правового статусу кожного з суб'єктів підтверджують, що Національна поліція України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування займають провідну роль у забезпеченні охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) завдяки тісній та плідній взаємодії між собою;

дістали подальшого розвитку:

9) питання щодо визначення принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як системи керівних, фундаментальних (основоположних) засад, що визначають сутність та значення функціонування механізму взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також характеризують його зміст та особливості, які доцільно поділити на: а) загальні (верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, публічність (відкритість та прозорість), політична нейтральність,

безперервність/систематичність); б) спеціальні (системність, плановість, об'єктивність, доцільність, комплексність, ефективність, раціональність, рівність та компетентність сторін, оперативність);

10) аналіз змісту форм та методів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Формою їх взаємодії є нормативно урегульований зовнішній прояв (вираження) функціонально-обумовлених заходів Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, узгоджених за часом, місцем та засобами для досягнення спільної мети щодо забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Методи взаємодії цих органів – різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб на процес забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці);

11) узагальнення зарубіжного досвіду взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, досвіду Швеції, Німеччини, Данії, Іспанії, Бельгії, США, Великобританії, Франції, Польщі, за результатами чого запропоновано звернути увагу на такі надбання з досвіду окремих країн: ухвалення законів, що забезпечують громадам право самостійно створювати на своїй території правоохоронні органи (США); складання місцевих планів поліцейської діяльності (Великобританія); функціонування місцевих рад з питань безпеки та попередження правопорушень (Франція); запровадження комісій безпеки і порядку для забезпечення ефективної взаємодії територіальних органів поліції з територіальними управліннями органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (Польща), а також створення місцевих добровільних формувань, запровадження системи народного контролю за діяльністю органів поліції,

реалізація програм у сфері профілактики правопорушень із застосуванням практик community policing тощо;

12) аргументація шляхів підвищення ефективності взаємодії Національної поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а саме: імплементація в законодавство України зарубіжного досвіду правового регулювання в цій сфері; усунення наявних прогалин та протиріч в чинній нормативно-правовій базі з досліджуваних питань для розширення місця та ролі органів місцевого самоврядування у правоохоронній діяльності на місцях; внесення окремих уточнень до законодавства, що регулює діяльність Національної поліції, щодо встановлення відповідних форм та методів взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, акцентувавши увагу на врахуванні специфіки регіону та проблемних питань територіальних громад у їх у правовому захисті, залученні громади до аналізу й оцінки роботи поліції тощо; удосконалення механізму: а) взаємодії Національної поліції України з відповідними військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями (у разі їх створення) як органів, що виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади у сучасних умовах нових загроз та викликів; б) залучення представників місцевої громади до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за роботою місцевих органів влади та поліції у забезпеченні публічної безпеки та порядку на відповідній адміністративно-територіальній одиниці тощо.

Практичне значення одержаних результатsв полягає в тому, що сформульовані в дисертації основні положення та висновки становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані в:

– *правозастосовчій практиці* – для вдосконалення реалізації правових норм у сфері взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (акт впровадження від 10.10.2022. № 559/01/26-2022) (Додаток Б);

– *навчальному процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Адміністративне

право», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність Національної поліції» (акт впровадження від 25.10. 2022. № 0597/22) (Додаток В).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконано дисертантом самостійно, представлені в роботі положення, які виносяться на захист, розроблені ним особисто. У тезах доповіді, опублікованої у співавторстві із Самсіним І. Л., частка дисертанта становить 50 %. Сформульовані положення й висновки ґрунтуються на комплексному аналізі автором наукових та нормативних джерел.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «*Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти*» (Кривий Ріг, 19 листопада 2021 р.), «*Актуальні питання адміністративного права та процесу*» (Маріуполь, 3 грудня 2021 р.), «*Актуальні дослідження правової та історичної науки*» (Тернопіль, 12-13 травня 2022 р.), а також на Всеукраїнській науково-практичній конференції з нагоди відзначення Міжнародного дня прав людини (Київ, 10 грудня 2021 р.) та міжнародній науково-практичній конференції з нагоди відзначення Дня науки-2022 в Україні (Київ, 24 травня 2022 р.).

Публікації. Основні здобутки дисертаційного дослідження викладено в дев’яти наукових публікаціях, із яких: чотири – у наукових фахових виданнях України в галузі юридичних наук, одна – в іноземному науковому виданні та п’ять – у тезах наукових повідомлень та доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій, одні з яких у співавторстві.

Структура дисертації визначена метою та завданнями дослідження й складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (345 найменувань) та додатків. Повний обсяг дисертації становить 277 сторінок, з яких основного тексту – 218.

РОЗДІЛ 1.
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сучасний стан наукової розробленості питань взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

Варто погодитися з твердженням, що дослідження будь-якого явища повинно будуватись на науково вивірених засадах, які обумовлені логікою побудови та структурою, порядком опрацювання та викладення матеріалу, обраних методах та прийомах пізнання. Не є винятком питання взаємодії поліції з МОВВ та ОМС, які мають досліджуватися у дисертації в межах обраної наукової спеціальності, і тих суспільних відносин, що виникають в процесі згаданого виду діяльності [4, с. 14]. Перш ніж розпочати наукове дослідження у вказаній сфері, вважаємо за доцільне, насамперед, з'ясувати науковий базис, що вже напрацьований в сучасній науці у питаннях взаємодії правоохоронних органів (у т.ч. й органів внутрішніх справ, а згодом – НПУ) з МОВВ та ОМС.

Проблематика діяльності органів публічної влади, у т.ч. правоохоронних органів (зокрема, органів внутрішніх справ, а згодом – НПУ) з МОВВ та ОМС, а також їх взаємодії між собою завжди привертала увагу до себе наукове товариство. Безперечно, що проблеми цього процесу не могли не звернути на себе увагу науковців та вчених-правознавців, адже вона пронизана численними колізіями в національному законодавстві.

Слід зазначити, що з моменту проголошення незалежності України, а особливо з початком XXI ст. у вітчизняній правовій науці дістали поштовх наукові дослідження, присвячені актуальним проблемам як діяльності органів внутрішніх справ (згодом – поліції), а також МОВВ та ОМС, так й їх взаємодії

між собою. Зокрема, науково-теоретичне підґрунтя у цій сфері склали праці, як монографічного рівня (дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата та доктора юридичних наук, монографії та ін.), так й наукові статті, опубліковані у вітчизняних та зарубіжних фахових виданнях, тези доповідей у науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах та симпозіумах, а також навчальні посібники та підручники, методичні рекомендації, аналітичні довідки та звіти, лекції та інші матеріали.

З огляду на це, на наш погляд, доцільно здійснити аналіз сучасного стану наукової розробленості досліджуваної проблематики, з‘ясувати науковий базис, що вже напрацьований в сучасній науці у згаданій сфері та здійснити систематизацію наукових робіт, які тим чи іншим чином торкаються питань, які досліджуються в дисертації [4, с. 14, с. 18].

Взагалі, слід констатувати, що проблема дослідження засад формування взаємин між органами внутрішніх справ (міліцією) та представниками місцевої влади, а також населенням (громадськістю) отримала найбільше значення та розвиток на початку XXI ст. у ряді наукових праць, наприклад, у підручнику О.М. Бандурки, В.О. Соболєва, В.І. Московця (2003) [5]; посібнику О.М. Бандурки, А. Бека, М.В. Голованової та ін. (2003) [6]; монографії О.М. Бандурки та О.В. Джафарової (2004) [7], у численних статтях, зокрема: О.В. Джафарової [8], В.О. Болотової [9], Д.Г. Забороди [10], С.Ф. Денисюк [11], Г.О. Пономаренко [12] та ін.; в методичному забезпеченні В.О. Соболєва, Г.В. Попової, В.О. Болотової, В.І. Московця [13] та ін.

Однак, передусім варто зазначити, що питання як діяльності органів внутрішніх справ (згодом – Національної поліції України), а також місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, так й їх взаємодії між собою знайшли своє відображення безпосередньо на монографічному рівні у наукових працях, які умовно можна поділити на дві групи.

Зокрема, першу групи наукових досліджень складають праці вчених та науковців, які висвітлювали тематику щодо діяльності органів внутрішніх справ, Національної поліції України в цілому та окремих її підрозділів, їх

адміністративно-правового статусу, в рамках яких окремо досліджували питання взаємодії з іншими державними органами та недержавними інституціями, зокрема й з МОВВ та ОМВ.

До таких, насамперед, можна віднести, наприклад, дослідження О.В. Джафарової [14] або дисертацію В.І. Московець «Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення» [15], де досліджується процес взаємодії міліції з населенням через соціальні зміни, що здійснюються на території України. Автор здійснює аналіз існуючих теоретичних підходів до визначення змісту соціальної взаємодії, можливостей їх застосування під час створення програм щодо взаємодії міліції з населенням. У роботі сформульовано поняття «взаємодія між міліцією і населенням», а також виділено основні взаємозв'язки між міліцією та населенням, що виникають на різних рівнях. На підставі узагальнення ключових форм взаємодії населення та міліції аргументується доцільність підготовки окремої нормативної бази для плідної співпраці; покращення інформаційного та матеріально-технічного забезпечення, системи стимулювання (як матеріального, так і морального) та ін. Запропоновано для впровадження відповідна програма «Взаємопорозуміння та співпраця між населенням і міліцією по ОГП» [16].

Цікавою для нашого досліджння є праця Т.І. Возної «Діяльність правоохоронних органів і неурядових організацій та їх взаємодія щодо запобігання та боротьби з торгівлею людьми», яка вказує, що з метою удосконалення діяльності правоохоронних органів варто, зокрема, налагодити механізм забезпечення постійного обміну інформацією між правоохоронними органами та іншими урядовими структурами України, а також поліпшити взаємодію органів внутрішніх справ із неурядовими організаціями з метою ефективнішого запобігання та боротьби з торгівлею людьми шляхом: проведення спільних семінарів та «круглих столів»; більш активної участі у спільній підготовці навчальних посібників для співробітників урядових структур і неурядових організацій, які займаються прийомом і тимчасовою опікою жертв

торгівлі людьми; спільного проведення навчальних заходів і тренінгів; спільної участі у розробці нормативно-правової бази у цій сфері тощо [17, с. 15].

У своїй дисертації Д.Г. Заброда, досліджуючи адміністративно-правові аспекти взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, зазначає, що практична реалізація державної політики в цій сфері покладається не тільки на суб'єктів боротьби з корупцією та інші державні органи, а також й на органи місцевої державної виконавчої влади [18, с. 85]. Саме місцеві органи державної виконавчої влади науковець відносить до третьої групи суб'єктів боротьби з корупцією як одних з органів, що серед іншого здійснюють також функцію координацію інших суб'єктів у цій галузі. Віднесення цих органів до самостійної групи суб'єктів боротьби з корупцією, на його думку, пов'язано з тим, що координація виступає невід'ємною складовою організації боротьби з корупцією і в значній мірі забезпечує виконання завдань, поставлених перед правоохоронними органами у цій сфері [18, с. 95].

Він наголошує, що державні адміністрації та їх виконавчі органи, місцеві ради депутатів та їх виконкоми на відповідній території організують реалізацію та контроль за виконанням державних програм щодо боротьби з корупцією та організованою злочинністю, а також розробляють власні. Вони здійснюють координацію суб'єктів боротьби з корупцією у конкретних регіонах, забезпечують зміцнення їх матеріально-технічної бази, сприяють у розв'язанні соціально-економічних проблем працівникам підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. З цією метою при обласних державних адміністраціях створені координаційні комітети по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю [18, с. 97]. Також Д.Г. Заброда констатує, що виконання органами внутрішніх справ завдань у галузі боротьби з корупцією вимагає узгодження та взаємодії їх діяльності з іншими органами [18, с. 148].

Автор О.В. Старченко у своєму дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук робить висновок, що зовнішня взаємодія слідчого ОВС є особливою формою взаємодії, що виходить за межі системи судочинства та перебуває поза компетенцією системи правоохоронних органів

України. До суб’єктів такої взаємодії слідчого ОВС, нуковець відносить правоохоронні та інші державні органи, що не входять до системи МВС (зокрема, й місцеві органи виконавчої влади). Крім того, такими суб'єктами він також вважає органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, що водночас не є об’єктами кримінально-процесуальних відносин [19, с. 14].

Окремо слід звернути увагу на дисертацію Ю.С. Назара, у якій він досліджує відносини територіальних органів внутрішніх справ та МОВВ, ОМВ, що виникають під час профілактики адміністративних правопорушень. Він характеризує взаємодію вказаних органів як на регіональному, так і на місцевому рівнях у системі профілактики адмінправопорушень; розглядає використання організаційно-правових форм управління у взаємодії територіальних органів внутрішніх справ з ОМС та МОВВ у профілактиці адмінправопорушень etc. До того ж, автором запропоновано рекомендації з покращення форм і структури взаємодії територіальних органів внутрішніх справ та МОВВ, ОМС у досліджуваній сфері [20, с. 16-17].

Не менш важливою у цьому контексті вбачається також і монографія Ю.С. Назара за аналогічною тематикою, присвячена висвітленню та розв’язанню проблем, пов’язаних із правовою регламентацією взаємодії органів внутрішніх справ із МОВВ та ОМС під час профілактики адмінправопорушень [21, с. 6]. Автор підкреслює, що доцільним видається налагодження активної співпраці органів внутрішніх справ із представниками МОВВ та ОМВ завдяки різним організаційним формам взаємодії (наприклад, участь у роботі відповідних координаційних органів, участь та/або безпосереднє проведення окремих координаційних нарад та ін.). На думку вченого, вдосконалення у вказаній сфері взаємодії органів внутрішніх справ із МОВВ та ОМС є одним із окремих критеріїв покращення діяльності самоврядних і державних органів стосовно правоохоронних громадських формувань [21, с. 136-137].

Слід відзначити Я.М. Когута, який досліджуючи питання щодо адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевої міліції [22] розглянув проблеми взаємодії, координації та інформаційного забезпечення її

діяльності, та шляхи їх вирішення, що мають забезпечити ефективний стан забезпечення публічної безпеки, належний стан контролю за роботою підрозділів місцевої міліції, перспективу реорганізації та/або ліквідації цих підрозділів, наявність єдиної системи боротьби з правопорушеннями на території обслуговування, детальний розподіл повноважень між відповідними органами внутрішніх справ та підрозділами місцевої міліції. Наприклад, обґрунтовано необхідність укладення адміністративних договорів між органами місцевого самоврядування та місцевої міліції (які закріплювали б відповідні вимоги до підрозділів такої міліції, порядок їх фінансування, гарантії соціального захисту, критерії оцінювання їх роботи, створення гідних умов для служби тощо) з метою переведення в конкретні правовідносини абстрактних юридичних приписів. До того ж, на думку автора, ефективний рівень інформаційного забезпечення та оперативного інформування є ключовим критерієм належної роботи підрозділів місцевої міліції [23, с. 12-13].

М.М. Алексійчук у своїй науковій праці визначає, що поняття адміністративно-правового статусу начальника міськрайоргану слід розглядати як комплекс його прав й обов’язків в адміністративно-правових відносинах, які виникають саме при взаємодії з іншими суб’єктами адміністративного права: органами державної влади і місцевого самоврядування, державними і недержавними організаціями, підприємствами, установами тощо [24, с. 42-43].

У дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук щодо адміністративно-правових засад діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави В.В. Ковальська присвятила цілий розділ аналізу концептуальних засад діяльності міліції в умовах формування громадянського суспільства, де окремо зупинилася на характеристиці правових та організаційних засад взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями [25]. Так, вона наголошує на тому, що виконання міліцією найважливішої соціальної функції держави – охорона громадського порядку, передбачає її співпрацю з різними державними і недержавними органами і організаціями, зокрема органами місцевого самоврядування. Крім того, авторка у

своєму дослідженні визначає напрями та форми взаємодії міліції і органів місцевого самоврядування, а також підкреслює, що вирішення тих чи інших проблем, що вимагають багато часу та зусиль, можливе лише у тісній співпраці з громадськістю та місцевими органами влади. У зв'язку з чим робить висновок, що підтримка громадян і органів місцевого самоврядування – одне з неодмінних умов ефективної діяльності міліції у боротьбі з правопорушниками [26, с. 19-20].

Адміністративно-правові аспекти взаємодії державних органів влади України у сфері правоохоронної діяльності (у т.ч. й ОВС та місцевих органів виконавчої влади) встановлені у дослідженні О.М. Ярмака, яким запропоновано модель якісної взаємодії зазначених органів у правоохоронній сфері, складовим якої постають стратегічна та тактична взаємодія, а також запропоновано адміністративно-правовий механізм її здійснення за допомогою формування державної політики та державного управління у правоохоронній сфері [27, с. 20]. Необхідною передумовою належного функціонування правоохоронної сфери за словами автора постає чітко налагоджена взаємодія усіх органів державної влади (у т.ч. ОВС та місцевих органів виконавчої влади), до основних напрямків якої він відносить наступне: забезпечення реалізації держполітики у сфері правоохоронної діяльності; спільна підготовка заходів із виявлення, припинення та профілактики правопорушень; розшук і затримання правопорушників; забезпечення публічного порядку та безпеки; покращення законодавства у сфері правоохоронної діяльності, наприклад, завдяки підготовки спільних нормативних актів etc. [28, с. 152-153]. Слід підтримати думку, що суспільні відносини у сфері діяльність окремих інституцій публічної влади управлінського характеру регулюються адміністративно-правовими нормами у напрямку забезпечення належного організації сфери правоохоронної діяльності, встановлення скоординованості та злагодженості всіх уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування, функціонування якісно нового рівня взаємодії правоохоронної сфери [28, с. 159].

Доволі концептуальним у вказаній сфері, на наш погляд, можна визначити дисертаційне дослідження О.М. Клюєва на здобуття наукового ступеня доктора

юридичних наук «Проблеми взаємодії підрозділів ОВС на регіональному рівні». Дослідник переконаний, що взаємодія в ОВС на регіональному рівні – це такий стан взаємозв'язків між елементами системи ОВС, де ці елементи для належної організації відповідних заходів (як загального, так і спеціального характеру) із забезпечення громадського порядку та безпеки, а також профілктики правопорушень на окремій адміністративно-територіальній дільниці здійснюють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності [29, с. 9]. Як бачимо, не дивлячись на комплексне та грунтовне дослідження, вченим в основному зосереджено увагу на взаємодії підрозділів ОВС на регіональному рівні між собою. Водночас, питанням щодо їх взаємодії на регіональному рівні безпосередньо з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування фактично належної уваги не приділено.

Безперечно не можна залишити поза увагою дисертаційне дослідження С.Л. Курила, який спробував проаналізувати адміністративно-правові засоби взаємодії ОВС з ОМС щодо охорони громадського порядку та безпеки, а також здійснити авторське формулювання напрямків їх вирішення. Вчений наголошує, що враховуючи значення і масштаби (загальнодержавні) таких суспільно-правових явищ як громадська безпека та правопорядок, очевидно, що жоден орган, навіть вся система правоохоронних органів, не в змозі гарантувати та забезпечити їх самотужки. Натомість, він зауважує, що досягнення реальних позитивних результатів у цьому напрямку стає цілком можливим за наявності активної співпраці щодо забезпечення громадської безпеки і громадського порядку між ОВС та іншими державними органами і органами місцевої влади на усіх рівнях владної ієрархії [30, с. 162].

Не менш цікавим, на наш погляд, видається дослідження Т.С. Тулінової, яка у своїй дисертації спробувала дослідити адміністративно-правове забезпечення взаємодії ОВС з місцевими органами державної влади та громадськістю [31]. Натомість, варто зауважити, що зазначене дослідження було проведене безпосередньо з питань взаємодії вказаних органів тільки на залізничному транспорті у сфері охорони громадського порядку.

Автор О.С. Федченко у своїй праці дослідив питання реалізації зарубіжного досвіду підрозділів поліції у сфері організації охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки у процесі трансформації міліції України в Національну поліцію України [32], та дійшов до висновку, що аналіз організаційної побудови підрозділів поліції зарубіжних країн, які охороняють громадський порядок та забезпечують громадську безпеку, засвідчив, що основними напрямами реформування міліції громадської безпеки повинні стати, зокрема: вирішення питання про підпорядкування міських підрозділів патрульної поліції місцевим органам влади; створення муніципальної та місцевої поліції, яка має охороняти порядок на території місцевих громад [33, с. 14]. До того ж, серед практичних напрямів трансформації, які стосуються діяльності з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки на основі реалізації досвіду діяльності поліції країн континентальної Європи й мають здійснитися, науковець визначає, зокрема, створення відповідних умов для активної взаємодії підрозділів патрульної поліції в містах та швидкого реагування в сільській місцевості з населенням та органами місцевої влади [33, с. 16].

С.Ю. Жила у дисертаційній роботі щодо організаційно-правових аспектів забезпечення громадської безпеки підрозділами НПУ на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук попередньо наголошуючи на тому, що окрім Національної поліції у діяльності із забезпечення громадської безпеки беруть участь також й місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування [34, с. 27], підкреслював, що удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів Національної поліції у сфері громадської безпеки повинно включати тісну взаємодію із органами місцевого самоврядування та залучення населення до заходів, які проводяться у сфері забезпечення громадської безпеки [34, с. 105]. За його словами, активною повинна бути взаємодія поліції не тільки з оператором спортивних споруд та організаторами футбольного матчу, а також із місцевими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Всі плани щодо проведення матчів повинні бути узгоджені між цими суб’єктами [34, с. 143].

Вчений Д.Л. Лемеш досліджуючи у своїй праці адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні зауважує, що для реалізації окремих положень Закону «Про Національну поліцію» і, відповідно, адміністративно-правового статусу поліцейських, необхідні розробка та схвалення ряду підзаконних нормативних актів, що визначатимуть порядок взаємодії поліцейських з іншими органами державної влади, порядок застосування заходів заохочення та дисциплінарного стягнення, тощо [35, с. 66-67]. На його думку, сутність гарантій професійної діяльності поліцейських полягає в створенні органами державної влади таких умов, які забезпечують можливість реалізації поліцейським своїх повноважень. До них належить такі як створення умов для взаємодії з правоохоронними органами та іншими державнами органами, а також ОМС згідно з чинним законом та іншими нормативними актами [35, с. 136]. До таких гарантій він пропонує віднести: покладення обов'язку здійснення поліцейським своїх повноважень на засадах партнерства в щільній взаємодії з громадськими об'єднаннями, територіальними громадами тв взагалі населенням, і спрямування на задоволення їхніх потреб [35, с. 143].

Не можна залишити поза увагою також дисертацію В.О. Бурбики, присвячену визначенню змісту та особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. Зокрема, автор у своїй роботі встановлю сутність взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, розкриває мету, завдання та функції такої взаємодії, надає визначення поняттю адміністративно-правового механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, встановлюються рівні взаємодії між цими органами, визначає поняття процедури їхньої взаємодії, виявляє організаційні засоби, використання яких правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування має забезпечити належний рівень цілеспрямованості, злагодженості та дієвості вказаної взаємодії, вивчає зарубіжний досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, пропонує напрямки

вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію зазначених органів тощо [53].

Серед більш сучасних наукових праць за останні роки за схожою тематикою у досліджуваній нами сфері можна виділити дисертацію А.Л. Бобрицького, в якій науковець здійснив науково-теоретичне обґрунтування механізмів взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні на основі програмно-цільового підходу [84]. Однак, слід зауважити, що зазначена наукова праця була виконана не в рамках наукової спеціальності «право», а за спеціальністю «механізми державного управління» та, відповідно, її зміст та висновки зроблені не у правовій площині, а з боку науки державного управління.

С.В. Медведенка на здобуття наукового ступеня доктора філософії, де автор здійснив дослідження адміністративно-правових основ взаємодії Національної поліції з громадськістю в правоохоронній діяльності [36]. Слід наголосити, що це дослідження проведено безпосередньо з питань взаємодії поліції в правоохоронній діяльності тільки з громадськістю, до якої дослідник відносить, зокрема, спільноту мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднану або загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у рамках чинного законодавства, рішення відповідних проблем місцевого значення не тільки безпосередньо, але й також завдяки ОМС, чи постійним проживанням у рамках самостійних адміністративно-територіальних одиниць (сел, селищ, міст), або добровільним об'єднанням мешканців декількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

Він слушно зазначає, що взаємодія правоохоронних органів, а саме Національної поліції, з громадськістю є суспільно орієнтованою діяльністю, спрямованою на спільне забезпечення правопорядку [36, с. 70-71].

Вчений до суб’єктів взаємодії в правоохоронній діяльності відносить: органи й підрозділи НПУ та окремих поліцейських; органи місцевого самоврядування, територіальні громади та громадяни [36, с. 75]. Він зазначає, що взаємодія сприяє отриманню більш детального розуміння змісту роботи НПУ

місцевими громадами та громадянами, адже пересічний громадянин лише поверхнево розуміє, у чому саме, у яких діях полягає робота поліцейського, з якими труднощами, особливостями й обмеженнями вона пов'язана [36, с. 77].

Також варто звернути увагу на дисертацію Д.І. Сергенюка на здобуття наукового ступеня доктора філософії «Роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення», в якій науковець справедливо акцентує увагу на використанні під час дослідження вказаної сфери Стратегії розвитку системи МВС України до 2020 р., в якій схарактеризовано ключові завдання системи МВС, до числа яких віднесено упровадження організаційних механізмів взаємодії органів системи МВС з місцевими органами влади і самоврядування, спільна підготовка превентивних програм і програм забезпечення безпеки територіальних громад [37, с. 76-77]. Автор зауважує, що до складу поліцейських заходів реагування, спрямованих на забезпечення публічної безпеки слід віднести, зокрема, взаємодію з органами публічної влади та місцевого самоврядування у частині збирання та опрацювання оперативної інформації про стан реалізації заходів реагування в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [37, с. 118].

Однією з останніх наукових розробок за тематикою в аналізованій нами сфері є дисертація Н.Л. Лебедєвої, де авторкою здійснено дослідження сукупності проблем (як теоретичного, так і практичного характеру) щодо адміністративно-правового забезпечення взаємодії НПУ на засадах партнерства з населенням. На її думку, партнерство населення з НПУ є юридично визначеним об'єднанням НПУ, органів публічного адміністрування (у т.ч. й місцевих органів виконавчої влади), ОМС і населення для: забезпечення охорони прав, свобод і інтересів людини, громадянина та держави; правопорядку та публічної безпеки; боротьби зі злочинністю, що діє на таких аспектах, як рівність, взаємна допомога, добровільність та ін. [38, с. 112]. Варто підтримати тезу дослідниці, яка робить висновок, що головною метою НПУ у сучасному сприйнятті її роботи є безперервна взаємодія із соціумом, з місцевими громадами, з іншими органами

державної влади та різноманітними цивільними службами, що спрямована на управління факторів, які формують і підтримують злочинність [38, с. 139].

Наостанок, хотілося б відзначити два дисертаційних дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі права, що були захищені цьогоріч. Мова йдеться про наукові праці В.В. Дудченка та А.О. Стариченко, в яких вчені присвятили свої дослідження адміністративно-правовим засадам діяльності відповідних органів по охороні прав дітей та запобіганню правопорушенням у дитячому середовищі. Так, А.О. Стариченко у своєму науковому дослідженні «Діяльність Національної поліції по охороні прав дітей в Україні: адміністративно-правові аспекти», окремо розглядає й питання взаємодії та координації в діяльності Національної поліції по охороні прав дітей, де зокрема, визначає, що правоохоронний ефект від взаємодії в діяльності поліції по охороні прав дітей досягається: послідовністю взаємодії на усіх стадіях цієї діяльності; перманентністю взаємодії (протяжністю в часі); комплексністю застосування форм та методів взаємодії; узгодженістю застосування заходів адміністративного впливу кожного суб'єкта взаємодії (у т.ч. й місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) [39, с. 157].

Безпосередньо дисертаційну роботу В.В. Дудченка присвячено: дослідженню адміністративно-правових засад взаємодії органів ювенальної превенції та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання правопорушенням у дитячому середовищі; визначенню змісту, особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування та ювенальної превенції, структурного підрозділу поліції; розробленню пропозицій щодо вдосконалення такої взаємодії та проведення роботи із запобігання правопорушенням у дитячому середовищі з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду [40, с. 2].

Дослідивши наукові праці у сфері діяльності органів внутрішніх справ та Національної поліції України перейдемо до аналізу наукових розробок з актуальних питань діяльності безпосередньо МОВВ та ОМС, та спробуємо виявити в них питання щодо взаємодії з правоохоронними органами (зокрема, ОВС та поліції).

Так, наприклад, В.О. Величко у своїй дисертації підкреслює, що до структури апарату обласної державної адміністрації (як місцевого органу виконавчої влади) можна віднести такий підрозділ, як відділ взаємодії з правоохоронними органами [41, с. 42]. Роблячи загальний висновок, автор наголошує, що основним завданням для пошуку шляхів вирішення кризових проблем в Україні є те, що виконавча влада повинна бути живою, динамічною системою, яка взаємодіяла б з іншими підсистемами державної влади (до якої можна віднести й органи внутрішніх справ) і вільно адаптувалася б до різноманітних процесів соціально-економічного характеру [41, с. 189].

Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України встановлені у дисертаційному дослідженні І.І. Бодрової, яка зазначає, що важливе місце в здійсненні місцевого самоврядування займають асоціації місцевих рад, які об'єктивно обумовлені завданням співробітництва органів місцевого самоврядування, забезпечують їх координацію на регіональному, міжрегіональному і загальнодержавному рівнях, стають ефективним механізмом взаємодії з органами державної влади (у т.ч. й з органами внутрішніх справ та місцевими органами виконавчої влади) [42, с. 3]. Дослідниця також справедливо зауважує, що державна влада (зокрема, ОВС та МОВВ) та ОМС знаходяться у відносинах щільної співпраці та взаємодії, зумовлених не тільки їх інтегрованістю у більш велику систему публічної влади, але й також намаганням їх пристосувати оточуюче соціальне та політичне середовище до потреб власного існування та становлоення. Взаємодія державних органів влади і ОМС (як відповідних підсистем публічної влади) має кілька засад (підвалин) [42, с. 17].

Авторка І.В. Дробуш, досліджуючи у своїй дисертації функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, слушно говорить про те, що тільки шляхом тісної взаємодії органів самоврядування та державної влади можна вирішити основні проблеми захисту населення [43, с. 53]. Однак, хотілося б акцентувати увагу, що зазначений висновок вченої робиться щодо взаємодії тільки у сфері соціального захисту від безробіття.

На її думку головною метою проведення успішних політичних та економічних перетворень у суспільстві та розбудови незалежної держави є побудова раціональної системи взаємодії як центральних, так і місцевих державних органів, органів державної влади та ОМС [43, с. 172]. Слід підтримати тезу про те, що не можна говорити про ефективне здійснення функцій органів самоврядування, не розробивши ефективного механізму співпраці цих органів з відповідними органами державної виконавчої влади та поліпшення форм і методів їх взаємодії. [43, с. 173]. Резюмуючи І.В. Дробуш констатує, що в Україні ще дотепер продовжується пошук найкращого варіанту взаємодії ОМС з державними ОВВ [43, с. 200].

Цікавим є рукопис І.С. Щебетун «Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні», яка влучно зауважує, що питання взаємовідносин і взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної влади залишаються дотепер мало вивченими і розробленими в юридичній літературі, та цей напрямок, на жаль, менш всього аналізується як теоретиками, так і у практичній діяльності [44, с. 6]. Однак, протягом вього дослідження практично не підіймає вказану проблематику щодо взаємодії, а зосереджується на дослідженні теоретичних проблем гарантій місцевого самоврядування, аналізі змісту гарантій, що забезпечують фінансово-економічну самостійність органів місцевого самоврядування та інших питаннях.

Вказане можна сказати й про: Л.В. Лабенську, яка у дисертації окремо розглядає форми і методи роботи депутатів місцевих рад у територіальній громаді та в процесі їх взаємодії з органами самоорганізації населення тільки у контексті проведення виборчого процесу, при цьому зовсім не приділяючи уваги взаємодії з ОВС [45]; О.І. Бедного, який комплексно досліджує організаційні та правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні [46], однак не торкається питання взаємодії цих органів з іншими державними органами влади, зокрема, й з ОВС та місцевими органами виконавчої влади; С.В. Болдирева, який присвятив своє дослідження організаційно-правовим питанням місцевого самоврядування в Україні [47] та, водночас, майже не

зачіпає сферу взаємодії з державними інституціями; Я.В. Журавеля, який під час дослідження адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування [48] майже не зупиняється на висвітленні аспектів взаємодії з іншими органами влади.

Це також стосується й таких авторів, як Л.В. Баєва, В.Р. Барський, Д.С. Батракова, С.В. Березовська, О.М. Бориславська, А.Й. Бучинська, Г.В. Бублик, А.М. Булина, Т.М. Буряк, Ю.М. Глущенко, М.М. Добкін, І.М. Довбань, О.С. Духневич, Г.В. Задорожня, А.М. Захарченко, Ю.М. Ільницька, Д.І. Йосифович, А.А. Казанчан, Б.В. Калиновський, В.В. Коваленко, І.С. Козій, О.В. Краснікова, Ю.С. Кіцул, Р.М. Максакова, П.Д. Матвієнко, Ю.В. Мельник, О.П. Мусієнко, А.М. Нікончук, Т.В. Новікова, С.Е. Острович, О.М. Пастернак, В.В. Писаренко, П.П. Погиба, М.М. Потіп, О.В. Прієшкіна, В.В. Руденко, Я.М. Сандул, В.О. Сахно, О.М. Соловйова, І.П. Сторожук, В.П. Тарануха, О.М. Хохленко, Т.А. Цибульник, В.М. Цимбалюк, Р.Т. Чернега, О.В. Чернецька, В.В. Чмелюк, Т.Б. Шолкова, А.С. Шухнін, А.В. Щерба тощо.

Під час дослідження правових основ місцевого самоврядування в Україні науковець Ю.В. Делія констатує, що органи місцевого самоврядування співпрацюють з державними органами, цим досягається принцип взаємодії державних і місцевих органів у забезпеченні прав та свобод громадян держави [49, с. 157]. За його словами, цивілізоване вирішення компетенційних спорів, досягнення консенсусу не тільки сприяє взаємодії між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, а й стимулює активізацію правотворчого процесу в подоланні недоліків з питань розмежування функцій і повноважень влади на місцях [49, с. 161].

Слушною є думка І.Л. Литвиненко, яка у своїй дисертації стверджує, що органи місцевого самоврядування і міліції повинні співпрацювати з метою забезпечення безпеки громадян і громадського порядку, вжиття невідкладних заходів для ліквідації аварій, катастроф та інших надзвичайних подій, врятування людей і надання їм допомоги, забезпечення виконання загальнообов’язкових рішень місцевих рад, прийнятих ними в межах своєї компетенції, забезпечення

громадської безпеки і вирішення питань щодо правил торгівлі у невстановлених місцях, забезпечення порядку під час проведення масових заходів [50, с. 78-79].

Автор А.А. Манжула у своїй науковій роботі «Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект» присвятив окремий підрозділ визначенню проблем розмежування владної компетенції та взаємодії між ОМВВ та ОМС у вирішенні економічних і соціальних проблем в регіоні [51]. Натомість, фактично залишив поза увагою питання взаємодії зазначених суб'єктів з ОВС.

Дослідник К.Є. Соляннік стверджує, що функція взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади – це діяльність виконавчих органів, що забезпечує існування між органами місцевого самоврядування і державної влади відносин, які мають характер взаємовигідної та взаємозлагодженої діяльності, спрямованої на спільне вирішення проблем населення відповідного села, селища, міста. На його думку, тільки виконавчі органи, як постійно діюча структура з відповідними формами та методами роботи, мають можливість ефективно взаємодіяти з органами державної влади не тільки на рівні спільних нарад і обговорень, але й шляхом проведення спільних програм [52, с. 93].

У науковій праці П.А. Трачука, що спрямована на дослідження теоретичних і практичних проблем участі громадян України у місцевому самоврядуванні, вказується, що діяльність місцевих представницьких та виконавчих органів має за мету вирішення питань місцевого значення, тому органи держави і громадського самоврядування повинні взаємодіяти між собою [53, с. 16]. Автор робить акцент на тому, що ефективність діяльності місцевого самоврядування залежить від форм і способів взаємодії його органів і посадових осіб з органами державної влади. В Україні це проявляється на регіональному рівні, на якому повинні тісно взаємодіяти місцеві (районні і обласні) ради та відповідні державні адміністрації [53, с. 39]. На його погляд, складна природа системи місцевого самоврядування обумовлена також формами взаємодії його органів з органами державної влади, що в свою чергу накладає свій відбиток на участь громадян в управлінні публічними справами [53, с. 73].

Цікаву думку висловлює Г.В. Чапала, який у своїй праці каже, що між місцевим самоврядуванням і державним модусом буття суспільства існують зв'язки взаємозалежності та взаємодоповнення. Держава проявляє активність у визначенні правових меж діяльності місцевого самоврядування, забезпеченні його фінансовими ресурсами та механізмами примусового виконання рішень, гарантуванні своїм громадянам певного мінімального рівня задоволення соціальних потреб на всій території держави [54, с. 185].

Викликає інтерес наукова праця Ю.З. Торохтія, присвячена правовим засадам взаємодії ОМС з місцевими держадміністраціями в Україні, в якій дослідник: визначає еволюцію взаємовідносин між місцевими органами публічної влади на території сучасної України протягом X-XX ст.; розглядає систему принципів, що лежать в основі взаємовідносин місцевих держадміністрацій та ОМС в Україні; аналізує компетенційну основу взаємодії між цими органами; пропонує шляхи розмежування повноважень органів публічної влади на місцях; узагальнює основні форми та методи взаємодії цих органів; уточнює правовий механізм делегування повноважень на місцевому рівні; обґрунтовує доцільність договірної форми такого делегування; визначає особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими держадміністраціями в адміністративно-територіальних одиницях України з особливим статусом [55]. Однак, варто зазначити, що поза увагою вченого залишилися питання взаємодії цих суб'єктів з ОВС.

Теж стосується й Т.О. Карабін, дисертація якої присвячена комплексному аналізу теоретичних і практичних аспектів співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади в Україні. У роботі дослідниця визначила способи встановлення співвідношення компетенції МОВВ і ОМС, висвітлила їх характерні особливості; обґрунтувала основні принципи та критерії, на яких повинне базуватися розмежування повноважень цих органів; виявила проблеми у співвідношенні їх повноважень на різних територіальних рівнях та шляхи їх розв'язання; обґрунтувала висновки і пропозиції щодо внесення змін до

існуючих та прийняття нових нормативних актів для удосконалення співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади [56].

Проте, авторка обійшла стороною відповідні аспекти взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з ОВС. Так само питання взаємодії лише між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування зробили такі дослідники, як: О.Ю. Лялюк у своїй роботі щодо засад діяльності та організації місцевих рад в Україні [57], А.М. Онупрієнко у дисертації «Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави» [58], І.І. Литвин у дослідженні щодо адміністративно-правового забезпечення взаємодії МОВВ та ОМС [59], В.В. Тісногуз у рукописі з адміністративно-правового регулювання децентралізації в управлінні суспільними справами на місцевому рівні [60], О.М. Алтуніна у роботі «Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади» [61], С.Л. Дембіцька у праці «Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування» [62], В.В. Мамочка у дисертації «Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні» [63] etc.

Не менш важливим з огляду на предмет нашого дослідження вбачається наукова робота Г.В. Падалко, який у своєму дослідженні «Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні» влучно зауважує, що спільна взаємодія державної влади та місцевого самоврядування у процесі сприятиме створенню умов розвитку громадянського суспільства [64, с. 3]. У дослідженні автор акцентує увагу на теоретико-правових, соціально-політичних та прикладних проблемах взаємодії держави і місцевого самоврядування, серед яких, зокрема, відсутність сучасної науково обґрунтованої теорії функцій держави та механізму взаємодії держави і місцевого самоврядування, ролі держави, її органів у процесі формування концептуальних основ регіонального розвитку та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування [64, с. 14]. Вчений справедливо відзначає, що від характеру та обсягу взаємодії органів державної влади з місцевим самоврядуванням, його органами та

посадовими особами багато в чому залежить ефективність здійснення як загальнодержавної, так і регіональної та муніципальної політики [64, с. 61].

До комплексних наукових розробок у досліджуваній сфері можна віднести дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук П.В. Любченка та В.І. Борденюка. Так, П.В. Любченко спробував з'ясувати конституційно-правові основи взаємодії ОМС з іншими інститутами громадянського суспільства. Під час дослідження питань щодо аналізу ОМС і державної влади в аспекті формування громадянського суспільства він провів аналіз їх взаємодії та співвідношення [65]. Зокрема, він зазначає, що форми і зміст взаємовідносин органів державної влади та ОМС мають будуватися відповідно до конституційно-правових засад організації публічної влади в Україні, з урахуванням політики децентралізації й деконцентрації влади, єдності територіальної основи й чіткого розмежування предметів відання. Взаємодія між ними повинна базуватися на чіткій методологічній основі та втілюватися в різноманітних організаційно-правових формах [66, с. 18].

Безпосередньо В.І. Борденюк здійснив комплексне дослідження теоретико-правових проблем співвідношення місцевого самоврядування та державного управління, адже предметом його дисертації була визначена система правових відносин, що виникають у процесі взаємодії державних органів влади з ОМС (державного управління) та відображають співвіднесеність місцевого самоврядування та державного управління [67].

Привертає до себе увагу дослідження, що проведене І.Ю. Хомишиною за темою «Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та ОМС щодо забезпечення правопорядку», де авторкою було: 1) окреслено пріоритети та цільові настанови управління сучасними процесами забезпечення правопорядку на місцевому рівні, які ґрунтуються на принципах уміння та навичок працівників міліції будувати ефективні взаємовідносини з громадськими правоохоронними формуваннями, що сприяють органам місцевого самоврядування та їх окремими представниками; 2) сформульовано авторське визначення «співпраця ОВС і ОМС щодо забезпечення правопорядку» – це складова налагодження стосунків

між державною владою та громадськістю, що виступає необхідною ланкою функціонування правоохоронної структури; 3) удосконалено оцінки співвідношення категорій правопорядку та законності щодо встановлення між ними взаємозв'язків, спрямованих на співпрацю ОВС та ОМС тощо [68].

Отже, як бачимо, сфера взаємодії поліції (до цього органів внутрішніх справ) з іншими державними та недержавними органами (у т.ч. й з МОВВ та ОМС) неодноразово ставали об'єктом наукових досліджень вітчизняних вчених (особливо у XXI ст.) у багатьох працях, як монографічного рівня (дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата та доктора юридичних наук, монографії та ін.), так й наукових статтях, опублікованих у вітчизняних та зарубіжних фахових виданнях, тезах доповідей на науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах та симпозіумах, а також навчальні посібники та підручники, методичні рекомендації, аналітичні довідки та звіти, лекції та інші матеріали. Зазначені дослідження умовно можна поділити на такі групи:

1) наукові праці, що присвячені безпосередньо тематиці функціонування та практичної діяльності органів внутрішніх справ, Національної поліції України в цілому та окремих її підрозділів, а також їх адміністративно-правового статусу, питанням організаційного, кадрового, професійного, психологічного, матеріально-технічного та іншого забезпечення;

2) наукові праці, присвячені окремим актуальним питанням функціонування та практичної діяльності МОВВ і ОМС.

Позитивно оцінюючи вищезазначені наукові доробки перелічених дослідників, варто наголосити, що у переважній більшості із них питання взаємодії поліції (до цього – органів внутрішніх справ) з МОВВ і ОМС висвітлені фрагменарно без комплесного підходу до розв'язання вказаної проблематики.

Слід також зауважити, що спостерігається доволі низька кількість наукових досліджень після створення нового правоохоронного органу – НПУ (внаслідок здійснення масштабного реформування системи МВС), присвячені безпосередньо питанням взаємодії органів та підрозділів новоствореної НПУ з МОВВ та ОМС.

До того ж, практично всі дослідження, які так чи інакше торкалися цієї сфери, були проведені до початку подій останніх років, що істотно позначилися як на ситуації у державі в цілому (у соціально-економічній та політичній сферах), так і на діяльності всіх інституцій, а також на особливості їх взаємодії між собою в цих умовах, зокрема: встановлення на території України карантину та режиму НС для попередження поширенню хвороби COVID-19, що спричинена коронавірусом SARS-CoV-2, а також введення в Україні воєнного стану у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією РФ проти України. Більше того, наукові праці, що проводилися до початку цих подій, під час висвітлення питань щодо взаємодії досліджуваних нами органів або фрагментарно, або зовсім не враховували особливості такої взаємодії у зв'язку з проведенням на Сході України операції об’єднаних сил (до цього антитерористичної операції).

1.2. Історико-правові засади взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування

Організація взаємодії Національної поліції як одного із представника органів публічної влади влади з МОВВ і ОМС на сучасному етапі є безпосереднім об'єктом дослідження. Проте, слід погодитися, що цілісне всебічне пізнання об'єкта неможливе без аналізу історичної еволюції. Відтворення історії допомагає точніше оцінювати унікальність теперішнього часу. Без повної реконструкції історії предмета немає шансів на плідну розробку його теорії [59, с. 15]. Тому, варто приділити увагу історико-правовим засадам взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування на різних етапах становлення та розвитку нашої країни.

Не будемо окремо та детально зупинятися на висвітленні питань щодо становлення та розвитку вищезазначених органів, а одразу перейдемо безпосередньо до висвітлення історичного формування системи забезпечення

правопорядку органами публічної влади (у т.ч. МОВВ і ОМС) у взаємодії з правоохоронними органами в особі органів внутрішніх справ (міліції), а згодом – поліції та участі у цьому представників місцевих громад (громадськості) на місцевому рівні.

Варто наголосити, що ще за часів Київської Русі (X-XIII ст.) серед повноважень князя, який здійснював управління державою, була і правоохоронна функція. За дорученням князя правоохоронна функція також покладалася на дружинників, вірників та мечників, а також общинників – вільних людей із громади. За цих часів діяли норми «Правди Руської» [69], якими було передбачено як міру покарання за злочини та правопорушення, так і окремі алгоритми пошуку, установлення винних, у т.ч. із залученням населення. Наприклад, для пошуку речі, що пропала, та пошуку злочинця широко залучалась громадськість [69; 70].

Також широко використовували пошук злочинця по «гарячих слідах» – «гоніння сліду». Коли «гоніння сліду» приводило до конкретної особи, то її визнавали винною, а якщо до громади, то громада повинна була видати злочинця, або вказати на нього чи на шляхи його пошуку. Якщо громада відмовлялася, то всі її члени вважалися винними [71, с. 4].

Окрім зазначених заходів правова система Київської Русі передбачала серед доказів покази свідків «видаков и послухов». Перші були очевидцями правопорушення чи іншої події, другі – щось чули про те, що сталося, або могли позитивно охарактеризувати заявника чи відповідача. У XIV ст. на територію України поширюється влада Великого князівства Литовського, що призводить до переходу до нового типу управління землями, а саме від системи удільного князівства до створення областей (воєводств), де воєводи представляли великого князя та користувалися найвищою владою. У подальшому, після створення у 1569 р. Речі Посполитої її влада поширювалася на частину території України. За цих часів правоохоронна діяльність, як і державне управління, регулювалася достатньо великою кількістю норм права різного походження: польське право, німецьке право, звичаєве право залежно від міста чи поселення, території його

розташування. Незважаючи на це, до помітних змін щодо форм взаємодії з населенням це не призвело [36, с. 32].

Саме у цей час на вільних землях практично не заселених степів, куди не досягла влада Великого князівства Литовського та після нього Речі Посполитої, зародилася Військо Запорізьке та утворилася Запорізька Січ [72, с. 191]. Вона мала військовий характер управління та структуру, очолював її кошовий отаман, який був наділений широкими повноваженнями. Для Запорозької Січі характерною була активна участь громади «товариства» у всіх важливих питаннях, що виникали. Так, найвищим законодавчим та адміністративним органом виступала січова рада, саме на таких загальних козацьких зборах, які зазвичай, проводилися двічі на рік або частіше за наявності нагальних питань розглядалися, між іншим, кримінальні справи та вирішувалося питання покарання. «Рівність воля й братерство – стали підвалинами, козацького життя, а найвищою владою – їхнє власне товариське коло, громада, рада козацька» [73].

Поступово, протягом 2-ї пол. XVII ст. - початку XVIII ст. Гетьманська Україна, а в кінці XVIII ст. і Правобережна Україна перейшли під владу Російської імперії. Для поширення влади Російського уряду, контролю за виконанням указів і розпоряджень царя на території України створюється Малоросійська колегія, вплив якої поширювався на територію Гетьманської України [74, с. 9].

Ці часи ознаменувалися активним реформуванням та європеїзацією Російської імперії під керівництвом Петра I, яким було проведено реформування державного апарату, створено регулярну армію, а також започатковано «регулярну» поліцію. У 1718 р. вводиться посада генерал-поліцмейстера. На поліцію покладався ряд завдань не тільки щодо боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку. Питання взаємодії поліції із представниками місцевих громад та суспільством частково було урегульовано в Регламенті або Уставі головному магістрату від 16.01.1721, де, зокрема, зазначалося, що «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобности» [75].

У цей час взаємодія представників місцевих громад з правоохоронними органами фактично відбувалася під владним примусом, оскільки були поширені доноси щодо порушень та злочинів, а також використання повальних обшуків, коли обшукували всіх жителів певної території, їхні домівки та інші помешкання, та в процесі проводили опитування всіх наявних при обшуку осіб.

Поза межами міської території активну участь у сприянні забезпеченні громадського порядку та законності брали сільські общини, громади на чолі із сільськими старостами. Вищим органом виступав сільський схід, рішення якого були обов'язкові для всіх мешканців. «Сільський староста скликав сільський схід і підтримував порядок на ньому, виконував усі рішення сільського сходу, а також розпорядження волосного управління, наглядав за станом доріг (шляхів), мостів, стежив за сплатою селянами податків і повинностей» [76, с. 122]. На виконання вимог та наказів волосного старшини щодо забезпечення правопорядку та виконання вимог поліцейських органів, сільський староста проводив затримання бродяг, військових дезертирів, а в разі виявлення злочину здійснював попереднє дізнання і затримував винних [76, с. 123].

Волосний старшина був головою селянського самоврядування у волості (у цій період – дрібна адміністративно-територіальна одиниця, складова частина повіту, через яку здійснювали управління державними та удільними селянами) [77]. На нього покладався ряд поліцейських функцій: оголошення наказів земської поліції, законів і розпоряджень уряду, забезпечення охорони спокою в громадських місцях та безпеки жителів і майна від посягань, затримання волоцюг, утікачів та дезертирів, стеження за неухильним дотриманням правил про приписку та звільнення селян, профілактика злочинності [78, с.75].

У 1837 р. видано Положення про земську поліцію від 03.06.1837 та наказ чинам та службовцям земської поліції [79; 80]. Засідателі земського суду, окрім старшого та двох сільських засідателів, які на постійній основі були присутніми в земському суді, відповідали за ділянку або стан, на які поділявся повіт, отримали назву станових приставів. Становому приставу безпосередньо

підпорядковувалися тисяцькі та п’ятисоцькі, так само десяцькі підпорядковувалися соцьким [80].

У 1862 р. приймаються «Тимчасові правила про поліцейський устрій у містах та повітах губерній, які управлятимуться на загальних засадах». Ними об’єднуються повітова поліція з міською поліцією, за винятком губернських та більш значимих міст. Найменшою структурною одиницею поліції в місті був околоток, за яким закріплювалося два наглядачі. До їхніх функцій належали: представництво поліції серед місцевого населення, нагляд за дотриманням громадського порядку, профілактика правопорушень, затримання правопорушників, яких застали під час учинення злочину, осіб без документів, утікачів, порушників, чиї дії мали підтвердження свідків чи потерпілих. Їхні обов’язки поділялися: за одним закріплювався зовнішній напрям служби, за іншим - внутрішній, таємний. Наглядач, який займався негласним наглядом, повинен був володіти інформацією про всіх мешканців околотку, спосіб їхнього життя, контролювати зміну їхнього місця проживання, для чого вони постійно контактували з двірниками, швейцарами, господарями магазинів, готелів, орендодавцями житлових приміщень, візниками та іншими особами [71].

Згодом, на території України, яка входила до складу Російської імперії, відбувається промисловий переворот, починається зростання і швидкий розвиток промисловості, що призводить до змін соціальної структури суспільства, різко збільшується кількість міського населення, розвивається робітничий клас. Тому у 1899 р. створюється підрозділи фабрично-заводської поліції «для усиления полицейского надзора за населением фабрик, заводов … учредить 160 должностей полицейских надзирателей» [81].

На початку XX ст. проводиться часткова реорганізація сільської поліції: замість виборних соцьких, які часто були ненадійними і самі брали участь у селянських бунтах та виступах, були введені штатні посади сільських стражників, що означало розширення апарату поліції найнижчої ланки.

Тобто, як бачимо, з X по XIX ст. спостерігається наявність тісної взаємодії правоохоронних органів та представників місцевих громад, що здійснювалася: як

примусово, так і на добровільній основі; за ініціативою як з боку представників місцевих громад, які наділялися відповідними повноваженнями в галузі правопорядку, так і з боку поліції; за часом проведення була постійна, тимчасова та ситуативна [82].

Із падінням царського режиму в Україні утворюється виконавчий комітет, який діяв від імені Тимчасового уряду, паралельно українці засновують Центральну раду, яка прагнула створити демократичний парламентський устрій. У цей період створюються національне добровільне громадське формування «Вільне козацтво», яке налічувало близько 60 тис. осіб та діяло за територіальним принципом на традиціях запорізького козацтва. Ураховуючи поширеність діяльності формування та його кількісний склад Генеральним секретаріатом Української Центральної ради приймається рішення залучати «Вільне козацтво» до боротьби з анархією та використовувати їхні сили на підтримку місцевої української влади [83]. Його товариства, які були створені для підтримки законності та порядку, організовувалися в селах і в містах. Мета їх створення за статутом полягала у фізичному і духовному розвитку своїх членів, суспільному вихованні та підтриманні спокою в Україні. Для забезпечення громадського спокою та добробуту товариства створювали кінні та піші загони козаків. Вони весь час взаємодіяли з міліцією, допомагаючи значно зменшити процент злочинності в державі [83].

Незважаючи на плани та прагнення Центральна рада не мала необхідних сил, досвіду та сильного керівництва для реалізації своїх цілей. Після Жовтневого перевороту 1917 р. розпочинається громадянська війна, в Україні Центральну раду змінює гетьманат на чолі з Павлом Скоропадським, який створює «Хліборобські загони самооборони» та «Добровільні міські дружини», які стали своєрідною формою допомоги міліції з боку представників місцевих громад [83].

А.Л. Бобрицький справедливо наголошує, що сама ідея щодо взаємодії правоохоронних органів із самоврядними та держорганами у вітчизняній традиції забезпечення охорони громадської безпеки виникає напередодні

схвалення Конституції Української Народної Республіки (далі – УНР) у 1918 р., де у ст. 1 закріплювалося, що, Україна (як УНР), відновивши власне державне право, для більш ефективної оборони країни, забезпечення охорони та права культури, добробуту і вільностей власних громадян, проголошує себе суверенною, самостійною та незалежною державою. На його думку, саме тоді діяльність у правоохоронній сфері УНР було підпорядковано власне вищевказаним цілям, для досягнення яких було забезпечено діяльність спеціально уповноважених держорганів за допомогою застосування сукупних заходів впливу згідно з нормами законодавства [84, с. 64-65].

У травні 1918 р. було створено «Державну варту» як правоохоронний орган гетьманату (тобто систему озброєних підрозділів, що виконували функції дореволюційної поліції і жандармерії), структуру якого складали губернські, повітові та волосні підрозділи. На кожні 2 тис. населення призначався один піший вартовий [72, с. 456].

У жовтні 1918 р. ухвалюється урядова постанова «Про організацію добровольчих дружин», яка разом зі статутом «Про організацію по всіх містах і залюднених місцевостях України добровольчих дружин» визначала, що добровольча дружина, як організація, є установою, цілком аполітичною, єдина мета якої охорона законності і ладу, припинення спроб анархічних і більшовицьких виступів, забезпечення мирної людності [85, с. 102].

Міські добровільні дружини, сформовані місцевою владою та громадськими організаціями на чолі з призначеним гетьманом начальником, складалася з постійного складу та добровольців. До постійного складу належали інструктори – найбільш досвідчені у військовій справі особи, на них покладалося загальне керування підрозділами та відбір добровольців, які виявляли бажання брати участь у підтриманні та забезпеченні порядку та законності на громадських засадах (безоплатно). Під час зборів члени добровільних дружин перебували на утриманні місцевої влади, яка як збирала добровільні внески, так і могла примусово стягувати кошти з населення на забезпечення охорони [86, с. 23].

Поступово режиму Скоропадського завершився наприкінці 1919 р. утворився вже третій український радянський уряд під гаслом захисту незалежності й неподільності Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР), яка у 1922 р. увійшла до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) з чітко визначеними кордонами, адміністративним апаратом, визнанням української мови, культури та самобутності. 1 грудня 1923 р. Народним комісаріатом внутрішніх справ УСРР було затверджено «Правила проходження служби у робітничо-селянській червоній міліції та кримінальному розшуку», яка була утворена відповідно до постанови Народного комісаріату по внутрішніх справах РСФРР від 28.10.1917 р. «Про робочу міліцію». Перші роки від початку свого створення міліція мала подвійну природу: з одного боку вона була державним органом, що виконував правоохоронну функцію, з іншого – народним добровільним збройним формуванням робітників та селян, метою якого був захист революційного порядку. Це сприяло активній взаємодії з різними верствами населення. У 1926 р. на базі місцевих рад запроваджуються спеціальні комісії допомоги міліції, які стали загальною моделлю участі громадян у правоохоронній діяльності за останні роки. Надалі їх перетворено на комісії громадського порядку [36, с. 42-43].

Для надання допомоги міліції із забезпечення підтримання громадського порядку та боротьби зі злочинністю в сільській місцевості використовуються помічники – сільські виконавці, діяльність яких регламентувалася Інструкцією про організацію інституту, права й обов’язки сільських виконавців, виданої на підставі ст. 220 Адміністративного кодексу УСРР. Сільські виконавці вибиралися відповідними сільськими радами на 4-місячний строк, по черзі з осіб віком від 18 до 45 р., не позбавлених виборчих прав, які не перебували під судом та слідством за правопорушення, що передбачають позбавлення волі. Сільські виконавці поділялися на старших і молодших, старшими сільськими виконавцями обирали лише письменних. Ця Інструкція є одним із перших нормативно-правових документів, які регламентують вимоги, організацію, підпорядкування,

відповідальність, обов’язки та права представників громадськості при взаємодії з правоохоронними органами та виконавчою владою [36, с. 43].

У містах помічниками міліції стають, як і в дореволюційні часи, двірники, сторожі, коменданти, управдоми, яка повинні були: звертати увагу на підозрілих осіб, осіб що проживають без прописки, зміни, які відбуваються в мешканців будинку, здійснювати контроль за горищами та підвалами, які мали були завжди замкнені для недопущення використання їх у злочинних цілях, перевірку під’їздів та нежилих приміщень, щоб там не ночували сторонні особи. Зібрана інформація регулярно передавалася дільничному [87].

Із часом з’являються різні добровільні товариства сприяння міліції. Так, у травні 1930 р. постановою Ради народних комісарів ухвалено постанову «Про товариства сприяння органам міліції та карного розшуку». Члени товариств сприяння міліції при виконанні покладених на них обов'язків, зокрема з охорони громадського порядку, користувалися правами посадових осіб, їм надавалося посвідчення та нагрудні знаки, при виявленні порушення обов'язкових постанов місцевих рад добровольці були наділені правом складати протоколи [88, с. 25].

Діяльність цих товариств позитивно впливала на забезпечення громадського порядку, але взаємозв’язки з органами міліції не завжди були достатніми, що впливало на ефективність співпраці. Тому, у 1932 р. товариства сприяння органам міліції та карного розшуку трансформуються в бригади сприяння міліції, які отримують безпосереднє підпорядкування відповідним територіальним підрозділам міліції. Незважаючи на фактичне підпорядкування органам міліції, бригади сприяння міліції не втратили статус добровільних громадських формувань. Ці громадські формування стали своєрідною «кузнею кадрів» для правоохоронних органів, зокрема міліції. Окрім бригад сприяння міліції з’явилися також групи охорони правопорядку як ще одна з форм залучення представників місцевих громад до здійснення правоохоронної діяльності. В умовах воєнного стану під час Другої світової війни значно зросла актуальність та необхідність виявлення шпигунів та диверсантів, охорони транспортної інфраструктури (залізничних колій, автошляхів, мостів). Поява

груп охорони правопорядку та активна участь населення в їхній діяльності були результатом високої правосвідомості громадян та їх готовністю до плідної взаємодії з правоохоронними органами в складних умовах того часу. Після закінчення Другої світової війни країна зникли підстави для залучення великої кількості громадян у цих групах, тому вони розформовуються, а частину їх учасників зараховують до складу бригад сприяння міліції [36, с. 45-46].

У 50-х роках після зміни вектору розвитку країни наголошується на активізації участі громадськості в справах країни, забезпечення правопорядку та законності, як одного з кроків на шляху до розвиненого комунізму, таким чином отримують значне поширення товариські суди, народні дружини. Так на виконання постанов ЦК КПРС «Про підвищення роли громадськості в боротьбі зі злочинністю та порушенням громадського порядку» 1958 р., «Про участь трудящих у охороні громадського порядку в країні» у 1959 р. відбувається реформування громадських формувань: створюються народні (добровільні) дружини з ОГП на підприємствах, будовах, транспорті, в установах, радгоспах, колгоспах, навчальних закладах і будинко-управліннях. Особовий склад дружин комплектувався виключно на добровільних засадах із передових робітників, службовців, колгоспників, студентів, учнів і пенсіонерів». Правоохоронні органи зобов’язувалися надавати допомогу добровільним народним дружинам в їхній діяльності [36, с. 46-47].

Варто погодитися з тим, що найбільш продуктивним проміжком часу зі створення дієвої правохоронної системи в діяльності органів публічної влади у взаємодії з правоохоронними органами (на той момент – міліцією) можна вважати в 60-ті–80-ті рр. XX ст. Так, у практиці 60-х років XX ст. у роботі міліції більше уваги стало приділятися питанням підтримки безперервного зв'язку з громадськими організаціями та широкими масами трудящих, робися акцент на на їх підтримку та допомогу. Саме тоді міліція (як один із основних правоохоронних органів) здійснювала свої завдання та функції на підставі законів держави, її республік, постанов та розпоряджень Ради Міністрів СРСР, Рад Міністрів союзних і автономних республік, а також рішеннями місцевих

органів державної влади. У своїй повсякденній роботі місцеві органи міліції були підзвітними як відповідним Радам депутатів трудящих та їх виконкомам, так і вищим органам ОГП. Міліція діяла у щільній взаємодії з народними (добровільними) дружинами з ОГП [84, с. 65-66].

Водночас, прогресивним був порядок призначення начальників міліції, коли відповідні Ради депутатів трудящих схвалювали кандидатури керівників міліції районів, міст, округів та країв. Водночас, органи міліції у республіках (союзних та автономних) входили до складу міністерств ОГБ таких республік, що, у свою чергу, створювало на регіональному рівні відповідну автономію в управлінні. Так склалосяі історично, що окремі зміни у розвитку та становленні системи взаємодії правоохоронних органів з органами державної влади у радянський період були зумовлені схваленням у 1962 р. Положення про радянську міліцію, Указу Президії Верховної Ради СРСР від 08.06.1973, що був затверджений Законом СРСР від 19.07.1973 № 30. Так, Постановою РМ СРСР (1973) була вилучена норма, відповідно до якої Ради депутатів трудящих схвалювали кандидатури керівників міліції районів, міст, округів і країв, що, безперечно, значно знизило вплив громадськості на здійнення контролю за правоохоронною роботою міліції. Однак, було збережено демократичне положення про те, що співробітники, які призначалися на посаду дільничного інспектора міліції, мали пройти процедуру схвалення їх кандидатур виконавчими комітетами районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів [84, с. 66-67].

Активну участь в охороні громадського порядку брали й оперативні комсомольські загони, які створювалися при місцевих комітетах комсомолу для запобігання правопорушенням серед молоді та неповнолітніх, підвищення їхньої правової грамотності та правосвідомості, а також профілактику дитячої безпритульності. Також, для запобігання бездоглядності, правопорушенням неповнолітніх, влаштуванню дітей і підлітків та охороні їхніх прав указом президії Верховної Ради УРСР від 26.08.1967 р. при виконавчих комітетах районних, районних у містах, міських обласних рад, а також при Раді Міністрів

УРСР створюються комісії в справах неповнолітніх. Серед самоврядних організацій, що сприяли забезпеченню правоохоронної діяльності, можна виділити й ради профілактики правопорушень та громадські пункти охорони порядку, до складу яких рекомендувались представники трудових колективів, добровільних народних дружин, товариських судів, громадських селищних, сільських, вуличних, квартальних, дільничних, домових комітетів, громадських інспекцій у справах неповнолітніх, інших органів громадської самодіяльності, найбільш активні учасники охорони громадського порядку з числа місцевих жителів, а також дільничні інспектори міліції та інші службові особи [36, с. 49].

Отже, взаємодія між міліцією та самоврядними організаціями у той час здійснювалася завдяки: обміну інформації, спільним патрулюванням, проведенню навчання членів добровільних народних дружин, проведенню спільних нарад тощо. Підтримуємо думку про те, що у часи від Жовтневого перевороту і до виходу зі складу СРСР та отриманням незалежності Україною взаємодія правоохоронних органів з населенням отримала значний поштовх для свого розвитку, еволюціонувала, набула різних форм та масового поширення, а також поступово почала змінювати своє підґрунтя: від владних державних приписів до вільної волі громадян та громади [36, с. 52].

Із проголошенням незалежності в Україні розпочинаються новітні процеси державотворення для створення демократичного суспільства з урахуванням потреб всебічного забезпечення охорони прав, свобод та інтересів людини. Проголошена Конституцією України (1996) та Концепцією адміністративної реформи (1999) стратегія взаємодії державних органів влади і ОМС на принципах співпраці та координації з метою досягнення поставлених цілей вимагала розробку та запровадження ефективних системи їх реалізації. Специфічною особливістю нової законодавчої бази стало те, що окремі ОВВ в Україні вийшли з-під контролю ОМС [84, с. 67-68].

Одним із перших таких актів став Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 [89], який визначав, що міліція – це державний озброєний ОВВ, що повинен здійснювати захист від протиправних посягань життя, здоров'я, прав та

свобод громадян, інтереси суспільства та держави, власність, а також природне середовище. Серед принципів роботи міліції згідно із цим Законом було визначено, наприклад, взаємодія з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням, а також принцип гласності, відповідно до якого міліція інформувала органи влади, ЗМІ, широкий загал щодо стану правопорядку й випадки порушення законності. До основних завдань міліції було віднесено участь у наданні соціально-правової допомоги, сприяння у рамках власних поноважень органам державної влади, підприємствам, установам та організаціям у здійсненні обов'язків, покладених на них законодавством [89].

Слід зауважити, що призначення на посаду та звільнення з посади керівництва органів і підрозділів (керівників головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим (далі – АРК), областях, містах Києві та Севастополі, їх заступників, начальників міських, районних, районних у містах, лінійних управлінь (відділів) головних управлінь, управлінь МВС в АРК, областях, містах Києві та Севастополі) здійснювалося Міністром внутрішніх справ України без погодження з МОВВ та ОМС [89].

З метою зміцнення громадського порядку та безпеки постановою Верховної Ради України у 1993 р. було схвалено Державну програму боротьби із злочинністю, якою передбачалося розроблення планів спільних заходів виконкомів місцевих рад народних депутатів, місцевих державних адміністрацій, правоохоронних органів і громадських організацій щодо забезпечення охорони громадського порядку в разі масових його порушень, стихійного лиха, великих аварій, катастроф та інших надзвичайних обставин. Обов’язковою умовою при цьому було врахування місцевих умов, вивчення існуючої практики участі населення у діяльності з охорони громадського порядку [90]. Із часом активізується участь громадян у забезпеченні охорони громадського порядку шляхом створення народних дружин, спеціалізованих загонів, загонів місцевого самозахисту, різних інших формувань, діяльність яких потребувала правової регламентації, що у свою чергу, сприяло б підвищенню її ефективності [36, с. 54].

Варто конастатувати, що виклики і загрози 2014 р. серйозно вплинули на подальший розвиток процесів становлення правоохоронних органів системи МВС, оскільки виникла потреба у формуванні факторів для створення безпечного середовища життєдіяльності як основи безпеки України, а також сучасного механізму внутрішньої безпеки як чинника стримування агресії з-боку РФ [84, с. 71-72].

У процесі реалізації Стратегії розвитку ОВС України [91], схваленої розпорядженням Уряду від 22.10.2014 [92], було: 1) реформовано МВС в головний орган у системі центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), який забезпечує формування державної політики у ключових галузях: охорона прав та свобод людини, інтересів суспільства та держави; запобігання злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; забезпечення БДР тощо [91]; 2) створено Національну поліцію (замість міліції) як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України [93]. Детальніше на характеристиці адміністративно-правового статусу НПУ, а також місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розглянуто у підрозділі 1.3 дисертаційного дослідження.

Погоджуючись з висновком А.Л. Бобрицького, ми також вважаємо, що в історичній дискусії роль та місце правоохоронних органів у системі органів публічного адміністрування зазнали абсолютно конкретних перетворень, зміст яких полягає у тому, що органи публічної влади періодично (поетапно), згідно з відповідними законодавчими змінами втрачали спершу управлінські функції, а згодом і функції загального контролю за діяльністю міліції (поліції) України [84, с. 75]. У зв’язку з цим, очевидно, що об’єктивне висвітлення історико-правових аспектів взаємодії органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з праовохоронними органами (поліцією) в Україні цілком може допомогти знайти відповідь на низку нагальних питань, що виникають під час її здійснення, а також побудувати сучасну модель такої взаємодії.

Таким чином, на підставі зазначеного вище можна зробити висновок, що передумовами становлення та розвитку взаємодії правоохоронних органів

(поліції) з МОВВ і ОМС були події, які відбувалися під час наступних історичних періодів, а саме: 1) ранній (дорадянський) – з часів Київської Русі (X ст.) до початку XIX ст., що ознаменувався вираженим обов'язковим характером взаємодії правоохоронних органів та представників місцевих громад, нормативним закріпленням інституту такої взаємодії; наданням окремих повноважень представникам громад у сфері правоохоронної діяльності; 2) радянський (1917-1991 рр.), під час якого спостерігається висока громадянська свідомість до взаємодії населення з правоохоронними органами, існування індивідуальних (інформатори, позаштатні працівники міліції, поняті) та групових (добровільні народні дружини, товариські суди, комісії по справах неповнолітніх тощо) форм взаємодії; 3) сучасний (1991 р. – до теперішнього часу), який характеризується здобуттям незалежності, подальшим розвитком та впровадженням нових форми взаємодії правоохоронних органів держави та громадянського суспільства у сучасних умов, появою волонтерського руху тощо.

1.3. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів взаємодії

Діяльність суб'єктів у будь-якій галузі суспільних відносин базується на їх правах та обов'язках, сукупність яких визначає статус цих суб'єктів. Для з'ясування адміністративно-правового статусу досліджуваних нами органів як об'єктів взаємодії необхідно висвітлити їх завдання, функції та повноваження, а також структуру.

Утвердження, забезпечення і захист прав та свобод людини і громадянина є головним завданням України на шляху до розбудови демократичної та правової держави, виконання якого пов'язане із вирішенням низки економічних, соціальних, правових та інших проблем, що призводять до зростання кількості правопорушень. За таких обставин важливого значення набуває підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, ключове місце серед яких посідає Національна поліція, яка є одним із основних суб'єктів реалізації

правоохоронної функції держави. Зазначену функцію в узагальненому вигляді визначають як «напрям діяльності держави, в рамках якого уповноваженими суб'єктами за допомогою спеціальних юридичних засобів здійснюється загальна охорона права, зміцнення законності та правопорядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина» [94, с. 31].

Необхідно наголосити, що діяльність Національної поліції України є правоохоронною, у зв'язку з тим, що спрямована на охорону прав і свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, відповідно до чинного законодавства. Переважну більшість зазначених завдань поліція виконує під час здійснення адміністративної діяльності, яка «…має складний, різноплановий характер і виконується за багатьма напрямками, із використанням різноманітних засобів як правового, так і організаційного змісту. Одним із таких напрямків є здійснення дозвільної системи, під час якого забезпечується контроль за відкриттям та функціонуванням об'єктів, що становлять потенційну небезпеку для громадського порядку» [95, с. 4].

Зазначене дає підстави стверджувати, що діяльність Національної поліції України, здебільшого, знаходиться у площині державного управління в адміністративно-політичній сфері, яка є предметом вивчення науки адміністративного права. На підставі цього виникає доцільність у здійсненні дослідження її адміністративно-правового статусу.

Як вже було зазначено вище у попередньому підрозділі, вказаний орган з'явився не так давно, адже до його створення з моменту проголошення незалежності України функціонував такий ОВС як міліція відповідно до Закону «Про міліцію» від 20.12.1990 [89]. Однак, сучасні тенденції розвитку суспільних відносин в Україні почали вимагати від провідних державно-правових інститутів запровадження нових принципів організації та здійснення державної влади, а також швидкої адаптації до відповідних динамічних змін з метою імплементації міжнародних стандартів у свою діяльність.

Через нестабільну соціально-економічну і політичну ситуацію в країні, посилення соціальної напруги та загострення конфліктів, щодня зростали

потреби суспільства у докорінних змінах роботи правоохоронних органів. У зв’язку з цим, після схвалення розпорядженням КМУ від 22.10.2014 № 1118-р Стратегії розвитку ОВС України та Концепції першочергових заходів реформування системи МВС [92] фактично розпочалася активна фаза реформи системи МВС, спрямована на створення демілітаризованого, деполітизованого, концептуально нового правоохоронного відомства із сервісними функціями на засадах прозорості, взаємодії з населенням та партнерства.

Все це, врешті-решт, призвело до втрати чинності з 7 листопада 2015 р. Закону «Про міліцію» [89] та, відповідно, ліквідації структурних підрозділів ОВС, а також створення нового центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ) – Національної поліції як ЦОВВ, утвореного з метою здійснення низки функцій щодо реалізації держполітики у сфері внутрішніх справ.

З огляду на це, слід наголосити, що відповідно до ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» завданнями всіх ЦОВВ (у т.ч. й Національної поліції) є: надання адмінпослуг, виконання держнагляду (контролю), управління об'єктами держвласності, внесення пропозицій із забезпечення формування держполітики на розгляд міністрів, які координують і спрямовують їх діяльність, виконання інших завдань, що визначені чинним законодавством [96]. Згідно з ч. 1 ст. 20 цього Закону апарат ЦОВВ являє собою організаційно поєднану сукупність структурних підрозділів, що забезпечують діяльність керівника ЦОВВ, а також виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань [96].

До того ж, відповідно до ст. 21 згаданого Закону безпосередньо за поданням Міністра внутрішніх справ територіальні органи центральних органів виконавчої влади як юридичні особи публічного права утворюються, реорганізовуються та ліквідовуються. Саме керівником ЦОВВ за погодженням з Міністром внутрішніх справ України зазначені органи можуть утворюватись, реорганізовуватись та ліквідовуватись як структурні підрозділи апарату ЦОВВ. Територіальні органи ЦОВВ діють на підставі положень, що затверджуються керівником відповідного ЦОВВ [96].

Чинне законодавство визначає, що Національна поліція є ЦОВВ, діяльність якого координується і спрямовується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, який служить суспільству шляхом (реалізує держполітику у сферах) підтримання публічної безпеки і порядку, забезпечення охорони прав та свобод людини, запобігання злочинності [93; 97].

Основними завданнями Національної поліції є:

1) відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» - надання поліцейських послуг у таких сферах, як: охорона прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави; запобігання злочинності; забезпечення публічної порядку та безпеки; надання в рамках, що визначені законом, послуг з допомоги особам, які з окремих причин (особистого, економічного, соціального характеру) чи внаслідок НС вимагають цієї допомоги [93];

2) згідно з п. 3 Положення про НПУ, схваленого постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 877: реалізація держполітики у сфері запобігання злочинності, забезпечення публічного порядку та безпеки, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави; внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій із забезпечення формування держполітики у вказаних сферах; надання в рамках, що визначені законом, послуг з допомоги особам, які з окремих причин (особистого, економічного, соціального характеру) чи внаслідок НС вимагають цієї допомоги [97].

Основні повноваження Національної поліції закріплено у частині першій статті 23 Закону України «Про НПУ», відповідно до якої НПУ згідно із покладеними на неї завданнями: здійснює діяльність превентивного та профілактичного характеру, що спрямована на протидію скоєнню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють їх вчиненню, вживає у рамках своїх повноважень заходи для їх позбавлення; вживає заходи для позбавлення загроз життю і здоров'ю фізичних осіб та публічній безпеці, що виникли через скоєння правопорушень; здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про правопорушення або події; вживає заходів для забезпечення публічного порядку та безпеки в публічних місцях (на вулицях, у парках,

скверах, площах, стадіонах, вокзалах, аеропортах тощо); здійснює адміністративний нагляд відповідно до закону тощо [93].

Загальну систему поліції, відповідно до ч. 1-2 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», складають: 1) центральний орган управління поліції, до складу апарату якого входять структурні підрозділи, що організаційно поєднані між собою, які забезпечують роботу керівника НПУ та здійснення завдань, що покладені на НПУ; 2) територіальні органи поліції [93].

Згідно з ч. 3-5 ст. 13 цього Закону у складі поліції функціонують: а) кримінальна поліція; б) патрульна поліція; в) органи досудового розслідування; г) поліція охорони; ґ) спеціальна поліція; д) поліція особливого призначення; е) інші підрозділи, діяльність яких спрямована на здійснення функцій НПУ чи на забезпечення її функціонування, рішення про утворення яких приймає керівник НПУ за погодженням з Міністром внутрішніх справ. До того ж, у системі НПУ можуть створюватися науково-дослідні установи (НДІ) і установи забезпечення, заклади освіти (професійної/професійно-технічної) із специфічними умовами навчання. Загальна чисельність НПУ, яка утримується за рахунок коштів Держбюджету, до 01.01.2018 не може перевищувати 140 тис. осіб [93]. Станом на 01.01.2022 штатна чисельність поліцейських, які утримуються за рахунок Державного бюджету, становила 119 тис. осіб [98].

Структура Національної поліції, що затверджена наказом Національної поліції від 06.11.2015 № 1 (із змінами та доповненнями), наразі включає в себе: 1) центральний орган управління (апарат Національної поліції), до складу якого входять: а) 17 Департаментів (зокрема, Департамент карного розшуку, Департамент превентивної діяльності тощо); б) Головне слідче управління (у складі органу досудового розслідування) та 10 управлінь; в) 3 відділи та 1 сектор; 2) 7 міжрегіональних територіальних органів, наприклад: Департамент патрульної поліції, Департамент внутрішньої безпеки, Департамент кіберполіції, Департамент боротьби з наркозлочинністю (всі – у складі кримінальної поліції), Департамент поліції охорони тощо; 3) 25 територіальних органів – Головних управлінь Національної поліції в областях та м. Києві; 4) підпорядковані

держустанови (Академія патрульної поліції, Центр обслуговування підрозділів НПУ тощо) [99].

З огляду на предмет нашого дослідження особливої уваги потребує дослідження правового статусу дільничих офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад як одних з основних представників підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України, що мають найбільший вплив серед інших підрозділів поліції на взаємодію з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад та населенням.

Слід погодитися з тим, що службі дільничних офіцерів поліції (далі – ДОП) належить провідна роль у вирішенні основних завдань, покладених на поліцію, щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. ДОП – рятівник і порадник, він – перший, до кого звернеться за допомогою пересічний мешканець як великого міста, так і крихітного селища. ДОП, як сімейні лікарі, повинні знати та впливати на ситуацію у кожній «хворій родині». В більшості випадків, по роботі саме цього підрозділу населення дає оцінку діяльності поліції в цілому. Не випадково з боку керівництва держави, МВС України підрозділу дільничних офіцерів поліції надається особлива увага [100, с. 9-10].

Окрім ДОП з 2019 р. як черговий крок комплексної реформи поліції втілюється підхід «Поліцейський офіцер громади» (далі – ПОГ) – це поліцейський, який живе і працює на території громади та проводить на території власної дільниці понад 80 % робочого часу. Поліцейська дільниця, згідно з таким підходом – це не більше 6 тис. населення у сільській місцевості та 7 тис. у міській. Отже, 1 тергромада може мати кілька ПОГ. Така постійна присутність поліцейського і чіткі обмежені рамки поліцейської дільниці забезпечують ефективну можливість для налагодження відносин із населенням на засадах партнерства та розвиток відповідних громадських проєктів безпекового характеру. Крім того, ПОГ не залучаються до заходів ОГП поза межами населеного пункту, їх робота, спрямована безпосередньо на превентивну діяльність [101, с. 9].

ПОГ утримуються за рахунок кошту змішаного фінансування. Будучи співробітниками НПУ, вони мають офіційний статус поліцейського, та

відповідно і зарплату вони отримують за її штатним розписом. Проте, відповідні умови праці (наприклад, робоче місце, поліцейська дільниця, службове авто, паливо-мастильні матеріали тощо) напряму забезпечує громада чи через залучене фінансування (стосовно робочого місця і службового авто) чи завдяки субвенції НПУ (пальне і утримання службового авто). Отже, ПОГ операційно підпорядковуються своєму керівництву, але також підзвітні громаді. Тим більше передбачається звітування перед ОМС щомісяця. Громади з метою приєднання до ініціативи повинні укласти з НПУ меморандум, відповідно до якого гарантувати забезпечення поліцейських робочим місцем, машиною, коштами і пальним для утримання авто. Згідно з умовами, громада має передавати цей авто на баланс НПУ, оскільки машина повинна бути закріплена за поліцейським як службове авто. До того ж, громада має сприяти пошуку житла для власних ПОГ. Після виконання вказаних умов НПУ розпочинає організацію з набору і спеціального навчання серед працівників поліції, після чого такі працівники офіційно стають ПОГ. Діяльність офіцерів координує як місцевий відділ поліції, так і управління взаємодії з громадами Департаменту превентивної діяльності НПУ, хоча на території обслуговування безосередньо ПОГ має значну автономію у плануванні своєї роботи та взаємодії з місцевим населенням [101, с. 9-10].

Безпосередньо завдання, права, обов’язки, напрями та особливості організації діяльності як ДОП, так й ПОГ у межах визначеної поліцейської дільниці визначені наказом МВС України від 28.07.2017 № 650 (у редакції наказу МВС України від 18.05.2022 № 301), відповідно до якого до основних завдань ДОП та ПОГ відноситься, насамперед: а) робота, що базується на взаємодії на засадах партнерства з населенням з метою співробітництва з громадянами, громадськими організаціями, а також установами та підприємствами різних форм власності; б) взаємодія з державними органами влади і ОМС, населенням та створеними згідно з чинним законодавством громадськими формуваннями з ОГП; в) виконання завдань із дотримання прав та свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави тощо [102].

Зазначена інструкція містить окремий Розділ «Взаємодія з населенням», відповідно до якого робота ДОП і ПОГ ґрунтується на засадах активного, прозорого та партнерського співробітництва НПУ з територіальною громадою і направлена на вирішення чітких і дієих заходів, що необхідні для прийняття питань безпекового характеру місцевого значення з урахуванням запитів населення із категорії уразливого характеру. З метою впровадження принципу взаємодії на засадах партнерства з населенням ДОП та ПОГ здійснюють свою діяльність за наступними напрямками: а) запобігання злочинності та скоєнню правопорушень, а також охорона порядку за участю населення; б) співробітництво з населенням, ОМС, представниками територіальних громад, керівниками підприємств, закладів (соціальних, культурних, навчальних, соціального захисту дітей) для виконання принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства; обмін інформацією з метою подальшого її використання при здійсненні службових обов'язків; в) визначення спільних пріоритетних напрямків діяльності та її оцінювання з урахуванням думки та запитів громадськості; г) вирішення в рамках повноважень питань безпекового характеру, що допомогають формуванню довіри до НПУ; ґ) налагодження надійної комунікації з населенням громади, у т.ч. із застосуванням інформаційних платформ та засобів інноваційного характеру, проведенням тематичних зустрічей з метою швидкого обміну інформацією із вирішення безпекових проблем, концентрація уваги на причинах скоєння правопорушень для їх завчасної протидії; д) співробітництво з активними жителями громади для вдоконалення рівня їх правової обізнаності щодо копетенції НПУ [102].

З метою налагодження ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування і населенням та поліцією ДОП і ПОГ здійснюють гласні зустрічі і відкриті виступи стосовно стану дотримання законності, охорони публічного порядку, боротьби зі злочинністю та результатів своєї роботи на власній поліцейській дільниці. До того ж, ДОП та ПОГ у межах поліцейської дільниці проводять роз'яснювальну роботу серед населення не тільки для формування правової культури, негативного ставлення до суспільно небезпечних явищ, але й

для необхідності інформування НПУ про скоєнні правопорушення та/чи готування до їх скоєння, а також про способи самооборони та захисту від посягань злочинного характеру [102].

Не менш важливим напрямом діяльності ДОП та ПОГ у взаємодії з органами соціального захисту населення МОВВ, ОМС, представниками територіальних громад тощо, є здійснення роботи із запобігання вчиненню правопорушень, у т.ч. стосовно осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. Крім того, ДОП і ПОГ у межах поліцейської дільниці роз'яснюють населенню громади, посадовим особам підприємств, установ і організацій положення норм чинного законодавства щодо профілактики правопорушень для позбавлення умов і причин, що сприяють їх скоєнню, та відповідальності за такі дії [102].

Отже, розглянувши детально правовий статус Національної поліції України перейдемо до визначення правового статусу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого саоврядування.

Взагалі, органи державної виконавчої влади, які здійснюють виконавчу владу на місцях, покликані реалізовувати її в областях, районах, містах Києві та Севастополі, а також районах міст Києва та Севастополя. Державний характер виконавчо-розпорядчої діяльності полягає в тому, що в процесі здійснення виконавчої влади реалізуються функції та інтереси держави на території певної адміністративно-територіальної одиниці. У спрощеному вигляді виконавчо-розпорядча діяльність і на місцевому рівні полягає у виконанні Конституції та законів України, нормативно-правових актів міністерств та інших ЦОВВ, а також нормативних актів місцевих органів виконавчої влади. Головною її метою є створення максимально сприятливих умов для діяльності названих органів, які відповідали б інтересам громадян, суспільства і держави.

В юридичній літературі досить багато уваги приділяється визначенню характерних ознак виконавчої влади в цілому. При всій їх очевидності не буде зайвим вивести такі специфічні особливості, інакше кажучи, ознаки, які характеризують органи виконавчої влади на місцевому рівні. Це, зокрема: 1)

здійснення публічних державних функцій на підставі державно-владних повноважень, які передбачені законодавством; 2) прийняття в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності рішень, у формі як нормативно-правових актів, так і індивідуальних актів, види і порядок прийняття яких встановлені законом, а отже, відповідно до чинного законодавства, є обов'язковими для виконання у сфері відання місцевих органів виконавчої влади; 3) включення місцевих органів державної виконавчої влади в ієрархічну систему виконавчої влади, їх звіт перед органами державної виконавчої влади вищого рівня; 4) наявність власного статусу: йдеться про статусні елементи, що визначені поточним законодавством, як на конституційному та законодавчорму рівнях, так і на положеннях, які регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад, Регламентом місцевої державної адміністрації. Тому саме в поєднанні трьох «зрізів» слід шукати специфічні риси державного органу місцевої виконавчої влади; 5) діяльність здійснюються від імені держави, тому впровадження її вказівок, як-то застосування засобів впливу, у т.ч. примусу, що є притаманним даному органу державної влади, є обов’язковим для того чи іншого суб’єкта, якому вони адресовані; 6) статус цього органу зорієнтований на діяльність з виконання поточного законодавства на певній місцевості; 7) орган місцевої державної виконавчої влади діє на підставі професіоналізму та принципів держслужби, його персонал складають держслужбовці, які займають посади та здійснюють свої завдання згідно із законодавством про держслужбу; 8) виконавчо-розпорядчий характер виявляється шляхом безпосереднього управління різними сферами життя населення на певній території, шляхом організації виконання загальнодержавних розпоряджень та через здійснення контролю за цим процесом; 9) місцевий орган державної виконавчої влади є структурно організованим, у ньому є наявний штатний розклад, а також необхідне матеріальне, фінансове та інше забезпечення (приміщення, оргтехніка, транспорт).

Названі ознаки притаманні органам місцевої державної виконавчої влади і відрізняють їх від органів місцевого самоврядування.

Виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади на місцевому рівні зумовлена розподілом об'єктів підпорядкування і повноважень між центром і територіями. Ст. 132, 133 Конституції України визначають, що територіальний устрій України базується на основах цілісності державної території, поєднанні централізації та децентралізації в реалізації державної влади, збалансованості розвитку відповідної території, зважаючи на історичні, географічні, екологічні, економічні та демографічні ознаки, етнічні та культурні традицій. Характерним для цієї виконавчо-розпорядчої діяльності є те, що вона здійснюється місцевими державними виконавчими органами, що діють виключно в рамках відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Тобто обласні, районні, міські, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації мають функції територіального управління на підлеглих їм територіях, забезпечують реалізацію в області, районі, вищеназваних містах задач соціально-економічного розвитку, виконання на місцях законів і актів, прийнятих Верховною Радою, Президентом і КМУ, а також зв'язок з органами місцевого самоврядування.

В Україні протягом так званого перехідного періоду, який розпочався з кінця 90-х рр. XX ст., здійснився перехід влади на місцях від партійних структур і контрольованих ними представницьких органів населення до місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Упродовж цього періоду статус органів державної виконавчої влади на місцях змінювався одночасно зі змінами в житті держави.

У пострадянський період в Україні система публічної влади на місцевому рівні формується на принципах розподілу функцій, управління та спеціалізації; керованості і контролю; розподілу відповідальності; диференціації й інтеграції; централізації та децентралізації та інших засадах. Державна політика в Україні у сфері місцевого самоврядування органами державної виконавчої влади на місцевому рівні реалізується шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на територіальному рівні, тобто в межах тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Вона диференціюється відповідно до видів органів

державної влади, що дає змогу виокремити органи загальної компетенції – місцеві державні адміністрації та органи спеціальної компетенції – територіальні підрозділи ЦОВВ.

Аналізуючи зміст виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні, в рамках адміністративно-територіальних одиниць, відносно реалізації державної політики, у певних сферах суспільного життя, слід зазначити, що вказана діяльність базується на положеннях, зафіксованих у Конституції, зокрема, регламентованих ст. 119, де безпосередньо закріплено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших ОВВ; правопорядок та законність; дотримання прав та свобод людини; здійснення як державних, так і регіональних програм соціально-економічного розвитку, захисту навколишнього природного середовища, а в місцях компактного проживання нацменшин та корінних народів також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку і здійснення відповідних обласних та районних бюджетів; взаємодію з ОМС; реалізацію інших повноважень, що надані державою та делеговані відповідними радами [103].

Питання, пов’язані з реалізацією державної політики у сфері місцевого самоврядування шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності місцевих органів державної виконавчої влади, регламентує Закон «Про Кабінет Міністрів України» [104]. Згідно зі ст. 23 цього Закону, КМУ координує та спрямовує роботу місцевих держадміністрацій із виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, ОВВ вищого рівня, здійснення на відповідній території інших повноважень, що надані місцевим держадміністраціям.

КМУ розглядає питання щодо: 1) погодження кандидатур заступників голів облдержадміністрацій; 2) надання у разі вмотивованої відмови голови облдержадміністрації або підтримки головою облдержадміністрації вмотивованої відмови голови райдержадміністрації погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого ЦОВВ, керівника

підприємства, організації та установи, що перебуває в управлінні міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, згоди щодо призначення конкретного керівника; 3) подання Голові держави пропозицій стосовно відміни та одночасного зупинення дії актів місцевих державних адміністрацій, які суперечать чинному законодавству України; 4) призначення на посаду чи звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій і внесення Президенту України відповідних подань; 5) перейменування місцевих держадміністрацій через зміну назв адміністративно-територіальних одиниць, прийняття рішення із вказаних питань [104].

Складаючи вертикаль органів державної виконавчої влади, місцеві держадміністрації, шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності реалізують державну політику на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Так, відповідно до положень, зафіксованих у Конституції України, Законі України «Про Кабінет Міністрів України» та в базисному Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [105], у якому детально регламентовано та закріплено організацію, повноваження і порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, вони як органи державної виконавчої влади на місцях зобов’язані реалізовувати державну політику у сфері місцевого самоврядування.

Так, згідно зі ст. 1 вказаного Закону, місцева держадміністрація є місцевим органом виконавчої влади, яка входить до системи органів державної виконавчої влади в Україні. Місцева держадміністрація в рамках своєї компетенції здійснює на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконавчу владу та реалізує делеговані їй відповідною радою повноваження, тобто є представницьким органом територіальної громади або ж представницьким органом, що представляє спільні інтереси міст, сіл, селищ та територіальних громад. Особливості здійснення виконавчої влади у м. Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [105].

Як система органів державної виконавчої влади на місцях місцеві держадміністрації формуються і функціонують в областях, районах, районах АРК, у містах Києві та Севастополі та районах міст Києва і Севастополя.

За своїм статусом місцеві державні адміністрації – це юридичні особи, що мають печатки із зображенням Державного герба України і власним найменуванням, рахунки у вітчизняних банках. Їх місцезнаходження це відповідні обласні та районні центри та міста Київ і Севастополь. На будівлях, де розташовуються місцеві державні адміністрації та їх підрозділи, мають вивішуватися таблички із зображенням Державного герба та найменуванням розташованого там органу, а також піднімається Державний прапор України.

У порядку підзвітності голови облдержадміністрацій надають інформацію про свою діяльність Президенту України та КМУ, а також щорічно звітують перед ними про виконання місцевою держадміністрацією покладених на неї повноважень, та про стан суспільно-політичного, соціально-економічного, екологічного та іншого становища на своїй території, вносять пропозиції щодо покращення законодавчої бази, практики його застосування, а також щодо поліпшення системи державного управління.

Орієнтовний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, а також типові положення про них затверджує КМУ. Управління, відділи й інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій здійснюють керівництво галузями та сферами суспільного життя (економічній, соціально-культурній та інших сферах) і несуть відповідальність за їх розвиток. Названі структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих держадміністрацій та ОВВ вищого рівня.

Для ефективного функціонування місцевої держадміністрації її працівники розподіляються за структурними підрозділами, які є основою структури і виступають відносно автономними складовими управлінського органу. Обслуговуючі й функціонально-галузеві підрозділи представлено апаратом, управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами адміністрації, орієнтовний перелік яких затверджений постановою КМУ від 18.04.2012 № 606 [106]. Безпосередньо голова обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації в залежності від ступеня складності завдань визначає вид

структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права згідно з постановою КМУ від 12.03.2005 № 179 [107].

Отже, обласна, Київська та Севастопольська міська держадміністрації приблизно мають наступну структуру: а) структурні підрозділи із здійснення виконавчої влади з таких питань, як: соціальний захист населення; економічний розвиток, залучення інвестицій, торгівля, виконання держпрограм і контроль за їх виконанням; внутрішній аудит; інформаційна робота і комунікації з громадськістю; оборонна робота; цивільний захист тощо; б) структурні підрозділи щодо забезпечення взаємодії і виконання окремих повноважень ОМС з наступних питань: містобудування й архітектура; фінанси; житлово-комунальне господарство; інфраструктура; освіта та наука; молодь і спорт; екологія і природні ресурси; охорона здоров'я; культура, національностей та релігій; туризм і курорти тощо; в) Служба у справах дітей; г) Державний архів області (міста) [106].

Окремо слід зауважити, що хоча відповідно до Конституції виконавча державна влада на місцях і належить місцевим держадміністраціям, але на практиці частина цієї влади належить управлінням відповідних міністерств, державних комітетів, інших органів центральної виконавчої влади. Причому більшість цих органів перебувають у подвійному підпорядкуванні. Ряд міністерств та інших ЦОВВ на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць мають підрозділи, які структурно не входять до складу місцевих держдміністрацій, а підпорядковані вищій ланці держоргану виконавчої влади.

Місцеві держадміністрації – це органи персональної діяльності, а їх головними формами й методами діяльності є єдиновладність, тому в керівництві цього органу місцевої виконавчої влади варто виділяти керівника й керівний склад. Керівники, відповідно до Конституції (ст. 118) і Закону «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 8), є головами місцевих держадміністрацій, яких призначає на посаду Президент України. З одного боку, це сприяє поліпшенню роботи виконавчої вертикалі управління, а з іншого, слід враховувати, що згаданий орган виконавчої влади наділений законодавством не тільки

контрольно-наглядовими функціями, але й широким спектром повноважень у різноманітних сферах громадського життя. Місцеві держадміністрації впливають на функціонування підвідомчої території й максимально наближені до населення.

Місцеві держадміністрації очолюють голови відповідних місцевих держадміністрацій, яких призначає на посаду Президент України за поданням КМУ на строк повноважень Президента України. Кандидатури на призначення на посаду чи звільнення з неї голів місцевих держадміністрацій вносить Президенту України прем'єр-міністр України, а також відповідні подання на розгляд КМУ. З КМУ здійснюється погодження кандидатур заступників голів місцевих держадміністрацій, які здійснюють свої повноваження у сферах, що належать до відання КМУ.

Кандидатури на посади голів районних держадміністрацій на розгляд КМУ вносяться головами відповідних обласних держадміністрацій. На кожну посаду пропонують одну кандидатуру. У разі відхилення Головою держави поданої кандидатури прем'єр-міністр України чи голова обласної держадміністрації відповідно на розгляд КМУ вносять нову кандидатуру.

Узагальнюючи вищеназване, слід зазначити, що суб’єктами, які реалізують державну політику на місцях, зокрема, на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, є місцеві держадміністрації, голови місцевих держадміністрацій та підрозділи міністерств і інших ЦОВВ, які не входять до складу місцевої держадміністрації, але уповноважено діють на місцевому рівні.

Компетенція відповідного органу виконавчої влади на місцевому рівні (місцевих держадміністрацій) є правовою категорію, що містить у собі предмети відання і владні повноваження, які визначені Конституцією і законами України та реалізують шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Так, місцеві держадміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують такі основні завдання: а) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, КМУ, інших ОВВ

вищого рівня; б) забезпечення правопорядку та законності, дотримання прав та свобод людини; в) здійснення як державних, так і регіональних програм соціально-економічного розвитку, захисту навколишнього природного середовища, а в місцях компактного проживання нацменшин та корінних народів також програм їх національно-культурного розвитку; г) взаємодію з ОМС; г) реалізацію інших повноважень, що надані державою та делеговані відповідними радами [105].

Що стосується органів місцевого самоврядування, то варто констатувати, що місцеве самоврядування є досить складним правовим та соціальним явищем, яке досліджується і вивчається з позицій різних наук, тому має різні визначення та характеристики. За словами дослідників, зараз налічується більше ніж 30 визначень поняття місцевого самоврядування [108, с. 320].

На думку А.О. Селіванова, яку цитує Б. Калиновський, термін «місцеве самоврядування» згадується у трьох тисячах актів, прийнятих на сьогодні державою, водночас функції і повноваження, а також питання відання органів місцевого самоврядування регулюють 700 законів [109, с. 29 - 32].

Європейська хартія про місцеве самоврядування, яка після її ратифікації Верховною Радою набула чинності на території нашої держави, проголошує місцеве самоврядування правом та реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентувати певну частину державних справ та здійнювати управління ними, діючи в рамках законодавства в інтересах місцевого населення та під власну відповідальність [110]. Таким чином, згідно з європейським підходом до побудови місцевого самоврядування у національних державах це право і здатність місцевої влади, в межах закону, здійснювати регулювання й управління певною частиною суспільних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення.

Безпосередньо Конституція України у ст. 140 закріпила положення про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканців села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища і міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках чинного

законодавства. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється у встановленому законодавством порядку територіальною громадою, як безпосередньо, так і через ОМС: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Районні та обласні ради є ОМС, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. До компетенції міських рад належить питання із організації управління районами в містах. За ініціативою жителів сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти створювати будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна [103].

Безпосередньо Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації і діяльності, правового статусу та відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно з цим законом, місцеве самоврядування:

- розуміється як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

- здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [111].

Система місцевого самоврядування, відповідно до ст. 5 Закону включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. До того ж, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої

виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [111].

Ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» проголошує, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста [111]. Згідно зі ст. 10 Закону: а) сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством; б) обласні та районні ради є ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, та у межах повноважень визначених чинним законодавством, також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [111].

Виконавчо-розпорядчими ОМС є: а) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; б) сільські, селищні, міські голови, які очолюють ради та є керівниками відповідних виконавчих комітетів. Закон визначає компетенцію місцевого самоврядування шляхом встановлення компетенції його окремих елементів, оскільки в ньому зафіксоване положення про право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення не лише самостійно, але й під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, тобто відповідно до системи місцевого самоврядування, яка включає в себе: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [111].

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади, відповідно, села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях, а також має власні повноваження, визначені в ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», причому у законодавстві зафіксовано, що в сільських радах, що

представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися, а його функції (окрім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноосібно [111].

Отже, можна погодитися з тим, що місцеве самоврядуванням – це особливий вид організації публічної влади, у якому суб'єктами виступають територіальні колективи та їх органи, які наділені повноваженнями щодо прийняття державновладних рішень з питань місцевого значення, загально-обов'язковість яких поширюється на територію відповідних адміністративно-територіальних одиниць [59, с. 54].

Серед ознак місцевого самоврядуванню як виду організації публічної влади на місцях виділяють такі: по-перше, суб'єктами публічної влади в місцевому самоврядуванні виступають територіальні громади сіл, селищ, міст, а також органи та їх посадові і службові особи; по-друге, всі суб'єкти публічної влади місцевого самоврядування здійснюють вплив, змістом якого є реалізація владних повноважень у сфері місцевого самоврядування у визначених законодавством формах та передбаченими методами; по-третє, владний вплив суб'єктів місцевого самоврядування здійснюється по відношенню до місцевих жителів, які в такому випадку, виступають об'єктами управління; по-четверте, владний вплив суб'єктів місцевого самоврядування поширюється на територію певного населеного пункту або регіону [59, с. 54].

Як зазначено вище, суб'єктами місцевого самоврядування як виду публічної влади на місцях виступають територіальні громади, а також органи та посадові і службові особи місцевого самоврядування. Основним суб'єктом публічної влади в місцевому самоврядуванні є територіальна громада, яка являє собою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [111]; спільноту мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднану загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах

законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через ОМС (гл. VII Концепції адміністративної реформи) [112]. Згідно з п. 1. ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальні громади сіл, селищ, міст є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, основними носіями його функцій та повноважень [111].

Крім територіальних громад, суб'єктами управління в місцевому самоврядуванні виступають органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення. Незважаючи на первинність територіальної громади як суб'єкта управлінського впливу в місцевому самоврядуванні, значну частину владних повноважень щодо вирішення питань місцевого значення реалізують саме органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Серед ОМС виділяють представницькі та виконавчі органи. Згідно зі ст.1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), що складається з депутатів і згідно із законом наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. До представницьких ОМС належать сільські, селищні, міські ради, які представляють відповідні територіальні громади, виконують від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством (ч. 1 ст.10 Закону); районні в місті ради – у разі їх створення за рішенням територіальної громади міста або міської ради (ч. 2 ст. 5 Закону), а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, діють у межах повноважень, визначених законодавством, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ч. 2 ст. 10 Закону) [111].

Виконавчими ОМС є органи, які відповідно до вимог законодавства створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх утворення) радами для виконання виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, визначених актами законодавства (ст. 1 Закону). Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних умістах рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [111].

До посадових осіб місцевого самоврядування належать особи, які працюють в ОМС, мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримують зарплату за рахунок місцевого бюджету (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») [111]. До посад, які можуть обіймати посадові особи органів місцевого самоврядування, належать: а) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; б) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; в) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі або за іншою процедурою, що передбачена чинним законодавством (ст. 3 Закону) [113].

Управлінський вплив вищезазначених суб'єктів місцевого самоврядування полягає в реалізації ними владних повноважень у визначених законодавством формах та методами їх роботи. Так, територіальні громади реалізують надані їм повноваження шляхом вільної, добровільної участі місцевих жителів у проведенні місцевих виборів, участі в місцевих референдумах, в громадських слуханнях, загальних зборах тощо. Органи та посадові особи місцевого самоврядування реалізують надані їм владні повноваження шляхом участі в пленарних засіданнях на сесіях рад, участі в комітетах та комісіях рад, участі в засіданнях виконавчих органів рад, їх структурних підрозділів, в особистому розгляді посадовими особами місцевого самоврядування питань місцевого значення тощо. Управлінський вплив суб'єктів місцевого самоврядування може здійснюватись у формі правотворчої, виконавчо-розпорядчої, правозастосувальної та іншої діяльності.

Слід зазначити, що рішення, які приймають як територіальні громади, так і органи та посадові особи місцевого самоврядування, в підсумку покликані вплинути на поведінку значної кількості людей, що є представниками відповідної територіальної громади. Таким чином, територіальні громади або безпосередньо, або через органи та посадових осіб, які представляють їх інтереси

та діють від їх імені, здійснюють управлінський вплив на місцевих жителів сіл, селищ або міст, тобто на самих себе. Наявний такий тип управління, при якому суб'єкти та об'єкти управління фактично співпадають – місцеві жителі. Тому такий тип управління називають самоуправлінням (самоврядуванням).

Як зазначалось вище, місцеве самоврядування як вид соціального управління характеризується також і тим, що управлінський вплив суб'єктів місцевого самоврядування поширюється на територію певного населеного пункту (села, селища, міста, району в місті), на територію декількох населених пунктів (декількох сіл, що мають спільний адміністративний центр, жителі яких добровільно об'єднуються в єдину сільську громаду), або на територію певного регіону (району, області).

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що місцеве самоврядування є різновидом соціального управління, у якому суб'єктами управління виступають територіальні громади (первинні суб'єкти), а від їх імені та в їх інтересах органи та посадові особи місцевого самоврядування (вторинні суб'єкти); а об'єктом управлінського впливу є питання місцевого значення, а також самі місцеві жителі. Таким чином, місцеве самоврядування характеризується певним збігом суб'єкта та об'єкта управлінського впливу.

З метою підвищення ефективності й дієвості місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування їх функції та повноваження мають бути чітко розмежовані. За таких умов забезпечення оптимальної взаємодії вказаних органів є одним з пріоритетних напрямків поліпшення територіальної організації влади в Україні.

Водночас, досягнення такої мети «…не завжди пов’язано із зовнішньою стабільністю, а діяльність владних органів часто спрямована на подолання спонтанних ризиків економічного, соціального, рідше політичного та навіть військового характеру» [114, с. 196]. Дійсно, слід погодитися з тим, що «значні суспільно-політичні перетворення, які відбулися в Україні наприкінці 2013 і тривають по теперішній час зумовили пошук оптимальних моделей виходу із системної кризи у багатьох сферах суспільного життя в нашій державі» [115, с. 160].

Через військову агресію Російської Федерації (РФ) було розпочато проведення антитерористичної операції (АТО) на Сході України, а згодом – операції об'єднаних сил (ООС). Зрозуміло, що в таких умовах усталена модель територіальної організації влади та місцевого самоврядування не відповідали новим викликам та загрозам, спричиненими у зв'язку з військової агресією. Проведення у Донецькій та Луганській областях АТО (ООС) підтвердило наявність проблемних питань, що обумовлені нездійсненням ОМС покладених на них повноважень упродовж довгого часу (вони фактично самоусунулися від здійснення покладених повноважень), що, у свою чергу, доволі погано відобразилося на безпеці й життєдіяльності населення в районі здійснення антитерористичної операції (ООС) [116].

У зв'язку з цим, з метою підвищення обороноздатності та можливості ефективно забезпечувати надання адміністративних та інших послуг місцевому населенню в зоні проведення АТО (ООС) виникла необхідність створювати на цих територіях військово-цивільні адміністрації.

У цьому контексті, хотілося б зазначити, що схожу систему управління одними із перших використали ізраїльтяни. Так, результатом «Шестиденної війни» 1967 р., стало встановлення контролю Ізраїлем, над Синайським півостровом, Сектором Гази, Західним берегом ріки Йордан, Східним Єрусалимом та Голанськими висотами. Встановивши контроль над цими територіями, керівництво Ізраїлю зіткнулося з проблемою нормалізації життя людей на цих територіях, адже цивільні органи управління не могли виконувати свої повноваження у повній мірі. Саме тому у 1981 р., на територіях Сектору Гази та Західного берегу ріки Йордан були утворені «Цивільні адміністрації», що входили до складу Координаційного центру урядової діяльності на територіях (Coordinator of Government Activities in the Territories (COGAT)). На даний момент Центр входить до складу Міністерства оборони Ізраїлю і займається питаннями координації цивільних питань між урядом країни, Армією оборони Ізраїлю, міжнародними організаціями та Палестинською автономією [115, с. 160-161].

Світовою практикою, зокрема практикою Організації Північноатлантичного договору (НАТО), вироблено низку принципів організації цивільно-військового співробітництва (ЦВС), основними з точки зору сучасного досвіду України є наступні: 1) до керівного складу ЦВС входить посадова особа штабу Збройних сил України, яка сповна обізнана з оперативно-тактичною обстановкою і уповноважена координувати діяльність ЦВС та ЗСУ, в тому числі реалізації проєктів (швидкого впливу) у зоні проведення об'єднаних бойових операцій; 2) діяльність цивільно-військового співробітництва – невід'ємна складова плану командувача Збройними силами України, сприяє здійсненню ними завдань з метою якнайшвидшого ефективного досягнення бажаного результату; 3) Збройні сили України мають погоджувати з представниками цивільно-військового співробітництва й громадськостю територій проведення антитерористичної операції свою діяльність; 4) діяльність інституцій ЦВС, що здійснюються з метою сприяння розвитку територій та подолання військового опору противника, є тимчасовою та має на меті своєчасну передачу зобов'язань відповідним цивільним організаціям чи місцевій владі [117, с. 123].

З метою визначення організації, повноважень і порядку діяльності військово-цивільних адміністрацій (далі – ВЦА), що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки й нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення АТО, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування, 3 лютого 2015 року було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». Його дія спочатку продовжувалася на період проведення АТО та на 6 місяців після дня її закінчення, однак не більше ніж на 3 роки з дня набрання ним чинності, але згодом таке обмеження прибрали [118].

Відповідно до вказаного Закону, ВЦА є тимчасовими державними органами у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при СБУ (у разі їх створення для здійснення

повноважень відповідних органів на території проведення АТО) або у складі Об'єднаного оперативного штабу ЗСУ (у разі їх створення для здійснення повноважень відповідних органів на території здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях) та призначені з метою забезпечення дії чинного законодавства, забезпечення правопорядку, а також безпеки та нормалізації життєдіяльності населення, участі у протидії актам збройної агресії, проявам диверсійного характеру та терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи на території відсічі агресії РФ, зокрема проведення АТО [118].

Такі адміністрації створюються з метою формування умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення завдяки встановленню особливого порядку здійснення окремих повноважень ОМС (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, обласних, районних рад) на території їх діяльності у разі коли відповідні ОМС такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання [118].

Тобто, як бачимо, ВЦА повинні виконувати повноваження, що характерні для органів місцевої влади, у т.ч. делеговані [340, с. 327]. Законодавець чітко сформулював статус ВЦА у ст. 1 відповідного Закону, що: а) вони можуть створюватися з метою здійснення повноважень МОВВ, ОМС у випадках, що встановлені цим Законом, на території відсічі збройній агресії РФ, зокрема в районі проведення АТО; б) ВЦА району, області є тимчасовими державними органами, які виконують на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом; в) ВЦА населених пунктів є тимчасовими державними органами, які виконують на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Урядом, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у

містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші, визначені Законом, повноваження [118].

Слід погодитись з тим, що створення тимчасових органів з елементами військової організації управління здійснюється в унікальній формі цивільно-військового співробітництва – у формі взаємодії військової й цивільної адміністрацій, що спрямована на забезпечення виконання сектором безпеки і оборони завдань щодо захисту суверенітету та недоторканності державної території, забезпечення громадського порядку і безпеки, а також соціально-економічних і суспільно-політичних процесів формування територій зважаючи на особливості здійснення відсічі збройної агресії. Головним завданням підрозділів (частин) військово-цивільного адміністрування є організація співробітництва з цивільним населенням, МОВВ, іншими військовими формуваннями, що перебувають на постійній чи тимчасовій основі у відповідній зоні, урядовими і неурядовими організаціями, релігійними громадами на території конфлікту чи катастрофи [119, с. 108].

ВЦА населених пунктів формуються зі складу військовослужбовців військових формувань, що відряджаються до них у порядку, встановленому законом, з метою здійснення завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також співробітників, що уклали з Антитерористичним центром при СБУ або з Об'єднаним оперативним штабом трудовий договір. Безпосереднє керівництво ВЦА населених пунктів здійснюється їхніми керівниками, а загальне – керівниками обласних військово-цивільних адміністрацій, керівником АТЦ, командувачем об'єднаних сил [116].

Після широкомасштабного вторгнення Росії 24 лютого 2022 року Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» не втратив чинність, однак разом з цим у кожній області та районі України були утворені військові адміністрації згідно із Законом «Про правовий режим воєнного стану» [120].

Взагалі, зазначене питання фактично піднімалося ще наприкінці 2018 р., коли Верховна Рада 26.11.2018 на позачерговому засіданні затвердила введення

воєнного стану в країні у зв’язку з агресією Росії в Керченській протоці. Воєнний стан вводився від 14:00 26 листопада строком на 30 діб до 26.12.2018. Воєнний стан було введено в областях, що межують із Росією та непідконтрольним уряду Молдови регіоном (так званою «Придністровською молдавською республікою»). Необхідність введення воєнного стану була зумовлена наявною небезпекою широкомасштабного вторгнення в Україну збройних сил РФ на тлі окупації РФ АРК та частини Донецької та Луганської областей, загрозою державному суверенітету та незалежності України, її територіальній цілісності [121, с. 34].

Водночас, Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» було визначено необхідність обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню в запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. І хоча за інформацією, яку поширило військове командування України, підстав для того, щоб вводити військові адміністрації, не було, тобто в усіх населених пунктах сільські, селищні, міські ради та (або) їхні виконавчі органи в повному обсязі здійснювали покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а фактів самоусунення чи саморозпуску від здійснення покладених повноважень, чи їх фактичного невиконання, чи припинення їх повноважень не зафіксовано [121, с. 34], все однак питання створення на території України військових адміністрацій стало актуальним з 24 лютого 2022 року після введення Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 [122] воєнного стану на всій території України у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією РФ проти нашої держави.

Також, 24.02.2022 іншим Указом Президента № 68/2022 на всій території України було утворено 25 обласних військових адміністрацій. Обласні, Київська міська держадміністрації набули статусу відповідних військових адміністрацій, а голови цих держадміністрацій — посади начальників військових адміністрацій. Водночас, на базі існуючих районних державних адміністрацій утворено й відповідні районні військові адміністрації, а їхні голови стали начальниками районних військових адміністрацій. Крім того, у зв'язку з утворенням військових

адміністрацій, зазначених у цій статті, обласні, Київська міська держадміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій [123].

Взагалі, згідно із Законом «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації (далі – ВА) є тимчасовими державними органами, які утворюються на територіях, де введено воєнний стан, з метою забезпечення дії чинного законодавства, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, публічного порядку та безпеки, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина [120].

Голова держави за поданням облдержадміністрацій чи військового командування приймає рішення щодо створення ВА. Безпосередньо ВА населених пунктів створюються в межах територій територіальних громад, де сільські, селищні, міські ради та/чи їх виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не виконують повноваження, покладені на них чинним законодавством, а також в інших випадках, що визначені у Законі. ВА населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, якого призначає і звільняє з посади Голова держави за пропозицією Генерального штабу ЗСУ чи відповідної облдержадміністрації. Начальником ВА населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова [120].

У районі, області ВА створюються у разі: 1) якщо не відбулось скликання сесії відповідно районної, облради у строки, що встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) чи припинено їх повноваження відповідно до закону; 3) для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, публічного порядку та безпеки. У разі прийняття рішення щодо створення районних, обласних ВА їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, облдержадміністрацій набувають статусу начальників відповідних ВА [120].

ВА населених пунктів формуються зі складу військовослужбовців військових формувань, створених згідно із законами України, осіб рядового та

начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у порядку, встановленому законом, з метою здійснення завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах і підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також співробітників, що уклали трудовий договір з обласними ВА (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом ЗСУ (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію) [120].

У разі набуття районною, обласною держадміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади держслужбовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, створених згідно із законами України, особами рядового та начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у порядку, встановленому законом, з метою здійснення завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу. Перелік посад у ВА населених пунктів, що підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового та начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, які можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового та начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній ВА, схвалюються Головою держави за поданням Головнокомандувача ЗСУ [120].

Генеральний штаб Збройних сил України здійснює координацію, спрямування й контроль за діяльністю обласних ВА щодо забезпечення оборони, публічного порядку та безпеки, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а Уряд у межах своїх повноважень – з інших питань. Спрямування, координацію і контроль за діяльністю районних ВА щодо забезпечення оборони, публічного порядку та безпеки, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану також

здійснює Генштаб Збройних сил України, обласні ВА (у разі їх утворення), а з інших питань – Уряд, облдержадміністрації у межах своїх повноважень [120].

Загальне керівництво діяльністю ВА населених пунктів здійснюють керівники відповідних райдержадміністрацій чи начальники районних ВА (у разі їх утворення). Безпосереднє керівництво ВА здійснюють їхні начальники. Структура та штатний розпис обласних, Київської міської ВА, а також районних ВА та ВА населених пунктів, що розташовані в областях, де не створені обласні ВА, затверджується Головнокомандувачем ЗСУ за поданням начальника відповідної ВА. Структура та штатний розпис районних ВА та ВА населених пунктів, що розташовані в областях, де створені обласні ВА, затверджують начальники відповідних обласних ВА [120].

ВА населених пунктів, районні, обласні ВА здійснюють свої повноваження упродовж дії воєнного стану та 30 днів після його припинення або скасування. У зв'язку зі створенням ВА населених пунктів повноваження ВЦА цих населених пунктів припиняються з дня початку виконання відповідною ВА своїх повноважень. У разі утворення районних, обласних ВА у день набрання чинності актом Президента про їх створення припиняються повноваження відповідних районних, обласних ВЦА [120].

Взагалі, слід зазначити, що виконання державними органами влади та ОМС повноважень в умовах воєнного стану визначено статею 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [120]. Так, наприклад, під час дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про створення ВА населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної ВА упродовж доби, щодо: а) звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; б) обстеження споруд та будівель, що були пошкоджені через бойові дії; в) демонтажу споруд та будівель, які визнані за результатами обстеження аварійно небезпечними та такими, що становлять загрозу життю людей (крім

об’єктів оборонного та спеціального призначення, об’єктів культурної спадщини та об’єктів, на які поширюється дія Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») [120].

Під час дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про створення ВА населеного пункту (населених пунктів), виключно з метою виконання заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення стосоно: а) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних сил України та/чи для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; б) утворення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення та звільнення з посад керівників цих установ, залучення фізичних або юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; в) протидії стихійному лиху, епідеміям, епізоотіям; г) поводження з небезпечними відходами [120].

Начальник обласної ВА за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених чинним законодавством, порушує перед Головою держави питання про створення ВА населеного пункту (населених пунктів). Під час дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова може призначати осіб та звільняти з посад в ОМС, керівників комунальних підприємств, організацій та установ, що належать до сфери управління відповідного ОМС [120].

Важливо засвідчити той факт, що у разі створення ВА населеного пункту (населених пунктів) Парламент за поданням Голови держави може прийняти рішення про те, що під час дії воєнного стану та 30 днів після його припинення або скасування: 1) начальник ВА: а) крім повноважень, що віднесені до його компетенції Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; б) може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів,

оголошується простій чи здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду); 2) апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, організації та установи відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної ВА [120].

Окрім цього, у разі створення обласної та/або районної ВА протягом дії воєнного стану та упродовж 30 днів після його припинення або скасування, у разі тимчасової окупації чи оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Парламентом України за поданням Голови держави відповідного рішення: 1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні ВА; 2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної ВА; 3) відповідні районні й обласні ради не здійснюють свої повноваження; 4) комунальні підприємства, організації та установи, що засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району чи області, підпорядковуються відповідній ВА; 5) управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної ВА; 6) призначення осіб та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної ВА, погоджуються з начальником відповідної обласної ВА; 7) начальник обласної ВА, начальник районної ВА за погодженням з начальником відповідної обласної ВА може звільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду) [120].

Усе це говорить про те, що в умовах воєнного стану військові адміністрації можуть виконувати окремі повноваження, характерні для органів місцевої влади.

Таким чином, варто погодитися з тим, що «…і військові адміністрації, і військово-цивільні адміністрації це є тимчасові державні органи, які призначаються Президентом України на відповідній території. Але військові адміністрації керуються Законом «Про правовий режим воєнного стану» і мають

на меті забезпечення дії чинного законодавства, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, публічного порядку та безпеки, забезпечення охорони прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина на відповідній території України, тоді як військово-цивільні адміністрації керуються Законом «Про ВЦА», і мають на меті здійснення повноважень МОВВ, ОМС у випадках, що встановлені цим Законом, на території відсічі агресії РФ, зокрема в районі проведення АТО» [120].

Отже, слід констатувати, що у сучасних умовах нових загроз та викликів, таких як воєнний стан через військову агресію РФ проти України, одним з головних завдань держави має бути створення та забезпечення функціонування усіх державних та недержавних інституцій як єдиної якісної системи, де ефективна взаємодія МОВВ, ОМС та НПУ виступатиме ключовим чинником забезпечення стабільності України [341, с. 5]. Як бачимо, у таких умовах повноваження, характерні для органів місцевої влади, можуть виконувати як відповідні ВЦА, так й ВА, з якими також має взаємодіяти органи НПУ.

Підсумовуючи викладений матеріал, адміністративно-правовий статус НПУ, МОВВ та ОМС є сукупністю встановлених у нормативно-правових актах завдань, функцій, прав та обов’язків цих суб’єктів. Розглянуті елементи адміністративно-правового статусу кожного з суб’єктів підтверджують тезу, що НПУ, МОВВ та ОМС займають провідну роль у забезпеченні охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) завдяки тісній взаємодії між собою. До того ж, у сучасних умовах нових загроз повноваження, характерні для органів місцевої влади, можуть виконувати як відповідні ВЦА, так й ВА, з якими також має взаємодіяти органи НПУ.

1.4. Поняття та сутність взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

Динамічний розвиток українського суспільства, інтеграція України у світове співтовариство актуалізує вивчення та наповнення реальним змістом низки юридичних термінів і юридичних явищ, серед яких важливе місце посідають теоретико-правові проблеми взаємодії органів публічної влади України (у т.ч. правоохоронних органів, МОВВ і ОМС). Беручи до уваги широкий характер взаємодії цих органів та її значення для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зазначена проблематика виступає однією з найактуальніших для діяльності всіх публічних інституцій, що гарантують верховенство права, повагу та захист прав людини та громадянина [163, с. 98].

У зв'язку з цим, виникає необхідна потреба у подальшому розвитку адміністративно-правових засад взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС. З огляду на це, постає необхідність у дослідженні поняття та сутності такої взаємодії між вказанами органами.

Взаємодія НПУ з МОВВ та ОМС є важливою передумовою для ефективного здійснення завдань, покладених на них чинним законодавством. Дослідження проблем взаємодії вищевказаних суб'єктів обумовлено низкою обставин: 1) різним обсягом повноважень у сфері; 2) спільністю завдань, які постають перед органами у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; 3) різними методами їх діяльності; 4) взаємозалежністю кінцевого результату їх спільної діяльності.

Отже, фактично, ключовою метою взаємодії місцевих органів публічної влади з Національною поліцією України є досягнення ефективного розвитку відповідного регіону.

Для того, щоб детально визначити особливості взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, на наш погляд, варто насамперед, встановити, що собою представляє «взаємодія», оскільки це поняття хоч і використовується у чинному законодавстві у назвах та тексті відповідних нормативно-правових актів, однак,

офіційного визначення не надається.

Отже, всяка система є комплексом відповідних взаємодіючих між собою складових. Слід підтримати тезу, що «кожна соціальна система може бути представленою як об'єкт соціальної природи, з характерною структурою, різноманітними внутрішніми та зовнішніми відносинами, сукупністю специфічних функцій виконавчого характеру. Будь-яка соціальна система – це завжди сукупність елементів та частин, тісно між собою пов'язаних. Належне функціонування системи знаходиться в прямій залежності від погодженості та єдності їхніх дій» [29, с. 39].

Дійсно, характерною особливістю існування будь-якої соціальної системи є об'єднання зусиль і можливостей її складових частин в напряму діяльності структурних елементів на досягнення загальних для систем цілей. Підвищення ефективності функціонування соціальних систем об'єктивно пов'язано з потребою удосконалення управління ними, покращення координації їх структурних елементів, організації взаємодії [124, с. 368]. Зазначене певним чином відноситься і до такої системи соціального управління як система органів публічної влади (у т.ч. правоохоронних органів, МОВВ і ОМС) [163, с. 99].

Кожен орган (що входить до системи органів публічної влади), виступає відповідною упорядкованою сукупністю компонентів чи елементів. Водночас, деякі співробітники вказаних суб'єктів теж виступають відповідною складовою частиною такої системи, адже вони можуть самостійно здійснювати функції та вирішувати властиві цим органам завдання [125, с. 41]. Тут наголошується на структурному аспекті системи. У свою чергу, всяка система має й інший – функціональний аспект, оскільки є комплексом складових, що об'єднані зв'язками так, що здійснюється забезпечення цілісної її функції [126, с. 92].

Слід наголосити, що взагалі погодженість функціонування відповідних елементів системи досягається завдяки координації та взаємодії. Незважаючи на поширеність застосування терміну «взаємодія», загальноприйнятого визначення наразі не існує. Дане поняття активно використовується як у теорії, так і на практиці у різних галузях знань, де надаються власні визначення «взаємодії», які

заклали основу для вироблення відповідних підходів до формулювання цієї дефініції. Тому, для комплексного визначення взаємодії НПУ з МОВВ і ОМС спробуємо розглянути ці підходи та визначити сутність вказаної категорії.

Взагалі, само слово «взаємодія» словник сучасної української мови тлумачить як «…співдіяння, співдію. Взаємний зв'язок між предметами у дії та погоджена дія між ким-, чим-небудь» [127, с. 125]. Натомість, у широкому розумінні «взаємодія» виступає, насамперед, як філософська категорія, яка відтворює процеси впливу об'єктів один на одного, їх взаємну зумовленість та породження одним об'єктом іншого [128, с.74].

Фактично, застосування філософського підходу до розуміння терміну «взаємодія» дозволяє виявити не тільки фактичні, дійсні, стійкі зв'язки між НПУ з МОВВ і ОМС та зв'язки, які дозволяють їм впливати один на одного, однак і також фактичну наявність взаємодії, в результаті чого здійснюється зміна у кожному з взаємодіючих суб'єктів [129, с. 7].

У цілому, філософія має низку точок зору щодо визначення терміну «взаємодія». Так, у філософії Канта «взаємодія» визначається як категорія відносин, що породжує єдність процесів почуттєвого світу та речей, а наприклад, в оказіоналізмі у філософії Лотце і Лейбниця «взаємодія» розуміється метафізично [130, с. 66]. Натомість, Ф. Енгельс розумів «взаємодію» як кінцеву причину всього існуючого, коли відсутні інші більш фундаментальні визначальні властивості [131, с. 19]. У будь-якій цілісній системі взаємодія супроводжується взаємним відображенням тілами властивостей один одного, у результаті цього вони можуть змінюватися. Об'єктивний світ налічує багато форм взаємодії [132, с. 65].

У сучасній філософії «взаємодію» визначають як дефініцію, необхідну для для охарактеризування форм людського буття, людської діяльності та пізнання, позначення впливу речей одна на одну, відображення взаємозв'язків між різними об'єктами. Термін «взаємодія» фіксує прямі та «зворотні» впливи речей, він охоплює прямі та опосередковані відносини між системами й об'єктами [28, с. 30-31; 131, с. 19-20].

Так, під «взаємодією» сучасні філософи розуміють: а) процес

опосередкованого чи безпосереднього впливу соціальних об'єктів один на одного, де сторони, що взаємодіють, пов'язані причинною циклічною залежністю [133, с. 656]; б) категорію відношення, що породжує єдність процесів почуттєвого світу та речей [134, с. 66]. На думку С.Л. Недова, філософське розуміння взаємодії, перш за все, спрямовує на те, що окремі процеси взаємодії визначають організаційну структуру системи та порядок її об’єднання поруч з іншими об’єктами в систему вищого порядку (більшого розміру) [135, с. 370; 136, с. 49].

При цьому «взаємодія» як філософська категорія: 1) представляє процеси впливу різних об’єктів один на одного, їхню взаємну зумовленість і зміну стану чи взаємоперехід, а також породження одним об’єктом іншого [137, с. 57; 138, с. 74]; 2) вживається для фіксації впливу об’єктів один на одного, їх спільною обумовленістю і породженням одним об’єктом іншого. До основних форм такої взаємодії відносять загальний зв'язок явищ, рух, зміну і функціональну залежність процесів, що відбуваються у навколишньому природному середовищі [139]; 3) виступає як універсальна та об’єктивна форма розвитку, руху, що визначає існування та організаційну структуру всякої системи матеріальноого світу. Таким чином, матерія не могла б існувати без здатності до взаємодії [132, с. 65; 131, с. 19].

Як справедливо зазначає І.Л. Олійник, класична механіка містить приклади прямих взаємодій, розглядаючи відштовхування та зіткнення, що передають рух від одного тіла до іншого. В області суспільних наук прикладом взаємодії може виступати безпосереднє спілкування між людськими індивідами. Це трактування взаємодії всеосяжне та застосовано для відображення всяких форм та процесів прояву свідомості. У найпростішому аналізі взаємодії припущений взаємозв'язок 2-х суб'єктів або 2-х об'єктів [131, с. 20].

Варто погодитися з тим, що взаємодія це вид прямого чи опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього відношення зв’язку» [141, с. 7]. До того ж, філософській категорії «взаємодія» притаманні наявність: 1) таких відносин (зв’язків), які дозволяють об’єктам впливати один на одного; 2) самого впливу, в результаті якого здійснюються двосторонні зміни суб’єктів, які

взаємодіють [142, с. 4].

Слід зауважити, що дослідження етимологічного значення дефініції «взаємодія» ускладнюється тим, що її термінологічний аналіз свідчить, що вказане поняття є схожим з такою категорією, як «координація». Наразі у науковій літературі питання щодо співвідношення цих понять залишається досить дискусійним, оскільки юридична наука на сьогодні не виробила єдиного підходу до розуміння понять «взаємодія» та «координація». Зазначені поняття не визначено і в правових актах, хоча вони досить часто в них зустрічаються.

У словниках іншомовних слів поняття «взаємодія» визначається як синонім терміну «координація» (від лат. «со- « спільно, «ordinatio» - впорядкування - узгодження, взаємозв'язок) [143, с. 626], під якою розуміється: взаємозалежна, погоджена діяльність, різних його суб'єктів [131, с. 20]; узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв’язку між діями, поняттями, рухами тощо [144, с. 362].

Окремі енциклопедії визначають «координацію» як погодження, узгодження, сполучення, приведення до ладу, у відповідність (дій, понять, складових частин чогось) [145, с. 121]. На думку С.Л. Недова, таке узгодження (погодження) може здійснюватись безпосередньо системами (підсистемами) у процесі їх функціонування, а може бути результатом діяльності певного органу. Але у будь–якому випадку зміст координаційної роботи полягає у відшуканні доцільного співвідношення між діями різних ланок, систем і підсистем управлінського процесу. Тобто упорядкування спільних узгоджених дій всіх суб’єктів конкретного управлінського процесу повинно мати взаємоузгоджений, методологічний і праксеологічний характер, властивий саме конкретній сфері управління, причому та чи інша конкретна наукова методологія є системою знань про порядок інтерпретації всіх наявних методів і методик, притаманних тому чи іншому об’єкту пізнання і перетворення [136, с. 110-111].

Безпосередньо в юридичній літературі поняття «координація» використовується тоді, коли мова йде про взаємоузгоджену спільну діяльність різних органів, організацій, установ, які приймають участь у будь-якій діяльності

[146, с. 23, 474-475]. У спеціальній літературі з цього приводу сформульовано два погляди на розуміння категорії «координація». Прибічники першого погляду наголошують, що до головних ознак «координації» відносяться дії самостійних суб'єктів системи, узгоджених між собою для більш правильного рішення покладених на систему завдань [147, с. 148; 148, с. 7].

Інші дослідники під «координацією» розуміють узгодження мети, часу та програми поведінки суб'єктів [149, с. 80-81; 150, с. 36]. Наприклад, В.В. Цвєтков під координацією розуміє цілеспрямоване узгодження дій частин, яке забезпечує їхнє функціонування для досягнення поставлених перед ними цілей і завдань [151, с. 11-12]. Професор Ю.М. Козлов, який детально вивчав проблеми координації в управлінні, дійшов висновку, що «вихідні положення, необхідні для правильного розуміння суті координації, у своїй основі єдині в усіх розглянутих випадках. Координація, відповідно, завжди є погодженням дій для досягнення певних спільних цілей». Разом з тим, зазначає він, «не можна не помітити, що на базі єдиного розуміння суті сформувалися різні, іноді прямо протилежні судження з приводу її конкретного зіткнення з управлінням. При цьому, однак, є загальне визнання органічного зв'язку координації з управлінням. У результаті вказані розбіжності стосуються, переважно, характеру цього зв'язку» [152, с. 16-17]. Ю.М. Козлов називає більш ніж десять різних найбільш значних у теоретико-прикладному значенні варіантів розуміння терміна «координація», в тому числі координація — це: елемент управлінської (адміністративної) функції, тобто елемент управління; самостійна функція управління; невід'ємний елемент будь-якої функції управління; несамостійна функція управління; збігається з управлінням, складаючи його зміст; мета управління; означає погодженість дій тільки не підпорядкованих сторін, які беруть участь у процесі управління; метод управління і т.ін [152, с. 16-17].

Базуючись на тлумаченні понять «взаємодія» та «координація» в значенні узгодженості, багато науковців уживають як синоніми [153, с. 74]. Інші дослідники практично взагалі не вживають дефініцію «взаємодія», користуючись терміном «координація» [154, с. 112]. Певна кількість авторів вважає, що

координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що поняттям координації охоплене поняття взаємодії [155, с. 142].

Цікавим є зауваження І. Ю. Хомишиної, що в поняттях «координація» та «взаємодія» наявні істотні відмінності; видається не зовсім логічним (правомірним) навіть окреслення питання щодо їх зіставлення, оскільки це цілком різні поняття [68, с. 50].

Узагальнюючи погляди науковців, Ю.М. Козлов називає найбільш значні в теоретико-прикладному сенсі змістові поняття терміну «координація» [156, с. 17]. І відповідно до розуміння цих категорій визначають варіанти їх співвідношення. Так, їх часто вживають як синоніми [157, с. 34] або ж вказують на відмінність у методі досягнення узгодженості під час зазначення тотожності змісту, наголошуючи, що в ході взаємодії узгодженість досягається за допомогою домовленостей рівних за своїм правовим статусом суб'єктів [158, с. 56].

Існують також підходи, що координація співвідноситься із взаємодією як причина та наслідок, координація – це організація взаємодії. Наприклад, О. М. Васильєва підкреслює, що взаємодія як шлях до мети полягає у певній організаційній діяльності на підставі узгодженості дій суб'єктів і на організаційному етапі взаємодії здійснюється: нормативно-правове забезпечення взаємодії; реалізація нормативного та правового регулювання – як приклад, формування центрів координаційного характеру; безпосереднє планування заходів із взаємодії [159, с. 99, с. 102].

Отже, як бачимо, на думку одних вчених, взаємодія та координація – це слова-синоніми, які означають погодженість [160]; на думку інших, взаємодія – це більш широке поняття, ніж координація [161]; на думку третіх, навпаки, більш широким поняттям є координація [162, с. 103-127]; четверті вважають координацію за організацію взаємодії [155, с. 16]. Приєднуючись до думки О.М. Клюєва [29, с. 91], ми також вважаємо, що між термінами «взаємодія» та «координація» є суттєві відмінності. До того ж, взагалі не зовсім логічною видається сама постановка питання про їх порівняння, адже це зовсім різні поняття.

Види взаємодії відповідають типам структурних зв’язків, які виникають між місцевими органами виконавчої влади на місцевому рівні та органами місцевого самоврядування. Поняттям «структурні зв’язки» у цьому випадку охоплюються впорядковані, стабільні відносини, які виникають між органами місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади в процесі їх спільної діяльності (взаємодії).

При здійсненні взаємодії можна виділити три основних види структурних зв’язків: 1) координаційні структурні зв’язки – відсутність підпорядкованості ОМС місцевим держадміністраціям (формування координаційних підрозділів, здійснення нарад спільного характеру та ін.); 2) субординаційні структурні зв’язки – наявність підпорядкованості ОМС місцевим держадміністраціям (зокрема, можливість адміністрацією давати методичні рекомендації ОМС, право на погодження, контроль (фінансовий) тощо); 3) реординаційні структурні зв’язки – наявність в ОМС виключного повноваження в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (право нормотворчої ініціативи, участь у призначенні керівників держпідприємств etc.) [59, с. 63-64].

Отже, виходячи з розуміння «взаємодії» як філософської категорії, можна зробити висновок, що взаємодія є впливом відповідних суб’єктів (у нашому випадку – Національної поліції, МОВВ і ОМС) один на одного в процесі досягнення поставлених цілей. З огляду на це, можна констатувати, що взаємодія виступає інтегруючим фактором об'єднання цих суб’єктів в окрему цілісну систему, яка існує фактично тоді, коли діє (точніше взаємодіє) для досягнення відповідної мети.

Таким чином, можна погодитися з тим, що взаємодія – це певний вид взаємозв’язку суб’єктів, які вирішують єдині або спільні завдання; вона виявляється в їх спільній або узгодженій діяльності [59, с. 62].

Соціальний (соціологічний) підхід дає можливість вивчити взаємодію поліції з МОВВ і ОМС як соціально-правове явище на підставі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень та досягнень сучасної соціології [129].

Безперечно взаємодія НПУ з МОВВ і ОМС є різновидом соціальної

взаємодії, адже вона здійснюється у суспільстві та являє собою соціальні відносини [163, с. 99]. У даному випадку окремі дослідники підкреслюють, що взаємодія являє собою «… систему відносин та взаємовідносин між суб'єктами соціальної спільноти…» та «…відображає у всякому соціальному явищі його структуру та зміст, форму та сутність, зумовлює історичну й логічну послідовність процесу розвитку» [164, с. 80-81].

Соціальна «взаємодія» розглядається у соціології як процес безпосереднього або опосередкованого впливу соціальних об'єктів один на одного, при якому взаємодіяючі сторони пов'язані циклічною причинною залежністю. Як різновид зв'язку соціальна взаємодія у собі об'єднує інтегрованість дій, функціональну координацію їх наслідків, тобто виступає системою дій, що зумовлює засоби реалізації спільної діяльності та є підставою суспільної солідарності [28, с. 32].

Взагалі, вперше згадка про те, що держава базується на взаємному договорі людей, соціальному контракті, зустрічається в працях Епікура [165, с. 358]. Як вважає Дж. Хоуманса (засновник теорії обміну): «…соціальна взаємодія є складною системою обмінів, що обумовлені засобами урівноваження витрат і винагород» [166, с. 134]; між особистостями взаємодія повинна досліджуватися з позицій теорії обміну, виходячи із прагнення індивідів, що взаємодіють між собою, до мінімізації витрат і максимізації вигод [167].

У свою чергу, Н. Смелзер наголошує, що соціальна взаємодія є процесом, де люди діють та реагують на дії інших [168, с. 165]. Окремими авторами «соціальна взаємодія» визначається як «система взаємообумовлених соціальних дій, при яких дії одного суб'єкта одночасно виступають причиною та наслідком окремих дій інших» [169, с. 149].

У свою чергу, соціолог П. Сорокін наголошує, що взаємодія (в якості найпростішої моделі соціального процесу та явища), можлива тільки за наступних умов: наявність 2-х чи більшої кількості індивідів, які обумовлюють поведінку та переживання один одного; наявність актів, завдяки яким вони обумовлюють взаємні поступки та переживання; наявність провідників, що

здійснюють передачу дії чи подразнення від одного індивіда до іншого [170, с. 23-34]. Натомість, В.К. Колпаков та Д.Г. Заброда розглядають взаємодію як найбільш загальну закономірність існування світу, що витупає результатом та виявом універсальної взаємодії усіх предметів і явищ та виражає внутрішню структурну єдність всіх складових і властивостей в кожній цілісній системі, а також безмежно різноманітні відносини та зв'язки самої системи з іншими явищами або системами, що оточують її [171, с. 50].

Деякі соціологи визначають соціальну взаємодію як «…систематичні достатньо регулярні соціальні дії суб'єкта, що спрямовані один на одного з метою викликати відповідну реакцію, а певна реакція формує нову реакцію впливаючого. Усі соціальні дії та процеси скоординовані взаємодією». Вони також виділяють структуру соціальної взаємодії: 1) це суб'єкти взаємодії (соціальні спільноти, окремі індивіди тощо); 2) предмет взаємодії (з приводу чого власне взаємодія здійснюється) і механізм свідомого регулювання взаємовідносин між суб'єктами (правила гри)…» [172, с. 246].

Отже, спираючись на вищезазначене, важаємо, що «взаємодію» як соціальну категорію слід розглядати як сукупність складових, взаємопов'язаних між собою, в основі якої лежить спрямована і скоординована діяльність двох і більше осіб, що функціонують як єдине ціле, пов'язане з потребами і життєдіяльністю соціуму.

Переходячи до аналізу управлінського підходу визначення категорії «взаємодії», хотілося б зауважити, що взаємодія між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування являє собою особливий різновид соціально-управлінських відносин. З огляду на це, погодимося з тезою про те, що у процесі здійснення управління суспільством складаються відповідні відносини соціально-управлінського характеру, які можна визначити як процес взаємодії, і в які вступають суб'єкти соціального управління [59, с. 62].

Дійсно, діяльність органів публічної влади України (зокрема, НПУ, МОВВ та ОМС) спрямована на здійснення управління. Варто погодитися з тим, що

взаємодія у сфері державного управління є різновидом соціальної взаємодії [30, с. 19]. На це прямо натякає І. Письменний, який зауважує, що управлінська взаємодія тісно пов'язана із соціальною взаємодією, яка є більш широким видом соціальних зв'язків. Під час соціальної взаємодії здійснюється взаємообумовленість і взаємовплив відповідних соціальних явищ, внаслідок чого вони змінюються, доповнюють один одного і формують єдину, цілісну соціальну систему [173, с. 82]. Під «управлінською взаємодією» він розуміє участь у спільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей, а основним призначенням «управлінської взаємодії» вважає об'єднання зусиль суб'єктів управління щодо задоволення соціальних вимог, що обумовлені суспільно необхідними цілями [173, с. 82].

Як слушно підкреслює Г. Осипов, взаємодія – це будь-яка поведінка індивіда або групи індивідів, які мають значення для інших індивідів і груп індивідів або суспільства в цілому натепер та в подальшому. Поняття «взаємодія» виражає сутність і характер відносин між соціальними групами та людьми як постійними носіями різноманітних видів діяльності, які розрізняються за соціальними позиціями (статусами) і ролями (функціями) [174, с. 128]. Незважаючи на те, в якій саме галузі життєдіяльності суспільства (політичній, економічній тощо) має місце взаємодія, вона завжди соціальна за своїм характером, тому що виражає зв'язки між індивідами і групами індивідів; зв'язки, що опосередковані цілями, де кожна взаємодіюча сторона переслідує [174, с. 128].

Управлінський підхід визначає взаємодію як форму зв'язку складових системи, завдяки якій вони створюють умови для ефективного функціонування системи в цілому, взаємодоповнюючи один з одним [161, с. 500]. Крім того, «взаємодію» визначають і як процес обміну інформацією, і як управлінську функцію, яка спрямована на переведення системи від індивідуальної до спільної, узгодженої за часом, місцем та ціллю діяльності [175, с. 16; 176, с. 12].

Управлінський підхід дозволяє виявити як системні ознаки та елементи взаємодії НПУ з МОВВ і ОМС, так й форми зв'язків між ними, а також засоби підтримання їх взаємодії та підстави диференціації їх функцій [163, с. 100].

Варто підтримати думку про те, що потреба взаємодії випливає безпосередньо з вимог управлінської науки – детермінованості складових системи [177, с. 49]. Тобто йдеться про те, що будь-яка керована система має містити такий зв'язок між її елементами, «…коли діяльність та стан одного елемента відображається на діяльності та стані інших, пов'язаних з ним складових, і в цілому системи» [178, с. 98-100].

У зв'язку з цим, взаємодія в управлінській науці означає, що робота «… повинна представляти собою не підбір випадкових, непов'язаних між собою заходів, а чітко обміркований комплекс заходів, зв'язаних та впорядкованих між собою, що розроблені на основі врахування умов, своєрідності обстановки та завдань…» [179, с. 186]. Взаємодію як управлінське поняття також можна розглядати як: а) форму зв'язку складових системи, завдяки якій вони утворюють умови для ефективного функціонування всієї системи в цілому, взаємно доповнюючи один одного [180]; б) певний вид управлінських зв'язків, при яких уповноважені на це органи об'єднують дії ряду інших суб'єктів з метою рішення задач загального характеру та встановлюють їх необхідність [181].

Взагалі, як слушно зазначає Ю.С. Назар, «взаємодія» розглядається у теорії управління у 2-х аспектах: 1) як діяльність декількох суб'єктів із спільною метою; 2) як категорія, що є визначальною для всього процесу управління. Більшість авторів за допомогою категорії «взаємодії» розкривають поняття «управління», «процес управління» та «система управління» [21, с. 15].

Наприклад, «управлінська система», на думку В.К.Колпакова, це єдине ціле, що розвивається та існує внаслідок взаємодії його складових [182, с. 10]. У свою чергу, О.М. Бандурка вважає, що «управління – це такий процес взаємодії сторін, коли одна з них впливає на іншу, а друга здатна сприйняти такий вплив та сформувати власну поведінку певним чином» [183, с. 13]. Водночас, окремі вчені наголошують, що «управлінська система, як і будь-яка система, характеризується наступними ознаками: наявність елементів системи, взаємозв'язком цих елементів…», фактично розглядачи «взаємодію» як ключовий елемент управлінської системи [184, с. 5].

Доволі цікавою щодо розуміння «управлінської взаємодії» видається твердження В.Г. Афанасьєва, який зосереджує увагу на тому, що взаємодія — це дія одного, орієнтована на іншого. Встановити взаємодію між двома частинами цілого, двома організаціями — це значить визначити, які дії другого та їхні результати потрібні для першого. Дії ж першої організації та їхні результати є відповіддю на запит другої організації, яка бере участь в роботі по досягненню спільної цілі [185, с. 272].

Проте, на думку С.Л. Курила, такий підхід до розуміння сутності взаємодії у сфері управління не відповідає дійсності. На його погляд, недолік зазначеного твердження полягає у тому, що воно ставить взаємодію як явище в сфері державного управління у залежність від суб'єктивного фактору. Тобто вона (взаємодія) виникає та існує лише тоді, коли один із об'єктів (елементів) потребує її задля здійснення власних цілей чи завдань, задля чого звертається із запитом до іншого (інших) об'єкта. Тож виходить, що взаємодія є не об'єктивно існуючою потребою органів управління, а продуктом їхнього суб'єктивного волевиявлення, обумовленого власними потребами (цілями) [30, с. 21].

Однак, така ситуація видається малоймовірною, оскільки необхідність управлінської взаємодії, зокрема, між ОВС та органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку, породжується об'єктивними потребами і чинниками, що виникають в результаті функціонування та природного розвитку суспільства. Звісно, не варто виключати того, що під час взаємодії сторони використовують можливості один одного для досягнення власних цілей [88, с. 17], проте, перш за все їхня співпраця має спрямовуватися на забезпечення цілісності, стабільності та безпеки тієї соціальної системи, елементами якої вони є і, власне, заради якої вони виникли та функціонують [30, с. 21].

Варто підтримати думку про те, що «взаємодію» з точки зору управлінського підходу у вузькому розумінні можна розуміти як управлінський процес, що полягає у діяльності декількох (не менше 2-х) суб'єктів, що впливають один на одного і на об'єкт методами та засобами, властивими кожному учаснику, для досягнення спільної мети [21, с. 22-23].

Переходячи до розгляду правового підходу, необхідно наголосити, що такий підхід визначає «взаємодію» з боку її нормативно-правової врегульованості як погоджену діяльність відповідних суб'єктів, засновану на законах і підзаконних актах. За допомогою цього підходу можна виявити не лише нормативно-правове регулювання взаємодії НПУ з МОВВ і ОМС, але й прогалини у нормативно-правовій базі, напрямки та шляхи їх покращення.

У цьому контексті слушно зазначає Ю.С. Назар, що окремі вчені наголошують на наявності нормативно-правової бази як на окрему ознаку взаємодії, заперечуючи при цьому очевидність і внутрішню притаманність цієї ознаки будь-якому процесу державно-управлінського характеру [21, с. 22]: «хоча усі форми управлінської діяльності, засновані на юридичних нормах, мають більш-менш правовий характер, проте враховуючи притаманну специфіку цих форм у багатьох аспектах значення й юридичні наслідки кожної із них відрізняються» [186, с. 8].

Слід погодитися з автором, що така точка зору у певній мірі обмежує зміст дефініції «взаємодії», адже відомо безліч прикладів виконання заходів, узгоджених декількома суб'єктами для досягнення спільної мети без їх правової регламентації з огляду на недосконаліть нормативно-правової бази чи відставання нормативного забезпечення від динаміки суспільних відносин, а в юридичній літературі більшістю науковців наявність нормативної бази розуміється як умова ефективності відповідного процесу управлінського характеру, як один із видів забезпечення цієї діяльності. Тобто, взаємодія можлива без нормативного забезпечення та відповідно це не виступає її обов'язковою ознакою, проте наявність нормативно-правової бази має сприяти пришвидшенню дієвості цього процесу [21, с. 22].

Як зазначає О.М. Ярмак, термін «взаємодія» чітко не визначений у юридичній літературі. Так, у юридичній енциклопедії геть відсутня характеристика вказаного терміну, більш схожим за змістом можна виділити термін «взаємність» у міжнародному праві [28, с. 33] – це ототожнення або, принаймні, еквівалентність прав та обов'язків [187, с. 356]. Окремі аспекти взаємодії аналізуються у праці М.Н. Марченка, де він розглядає співвідношення дефініцій «взаємодія», «зв'язок», «відносини», «причино-наслідкова залежність»

[188, с. 5].

Розглядаючи правовий підхід до визначення «взаємодії» та враховуючи предмет нашої дисертації, не зайвим, на нашу думку, було б окремо зупинитися на поглядах науковців, що проводили дослідження у сфері управління органів внутрішніх справ. Так, К. Єрмаков, здійснюючи аналіз особливостей взаємовідносин різних ланок органів внутрішніх справ наголошує, що взаємодія в ОВС – це заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за часом, місцем та метою діяльність різноманітних ланок системи ОВС щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю [189, с. 4]. Підтримуємо думку С.Л. Курила, який слушно зазначає, що дуже важливим є те, що К. Єрмаков вказує на необхідність погодження діяльності органів, що співпрацюють, за метою, часом і простором, адже це є однією з умов здійснення гармонійної, продуманої та ретельно спланованої взаємодії [30, с. 20].

У свою чергу, А. Аксьонов визначає взаємодію в ОВС як спільну роботу відповідних підрозділів та служб, що спрямована на рішення загальних завдань, які займають рівноправне становище [190, с. 13]. Цікавим у даному випадку видається також висновок колективу авторів навчального посібника «Теорія управління в ОВС» за редакцією В.А. Ліпкана про те, що взаємодію підрозділів МВС з іншими державними органами можна визначити як функцію, що заснована на законних та підзаконних актах, узгоджена відносно до мети, місця і часу спільна діяльність, при якій ввказані суб’єкти здійснюють взаємний влив один на одного та на відповідну галузь у сфері держави [191, с. 376].

Окремі автори під взаємодією правоохоронних і державних органів розуміють передбачену законами, іншими підзаконними актами, узгоджену за цілями, завданнями, силами, засобами, місцем і часом їх спільну діяльність, яка сприяє розкриттю, розслідуванню і запобіганню злочинам, та об’єднує зусилля у вирішенні загальних питань боротьби зі злочинністю; їх діловий контакт, який може виникнути при розслідуванні обставин, що підлягають встановленню й доказуванню [192, с. 30]. У цьому контексті слід погодитися з тим, що що для визначення взаємодії як діяльності суб’єктів більшість дослідників використовує

поняття, розроблене військовою наукою та літературою [21, с. 17]: взаємодія військ – узгодженні за часом, напрямками та задачами дії різноманітних видів і родів військ в інтересах досягнення спільної мети [193, с. 8]; «взаємодія» – це спільні за метою, завданням, місцем, часом і способом виконання військові дії для досягнення мети операції [194, с. 219].

Враховуючи те, що кожен орган публічної влади складається з певного колективу людей, то під час дослідження «взаємодії» неодмінно потрібно враховувати вплив на її стан суб'єктивного фактору, аналіз якого передбачає застосування психологічного підходу, що визначає взаємодію НПУ з МОВВ і ОМС завдяки поєднанню інтересів та цілей сторін, що взаємодіють між собою, на підставі партнерства (співробітництва), позбавлення конфліктів etc.

У загальному вигляді «взаємодія» у психології розуміється як процес безпосереднього або опосередкованого впливу одного суб'єкта на інший, що формує їх взаємний зв'язок та обумовленість [28, с. 31]. Сучасна психологія досліджує взаємодію переважно з позицій мотиваційного, ситуативного, когнітивного та діяльнісного підходу [195]. У даному випадку, хотілося б погодитися з думкою, що «…головні завдання психологічного аналізу взаємодії це встановлення цілей взаємодії, результатів та критеріїв оцінки; аналіз психологічної системи прийняття колективного рішення; визначення залежності індивіда від групи; комунікативних процесів, опосередкованих спільною діяльністю груп людей; засоби запобігання конфліктів між групами, мотивації взаємодії та ін.» [18, с. 47].

Такий підхід психологічного характеру дозволяє виявляти: а) статус НПУ з МОВВ і ОМС як учасників взаємодії; б) механізми, що регулюють взаємодію між ними; в) певні критерії партнерства і співробітництва НПУ з МОВВ і ОМС; г) значення мотивації в роботі представників зазначених суб'єктів і вплив чинників суб'єктивного характеру; ґ) заходи профілактики й запобігання можливих конфліктних випадків etc.

Не можна не погодитися з тим, що взаємодія взагалі, між будь-якими соціальними суб'єктами, – це «… сукупність усіх взаємозв'язків між ними; наявність

найрізноманітніших функціонально залежних, об'єктивно обумовлених, необхідних, стійких, якісно та кількісно в зовнішньому виразі не обмежених форм взаємозв'язку між ними; результат і процес взаємовпливів сторін, що взаємодіють між собою» [196, с. 134].

Таким чином, «взаємодія» має розглядатися як найзагальніша закономірність існування світу, що виступає виявом та результатом універсальної взаємодії всіх явищ і предметів, та виражає внутрішню структурну єдність усіх складових частин і властивостей у кожній цілісній системі, а також нескінченно різноманітні відносини та зв'язки самої системи з іншими явищами або системами, що оточують її [163, с. 101].

Вважаємо, що для об’єктивного висвітлення сутності поняття «взаємодія» також варто розглядати визначення цього терміну з-боку праксеологічного підходу. Так, наприклад, В.Г. Афанасьєв зауважує, що «…завдяки суперечностям здійснюється взаємодія частин цілого, взаємний обмін енергії та матерії, під час якого один компонент знаходить в іншому те, що йому бракує для належного існування» [197, с. 66].

Водночас Т. Котарбинський підкреслює, що два суб’єкти взаємодіють, якщо хоча б один з них «перешкоджає або допомагає іншому», тобто вчений фактично виділяє позитивну взаємодію (позитивну кооперацію) і негативну взаємодію (негативну кооперацію) [198, с. 88]. Однак, на думку В.М. Шванкова, взаємодія є «…діловим співробітництвом на підставі взаємодопомоги частин та елементів системи органів внутрішніх справ з метою найбільш ефективного розв’язання завдань боротьби зі злочинністю» [199, с. 10].

Отже, здійснивши аналіз наукових поглядів на визначення дефініції «взаємодія», можна з впевненістю зазначити, що не дивлячись на значну поширеність використання поняття «взаємодія», загальноприйнятого визначення наразі не існує. Усі існуючі визначення заклали основу для вироблення відповідних підходів (філософського, соціального, управлінського, правового, психологічного та праксеологічного) до формулювання дефініції «взаємодія».

Виходячи з цього, на нашу думку, «взаємодію» можна визначити як систему/комплекс певних заходів, що погоджені за місцем, часом та характером, що передбачає своєчасний обмін інформацією між суб'єктами взаємодії, взаємний контроль та відповідальність, а також одночасність і злагодженість здійснення запланових заходів, що проводяться для належного забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Отже, цілком очевидно, що подальше наше дослідження із взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС буде здійснюватися із врахуванням вищезазначеного визначення «взаємодії».

Відтак, загальними ознаками, які включаються авторами до поняття взаємодії, є те, що вона: а) є різновидом діяльності; б) передбачає наявність декількох (не менше двох) суб'єктів (учасників); в) характеризується змістом вирішуваних завдань. Проте дослідники відмічають неоднозначність оцінки інших ознак взаємодії, зокрема таких, як: а) нормативної (законодавчої) урегульованості; б) рівноправності чи нерівноправності суб'єктів взаємодії (їх організаційної підпорядкованості); в) погодженості заходів за часом, місцем, метою та засобами; г) спільності заходів; д) спрямованості взаємодії; е) систематичності та стійкості зв'язків при взаємодії [200, с. 29-30].

Підсумовуючи, можна зробити загальний висновок, що під взаємодією НПУ з МОВВ та ОМС варто розуміти систему (комплекс) відповідних заходів, погоджених за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між НПУ, МОВВ та ОМС, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланових заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

Висновки до розділу 1

1. Сфера взаємодії поліції (до цього ОВС) з іншими державними та недержавними органами (у т.ч. й з МОВВ та ОМС) неодноразово ставали

об’єктом наукових досліджень вітчизняних вчених (особливо у XXI ст.) у багатьох працях, як монографічного рівня (дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата та доктора юридичних наук, монографії та ін.), так й наукових статтях, опублікованих у вітчизняних та зарубіжних фахових виданнях, тезах доповідей на науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах та симпозіумах, а також навчальні посібники та підручники, методичні рекомендації, аналітичні довідки та звіти, лекції та інші матеріали. Зазначені дослідження умовно можна поділити на такі групи:

1) наукові праці, що присвячені безпосередньо тематиці функціонування та практичної діяльності органів внутрішніх справ, Національної поліції України в цілому та окремих її підрозділів, а також їх адміністративно-правового статусу, питанням організаційного, кадрового, професійного, психологічного, матеріально-технічного та іншого забезпечення;

2) наукові праці, присвячені окремим актуальним питанням функціонування та практичної діяльності МОВВ та ОМС.

2. У переважній більшості наукові доробки вчених з питань взаємодії поліції (до цього – органів внутрішніх справ) з МОВВ та ОМС висвітлені фрагменарно без комплесного підходу до розв’язання вказаної проблематики. Спостерігається доволі низька кількість наукових досліджень після створення нового правоохоронного органу – НПУ (внаслідок здійснення масштабного реформування системи МВС), присвячені безпосередньо питанням взаємодії органів та підрозділів новоствореної НПУ з МОВВ та ОМС.

До того ж, практично всі дослідження, які так чи інакше торкалися цієї сфери, були проведені до початку подій останніх років, що істотно позначилися як на ситуації у державі в цілому (у соціально-економічній та політичній сферах), так і на діяльності всіх інституцій, а також на особливості їх взаємодії між собою в цих умовах, зокрема: встановлення на території України карантину та режиму НС для попередження поширенню хвороби COVID-19, що спричинена коронавірусом SARS-CoV-2, а також введення в Україні воєнного стану у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією Російської Федерації проти України.

Більше того, наукові праці, що проводилися до початку цих подій, під час висвітлення питань щодо взаємодії досліджуваних нами органів або фрагментарно, або зовсім не враховували особливості такої взаємодії у зв'язку з проведенням на Сході України операції об’єднаних сил (до цього антитерористичної операції).

3. Передумовами становлення та розвитку взаємодії правоохоронних органів (поліції) з МОВВ та ОМС на території України були події, які відбувалися під час наступних історичних періодів, а саме: 1) ранній (дорадянський) – з часів Київської Русі (X ст.) до початку XIX ст., що ознаменувався вираженим обов’язковим характером взаємодії правоохоронних органів та представників місцевих громад, нормативним закріпленням інституту такої взаємодії; наданням окремих повноважень представникам громад у сфері правоохоронної діяльності; 2) радянський (1917-1991 рр.), під час якого спостерігається висока громадянська свідомість до взаємодії населення з правоохоронними органами, існування індивідуальних (інформатори, позаштатні працівники міліції, поняті) та групових (добровільні народні дружини, товариські суди, комісії по справах неповнолітніх тощо) форм взаємодії; 3) сучасний (1991 р. – до теперішнього часу), який характеризується здобуттям незалежності, подальшим розвитком та впровадженням нових форми взаємодії правоохоронних органів держави та громадянського суспільства у сучасних умов, появою волонтерського руху тощо.

4. Адміністративно-правовий статус Національної поліції, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є сукупністю встановлених у нормативно-правових актах завдань, функцій, прав та обов’язків цих суб’єктів. Елементи адміністративно-правового статусу кожного з суб’єктів підтверджують, що Національна поліція України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування займають провідну роль у забезпеченні охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і

порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) завдяки тісній та плідній взаємодії між собою.

5. У сучасних умовах нових загроз та викликів повноваження, характерні для органів місцевої влади, можуть виконувати як відповідні військово-цивільні адміністрації, так й військові адміністрації, з якими також мають взаємодіяти органи Національної поліції України.

6. Під «взаємодію» можна розуміти систему/комплекс певних заходів, що погоджені за місцем, часом та характером, що передбачає своєчасний обмін інформацією між суб'єктами взаємодії, взаємний контроль та відповідальність, а також одночасність і злагодженість здійснення запланових заходів, здійснюваних з відовідною метою.

7. Загальними ознаками поняття взаємодії, є те, що вона: а) є різновидом діяльності; б) передбачає наявність декількох (не менше 2-х) суб'єктів (учасників); в) характеризується змістом вирішуваних завдань; в) нормативно (законодавчо) урегульована; г) передбачає рівноправність чи нерівноправність суб'єктів взаємодії (їх організаційну підпорядкованість); д) передбачає погодженість заходів за часом, місцем, метою та засобами; е) містить у собі спільність заходів; є) спрямованості на систематичність та стійкість зв'язків при взаємодії.

8. Під взаємодією НПУ з МОВВ та ОМС варто розуміти систему (комплекс) відповідних заходів, погоджених за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між НПУ, МОВВ та ОМС, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланових заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

РОЗДІЛ 2.
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Адміністративно-правова характеристика напрямів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

Визначившись із тим, що являє собою взаємодія НПУ з МОВВ та ОМС, спробуємо визначити, чим саме нормуються відносини цих суб'єктів, щоб на основі дослідження чинного законодавства спробувати визначити основні напрями взаємодії, що відбувається між ними, та надати їм адміністративно-правову характеристику.

Основним Законом, що визначає основоположні аспекти функціонування України як держави, а також виступає найважливішим нормативним документом нашої країни та невід'ємною складовою сучасної законодавчої системи, є Конституція України [103]. Саме вона є першоджерелом та основоположним нормативно-правовим актом, що регулює загальні засади діяльності як органів державної влади (у т.ч. й Національної поліції України та місцевих органів виконавчої влади), так й органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 119 Основного закону, місцеві держадміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з ОМС [103].

Положення Конституції знайшли своє відображення безпосередньо в нормах, закріплених у законодавчих та підзаконних актах, що регулюють діяльність як Національної поліції, так і МОВВ та ОМС. Наприклад, взаємодія, як один із основоположних принципів діяльності територіальних органів ЦОВВ (у т.ч. Національної поліції), закріплена, постановою КМУ від 25.05.2011 № 563, де у п. 8 закріплено, що територіальні органи у процесі здійснення покладених на них завдань взаємодіють з Радою міністрів АРК, місцевими державними

адміністраціями та ОМС, а також підприємствами, організаціями та установами на території певної адміністративно-територіальної одиниці [201].

Підвалини взаємодії Національної поліції (як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ) з іншими суб'єктами суспільних відносин встановлюють Закон України «Про Національну поліцію» та Положення про Національну поліцію. Так, згідно із:

- ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» НПУ під час своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади (у т.ч. МОВВ), а також ОМС відповідно до чинного законодавства [93];

- п. 8 Положення про Національну поліцію, затверджене постановою КМУ від 28.10.2015 № 877, НПУ у процесі здійснення завдань, покладених на неї, взаємодіє не тільки з допоміжними органами і службами, що створені Головою держави, тимчасовими консультативними й іншими допоміжними органами, що створені Урядом, але й з іншими державними органами (у т.ч. МОВВ) та ОМС [97].

Порядок організації діяльності та механізм взаємодії Голови Національної поліції (як керівника цього ЦОВВ) в регіонах з іншими органами (у т.ч. й з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) визначений Порядком організації діяльності міністрів, керівників інших ЦОВВ в регіонах, затвердженим постановою КМУ від 26.05.2010 № 362, де у п. 2 зазначається, що робочі поїздки керівників ЦОВВ до регіонів здійснюються не рідше одного разу на місяць з метою забезпечення ефективної їх взаємодії з Радою міністрів АРК, обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями, ОМС під час розв'язання актуальних соціально-економічних проблем регіону [202].

Під час таких робочих поїздок Голова Національної поліції як керівник цього ЦОВВ: забезпечує надання практичної та організаційно-методичної допомоги Раді міністрів АРК, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям, органам місцевого самоврядування у розв'язанні завдань, визначених актами Президента України та КМУ з питань соціально-

економічного розвитку регіонів, а також державними, міжгалузевими, галузевими і регіональними програмами; взаємодіє з ОВВ та ОМС під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та іншого характеру на території відповідного регіону; визначає ефективність заходів, які вживаються місцевими органами виконавчої влади для поліпшення стану справ в економічній та соціальній сфері, а також суспільно-політичному житті регіону; надає Раді міністрів АРК, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям допомогу в розв'язанні інших проблем [202].

Крім того, керівник Національної поліції під час зазначених робочих поїздок: бере участь у нарадах, засіданнях колегій обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, сесіях обласних та міських рад, проведення зустрічей з трудовими колективами підприємств, установ та організацій, інформування під час їх проведення про заходи, які вживаються Президентом України та КМУ для розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіонів. У разі виникнення потреби у прийнятті рішень для покращення ситуації в регіоні та вжитті заходів для вирішення питань загальнодержавного та регіонального значення міністри, керівники інших ЦОВВ вносять на розгляд обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, ОМС відповідні пропозиції; 2) бере участь у заходах загальнодержавного та регіонального рівня, що здійснюються ОВВ та ОМС; 3) здійснює разом з керівниками Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій прийом громадян [202].

З огляду на це, до вагомого напряму взаємодії цих суб’єктів, на нашу думку, є інформаційно-аналітичний напрям, який «…має на меті підтримку єдиного інформаційного простору як між цими взаємодіючими сторонами, так і між ними та громадськістю. Чинна нормативно-правова база закріплює права кожної зі сторін отримувати інформацію, необхідну для виконання їх функцій як одна від одної, так і від інших суб’єктів суспільних відносин» [203, с. 109].

Дійсно, варто підкреслити, що ефективність взаємодії багато у чому залежить від якості інформації, яка опосередковує цей процес, та швидкості її

пересування всередині механізму взаємодії. Зокрема, п.п. 2 п. 6 Положення про НПУ передбачено, що для виконання покладених на поліцію завдань вона має право, серед іншого, отримувати в порядку, установленому законом, від органів державної влади й ОМС інформацію, матеріали та документи, що необхідні для виконання завдань, покладених на неї [97].

У свою чергу, згідно з пунктом 2 статті 9 Закону «Про Національну поліцію», НПУ має забезпечувати постійне інформування державних органів та ОМС, а також громадськості про свою роботу щодо захисту та охорони прав і свобод людини, запобігання злочинності, забезпечення публічного порядку та безпеки. До того ж, Закон передбачає повноваження НПУ у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, а саме, здійснення інформаційної взаємодії з іншими державними органами України, у т.ч. місцевими органами виконавчої влади (ст. 25) [93]. Окрім цього, зазначеним Законом чітко визначено взаємодію між керівниками територіальних органів НПУ та представниками органів місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 88 Закону «Про Національну поліцію», керівники територіальних органів НПУ зобов'язані не менше 1-го разу на 2 місяці проводити відкриті зустрічі з представниками ОМС для налагодження належного співробітництва між поліцією та ОМС. На цих зустрічах обговорюється робота НПУ, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення [93].

У свою чергу, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що серед основних повноважень сільських, селищних, міських рад (п. 40 ч. 1 ст. 26 Закону), а також районних і обласних рад (п. 36 ч. 1 ст. 43 Закону) як органів місцевого самоврядування, відноситься заслуховування інформації керівників органів НПУ про рівень забезпечення законності, запобігання злочинності, ОГП і результати роботи на певній території [11].

Крім того, з метою підвищення рівня захисту державних інформаційних ресурсів постановою КМУ від 16.11.2002 № 1772 був затверджений Порядок взаємодії ОВВ з питань захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційних та електронних комунікаційних системах, який визначає

механізм такої взаємодії між органами виконавчої влади (у т.ч. Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади) [204].

У цьому контексті доцільним вбачається також визначення нормативно-правового забезпечення електронної взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС. Наприклад, згідно із Законом «Про електронні документи та електронний документообіг» [205] постановою Уряду від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» було затверджено, зокрема:

1) Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, яка:

- закріплює загальні аспекти функціонування і використання системи електронної взаємодії ОВВ (у т.ч. НПУ та МОВВ);

- особливості електронної взаємодії без застосування вищезазначеної системи взаємодії, зокрема, інформаційний обмін між органами влади здійснюється з метою: а) попереднього погодження редакції проєктів спільних електронних документів, а саме співрозроблення проєктів актів; б) доведення до відома інформації управлінського характеру, а саме щодо планів і діяльності окремих установ; в) інформування про прийняті установою управлінські рішення; г) з'ясування рівня опрацювання установою електронних документів, що надійшли на їх розгляд;

2) Регламент організації взаємодії ОВВ в електронній формі, який визначає:

- поняття «система електронної взаємодії органів виконавчої влади (або - система взаємодії), під якою розуміється державна телекомунікаційна система, призначена для автоматизації процесів створення, надсилання, передачі, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення документів в електронній формі, що не містять інформації з обмеженим доступом, із застосуванням кваліфікованого електронного підпису та/або кваліфікованої електронної печатки, а також організації міжвідомчого моніторингу за станом виконання управлінських рішень;

- що вищевказана система взаємодії визнається: а) пріоритетною формою взаємодії ОВВ з іншими державними органами, ОМС, установами, організаціями та підприємствами незалежно від форми власності та інститутами громадянського суспільства, що в установленому порядку підключилися до системи взаємодії; б) головною формою взаємодії ОВВ між собою; в) пріоритетною формою взаємодії ОВВ з установами, організаціями та підприємствами незалежно від форми власності та інститутами громадянського суспільства у разі, коли вони підключилися до системи взаємодії в установленому порядку [206].

Не менш важливим напрямом взаємодії НПУ з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є напрям здійснення правотворчої діяльності (правотворчість). Слід погодитись з тим, що такий «…напрям складається із взаємодії на рівні діяльності проєктно-консультаційного характеру, що виникає у процесі участі у розробці та обговоренні проектів відповідних нормативних актів вищого порядку, а також взаємодії з питань безпосереднього прийняття спільних нормативно-правових актів. Незважаючи на те, що ані НПУ, ані «місцеві органи» не мають права законодавчої діяльності, все однак вони не позбавлені права брати активну участь у розробці відповідних законопроектів, їхньому обговоренні, а також у висуванні власних зауважень та пропозицій з цього приводу [203].

Так, зокрема, Положення про НПУ визначає, що Голова НПУ вносить на розгляд Міністра ВС проєкти нормативно-правових актів МВС України з питань, що належать до компетенції поліції, пропозиції щодо забезпечення формування держполітики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, запобігання злочинності, підтримання публічного порядку та безпеки, а також поліцейських послуг; розроблені НПУ проєкти законів, актів Президента України та КМУ, а також визначає позицію щодо проєктів, розробниками яких є інші міністерства (п.п. 2, 3 п. 11) [97].

Ми підтримуємо думку про те, що ключова частина такого напряму взаємодії НПУ з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування «реалізується в межах підзаконної адміністративної нормотворчості, оскільки і НПУ, і «місцеві органи» наділені правом підзаконної нормотворчості, в рамках якої вони можуть ухвалювати спільні нормативні акти із забезпечення на певній території публічного порядку та безпеки. Так, зокрема, спільне видання відповідних нормативно-правових актів може здійснюватись за умов виникнення НС, що викликані явищами соціального, криміногенного та некриміногенного характеру, техногенного, природного та біологічного походження, коли ситуація вимагає від підрозділів поліції та «місцевих органів» вжиття системних рішень та прийняття на їх основі окремих заходів для забезпечення публічної безпеки, ефективного стану правопорядку, захисту індивідуальних, суспільних та державних інтересів, а також для запобігання негативних наслідків таких явищ» [203, с. 107].

Ще одним досить вагомим напрямом взаємодії досліджуваних суб'єктів варто визнати такий напрям як ресурсне забезпечення, оскільки будь-яка діяльність потребує залучення відповідних ресурсів, що можуть використовуватися для виконання покладених завдань [234, с. 34]. Слушною є теза про те, що «…від того, наскільки ці ресурси і забезпечення ними будуть якісними, суттєво залежить ефективність і якість заходів…» [203, с. 110] стосовно захисту прав та свобод громадян, інтересів суспільства та держави, запобігання злочинності, забезпечення публічного порядку та безпеки, і отримання поліцейських послуг.

Про наявність цього напряму можуть свідчити, зокрема, положення:

1) Закону України «Про Національну поліцію», де у ст. 105 встановлено, що: а) фінансування і матеріально-технічне забезпечення НПУ здійснюються за рахунок коштів Держбюджету, а також інших джерел, що не заборонені законодавством; б) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад мають надавати безоплатно підрозділам НПУ службові приміщення, обладнані меблями та засобами зв'язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби [93];

2) Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», де у ст. 38 вказано, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад в рамках своєї компетенції

здійснюють підготовку та вносять на розгляд ради пропозиції із утворення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів ОМС, рішення проблемних питань щодо чисельності співробітників цієї міліції, витрат на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх роботи, створення необхідних житлово-побутових умов [111].

Окремим напрямом взаємодії МОВВ та ОМС з НПУ є виховна діяльність, що полягає у прищепленні громадян поваги до прав і свобод людини та громадянина, вихованні поваги до Конституції та законів України, формуванні та підвищенні рівня правової культури та правосвідомості населення нашої країни. Такий напрям взаємодії МОВВ та ОМС з НПУ разом з превентивним напрямом направлені, насамперед, для того, щоб «…знизити напругу у суспільстві, зменшити рівень правопорушень у сфері ОГП та ОГБ й підвищити їх надійність (стабільність)» [203, с. 108].

Наступним та безперечно одним з найважливіших напрямів взаємодії МОВВ та ОМС з НПУ є правоохоронний напрям, оскільки ефективне забезпечення прав і свобод людини ключовим виступає їх гарантування, що здійснюється за допомогою відповідних специфічних засобів, спрямованих, зокрема, як на охорону цих прав і свобод від можливих протиправних посягань, так і на захист від незаконних порушень шляхом взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС [345, с. 428]. Цей напрям являє собою складне явище організаційно-правового характеру, в рамках якого складається кілька видів правовідносин різної функціональної спрямованості. З огляду на це, вважаємо, що вказаний правоохоронний напрям містить низку відповідних підвидів.

Так, до першого такого підвиду правоохоронного напряму взаємодії досліджуваних суб’єктів слід віднести надважливий вид правоохоронної діяльності – превентивну діяльність, що полягає у вжитті місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та НПУ спільних заходів, спрямованих на виявлення, аналіз, припинення та запобігання факторів, що обумовлюють скоєння будь-яких правопорушень та протиправних дій.

Законодавчою основою взаємодії МОВВ та ОМС з НПУ за напрямом

здійснення превентивної діяльності є, насамперед, Закон «Про Національну поліцію», який до основних повноважень поліції відносить: виконання профілактичної та превентивної роботи, що спрямована на протидію скоєнню правопорушень; вжиття заходів для припинення та запобігання насильства в сім'ї, дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, що відбували покарання у виді позбавлення волі (п.п. 1, 17-18 п. 1 ст. 23 Закону). Також, серед головних принципів діяльності НПУ слід виділити принцип відкритості та прозорості, яким закріплене положення про постійне інформування державних органів та ОМС стосовно своєї роботи щодо захисту та охорони прав і свобод громадян, запобігання злочинності, охорони публічного порядку та безпеки (пункт 2 статті 9 Закону) [93].

Окрім цього, вважаємо, що до превентивного підвиду правоохоронного напряму взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з НПУ відносяться спільні заходи із соціальної адаптації осіб, що перебували у місцях позбавлення волі. Така функція покладається як на НПУ (п.п. 24 п. 4 Положення про НПУ) [97], так і на місцеву державну адміністрацію (ст. 25 Закону Укаїни «Про місцеві державні адміністрації») [105].

Не менш важливим у цьому контексті виступає також сфера запобігання та протидії насильству за ознакою статі та домашньому насильству. Так, відповідно до Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» суб'єкти, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії насильству за ознакою статі (до яких відносяться, зокрема, уповноважені підрозділи органів НПУ, місцеві державні адміністрації (у т.ч. їх відпоідні структурні підрозділи), ОМС (у т.ч. виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад та їх відповідні структурні підрозділи) (ст. 7^1 Закону) мають взаєодіяти між собою шляхом: взаємного інформування про виявлені факти насильства за ознакою статі; реагування на факти вчинення насильства за ознакою статі відповідно до компетенції; узгодження заходів реагування на випадки насильства за ознакою статі та надання дієвої допомоги постраждалим особам; розроблення та виконання згідно з компетенцією відповідних програм

(для кривдників; програм запобігання та протидії насильству за ознакою статі); обмін досвідом у цій сфері тощо (ст. 21^7) [342].

Так, відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» до повноважень у цій сфері: а) обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій належить, зокрема, забезпечення координації діяльності уповноважених підрозділів органів НПУ (як одного із суб'єктів, що здійснює заходи у зазначеній сфері) та їх взаємодії на регіональному рівні (п. 3 ч. 1 ст. 8); б) районних, районних у містах Києві і Севастополі держадміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад відноситься, у тому числі, забезпечення координації діяльності НПУ (як одного із суб'єктів, що здійснює заходи у вказаній) та їх взаємодії на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (п. 6 ч. 2 ст. 8) [343].

Безпосередньо сам порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, затверджено постановою КМУ від 22.08.2018 № 658, згідно з якою взаємодія суб'єктів координується: 1) обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями – на регіональному рівні; 2) районними, районними у мм. Києві і Севастополі держадміністраціями та виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад, у т.ч. об'єднаних територіальних громад – на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Безпосередню координацію заходів у цій сфері та моніторинг їх реалізації на місцевому рівні здійснюють уповноважені особи (координатори) в ОВВ та ОМС, на яких покладено функції щодо забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству [344].

Одним з ключових та основних аспектів превентивного підвиду правоохоронного напрямувзаємодії МОВВ та ОМС з НПУ, на нашу дуку, є спільне підтримання публічної безпеки і порядку. У цьому контексті варто погодитися з М.В. Корнієнком, який справедливо зазначає, спільна діяльність НПУ у сфері охорони публічного порядку та безпеки здійснюється на засадах

партнерства в тісній співпраці з ОМС, територіальними громадами, громадськими об’єднаннями та населенням, спрямована на задоволення їхніх потреб для створення та підтримання належного режиму правопорядку й сприяння в правоохоронній діяльності підрозділам НПУ із урахуванням державних та місцевих інтересів [269, с. 383].

Перш за все, така взаємодія здійснюється у процесі проведення масових заходів, дозвіл на які видають саме «місцеві органи». Наприклад, до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, відповідно до законодавства, належить вирішення питань про проведення спортивних, видовищних та інших масових заходів; мітингів, демонстрацій, зборів, здійснення контролю щодо забезпечення при їх проведенні публічного порядку [97]. Водночас, НПУ має вживати заходи із охорони публічного порядку та безпеки у публічних місцях, зокрема, на вулицях, парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах тощо (у т.ч. при проведенні цих заходів) [93].

Схожі норми щодо взаємодії у вказаній сфері містяться також у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв’язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [280], відповідно до якого забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням футбольних матчів покладається як на НПУ (як одного із спеціальних суб'єктів забезпечення ГП та ГБ), так і на МОВВ (місцеві державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування (ст. 7 Закону). У свою чергу, ст. 16 цього Закону закріплює норму щодо взаємодії всіх суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу (до яких відносяться досліджувані нами органи) шляхом утворення відповідного координаційного штабу [280].

Окреме місце в регулюванні питань взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС займає Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [281], який регламентуючи правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку, закріплює повноваження МОВВ (а саме, місцевих держадміністрацій) та ОМС разом з органами НПУ здійснювати

як організацію діяльності цих громадських формувань з ОГП (ч. 3 ст. 15 Закону), так і координацію та контроль такої діяльності (ч. 1 ст. 16 Закону) [281].

Деякі питання взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС регламентуються Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [282], де, зокрема у ст. 282 закріплено, що орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли скоєнню адмінправопорушення, повинен вносити у відповідний державний орган (у т.ч. МОВВ) або ОМС пропозиції щодо вжиття заходів про усунення вказаних причин і умов. Безперечно, це на пряму стосується й органів НПУ, оскільки вони мають повноваження розглядати справи про адміністративні правопорушення (зокрема, щодо порушень правопорядку згідно зі ст. 222 КУпАП) [282].

Не менш важливе місце у взаємодії досліджуваних органів у вказаному напрямку відведене Виборчому кодексу України [283]. Так, наприклад, під час підготовки та проведення місцевих виборів, а також при встановленні підсумків голосування на них (зокрема, чергових, позачергових, додаткових та перших виборів: а) сільської, селищної, міської ради; б) депутатів, сільських, селищних, міських голів); в) депутатів районної ради; г) депутатів обласної ради; г) депутатів районної у місті ради (у містах, де утворені районні у місті ради): 1) органи НПУ зобов’язані за зверненням територіальної виборчої комісії забезпечити цілодобову охорону приміщення відповідної виборчої комісії (аб. 8 ч. 1 ст. 211); 2) у разі вчинення правопорушень, за які законом встановлена відповідальність, голова або заступник голови дільничної виборчої комісії має право запросити у приміщення для голосування поліцейського, який повинен вжити до порушника передбачених законом заходів (ч. 2 ст. 248); 3) сейф (металева шафа або окрема кімната) постійно (до передачі виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям) має перебувати під охороною поліцейського (ч. 12 ст. 242); 4) поліцейські повинні здійснювати супровід членів виборчих комісій під час транспортування виборчих бюлетенів до приміщення відповідної виборчої комісії у (ч. 9 ст. 242); 5) під час транспортування виборчих документів членами дільничної виборчої комісії їх супроводжують поліцейські (ч. 1 ст. 253,

ч. 14 ст. 255) тощо [283].

Окремо слід наголосити, що взаємодія НПУ з МОВВ та ОМС у правоохоронному напряму під час підтримання публічної безпеки і порядку здійснюється у сфері транспортної безпеки. Дійсно, на місцевому рівні владні повноваження здійснюють дві підсистеми публічної влади: державна влада та муніципальна влада, які реалізуються відповідно МОВВ та ОМС [338, с. 70].

Взаємодія у вказаній сфері відбувається, зокрема, у рамках погодження представниками МОВ та ОМС деяких рішень з підрозділами НПУ. Так, наприклад, відповідно до ст. 27 Закону України «Про дорожній рух», організація дорожнього руху на автомобільних дорогах, що перебувають у власності територіальних громад, здійснюється спеціалізованими службами, що створюються ОМС, на основі проєктів і схем організації дорожнього руху, погоджених із відповідними підрозділами НПУ [284].

Крім того, Закон України «Про автомобільний транспорт» встановлює: а) по-перше, що рішення про організацію місць зберігання транспортних засобів на відповідній території приймаються ОМС в межах своїх повноважень за погодженням з відповідним підрозділом НПУ (ч. 3 ст. 21); б) для підготовки і проведення конкурсу на визначення умов перевезень МОВВ та ОМС утворюють конкурсний комітет, до складу якого входять представники відповідних МОВВ, ОМС, та територіальних органів НПУ (ч. 9 ст. 44) [292]. Схоже положення містять: Правила паркування транспортних засобів, а саме – розміщення майданчиків для паркування за окремими адресами здійснюється ОМС за погодженням з уповноваженим підрозділом НПУ (п. 8) [334]; Типові правила розміщення зовнішньої реклами, зокрема – видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами в межах смуги відведення автомобільних доріг погоджується також з НПУ (п. 16) [335].

Окремо хотілося б акцентувати увагу на тому, що під час проведення НПУ заходів, що спрямовані на попередження та/або запобігання злочинів, а також у процесі переслідування осіб, що підозрюються у вчиненні відповідних злочинів, органи місцевої влади мають сприяти діяльності правоохоронним органам (у т.ч.

НПУ), повинні забезпечити працівникам цих органів безперешкодний доступ на територію будівель, які знаходяться у віданні та/або належать органів місцевої влади. До того ж, вони забезпечують здійснення спільних заходів щодо підтримання публічної безпеки на об'єктах та територіях, що постраждали через стихійне лихо, екологічне забруднення, техногенну катастрофу [203, с. 108].

У разі аварій, епідемій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та інших надзвичайних подій органи місцевої влади оголошують зони НС; виконують заходи, передбачені законом, що пов'язані з підтриманням у них публічної безпеки, врятуванням життя людей, захистом їх прав та здоров'я, збереженням матеріальних цінностей [105].

У цьому контексті, слід звернути увагу на порядок взаємодії досліджуваних суб'єктів у сфері реагування та протидії на НС, пожежі й небезпечні події. Так, відповідно до наказу МВС України від 22.08.2016 № 859, НПУ в межах компетенції надає допомогу ОВВ та ОМС у відселенні людей з місць, що небезпечні для мешкання, проведенні евакуації населення [207].

Цікавим у даному випадку видається також Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення НС та зв'язку у сфері цивільного захисту, затверджене постановою КМУ від 27.09.2017 № 733, відповідно до якого окремими ознаками співпраці та взаємодії МОВВ та ОМС з органами Національної поліції є, наприклад, допомога у чергуванні до запуску місцевої автоматизованої системи централізованого оповіщення. Так, згідно з п. 4 цього Положення, у разі відсутності цілодобового чергування в МОВВ (ОМС) до запуску місцевої автоматизованої системи централізованого оповіщення можуть залучатися територіальні органи НПУ, які отримують сигнали та інформацію з питань цивільного захисту через технічні засоби територіальної автоматизованої системи централізованого оповіщення [208].

Крім того, п. 11 Положення [208] визначає, що МОВВ та ОМС використовують системи автоматизованого виклику для виклику (інформування) представників координаційних органів територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, до складу якого входить, зокрема, Голова

НПУ, згідно з Положенням про Держкомісію з питань техногенно-екологічної безпеки та НС, схваленого постановою КМУ від 26.01.2015 № 18 [209].

Не менш важливим у цьому контексті вбачається нормативне закріплення положень щодо взаємодії органів і підрозділів поліції під час реагування у разі введення правового режиму воєнного або надзвичайного стану. Так, відповідно до Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів НПУ та міжрегіональних територіальних органів НПУ у процесі реагування на НС, у разі введення правового режиму воєнного або надзвичайного стану, затвердженою наказом МВС від 31.10.2016 № 1129:

- Головні управління Національної поліції (далі – ГУНП) та відокремлені підрозділи міжрегіональних територіальних органів поліції в межах своєї компетенції надають допомогу МОВВ, ОМС, органам військового управління, територіальним органам НПУ у здійсненні відселення людей з місць, що небезпечні для мешкання;

- ГУНП в межах своєї компетенції отримують від МОВВ, ОМС та органів військового управління інформацію щодо загрози виникнення чи щодо реального виникнення НС і можливі передумови виникнення особливих умов діяльності, про що інформують міжрегіональні територіальні органи поліції [210].

Продовжуючи думку щодо взаємодії МОВВ та ОМС з правоохоронними органам (у т.ч. НПУ) під час проведення ними заходів, що спрямовані на боротьбу зі злочинністю, хотілося б детальніше зупинитися на окремих нормативних актах, що регулюють питання такої взаємодії в різних сферах.

Так, насамперед, варто виділити нормативно-правові акти, які визначають порядок взаємодії Національної поліції з МОВВ та ОМС щодо протидії торгівлі людьми. До таких актів можна, насамперед, віднести Закон «Про протидію торгівлі людьми», який у ст. 5 закріплює положення про те, що суб’єктами, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, серед інших є також як центральні органи виконавчої влади (зокрема, Національна поліці), так і місцеві органи виконавчої влади. До того ж, у здійсненні заходів, що спрямовані на запобігання протидії торгівлі людьми, приймають участь й ОМС [211].

Не останнє місце для ефективної протидії торгівлі людьми у цьому Законі відведене саме взаємодії всіх суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми. Так, зокрема:

- до принципів, на яких базується діяльність із запобігання торгівлі людьми, відноситься взаємодія органів виконавчої влади між собою, з відповідними органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування (ст. 3 Закону);

- серед основних напрямів державної політики у сфері протидії торгівлі людьми законодавець визначає також впровадження механізму взаємодії суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми (ст. 4 Закону);

- для належної допомоги особам, що постраждали від торгівлі людьми, та їх захисту створюється Національний механізм взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи із протидії торгівлі людьми, до основних засад якого віднесено: а) взаємне інформування з дотриманням принципу конфіденційності щодо злочинів торгівлі людьми, причини та передумови торгівлі людьми, методи, які використовуються торгівцями людьми, необхідну допомогу особам, що постраждали від цього; б) спільне розроблення планів та програм із запобігання торгівлею людьми; в) спільна організація заходів із запобігання торгівлею людьми; г) обмін передовим досвідом діяльності у цій сфері (ст. 13 Закону) [211].

Яскравим підтвердженням доцільності впровадження взаємодії між всіма суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання торгівлею людьми (у т.ч. НПУ з МОВВ та ОМС), виступає нормативне закріплення такого положення у міжнародному законодавстві, що регулює питання протидії торгівлі людьми. Так, наприклад, згідно з Конвенцією Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16.05.2005 (ратифікованою Україною у 2010 р.), кожна Сторона: вживає заходів для встановлення або посилення національної координації між різними органами, відповідальними за запобігання торгівлі людьми та боротьбу з нею (ст. 5); забезпечує співробітництво різних органів між собою, а також з відповідними організаціями підтримки (ст. 10); вживає заходів у випадку потреби й на умовах, визначених її внутрішнім законодавством, для співробітництва з неурядовими організаціями, іншими відповідними організаціями або іншими

складовими громадянського суспільства, залученими до допомоги жертвам (ст. 12); вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення координації політики та діяльності її урядових відомств та інших державних установ, спрямованої проти торгівлі людьми, коли це потрібно, шляхом створення координаційних органів (ст. 29); заохочує органи державні влади й посадових осіб до співробітництва з неурядовими організаціями, іншими відповідними організаціями й членами громадянського суспільства для запровадження стратегічного партнерства з метою досягнення цілей цієї Конвенції [212].

Безосередньо механізм взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС щодо протидії торгівлі людьми, закріплений у Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, затверджений постановою КМУ від 22.08.2012 № 783 [213]. Завдання із забезпечення взаємодії цих суб'єктів покладаються на відповідний структурний підрозділ місцевої держадміністрації (як місцевого органу виконавчої влади) та відповідальну посадову особу, що визначаються згідно з Порядком встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, затвердженим постановою КМУ від 23.05.2012 № 417 [214].

З метою покращення системи протидії торгівлі людьми, вдосконалення ефективності виявлення осіб, що скоюють такі злочини, а також забезпечення захисту прав осіб, що постраждали від цього, та надання їм допомоги, розпорядженням КМУ від 14.07.2021 № 800-р було схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми до 2025 р., відповідно до якої:

- майбутня Державна цільова програма повинна передбачати, серед іншого, запровадження електронної інформаційної взаємодії з державними органами (у т.ч. Національної поліції та місцевих органів виконавчої влади), ОМС, підприємствами, організаціями чи установами з метою спрощення процесу надання послуг, що необхідні особам, які постраждали від торгівлі людьми;

- проблематику торгівлі людьми і охорони осіб, що постраждали від цього, передбачено розв'язати, наприклад, завдяки здійсненню інформаційно-просвітницької діяльності (інформаційних кампаній та соціологічних досліджень)

із залученням суб'єктів взаємодії, що здійснюють заходи із запобігання торгівлі людьми (у т.ч. НПУ, МОВВ та ОМС), з використанням сучасних каналів комунікації, з метою покращення рівня усвідомлення цієї проблематики, стану поінформованості населення, сприяння самоідентифікації осіб, що постраждали від цих злочинів;

- виконання Програми дасть змогу посилити взаємодію і співпрацю всіх суб'єктів, що здійснюють заходи із запобігання торгівлею людьми (у т.ч. НПУ, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) [215].

З огляду на вищезгадане, необхідно зауважити, що відповідно до п. 2 розпорядження КМУ від 14.07.2021 № 800-р проєкт вказаної Державної цільової соціальної програми до 2025 р. мав бути розробленим та поданим КМУ у тримісячний строк після схвалення зазначеної Концепції, тобто до 14.10.2021. Як бачимо, термін виконання цього заходу було порушено більше ніж на один рік. Однак, найголовнішим постає той факт, що вказана Державна цільова соціальна програма на цей час досі не затверджена урядом. Наразі у мережі Інтернет доступний лише неофіційний текст проєкту такої Програми [216].

Стан незатвердженості Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на наступні 5 років, на нашу думку, створює суттєві перепони для удосконалення протидії торгівлі людьми, посилення міжвідомчої взаємодії суб'єктів такої протидії, підвищення ефективності МОВВ та ОМС у реагуванні на випадки торгівлі людьми тощо. У зв'язку з цим, ми вважаємо, що вкрай необхідно пришвидшити схвалення Державної цільової соціальної програми із протидії торгівлі людьми на наступні 5 років шляхом прийняття відповідного розпорядження КМУ з метою виконання п. 2 розпорядження КМУ від 14.07.2021 № 800-р «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 р.», де обов'язково варто передбачити норми щодо взаємодії між суб'єктами, що здійснюють заходи із запобігання торгівлею людьми, у т.ч. НПУ, МОВВ та ОМС.

Окремо хотілося б зупинитися на нормативно-правовому забезпеченні взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС у сфері боротьби з тероризмом. Так, відповідно

до ст. 4 Закону «Про боротьбу з тероризмом», одним з основних суб’єктів, який безпосередньо здійснює боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є Національна поліція. Крім того, Законом визначено, що до участі в АТО за рішенням керівництва АТО можуть залучатися також МОВВ та ОМС з дотриманням вимог цього Закону [217].

З огляду на це, ст. 7 вищезазначеного Закону передбачає, що: а) до складу міжвідомчої координаційної комісії Антитерористичного центру при СБУ входять, серед інших, також заступники керівника НПУ, заступник голови Київської міської держадміністрації; б) до складу координаційних груп при регіональних органах СБУ входять, зокрема, керівники територіальних органів НПУ та відповідних органів з питань НС та цивільного захисту населення АРК, обласних, Київської, Севастопольської міських держадміністрацій, у регіонах, де дислоковано органи охорони державного кордону, а також представники інших місцевих органів виконавчої влади [217].

Одним з основних аспектів ефективної боротьби з тероризмом є тісна взаємодія всіх суб’єктів у цій сфері, про що детально зазначено у ст. 8 Закону «Про боротьбу з тероризмом», де закріплюється, що суб'єкти, які відповідно до цього безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом (у т.ч. НПУ, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), зобов'язані:

1) взаємодіяти з метою припинення кримінально протиправної діяльності осіб, що причетні до тероризму, у т.ч. міжнародного, фінансування, підтримки або скоєння терористичних актів і кримінальних правопорушень, вчинених з терористичною метою;

2) обмінюватися інформацією стосовно: а) заволодіння або виникнення загрози заволодіння терористичними групами/організаціями зброєю, вибуховими речовинами, іншими засобами масового ураження; б) перетинання державного кордону України її громадянами, іноземцями та особами без громадянства для скоєння терористичних актів; в) виявлених у пасажирів проїзних документів з ознаками підроблення, які дають право на проїзд у транспортних засобах міжміського і міжнародного сполучення; г) використання або загрози

використання терористами, терористичними групами/організаціями комунікаційних технологій і засобів зв'язку;

3) сприяти забезпеченню ефективного прикордонного контролю, контролю за видачею документів, що посвідчують особу, та проїзних документів для протидії їх фальсифікації, підробленню чи незаконному використанню;

4) запобігати діям чи пересуванню терористів, терористичних груп/організацій та осіб, що підозрюються у скоєнні терористичних актів чи причетності до міжнародних терористичних груп/організацій;

5) припиняти спроби іноземців, стосовно яких є інформація щодо їх причетності до міжнародних терористичних груп/організацій, здійснювати транзитний проїзд через територію України [217].

Логічним також видається законодавче закріплення положення щодо сприяння органам, які здійснюють боротьбу з тероризмом, закріплене у ст. 9 у Закону «Про боротьбу з тероризмом», де передбачається, що державні органи, ОМС, їх посадові особи мають сприяти органам, що здійснюють боротьбу з тероризмом, повідомляти інформацію, що стала їм відома, про терористичну діяльність чи будь-які інші обставини, дані про які можуть сприяти виявленню, запобіганню та припиненню терористичної діяльності, а також мінімізації її наслідків [217]. Крім того, ст. 18 цього Закону визначає, що під час проведення АТО керівник оперативного штабу разом з певними ОВВ (у т.ч. поліцією та МОВВ) та ОМС здійснює організацію із надання допомоги потерпілим, визначає заходи з усунення і мінімізації наслідків терористичного акту [217].

З метою вдосконалення належного функціонування загальнодержавного механізму боротьби з тероризмом зважаючи на існуючі та потенційні терористичні загрози для України Указом Президента від 05.03.2019 53/2019 була затверджена Концепцію боротьби з тероризмом в Україні, відповідно до якої:

1) запобігання терористичній діяльності передбачає вирішення таких завдань, як: а) впровадження ефективної системи взаємодії й обміну інформацією між суб'єктами боротьби з тероризмом та іншими органами державної влади; б) реалізація суб'єктами боротьби з тероризмом системи взаємоузгоджених

правових, організаційних, адміністративних, режимних та технічних заходів стосовно припинення внутрішніх та зовнішніх чинників виникнення і поширення тероризму в Україні, мінімізації його негативного впливу;

2) виявлення і припинення терористичної діяльності передбачає: уточнення порядку взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом у різних ситуаціях; реалізацію за єдиним задумом комплексу взаємоузгоджених планових заходів щодо викриття діяльності терористичних груп/організацій, окремих терористів із підготовки чи скоєння терористичних актів;

3) вирішення завдань із забезпечення підвищення ефективності боротьби з тероризмом шляхом вдосконалення механізму функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом передбачається реалізувати комплекс взаємоузгоджених заходів, зокрема, щодо: удосконалення інституційного механізму координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом; своєчасного та постійного обміну інформацією щодо терористичних загроз між суб'єктами боротьби з тероризмом [218].

На виконання ст. 2 вищезазначеного Указу Президента розпорядженням КМУ від 05.01.2021 № 7-р було затверджено План заходів із реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні, який передбачає вжити заходів, спрямованих, зокрема, на: а) здійснення комплексних скоординованих та взаємоузгоджених заходів для виявлення, припинення та протидії терористичних актів; б) забезпечення ефективної взаємодії між суб’єктами боротьби з тероризмом із вжиття заходів для протидії скоєння, виявлення і припинення злочинів терористичного характеру; в) поглиблення взаємодії вказаних суб’єктів з недержавними суб’єктами охоронної діяльності щодо протидії скоєнню і недопущення терористичних проявів тощо [219].

У цьому контексті слід зазначити, що оцінка стану взаємодії та координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом є однією з ключових складових аналізу стану та перспектив розвитку антитерористичної безпеки держави та загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, який є одним з основних напрямів огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, що

проводиться відповідно до Указу Президента 09.07.2019 № 506/2019 «Про Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом» [220].

Взагалі, необхідно відмітити, що окремі аспекти взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС також передбачені у нормативно-правових актах, що регулюють питання у сфері безпеки та оборони нашої країни. Так, наприклад, Закон «Про національну безпеку» визначає, що: 1) МОВВ та ОМС у рамках компетенції, визначеної Конституцією і законами України взаємодіють з органами військового управління у процесі планування і проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів, зокрема, за участю правоохоронних органів (у т.ч. НПУ) з метою запобігання і недопущення НС, а також ліквідації їх наслідків (ст. 8 Закону); 2) державні органи (у т.ч. місцеві органи виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії зі всіма органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони (зокрема, НПУ) (ст. 12 Закону) [221].

Відповідно до ст. 26 Закону «Про національну безпеку України» був розроблений проект Стратегії національної безпеки України, схвалений рішенням РНБО України від 14.04.2020 [222], що було введено в дію Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, яким затверджено Стратегію національної безпеки України, де визначено, зокрема, що: 1) Україна запровадить національну систему стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз, що передбачатиме дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій; 2) Україна зміцнить бойовий потенціал ЗСУ, інших органів сил оборони шляхом посилення взаємодії усіх органів сектору безпеки і оборони для виконання спільних завдань [223].

Не менш важливим видається також нормативно-правове забезпечення взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС у сфері кібербезпеки. Так, згідно зі ст. 5 Закону «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» до суб’єктів, які

безпосередньо здійснюють у рамках своїх повноважень заходи щодо забезпечення кібербезпеки, відносяться, зокрема, як місцеві державні адміністрації та ОМС, так й правоохоронні органи (у т.ч. поліція). До того ж, ст. 8 цього Закону відносить НПУ до основних суб'єктів національної системи кібербезпеки, що виконує в установленому порядку завдання із: забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави від кримінально протиправних посягань у кіберпросторі; здійснення заходів щодо протидії, виявлення, припинення і розкриття кіберзлочинів, покращення поінформованості населення щодо безпеки в кіберпросторі [224].

Законодавець чітко встановив, що функціонування національної системи кібербезпеки забезпечується шляхом: 1) обміну даними щодо інцидентів кібербезпеки між суб'єктами забезпечення кібербезпеки у визначеному законом порядку; 2) державно-приватної взаємодії у сфері кібербезпеки, що здійснюється шляхом: обміну даними між органами державної влади, приватним сектором та населенням стосовно кіберзагроз об'єктам критичної інфраструктури, інших кіберінцидентів, кібератак та кіберзагроз; партнерства та координації команд реагування на комп'ютерні надзвичайні події [224].

Питання щодо сприяння суб'єктам забезпечення кібербезпеки визначені у ст. 11 Закону «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», яка регламентує, що органи державної влади та ОМС, їх посадові особи, зобов'язані сприяти суб'єктам забезпечення кібербезпеки, повідомляти відому їм інформацію стосовно загроз нацбезпеці з використанням кіберпростору чи будь-яких інших кіберзагроз об'єктам кібербезпеки, кібератак та/чи обставин, дані щодо яких може сприяти протидії, виявленню та припиненню цих загроз, запобіганню кібератакам, кіберзлочинам та мінімізації їх наслідків [224].

Окремі аспекти взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС у процесі захисту критичної інфраструктури, що є складовою законодавства у сфері національної безпеки, визначає Закон «Про критичну інфраструктуру» від 16.11.2021 № 1882-IX. Так, згідно зі ст. 14 цього Закону суб'єктами національної системи захисту

критичної інфраструктури, серед інших, також є правоохоронні органи (у т.ч. НПУ), МОВВ (ВЦА – у разі їх утворення) та ОМС [225].

Слід зазначити, що питання щодо взаємодії зазначених суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури до прийняття вказаного Закону були визначені у Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схваленій розпорядженням КМУ від 06.12.2017 № 1009-р, де: 1) серед основних принципів, на яких базується досягнення мети цієї Концепції, визначено взаємодію суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури; 2) серед шляхів і способів розв'язання проблем у зазначеній сфері на загальнодержавному рівні передбачено забезпечення організації взаємодії суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури, обміну інформацією між ними про загрози критичній інфраструктурі, створення мережі ситуаційних центрів [226].

Згідно з ч. 4 ст. 13 Закону «Про критичну інфраструктуру» для забезпечення обміну інформацією та взаємодії суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури КМУ постановою від 14.10.2022 № 1174 було затверджено Регламент обміну інформацією між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури, який визначає механізм інформаційної взаємодії між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури з метою забезпечення захисту та стійкості критичної інфраструктури [227].

Варто підкреслити, що законодавець у ст. 22 Закону передбачив необхідність розроблення на державному рівні Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, який має затверджуватися КМУ [225]. Однак, хотілося б зауважити, що наразі такий план досі не розроблено та не затверджено, не дивлячись на те, що з моменту набрання чинності вказаного Закону «Про критичну інфраструктуру», де передбачено відповідне положення, минув майже один рік.

Враховуючи останні події, що відбулися протягом 2022 року в нашій країні через повномасштабне вторгнення РФ в Україну, внаслідок чого зазнало пошкоджень та руйнувань низка об'єктів критичної інфраструктури, вважаємо

що вкрай потребує пришвидшення розроблення та затвердження Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури шляхом прийняття відповідного підзаконного акту Уряду України для виконання пункту ст. 22 Закону «Про критичну інфраструктуру», де обов'язково необхідно закріпити детальні положення щодо взаємодії між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури, у т.ч. НПУ з МОВВ та ОМС.

Також, на нашу думку, варто виділити й Інструкцію про організацію службової діяльності органів поліції охорони під час виконання заходів з фізичної охорони об'єктів, затверджену наказом МВС від 07.07.2017 № 577, згідно з якою до основних завдань нарядів поліції охорони під час забезпечення публічної безпеки і порядку є: 1) сприяння у межах повноважень представникам державних органів та/чи ОМС у виконанні ними законної діяльності; 2) участь у здійсненні карантинних заходів у разі виникнення епідемій і епізоотій; 3) сприяння забезпеченню відповідно до законодавства України режиму воєнного чи надзвичайного стану в разі їх оголошення на всій території України чи в окремій місцевості [228].

Необхідно погодитись з С.С. Вітвіцьким, який справедливо зауважує, що крім вищезазначенх нормативно-правових актів, що прийняті на загальнодержавному рівні, нормативно-правова правова регламентація взаємодії НПУ з ОМС представлена й також відповідними локальними правовими актами вказаних місцевих органів. Крім того, окремого поширення набула практика схвалення місцевими радами програмних документів, які передбачають виконання на закріплених територіях спільних заходів міжвідомчого характеру за участю органів та підрозділів НПУ у сфері протидії правопорушенням і забезпечення публічного порядку [140, с. 83], наприклад, Програма посилення охорони публічної безпеки і боротьби зі злочинністю на території Бахмутської міської об'єднаної територіальної громади «Правопорядок 2020–2021» [337].

Наступним підвидом правоохоронного напряму взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з НПУ є правозастосування. До прикладу, законодавством, що регулює діяльність органів

місцевого самоврядування, закріплена можливість розглядати справи про адмінправопорушення, що віднесені до їх відання [111].

Як слушно підкреслює Ю. Коллер, «якщо ж діяння або бездіяльність, яка містить ознаки протиправної діяльності, знаходиться поза межами повноважень органів місцевої влади і не може бути розглянуте в рамках їх повноважень, то вони можуть звернутися до інших компетентних органів держвлади. Мається на увазі, якщо особа відмовилася добровільно виконувати рішення органів місцевої влади або іншим чином здійснює порушення установленого правопорядку, то відповідні посадові особи вказаних органів мають можливість подати до НПУ звернення стосовно вжиття до цієї особи певних заходів (у т.ч. й примусу). У свою чергу, поліція повинна здійснити за зверненням відповідну роботу та поінформувати про її результати посадовця, що подав звернення» [203, с. 108].

Отже, підсумовуючи можна констатувати, що нормативні засади взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС є визначеними у відповідних нормативно-правових актах норми права, які встановлюють основи діяльності й поведінки усіх вищезазначених учасників взаємодії у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

Досягнення вказаної мети взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС характеризується великим розмаїттям суспільних відносин у цій сфері, які регламентуються чинним національним законодавством, що складає структуровану систему надзвичайно широкого колу нормативно-правових актів, а саме: Конституцію України, Закони України, постанови та розпорядження КМУ, а також відомчі накази МВС України та інших центральних органів виконавчої влади. У зв’язку з цим вважаємо, що правові норми, які регулюють окремі аспекти взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, доцільно класифікувати залежно від джерел походження на правові норми, що: 1) закріплені в законах України. Вони встановлюють та регулюють найважливіші аспекти взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС; 2) що містяться в актах Президента України, постановах і

розпорядженнях КМУ, що мають нормативний характер і деталізують положення законів України; 3) відображених у наказах та інших відомчих нормативно-правових актах центральних та МОВВ, а також локальних актах (програмних документах) ОМС, що конкретизують норми права більш загального характеру з метою регулювання правовідносин у сфері взаємодії вказаних органів, а також створюють механізми їх реалізації.

Ретельний аналіз чинного національного законодавства щодо взаємодії МОВВ та ОМС з НПУ дає підстави стверджувати, що діяльність МОВВ та ОМС та правоохоронних органів, у т.ч. й НПУ, здійснюється за допомогою тісної взаємодії за такими основними напрямами, як: інформаційно-аналітичний, правотворчий та правоохоронний (превентивна та правозастосовна діяльність), а також напрям ресурсного забезпечення та виховної діяльності.

2.2. Принципи взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

Ефективність адміністративно-правових засад у сфері взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС обумовлюється, насамперед, науковою обґрунтованістю елементів, що відображають його сутність та внутрішню будову.

Ключову роль у процесі взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС відіграють, насамперед, принципи такої взаємодії, дослідження яких має важливе значення для розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення взаємодії між цими суб'єктами [339, с. 115], оскільки безпосередньо «…у принципах відображаються усі найбільш загальні, суттєві аспекти і прояви взаємодії, зв'язки, природа та особливості, а також характер відносин, які складаються на їхній основі між взаємодіючими сторонами» [30, с. 31].

Варто наголосити, що з точки зору загальновживаного, літературного значення під категорією «принцип» (від лат. principium – джерело, початок, першооснова) визначають норму (правило), якою керується у житті та/або поведінці хто-небудь [229, с. 436]. Безпосередньо у словнику української мови

поняття «принцип» визначається як основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми [230, с. 614].

Аналіз словникової літератури також свідчить, що поняття «принцип» має також і такі визначення: особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь; правило, норма, переконання, якими керується у житті хто-небудь; першоджерело, керівна ідея, основне правило поведінки, діяльності; першопричина (походження, основа) певного комплексу знань чи фактів, вихідний пункт для пояснення або керівництва до дій; внутрішнє переконання людини, що визначає його ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [133, с. 554; 231, с. 1125; 232, с. 444-445; 233, с. 262; 235, с. 10]. У свою чергу, в юридичній науці «принципи» визначають як вихідні ідеї, головні засади, що характеризуються загальною значущістю, вищою імперативністю, універсальністю, та відображають найважливіші положення науки, вчення, теорії [236, с. 110].

Слід погодитись з тезою П.М. Рабіновича, що принципи є керівними ідеями (засадами), що зумовлюються об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства та визначають сутність і спрямованість правового забезпечення [237, с. 82]. Слушною, на наш погляд, також є думка О.Л. Коренєва, який відмічає, що принципи відображають характерні риси управлінської практики та об'єктивні закони суспільного розвитку [238, с. 16]. Крім того, необхідно підтримати позицію Г.І. Петрова, який підкреслює, що принципи залежать від їх пізнання людьми та від людської свідомості на відміну від об'єктивних природних та суспільних законів, [239, с. 55].

Вдалою, на нашу думку, видається теза В.Я. Малиновського, який зазначає, що принципи – це ключові ідеї, базові істини, норми поведінки, що віддзеркалюють закони розвитку суспільних взаємовідносин та формулюються у формі наукових положень (більшою мірою в правовій формі) [240, с. 192]. Водночас, В. К. Колпаков вважає, що принципами є позитивні закономірності, що науково обґрунтовані та практично закріплені у відповідних термінологічних категоріях [241, с. 20]. Натомість, Г. В. Атаманчук наголошує, що: а) в системі держуправління принцип відображає відносини, закономірності, взаємозв'язки

між її складовими частинами [242, с. 186]; б) принципом є своєрідним терміном, де міститься не стільки відносини, взаємозв'язок та закономірність, скільки наше знання про них [243, с. 262].

Отже, у загальному розумінні під принципами можна вважати відповідне знання, висновок, ідею, що формуються у свідомості людини у процессі вивчення (дослідження) тих або інших явищ, процесів, предметів тощо і стосуються окремих важливих аспектів і особливостей їх існування [30, с. 32]. З цього приводу слушною є думка В.Я. Малиновського, який, розмірковуючи про принципи державного управління, зазначає, що принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам [240].

Тобто закономірності чи інші властивості об'єкта дослідження стають його принципами лише після того, як проходять через свідомість людини, де обробляються, узагальнюються і визнаються нею як основоположні правила, ідеї, тощо. У цьому контексті необхідно згадати думку Г. Щьокина, який зазначає, що принципи являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних закономірностей та законів, притаманних їм загальних рис, характерних ознак та фактів, що стають загальним початком їх діяльності. Таким чином, принципи соціального управління – це керівні положення та вихідні ідеї, що відображають закони формування відносин управління [244, с. 368].

На думку автора, принципи соціального управління мають відповідати певним критеріям, а саме: базуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних і економічних законах та законах менеджменту; відповідати цілям соціального управління, відображати основні властивості, зв'язки та відношення менеджменту; враховувати часові та територіальні аспекти процесів соціального управління; мати правове оформлення, тобто мають бути закріплені у різних нормативно-правових актах, адже будь-який принцип соціального управління є цілеспрямованим, тобто його застосовують з метою рішення відповідних соціально-економічних та організаційно-політичних задач [244, с. 368].

Ю. Кунєв, формулюючи визначення принципів державного управління,

також акцентує увагу на їхньому правовому оформленні. Він зазначає, що принципи держуправління є об'єктивно обумовленими нормативними началами, що виступає специфічним відображенням закономірностей та законів соціального суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, які в основному закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління та визначають вимоги до структури, системи, процесу та організації управління [245, с. 11].

Заслуговує на увагу думка А. Мельник, яка визначаючи принципи державного управління як керівні засади, закономірності, взаємозв'язки відносини, на яких базуються його здійснення та організація, і які можуть бути сформовані у відповідні правила, натомість, зауважує, що принципи не повинні сприйматися як постулати [246, с. 37].

На нашу думку, дуже важливо, що автор підкреслює той факт, що принципи, хоча і є базою, основою організації та здійснення державного управління, проте, вони не незмінні, їхня нерухомість та стабільність відносні. Адже суспільство перебуває у процесі безперервного розвитку, очевидно, що разом із ним йдуть шляхом змін та перетворень і держава та право. Відтак, підкоряючись вимогам часу та відповідним йому суспільним вимогам у сфері здійснення державного управління, виникають нові закономірності, зв'язки та особливості, які потребують дослідження, осмислення і констатації їх як певних принципів. Так, А. Мельник наголошує, що на кожному етапі розвитку суспільства і держави виникає необхідність виокремлення і визначення принципів держуправління, адже очевидним є те, що не всі його взаємозв'язки, відносини, закономірності описано та пізнано завдяки принципам. Практичне значення та дія принципів держуправління не залежать безпосередньо від них самих, а повністю визначаються ставленням до них людей [246, с. 37].

Далі дослідниця наводить перелік вимог, яким має відповідати процес установлення і обґрунтування принципів державного управління: відображати лише важливі, основні та необхідні взаємозв'язки, відносини, закономірності

держуправління; характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в держуправлінні; охоплювати переважно закономірності, відносини і взаємозв'язки, притаманні держуправлінню як цілісному соціальному явищу, тобто які мають загальний характер; відображати особливість держуправління, його відмінності від інших видів управління [246, с. 37-38].

На нашу думку, перелічені вище вимоги значною мірою стосуються і процесу визначення принципів взаємодії, яка є предметом нашого дослідження, оскільки співробітництво НПУ з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відбувається в межах загальнодержавної управлінської системи і є її елементом. А отже, дана взаємодія, як частина, у певній мірі підкорюється тим же вимогам, що й загальне ціле.

Взаємодія НПУ з МОВВ та ОМС, як і всяка інша суспільно значуща діяльність, повинна бути належним чином організована, тобто також відповідати певним вимогам–принципам. На думку Г. Яковлєва, принцип організації – це поняття, що відображає закономірність, якій підкорюється людська діяльність у галузі управління, адекватний вираз сукупного досвіду такої діяльності у її сутнісних моментах [247, с. 20].

О. Синявська, аналізуючи принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням, підкреслює, що принципами є ключові положення, що «відображають важливі, основні та необхідні прояви та сторони взаємодії, зв'язки та відносини, що встановилися в ній; ключові прояви суб'єктів взаємодії, що засновані на використанні практичного досвіду та знань взаємовідносин правоохоронних органів та громадськості. Принципи формулюються в результаті пізнання механізму та природи взаємодії, вони відображають сутність та взаємозв'язки головних складових взаємодії як системи» [248].

Як і більшість дослідників, О. Синявська принципи взаємодії класифікує на 2 основні групи: загальні та спеціальні. До загальних принципів взаємодії органів внутрішніх справ та населення вона відносить наступні: добровільність, принцип дотримання прав людини і громадянина, принцип гуманізму, принцип

справедливості, принцип науковості, принцип комплексності, принцип правової упорядкованості, принцип законності, принцип рівноправності, принцип гласності, принцип плановості.

Групу спеціальних, або організаційно-технічних, принципів вчена розділяє на дві підгрупи: принципи побудови системи взаємодії і принципи здійснення процесу взаємодії. До принципів побудови системи взаємодії віднесено: принцип спільності інтересів, принцип функціональності, принцип нормованості, принцип спеціалізованості. Серед принципів здійснення процесу взаємодії (2-га підгрупа принципів організаційно-технічного характеру) виділяється: принцип безперервності, принцип скоординованості дій, принцип маневреності (або оперативності і гнучкості), принцип відповідальності за виконання зобов'язань при взаємодії, принцип заохочення.

А. Кучук, аналізуючи загальні принципи правоохоронної діяльності, зазначає, що принципи правоохоронної діяльності – це об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні засади, незаперечні вимоги, які ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони, що виражають найважливіші закономірності цього типу відносин і відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю [249, с. 90].

Правник цілком справедливо зауважує, що принципи, на яких ґрунтується правоохоронна діяльність, складають цілісну систему, до якої потрібно віднести такі принципи: загальносоціальні, що визначаються рівнем розвитку суспільства. До них, на думку науковця, належать принципи гуманізму, демократизму, соціальної справедливості, рівності всіх перед законом; спеціальні – своєрідна система координат, у межах якої розвивається правоохоронна діяльність. Цю групу становлять принципи верховенства права, законності, законослухняності громадян, гласності, взаємодії з ОВВ, ОМС тощо. Стосовно спеціальних принципів правоохоронної діяльності А. Кучук відзначає, що до них слід віднести: принцип верховенства права, принцип законності, принцип гласності, принцип взаємодії з взаємодії з ОВВ, ОМС, принцип гуманізму і поваги до особистості, універсальності, нормативність принципів,

формальну визначеність, обов'язковість, комплексність (системність), рівнозначність, об'єктивність, стабільність, принцип законослухняності громадян, принцип науковості, принцип правової упорядкованості, принцип плановості [249, с. 94–100].

Схожу точку зору щодо розуміння та класифікації демократичних принципів діяльності ОВС висловлює В. Волоско. Дуже доречним, на наш погляд, є зауваження автора з приводу того, що принципи правоохоронної діяльності – це не готові інструкції, а, тим більше, не універсальні правила, керуючись якими, правоохоронці могли б автоматично досягати високих результатів. Вони не замінюють ні спеціальні знання, ні досвід, ні майстерність [250].

Здійснюючи науковий аналізу взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії корупції, Д. Заброда зазначає, що під принципами взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією необхідно розуміти систему установок, керівних начал, відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері боротьби з корупцією на етапі сучасного існування суспільства та визначають зміст взаємовідносин між суб'єктами, які взаємодіють з метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань [18, с. 74–75]. До основних принципів взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, на його думку, слід віднести такі: законності, науковості, економічної доцільності, безперервності, плановості, гласності, системності, комплексності, спільності інтересів, «головної ланки», маневреності, паритетності (рівності), спеціалізованості (оптимального використання можливостей взаємодіючих суб'єктів), пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії, посилення управляючих параметрів системи, непересічення компетенції, комплексного використання сил та засобів взаємодіючих сторін та деякі інші [18, с. 75].

В. Ковальська на підставі аналізу регламентованих правовими актами тенденцій розвитку взаємодії системи правоохоронних органів з урахуванням ретроспективи і сучасних реалій формулює наступні принципи правового регулювання взаємодії: система МВС України повинна бути керованою, стійкою і мобільною, захищеною від несанкціонованого проникнення, здатною адекватно

і оперативно реагувати на будь-які зміни оперативної обстановки, соціально орієнтованою, економічною і гнучкою. В основі удосконалення взаємодії суб'єктів системи МВС України, на думку вченої, повинні лежати такі принципи: надійності системи управління; пріоритетної орієнтації оперативно-службової діяльності кожної служби і підрозділу незалежно від їхньої функціональної спеціалізації; взаємодії з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності; плановості; поступовості і гласності здійснення усіх функцій; наукової обґрунтованості прийнятих рішень [251, с. 174].

На підставі вищевикладених наукових позицій, а також спираючись на чинну нормативно-правову базу, можемо зробити висновки, що принципи взаємодії мають такі ознаки: 1) вони відповідають загальним принципам держуправління; 2) є похідними від загальних принципів діяльності у правоохоронній сфері; 3) у більшості випадків є нормативно визначеними та відповідають загальним принципам нормативно-правового регулюання; 4) різноманітність та важливе значення принципів взаємодії для практичної діяльності вимагають застосування комплексного підходу під час їхнього дослідження та використання; 5) уся сукупність принципів взаємодії являє собою злагоджену систему, в якій кожен принцип займає відповідне місце, що відповідає його функціональному призначенню [30, с. 39-40].

Вивчення наукових думок, висловлених різними дослідниками щодо взаємодії ОВС (згодом – поліції) з іншими суб'єктами, зокрема, з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування дозволяє констатувати, що більшість науковців, говорячи про принципи взаємодії, мають на увазі активну діяльність суб'єктів взаємодії. При цьому, поза увагою залишаються питання обмежень, адже принципи взаємодії вказаних суб'єктів є водночас й обмеженнями діяльності цих суб'єктів.

Результати дослідження чинного вітчизняного законодавства, а також джерел наукової спрямованості у цій сфері дають підстави стверджувати, що принципи взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС можна поділити на: загальні й спеціальні [255, с. 410]. Безпосередньо до загальних принципів такої взаємодії, на

нашу думку, варто віднести наступні:

1) принцип верховенство права, який прямо передбачений в Конституції України. Так, у статті 8 закріплено, що Конституція має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй; норми Конституції є нормами прямої дії [103]. До того ж, про особливу важливість даного принципу наголошено й у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 № 9, де у пункті 1 передбачено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [253].

2) принцип законності, як специфічне продовження вищезгаданого принципу верховенства права, що покликаний гарантувати неухильне дотримання вимог чинного законодавства усіма взаємодіючими сторонами. Тобто, діяльність НПУ з МОВВ та ОМС у процесі їх взаємодії має здійснюватися на основі та в рамках положень чинного законодавства. Поліцейський не повинен виконувати злочинні або явно незаконні накази і розпорядження. Розпорядження, накази і доручення вищих органів, керівників, посадових і службових осіб, політична, економічна, службова чи інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [93];

3) принцип дотримання прав та свобод громадян, що передбачає заборону обмеження їх прав та свобод без необхідної потреби у процесі взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС. Це обмеження допускається лише в обсязі, необхідному для виконання завдань НПУ, та на підставах і в порядку, визначених Конституцією та законами України, та [93];

4) принцип публічності (відкритості та прозорості), який на меті має надання можливості здійснювати відповідний контроль з боку громадськості за процесами у сфері взаємодії між НПУ з МОВВ та ОМС шляхом повного та своєчасного інформування/звітування про цю діяльність. Зазначений принцип визначено у п. 2 ст. 9 Закону «Про Національну поліцію»: НПУ забезпечує постійне інформування МОВВ та ОМС, а також громадськості щодо своєї

роботи у сфері запобігання злочинності, захисту та охорони прав і свобод людини, забезпечення публічного порядку та безпеки [93];

5) принцип політичної нейтральності, що полягає у тому, що НПУ має бути незалежною від позицій заяв або рішень політичних партій чи громадських об'єднань, та у процесі взаємодії з представниками МОВВ та ОМС забезпечувати охорону прав і свобод громадян незалежно від партійної належності та політичних переконань [93];

6) принцип безперервності (систематичності), наявність якого обумовлена особливістю об'єкта, з приводу якого НПУ, МОВВ та ОМС вступають у взаємодію, оскільки публічний порядок та безпека, а також захист прав та свобод громадян не можуть бути аргіогі тимчасовими або короткостроковими явищами, адже вимагають постійної підтримки як з-боку ОВВ, так і з-боку ОМС. Кожен в будь-який час має право звернутися для надання допомоги із забезпечення захисту його прав та свобод, для цього НПУ повинна забезпечувати цілодобове та безперервне виконання своїх функцій [93], у т.ч. й тих, що пов'язані безпосередньо із взаємодією з МОВВ та ОМС.

Переходячи безпосередньо до спеціальних принципів взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, то необхідно підкреслити, що вони є специфічним продовженням зазначених вище загальних принципів цієї взаємодії, проте за своєю сферою розповсюдження та сутністю є вужчими, ніж загальні та спрямовані на більш чітку їх конкретизацію, адже стосуються окремих аспектів взаємодії [255, с. 411]. До головних спеціальних принципів взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС слід віднести такі:

1) принципи плановості й системності, що вимагають від взаємодіючих сторін узгодженості та злагодженості у виконанні певної діяльності. Мається на увазі, що кожна складова взаємодії має займати певне і конкретне місце, здійснюючи чітко визначені безпосередньо для неї функції і завдання для досягнення спільної мети. Ця узгодженість та злагодженість повинна здійснюватися згідно з конкретними програмами (планами) спільних дій, де має відбуватися уточнення та узгодження різних питань із реалізації взаємодії,

зокрема: обрання форм взаємодії, визначення стратегічних і тактичних задач, розподіл й уточнення функціонального навантаження на кожного учасника цього процесу та ін. [30, с. 46];

2) принципи комплексності, доцільності та об'єктивності, які, за влучним постереженням С.Л. Курила, вимагають від взаємодії: а) щоб її необхідність залежала від об'єктивно існуючих чинників, а не суб'єктивної волі взаємодіючих сторін; б) рішення про взаємодію повинні бути зваженими та прийматися на основі детального дослідження всіх існуючих «за і проти», фактично необхідно визначити, які позитивні результати має принести конкретна взаємодія, чи може вона призвести до негативних наслідків, якщо так, то які саме, як їх можна уникнути, чи є альтернатива цій взаємодії, тощо; в) процес взаємодії повинен носити комплексний характер, тобто він має спрямуватися на вирішення цілої низки взаємопов'язаних проблемних питань, що потребують застосування спільних зусиль сторін, із застосуванням різноманітних заходів, методів, форм, тощо [30, с. 45];

3) принципи раціональності та ефективності, тобто діяльність НПУ у процесі взаємодії з МОВВ та ОМС має спрямовуватися на досягнення максимально ефективних, корисних та позитивних для суспільства результатів, що мають виправдовувати витрачені під час цієї взаємодії ресурси, тим самим підтверджуючи необхідність та ефективність взаємодії [30, с. 46].

4) принципи компетентності та рівності сторін, які полягають у тому, що: а) кожна із взаємодіючих сторін має рівні права та несе відповідні обов'язки один перед одним. У цьому контексті слід підтримати думку, що взаємодіючі сторони «… є носіями владних повноважень, однак, жодна із них не підпорядкована іншій, повинні діяти партнерські відносини, а не відносини владного підпорядкування …» [30, с. 48]; б) кожна сторона повинна відповідати лише за власні дії та наслідки, що викликані ними. У разі вини всіх сторін взаємодії, то об'єм відповідальності кожної із них має бути пропорційним об'єму вини відповідної сторони; в) між взаємодіючими сторонами повинен бути чіткий розподіл повноважень, необхідних для виконання своїх функцій і завдань. Усі сторони

мають діяти тільки в рамках своїх повноважень та при реалізації взаємодії не заважати одне одному, не перекладати свою компетенцію на іншу сторону, не здійснювати дублювання повноважень;

5) принцип оперативності, що вимагає від сторін, що взаємодіюють вчасного та швидкого реагування на конкретні процеси та події, щоб своєчасно відкорегувати власну роботу, при цьому застосовуючи необхідні й раціональні засоби та методи для більш швидшого рішення проблемних питань і запобігання настання негативних наслідків. Тобто, «…взаємодіючі сторони завжди мають бути напоготові, щоб в разі настання необхідності у мінімальний строк перегрупувати та зосередити усі наявні засоби та сили з метою якнайшвидшого вирішення справи» [30, с. 47].

Так, на наш погляд, має виглядати класифікація принципів організації та здійснення взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС. Звісно, даний перелік не претендує на виключність, адже окрім вищевикладених існує ще достатня кількість принципів, що обумовлено складністю, різноманітністю як управлінської системи в цілому, так і окремих її складових. Зокрема, у науковій літературі при здійсненні характеристики тих чи інших видів взаємодії зустрічаються такі принципи як: наступальності, централізації, нормативності чи правової упорядкованості, формальної визначеності, стабільності, тощо. Проте, якщо здійснення взаємодії між НПУ, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування буде базуватися хоча б на тих принципах, що проаналізовані нами у даному підрозділі, то вже можна, на наш погляд, казати про його позитивні перспективи.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що дослідження принципів взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС має надважливе значення для визначення змісту адміністративно-правового забезпечення взаємодії між вказанами органами.

Аналіз вітчизняного досвіду діяльності НПУ, МОВВ та ОМС за результатом дослідження національного законодавства дає підстави стверджувати, що взаємодія між цими органами здійснюється згідно з

відповідними принципами, під якими необхідно розуміти систему керівних, фундаментальних (основоположних) засад, що визначають сутність і значення функціонування механізму взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, а також характеризують його зміст і особливості.

Вказані принципи доречно поділити на: 1) загальні (верховенство права, законність, дотримання прав та свобод людини, публічність (прозорість та відкритість), політична нейтральність, безперервність/систематичність); 2) спеціальні (плановість, системність, доцільність, об'єктивність, ефективність, раціональність, комплексність, компетентність та рівність сторін, оперативність).

Підсумовуючи викладений у цьому підрозділі матеріал, можемо стверджувати про необхідність подальшого дослідження принципів взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, а також потребу врахування результатів цих досліджень у безпосередній діяльності відповідних органів. Зокрема, науковий досвід, розробки та напрацювання щодо принципів взаємодії можуть бути впроваджені у практичну реалізацію шляхом їхнього визначення як базових при розробці загальнодержавних програм у правоохоронній сфері, законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, плануванні спільних заходів щодо забезпечення публічної безпеки, здійсненні контролю та нагляду за правоохоронною діяльністю в означеній сфері тощо.

2.3. Форми та методи взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

Питання щодо форм взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС є доволі значущим для розкриття самого змісту цієї взаємодії, адже разом з такими важливими категоріями взаємодії як її напрями та принципи вирішальну роль відіграють також і форми взаємодії, які фактично є зовнішнім проявом практичного здійснення взаємодії. Вірно обрані форми взаємодії сприяють покращенню її ефективності та якості, тому дослідження сутності форми взаємодії та її

різновидів є важливим етапом у процесі характеритики системи взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС [263, с. 168-169].

Проблематика форм взаємодії як у загальному вигляді, та і у їхніх окремих випадках, зокрема, в адміністративно-правовому аспекті, досить активно досліджується науковцями, проте, єдиного (однозначного) підходу до визначення форм взаємодії так і не вироблено. Також це відноситься і до форм взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС як окремого її прояву (виду).

Необхідно підкреслити, що поняття «форми» (від лат. forma – зовнішність, устрій [254]), як і «взаємодія», перш за все, є філософською категорією, яка ще у стародавні часи розглядалась у єдності зі змістом як матеріал та спосіб організації, будови всякої речі. Наприклад, на думку Платона, форма – це «праобраз», ідеал речі, що існує незалежно від матеріального буття цієї речі. У свою чергу, Аристотель вважав «форму» внутрішньою метою речі. Водночас, представники класичної німецької філософії визначали «форму» як початок, що привноситься в матеріальний світ ментальним зусиллям [133, с. 631].

Тлумачні словники поняття «форма» трактують як: а) обрис, зовнішній вигляд предмета; б) структура, спосіб та/ або системаорганізації, устрій, вид, тип чого-небудь; в) шаблон, зразок чого-небудь, [251, с. 1543; 256, с. 503; 257, с. 524; 258, с. 394].

Термін «форма» у сучасних підручниках з адміністративного права визначається як будь-який зовнішній вияв, вид відповідного змісту. Враховуючи, предмет нашого дослідження, вважаємо що корисним також буде дослідити наукові точки зору щодо розуміння управлінської взаємодії. Як правило, сутність більшості визначень правової форми управління зводиться до її розуміння як практичної реалізації, прояву, здійснення конкретних органів та суб’єктів управління. При тому, що форма управління є шляхом здійснення цілеспрямованого впливу на об’єкти управління відповідних суб’єктів управління. Отже, форми управління демонструють, як саме на практиці відбувається управлінська діяльність [259, с. 121].

Так, О.Є. Луньов та І. Голосніченко наголошують, що «форма є тією або

іншою управлінською дію, що має зовнішній прояв» [260, с. 26; 261, с. 103]. Водночас, М. Розенталь зазначає, що форма відображає спосіб організації та внутрішній зв'язок, взаємодії складових та процесів явища як між собою, так і з зовнішніми умовами [262, с. 482]. Деякі вчені «форму діяльності» у широкому розумінні визначають, як зовнішній практичний прояв функцій державних чи громадських організацій у відповідних діях [241, с. 196-209; 264, с. 135-146].

Натомість, Ф. Фіночко підкреслює, що під «формою управління» слід розуміти зовнішній вияв відповідних дій, які здійснюють ОВВ з метою реалізації поставлених перед ними задач [265, с. 132], а О.І. Остапенко вважає, що «форми управління» є зовнішнім практичним проявом відповідних дій, здійснюваних ОВВ у процесі і для виконавчої та розпорядчої роботи [266, с. 83].

На думку В.Л. Грохольского, що форма державного управління є «… зовнішнім виразом відповідних однорідних дій органів державної влади та їх структурних підрозділів чи служб, що мають управлінський характер і здійснюються в рамках наданих повноважень для реалізації функцій держуправління» [267, с. 26]. У свою чергу, О.П. Рябченко вважає, що форма виражає розвиток, засіб існування, позитивно чи негативно впливаючи на сутність управління: за рахунок стимулювання чи гальмування реалізації змісту, його розвиток. Водночас, зміст визначає форму, а сам зміст управління є комплексом внутрішніх ознак та властивостей (взаємопов'язаних між собою), суттєвих для ефективної характеристики управління [268, с. 19-20].

В. Колпаков, аналізуючи форми державного управління, стверджує, що влада зобов'язана не лише мати конкретні функції та повноваження, але й забезпечуватися ефективною системою, що призначена здійснювати реалізацію цих функцій та повноважень у відповідній практичній діяльності. Фактично, державна влада повинна бути виражена (представлена) конкретними діями. Автор наголошує, що чітке сприйняття змісту державно-управлінської діяльності можливе лише за умови, коли вона набуває необхідної форми. Отже, у загальному вигляді «форма управлінської діяльності» - це той або інший засіб зовнішнього вираження змісту такої діяльності [241, с. 198–199].

Д. Павлов «форму державного управління» визначає як волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), зовнішньо виражену дію, що здійснюється в межах режиму законності та його повноважень для досягнення управлінської мети [270, с. 62]. Схожої точку зору з формулювання визначення форми взаємодії притримується також З. Гладун [271, с. 94].

Цікавою є точка зору Ю. Битяка, який під «формою управління» вважає зовнішній прояв відповідних дій, здійснюваних ОВВ з метою рішення завдань, поставлених перед ними. Він наголошує, що процес виконання функцій та завдань знаходить свій юридичний прояв у певних формах. Форми управлінської діяльності складаються в процесі здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності та визначаються характером відносин у сфері управління [272, с. 135–136].

На думку Т. Коломоєць, «формою управління» є волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), зовнішньо виражена дія, що здійснюється в межах режиму законності та його повноважень для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій органів, їх структурних підрозділів та посадових осіб, спрямовані на реалізацію функцій управління та здійснюваних під час виконавчої діяльності [273, с. 105].

Як слушно стверджує В.В. Дудченко, поняття «форма» також можна визначити й через адміністративну діяльність органів НПУ [274, с. 126]. Так, наприклад, Є. Моісеєв визначає форму як однорідні за своєю правовою природою та характером групи адміністративних дій, завдяки яким міліція забезпечує ОГП та ОГБ, здійснює запобігання злочинності [275, с. 12]. Натомість, І.М. Зубач форму взаємодії визначає як «…спосіб, завдяки якому слідчі та співробітники кримінальної міліції контактують між собою під час своєї роботи із розкриття та розслідування злочинів» [276, с. 284].

Окремі автори вважають, що «форми адміністративної діяльності» - це однорідні за своєю правовою природою та характером групи адміністративних дій, завдяки яким міліція забезпечує ОГП та ОГБ, здійснює запобігання злочинності. Форми адміністративної діяльності зведені до двох основних груп: правові та неправові (організаційні) [277, с. 9].

Водночас, О.Д. Поліщук вважає, що форма взаємодії міліції з народними дружинами з ОГП – це «…передбачена нормами адміністративного права різного роду узгоджена діяльність працівників міліції та народних дружинників, що забезпечує оптимальні умови для підтримання належного рівня громадської безпеки…» [278, с. 61]. Крім того, на погляд І.В. Озерського, форма взаємодії передбачає час, тривалість та структуру заходів, їх специфіку проведення, методи і особливості взаємодії об'єкта та суб'єкта діяльності. Форма взаємодії виражає відповідні одноразові дії суб'єктів взаємодії організаційно-правового характеру. Він наголошує, що поняття форми взаємодії слідчого та органів дізнання має розумітися як «…способи офіційного та неофіційного співробітництва, основані на законі, що забезпечують узгоджений характер засобів та методів діяльності і доцільне їх поєднання у боротьбі зі злочинністю» [279, с. 539].

Таким чином, теоретична прогалина щодо визначення форми взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, що існує наразі, може бути усунута завдяки формулюванню авторського поняття цієї категорії, під час якого слід враховувати основні ознаки (особливості), що притаманні формам управління: 1) зовнішній прояв (відображення) здійснення відповідним органом своїх функціональних прав та обов'язків; 2) нормативно-правова урегульованість, що реалізуються в межах компетенції цих органів; 3) відображення основних закономірностей взаємодії; 4) обумовлюються метою та завданнями діяльності відповідного органу (її посадової особи), на досягнення яких вони спрямовані [263, с. 170].

Спираючись на вищевикладене, вважаємо, що при формулюванні визначення форм взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, окрім викладених вище загальних особливостей форм управління, необхідно врахувати ще такі: 1) відображають закономірності та особливості взаємодії, обумовлені її предметом та адміністративно-правовим статусом взаємодіючих сторін; 2) складаються із конкретно визначених, узгоджених за рядом факторів дій, що виконуються суб'єктами взаємодії для досягнення спільної мети.

На підставі проаналізованої вище наукової літератури та наведених нами особливостей вважаємо, що під категорію «форма взаємодії НПУ з МОВВ та

ОМС», на нашу думку, слід розуміти нормативно урегульований зовнішній прояв (вираження) функціонально-обумовлених заходів НПУ з МОВВ та ОМС, узгоджених за часом, місцем та засобами для досягнення спільної мети щодо забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

Величезний обсяг та різноманітність завдань, що ставляться перед органами управління, обумовлюють різноманітність форм управлінської діяльності, спрямованої на їхнє досягнення. Слід зазначити, що така різноманітність, вочевидь, стала визначальною у тому, що відсутня єдина наукова точка зору щодо форм взаємодії.

Доволі часто у юридичній літературі висловлюється точка зору про розподіл усіх форм управлінської діяльності на правові та неправові (організаційні). Зокрема, таку точку зору поділяє Ю. Битяк, зазначаючи, що хоча загальновизнаної класифікації форм управлінської діяльності і немає, проте, є певний схематичний варіант класифікації форм управлінської діяльності, зокрема: а) правові форми, що пов’язані із застосуванням та встановленням правових норм, зокрема, прийняття відповідних актів управління (нормативних та/або індивідуальних); б) неправові форми, що пов’язані з проведенням відповідних дій управлінського характеру, однак фактично не пов’язаних з виданням правових актів управління, зокрема, здійснення оргзаходів та проведення матеріально-технічних операцій [272, с. 138]. Окрім Ю. Битяка зазначеної точки зору щодо загальної класифікації форм управлінської діяльності на дві групи (правові та неправові) дотримуються й багато інших дослідників, лише пропонуючи деякі зміни всередині цих груп [241, с. 202; 270, с. 63; 273, с. 105; 275, с. 12 та ін.].

Загалом така класифікація може бути застосована і до форм взаємодії, адже вона також відбувається в межах здійснення управління суспільством і суспільними процесами. Однак, необхідно враховувати той факт, що управлінські

форми є зовнішнім проявом практичного здійснення функцій певного окремого суб'єкту управління і спрямовані на досягнення власної мети. У той час як форми взаємодії підпорядковані спільній меті, яка суттєво впливає на їхнє обрання.

Взаємодія – явище багатогранне та багатоаспектне і також може здійснюватися у різних формах. Крім того, різноманітність форм взаємодії обумовлюється варіативністю умов, в яких вона відбувається.

Враховуючи вищезазначене, цілком очевидно, що єдиного підходу до класифікації форм взаємодії у науці також не існує. Так, наприклад, В. Колпаков наводить доволі великий перелік форм взаємодії міліції з громадськістю, наприклад: спільний аналіз оперативної обстановки; лекції, бесіди, рейди, обходи, огляди; спільні наради, семінари та збори тощо [285, с. 30]. Однак, науковець зауважує, що це не виключний перелік і, враховуючи численні варіанти зв'язків між міліцією та громадськістю, його можна значно розширити [285, с. 30].

Ю. Кравченко, здійснюючи аналіз управління в ОВС, вказує, що форми взаємодії в ОВС в силу їхньої значної кількості доцільно скомпонувати в чотири умовних блоки: а) обмін інформацією; б) спільне розроблення рішень управлінського характеру; в) реалізація цих розроблених рішень; г) здійснення інших погоджених заходів, що не були передбачені письмовими рішеннями [286, с. 509].

Досить вдалою виглядає класифікація, запропонована Ю. Пивоваром. У своєму дослідженні в контексті співробітництва міліції і органів фінансового контролю він наводить наступні форми їхньої взаємодії: 1) обмін інформацією, яка становить обопільний інтерес, про різного роду порушення законодавства, події та факти, пов'язані з використанням державних коштів; 2) непроцесуальна консультативна допомога працівників контролюючих органів оперативним працівникам, слідчим; 3) обмін досвідом роботи, а також нормативно-правовими актами, методичними рекомендаціями, іншою інформацією щодо виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних із використанням державних коштів, зокрема, шляхом проведення спільних нарад, конференцій та семінарів; 4) обопільне залучення фахівців до участі в проведенні окремих контрольних

заходів; 5) проведення за інформацією одного із учасників, в межах своєї компетенції, заходів, спрямованих на виявлення та припинення правопорушень у сфері економіки; 6) планування та здійснення скоординованих заходів, спрямованих на виявлення та припинення правопорушень у сфері економіки; 7) проведення спільних досліджень проблем виявлення та припинення правопорушень у сфері економіки; 8) законотворча діяльність тощо [200, с. 47–48].

З урахуванням вищевикладеного, а також особливостей досліджуваного нами виду взаємодії вважаємо, що до основних форм взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС варто віднести:

1) обмін інформацією. Згідно зі ст. 1 Закону «Про інформацію», інформацією є будь-які відомості та/чи дані, що можуть бути збережені на матеріальних носіях чи відображені в електронному вигляді [287]. Інформація – надзвичайно важливе явище, яке, на наш погляд, є однією з тих рушійних сил, що змушують суспільство розвиватися. Адже саме інформація є одним із тих факторів, які надають можливість будь-якій соціальній системі, зокрема, системі взаємодії НПУ та місцевих органів влади, узгоджувати, координувати та спрямовувати взаємини своїх елементів таким чином, щоб результати її функціонування максимально відповідали поставленій меті. З цього приводу дуже влучно відзначає В. Афанасьєв, який пише, що інформація є специфічною формою взаємозв'язку, взаємодії компонентів системи, а також системи в цілому з оточуючими умовами [288, с. 244].

Злагоджений механізм обміну інформацією, у т.ч. тією, що становить певний оперативний інтерес, дозволяє вчасно виявляти та попереджати явища, процеси, дії, які становлять загрозу для громадської безпеки чи можуть призвести до порушення встановленого громадського порядку. Також обмін відграє вагому роль під час припинення небезпечних, шкідливих явищ, процесів чи протиправних дій, зокрема, тих, які містять ознаки злочину, подолання їхніх шкідливих наслідків, проведення оперативно-розшукових заходів, тощо.

В якості нормативно-правового підґрунтя інформаційної взаємодії виступають:

1) Закон України «Про Національну поліцію», де у ст. 9 закріплено, що НПУ забезпечує постійне інформування державних органів влади та ОМС, а також громадськості про свою роботу щодо захисту та охорони прав і свобод людини, запобігання злочинності, забезпечення публічного порядку та безпеки [93];

2) Закон України «Про місцеві державні адміністрації», в якому у п. 3 ст. 28 зазначено, що місцеві державні адміністрації можуть отримувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від органів державної влади та ОМС, їх посадових осіб, організацій, підприємств та установ незалежно від форм власності, громадських та релігійних організацій, політичних партій [105];

3) Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», де у п. 7 ст. 47 встановлено, що постійні комісії ради у питаннях, які належать до їхнього відання, та в порядку, визначеному законом, мають право одержувати від керівників органів необхідні матеріали і документи, також у п.п. 7-8 ст. 49 передбачено, що депутат може звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників державних органів. Орган або посадова особа, до яких звернено запит, повинні надати усну або письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою згідно з чинним законодавстом [111].

Окрім зазначених законів, положення щодо інформаційної взаємодії містяться і в Положенні про Національну поліцію, а саме:

- НПУ відповідно до покладених на неї завдань здійснює моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність поліцейської діяльності, інформує у порядку та спосіб, які передбачені законом, державних органів влади, ОМС, а також громадськість про здійснення держполітики у сфері запобігання злочинності, захисту та охорони прав та свобод громадян, інтересів суспільства та держави, забезпечення публічного порядку та безпеки (п.п. 41 п. 4);

- НПУ для виконання покладених на неї завдань має право отримувати в порядку, встановленому законом, від органів державної влади та ОМС, організацій,

установ та підприємств незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також громадян та їх об’єднань інформацію, матеріали та документи, що необхідні для здійснення завдань, покладених на неї (п.п. 2 п. 6) [97].

Закріплення зазначених положень, звичайно ж, має суттєве значення для налагодження інформаційного співробітництва НПУ та місцевих органів влади. Однак, вони, на нашу думку, не гарантують ефективної взаємодії, оскільки мають, так би мовити, однобічний та разовий характер. Тобто, така взаємодія ініціюється лише з ініціативи однієї сторони в разі виникнення у неї потреби (необхідності) в отриманні певної інформації. До того ж, орган чи посадова особа звертаються до інформаційного обміну, як правило, задля реалізації власної, а не спільної мети. Очевидно, що такі взаємини навряд чи можна назвати плідною співпрацею щодо підтримки спільного інформаційного поля. Відтак, можемо констатувати слабкість та недорозвиненість такої форми взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС як взаємний інформаційний обмін.

Вважаємо, було б доречно на законодавчому рівні передбачити обов’язок як НПУ, так і МОВВ та ОМС, створити надійний, постійно діючих механізм обміну оперативною та стратегічною інформацією з питань забезпечення громадської безпеки і громадського порядку. Також, на наш погляд, було б доцільно передбачити у відповідних нормативно-правових актах обов’язок проведення цими суб’єктами спільних інформаційних заходів щодо оповіщення громадськості про їхню діяльність та стан громадської безпеки і громадського порядку;

2) наступною формою взаємодії є розробка планів реалізації спільних заходів з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. Планування – не менш важлива форма взаємодії, ніж інформування, оскільки під час спільної розробки програм діяльності взаємодіючі сторони мають можливість більш ретельно опрацювати та передбачити кожен етап спільних дій, з тим, щоб максимально їх узгодити за часом, місцем, засобами та іншими суттєвими моментами, розподілити, так би мовити, ролі між учасниками взаємодії і не допустити можливих конфліктів, прогалин чи інших недоліків під час практичного здійснення спільних заходів. Крім того, детальний, ретельно

продуманий план спільних дій дозволяє раціонально та ефективно використовувати спільні ресурси.

У процесі планування доречно виділяти два напрямки: стратегічний (довгостроковий) та оперативний. Так, стратегічне планування має здійснюватися на певний значний проміжок часу з урахуванням загальної обстановки в сфері громадської безпеки та громадського порядку, що склалася у певній місцевості, і передбачати комплекс спільних заходів щодо її поліпшення та підтримки. Оперативне ж планування обумовлюється наявністю конкретних суттєвих обставин, таких як аварія чи катастрофа, стихійне лихо, масові заворушення, тощо, які вимагають від взаємодіючих сторін негайного вжиття спільних заходів щодо припинення деструктивних явищ як суспільного, так і природного характеру, та подолання викликаних ними негативних наслідків;

3) організація та проведення спільних нарад, переговорів конференцій тощо.

З наведених визначень чітко видно, що не варто недооцінювати важливість нарад, обговорень, переговорів як форми взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС.

Особливе значення нарад полягає у можливості спільного (колективного) обговорення актуальних проблемних питань. З цього приводу дуже влучною виглядає стара приказка про те, що «1 голова добре, а 2 краще». Проведення спільних нарад має ряд позитивних моментів, а саме: дозволяє акцентувати увагу на найбільш суттєвих проблемних моментах у сфері забезпечення громадської безпеки та громадського порядку; провести конструктивне обговорення з цього приводу, зокрема, заслухати доповіді керівників взаємодіючих органів та їхніх структурних підрозділів, а також доповіді та висновки спеціалістів з питань, що становлять предмет обговорення; намітити шляхи вирішення проблем тощо. Так, наприклад, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26 п. 1 п.п. 40), закріплено, що сільські, селищні, міські ради заслуховують інформацію керівників органів НПУ про стан законності, рівень запобігання злочинності, забезпечення ОГП та ОГБ, а також відповідні результати роботи на своїй території [**Error! Reference source not found.**11].

Наради можуть бути планові, тобто проводитися у певний визначений час

чи з певною періодичністю відповідно до розробленого і затвердженого плану, та позапланові (оперативні), обумовлені необхідністю негайного обговорення тих чи інших питань стосовно забезпечення громадської безпеки та громадського порядку у зв'язку із конкретними (непередбачуваними) обставинами.

Ініціюватися проведення спільної наради, на наш погляд, може як всередині системи взаємодіючими сторонами, так і ззовні, зокрема, з приводу завдань, поставлених перед ними вищими органами чи посадовими особами. Так, наприклад, в Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю», що наразі вже втратив чинність, у пункті 2 було доручення Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям за участю правоохоронних органів визначати населені пункти та місцевості, на територіях яких поширені факти бандитизму, вчинення інших тяжких злочинів, та тримати розвиток ситуації в них на особливому контролі [289].

Слід зазначити, що дана форма взаємодії тісно пов'язана з попередніми двома, адже, по-перше, на спільних нарадах чи обговореннях так чи інакше відбувається обмін інформацією: конкретними даними, міркуваннями, пропозиціями, баченням певних ситуацій та шляхів їхнього вирішення, тощо; а по-друге, на нарадах можуть обговорюватися питання стосовно основних, пріоритетних моментів, які слід передбачити у майбутньому плані чи внести у вже діючий у зв'язку з виниклими конкретними обставинами.

До того ж, з нашої точки зору, спільні наради дозволяють сформулювати більш чітке уявлення про компетентність та професіоналізм тієї чи іншої посадової особи взаємодіючих сторін. Адже нарада – це, так би мовити, «живе спілкування», не через якісь документи, коли взаємодіючі органи, в особі їхніх представників, мають змогу в процесі обміну думками, міркуваннями. поглядами, тощо оцінити рівень професійних знань та навичок (умінь) один одного і на підставі цього зробити певні висновки. Так, наприклад, сільські, селищні та міські ради мали право порушувати перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їхньої діяльності незадовільною [289];

4) наступною формою, яка є логічним продовженням попередньої, на наш погляд, має бути створення спільних робочих груп, а також відповідних координаційних комісій. Робочі групи являють собою тимчасові формування, які створюються із представників взаємодіючих сторін з метою вивчення існуючих в сфері забезпечення громадської безпеки та підтримки громадського порядку проблем, які мають особливий державний і громадський резонанс, а також вироблення і запропонування можливих шляхів їхнього вирішення.

Координаційна рада являє собою створений на добровільних засадах колективний орган, який утворюється на підставі рішення взаємодіючих сторін. Її завданнями є: сприяння конструктивній та продуктивній взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС; спостереження за механізмом взаємин взаємодіючих сторін для виявлення та усунення його недоліків, підвищення щільності та якості співпраці тощо. Також координаційна комісія повинна наділятися правом порушувати питання про прийняття певних нормативних актів чи внесення змін до вже існуючих, а також вжиття низки заходів із забезпечення громадської безпеки та громадського порядку;

5) безпосередня практична реалізація спільно запланованих заходів. Якщо вищенаведені нами форми взаємодії стосуються, так би мовити, теоретичних аспектів взаємодії, тобто напрацювання, обговорення та утвердження у вигляді планів теоретичного підґрунтя практичного здійснення певних заходів, то ця форма відображає спільні дії в частині вжиття заходів щодо попередження та припинення негативних явищ суспільного, техногенного чи природного характеру, а також ліквідації їхніх негативних наслідків. Враховуючи, що дана форма у певній мірі підсумовує результати попередніх форм взаємодії, злагодженість та ефективність спільної практичної діяльності у певній мірі є показником того, наскільки якісними та плідними є попередні форми, а саме: чи відповідає план дій існуючим реаліям, чи мають наради та обговорення необхідний позитивний ефект, чи відповідає нагальним потребам існуючий механізм інформаційного обміну тощо;

6) ще однією формою, яку необхідно, з нашої точки зору, віднести до основних, є спільне підведення підсумків результатів здійснюваної взаємодії. Значення даної форми полягає в узагальненні інформації, отриманої в процесі

взаємодії НПУ з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, її опрацюванні та формулюванні на її основі оціночних висновків щодо впливу зазначеної взаємодії на рівень громадської безпеки. Тобто дана форма взаємодії має аналітичний характер. Вона відбиває у собі як якість всього механізму взаємодії (загалом), так і ефективність роботи усіх її вищевикладених форм, розкриває їхні недоліки, прогалини, упущення, тощо. У процесі даної форми співпраці сторони встановлюють, наскільки результати їхньої взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку відповідають поставленим цілям і завданням;

7) також вважаємо, що доречно впровадити таку форму взаємодії як складання спільних звітів за її результатами та їхнє подання до вищих органів. Такі звіти мають стати основою (підґрунтям) для складання вищими органами уявлення про стан взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС в межах певної адміністративно-територіальної одиниці та вжиття, у зв'язку з цим, відповідних заходів щодо її вдосконалення.

Так, на нашу думку, має виглядати перелік основних форм взаємодії поліції з МОВВ та ОМС. Звісно, наведений нами перелік не претендує на виключність і може бути доповнений іншими формами, наприклад: обмін досвідом; проведення спільних інструктажів; спільне вивчення накопиченої практики з питань реалізації законодавства в сфері громадської безпеки та громадського порядку, вироблення на підставі цього спільних рекомендацій щодо його застосування та ін. Однак, наявність хоча б запропонованих форм може гарантувати більш-менш стабільну та продуктивну роботу механізму взаємодії.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що форми є обов'язковим елементом взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС та відіграють у ній не меншу роль, аніж напрями, принципи, методи тощо. А враховуючи різноманітність та, інколи, значну схожість форм взаємодії, до їхнього обрання слід підходити з особливою ретельністю, враховувати існуючі з цього питання науковий доробок та практичні досягнення. Адже вірне обрання форм взаємодії

суттєво полегшить процес взаємодії та пришвидшить досягнення поставленої мети (звісно ж, без втрати якості). І, навпаки, невідповідний рівень уваги взаємодіючих сторін до питань, пов'язаних з обранням форм, може призвести до низької ефективності взаємодії. А це, у свою чергу, може спричинити зниження рівня громадської безпеки та погіршення стану громадського порядку. Також вважаємо, що було б доцільно передбачити перелік основних форм взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС у спільній інструкції про порядок взаємодії.

Нарівні з формами для ефективної взаємодії НПУ з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування важливу роль відведено методам.

У найзагальнішому вигляді будь-який метод є «комплексом операцій чи прийомів теоретичного та/або практичного засвоєння (пізнання) дійсності; способом досягнення відповідного завдання» [290, с. 252]. З точки зору етимологічного значення, слово «метод» (від грец. Μέθοδος – «шлях через») розуміється як основа, порядок, спосіб; визначений шлях для ходу, досягнення чого-небудь, у вигляді загальних правил [291, с. 482]. Великий тлумачний словник сучасної української мови під методом розуміє «прийом або систему прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності» [231, с. 664].

Роль методу в будь-якій діяльності, у т.ч. НПУ, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, важко переоцінити. Утім від правильного вибору та застосування методу часто залежить успіх усієї діяльності. Однак, вибір і правильне застосування методу – справа досить складна. Метод сам собою не визначає цілковито успіх діяльності [292, с. 367]. Важливим є не лише метод, але й уміння його застосувати. Тому необхідно навчитися правильно вибирати та застосовувати конкретний метод за конкретної ситуації.

У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, заходи, що використовуються для досягнення поставленої мети та становлять сутність такої діяльності [293, с. 331]. Використовуючи дану теоретичну конструкцію, можна сформулювати визначення методів взаємодії НПУ, МОВВ та ОМС.

Це, на наш погляд, різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу поліції, МОВВ та ОМС та їхніх посадових осіб на процес забезпечення життєвих потреб та інтересів громадян конкретної території у даній сфері. Тобто методи взаємодії виявляють змістовний бік впливу на відміну від форм зовнішнього вираження цієї взаємодії. Вони і є волею територіальної громади, конкретизованої відповідним органом у межах наданих йому повноважень.

На нашу думку, слушною є градація методів за групами, а саме: адміністративні, організаційні, соціально-психологічні та економічні [292, с. 109]. Вважаємо, що у контексті взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС слід віднести організаційно-регулювальні методи, до яких входять такі основні підгрупи: адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, соціально-психологічні.

Вважаємо, що у процесі взаємодії НПУ з місцевими оганами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування використовується комплекс відповідних методів, під якими варто розуміти різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб на процес забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

Серед таких методів слід відзначити наступні: 1) прогнозування (наприклад, факторів негативного впливу на соціально-економічну та суспільно-політичну ситуацію на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці)); 2) планування (організаційне, функціональне та інше); 3) координації діяльності (органів в цілому чи їх структурних підрозділів, посадових осіб); 4) вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру); 5) погодження актів і рішень (досягнення консенсусу чи компромісу); 6) контролю за виконанням прийнятих рішень (у т.ч. взаємний контроль); 7) інформаційного забезпечення (попереднє, поточне, наступне); 8) інструктування (за наявності

знань чи досвіду, яких нема у контрагента); 9) делегування повноважень (за законом чи договором); 10) матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи фінансових коштів); 11) робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо).

Висновки до розділу 2

1. Нормативні засади взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС є визначеними у відповідних нормативно-правових актах норми права, які встановлюють основи діяльності й поведінки усіх вищезазначених учасників взаємодії у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

2. Правові норми, які регулюють окремі аспекти взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, доцільно класифікувати залежно від джерел походження на правові норми, що: 1) закріплені в законах України. Вони встановлюють та регулюють найважливіші аспекти взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС; 2) що містяться в актах Президента України, постановах і розпорядженнях КМУ, що мають нормативний характер і деталізують положення законів України; 3) відображених у наказах та інших відомчих нормативно-правових актах центральних та МОВВ, а також локальних актах (програмних документах) ОМС, що конкретизують норми права більш загального характеру з метою регулювання правовідносин у сфері взаємодії вказаних органів, а також створюють механізми їх реалізації.

3. Діяльність НПУ з МОВВ та ОМС здійснюється за допомогою тісної взаємодії за такими основними напрямами, як: інформаційно-аналітичний, правотворчий та правоохоронний (превентивна та правозастосовна діяльність), а також напрям ресурсного забезпечення та виховної діяльності.

4. Взаємодія між НПУ, МОВВ та ОМС відбувається відповідно до принципів, під якими слід розуміти систему керівних, фундаментальних (основоположних) засад, які визначають сутність та значення функціонування механізму взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, а також характеризують його зміст та особливості. Вказані принципи можна поділити на: 1) загальні (верховенство права, законність, дотримання прав та свобод людини, публічність (прозорість та відкритість), політична нейтральність, безперервність/систематичність); 2) спеціальні (плановість, системність, комплексність, доцільність, об'єктивність, раціональність, ефективність, компетентність та рівність сторін, оперативність).

5. Під «формою взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС» слід розуміти нормативно урегульований зовнішній прояв (вираження) функціонально-обумовлених заходів Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, узгоджених за часом, місцем та засобами для досягнення спільної мети щодо забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці). До основних форм взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС слід віднести: 1) обмін інформацією; 2) розробка планів реалізації спільних заходів; 3) організація та проведення спільних нарад, переговорів конференцій, тощо; 4) створення спільних робочих груп, а також відповідних координаційних комісій; 5) практична реалізація спільно запланованих заходів; 6) спільне підведення підсумків результатів здійснюваної взаємодії.

6. Під методами взаємодії Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування варто розуміти різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу НПУ з МОВВ та ОМС та їхніх посадових осіб на процес забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

7. У процесі взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких можна відзначити наступні: 1) прогнозування; 2) планування; 3) координації діяльності; 4) вироблення спільних рішень; 5) погодження актів і рішень; 6) контролю за виконанням прийнятих рішень; 7) інформаційного забезпечення; 8) інструктування; 9) делегування повноважень; 10) матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень; 11) робота з кадрами.

РОЗДІЛ 3.
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Зарубіжний досвід взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування

Україна, після проголошення незалежності з початку дев'яностих років долучилася до процесу європейської інтеграції в статусі молодої європейської країни. За роки співробітництва ЄС з Україною державна політика у сфері євроінтеграції України значно поглибилася, а її змістовна частина зазнала змін з огляду на підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [294, с. 33; 295, с. 91].

У зв'язку з цим, у сучасних умовах інтеграції України до європейського співтовариства виникає необхідність імплементації відповідних європейських і міжнародних стандартів у різні сфери життєдіяльності українського суспільства, у т.ч. й у сфері функціонування органів публічної влади (зокрема, Національної поліції, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). Вирішення завдання щодо визначення конкретних напрямків вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії цих органів, на нашу думку, не можливе без вивчення й аналізу відповідного зарубіжного досвіду у цій сфері. За таких умов виникає необхідність у дослідженні особливостей взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС у зарубіжних країнах.

Здійснюючи аналіз зарубіжного досвіду у досліджуваній сфері, варто погодитись з тим, що кожного разу, звертаючись до закордонного досвіду, ми не тільки намагаємося задовольнити свою цікавість. Головною метою порівняльних досліджень є намагання взяти у своїх колег кращий досвід,

зіставити результати діяльності, покращити свої власні справи у тій або іншій галузі або, навпаки, переконатися у правильності своїх зусиль [296; 297, с. 23]. Як слушно зауважив С.В. Медведенко, досвід інших країн є цінним джерелом інформації, яке не лише можливо, а й потрібно використовувати, відібравши найбільш вдалі та придатні для умов і особливостей нашої країни форми та методи [298, с. 159].

У цьому контексті підтримуємо позицію С.С. Вітвіцького, який спраедлио зазначає, що вивчення позитивного зарубіжного досвіду є виправданим і корисним з подальшим запозиченням вдалих напрацювань у цій сфері. Позитивний досвід зарубіжних колег може надати поштовх для подальших правових доробок з цих питань та допомогти в їх вирішенні, спираючись на зарубіжний досвід [336, с. 156].

З огляду на це, варто підкреслити, що Європейський кодекс поліцейської етики чітко закріплює положення про те, що поліція повинна бути організована таким чином, щоб сприяти хорошим зв'язкам поліції з громадськістю і, за необхідності, дієвому співробітництву з іншими органами, неурядовими організаціями, місцевими громадами та іншими представниками громадськості [299].

Дійсно, досвід провідних країн світу свідчить, що до першочергових завдань держуправління відноситься запобігання злочинності та охорона правопорядку. Вони покладаються, перш за все, на поліцію як спеціально створений для цього державою орган, а також на представницькі органи місцевої влади. Тому, для ефективного вирішення завдань щодо запобігання злочинності важливим є не лише злагоджена та швидка дія всіх органів та підрозділів поліції, але й ефективна їх взаємодія з представницькими органами місцевої влади [84, с. 76-77].

Розпочинаючи вивчення зарубіжного досвіду у досліджуваній сфері, необхідно констатувати, що наразі у всьому світі вироблені різні підходи та практики до організації взаємодії між органами поліції, місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Ці відмінності визначаються

історичними умовами розвитку та становлення, особливостями державного устрою, функціонування як поліції, так і МОВВ та ОМС тощо [300, с. 5].

Взагалі, необхідно констатувати, що європейські країни дотримуються загальноєвропейських стандартів діяльності поліції, проте кожна з них має власну історію становлення та розвитку правоохоронних органів, особливості менталітету місцевого населення, а відповідно й окрему специфіку взаємодії поліції з представницькими органами місцевої влади.

Так, наприклад, у Швеції така взаємодія спрямована на розвиток співпраці, комунікації та проблемно орієнтованої поліцейської роботи в поєднанні з основними ідеями залучення місцевих громад. Взаємодія відбувається у формі громадських зобов'язань як із боку поліції, так і з боку муніципалітету. Громадським зобов'язанням поліції є прислуховуватися до громадян та громади району обслуговування, розуміти прагнення людей відчувати себе в безпеці. Для цього поліція зобов'язана здійснювати заходи із: запобігання злочинності, посилення публічної безпеки, розширення участі громадян та місцевих громад у запобіганні злочинності та гарантуванні безпеки, що зміцнюватиме довіру до поліції. Безпосередньо ж громадські зобов'язання є частиною моделі управління поліції, що сприяє зміцненню й розвитку угоди про співпрацю між поліцією і муніципалітетом. Також вони спрямовані на більш ефективне запобігання злочинності, зростанню довіри, залучення громадян та місцевої спільноти до забезпечення правопорядку [36, с. 166].

Окремою формою взаємодії у Швеції є сусідський нагляд (сусідська варта), що передбачає те, що кожна особа, яка проживає в комуні, може допомогти забезпеченню безпеки та правопорядку, ставши контактним представником сусідської варти, яка працює разом із власниками нерухомості, поліцією, муніципалітетом.Члени сусідської варти підтримують контакти з іншими сусідами, допомагають стежити за житлом та територією загального користування (під'їзди, дитячі майданчики, гаражі тощо). Діяльність сусідської варти забезпечує широке залучення громадян до забезпечення правопорядку, допомагає знизити рівень злочинності в

житловому районі, підвищити безпеку і комфорт для місцевих жителів, підвищує рівень довіри між ними і до поліції. Члени сусідської варти надають підтримку та допомогу одне одному, постійно спілкуються як із контактним представником, так і з іншими учасниками та місцевими органами влади і звичайно поліцією [36, с. 167-168].

Група по партнерських зв'язках несе відповідальність за політику, ресурси, додаткові роботи та загальне здійснення робіт. Вона складається з власників нерухомості, об'єднання мешканців, представників поліції і муніципалітету, а також інших осіб [301].

Також у Швеції запроваджено систему EST (Effektiv samordning för trygghet – ефективна координація для гарантування безпеки), метою якої є скорочення і запобігання злочинності, гарантування безпеки шляхом раннього втручання, у момент виникнення проблем, або запобігання їм. Ця система передбачає організацію з обміну інформацією та співпрацю муніципалітету, поліції та рієлторських компаній завдяки системному підходу до запобігання злочинності [302].

Крім цього, у цій країні місцева влада та поліція використовують меморандум громадських угод, який є обіцянкою про майбутнє урегулювання проблемних ситуацій. Спочатку органи місцевої влади і поліція спілкуються з різними представниками та верствами населення (місцевими мешканцями, патрульними району, двірниками, продавцями, таксистами, листоношами, працівниками соціальних служб) для встановлення потреб різних категорій і груп громадян. Зібрана інформація аналізується та обговорюється на зборах представників поліції та місцевої влади, громади, після чого в результаті приймається рішення про подальші кроки для вирішення виявлених проблемних питань і розподіляються обов’язки відповідно до компетенції служб. Усі учасники працюють протягом року, дотримуючись обраної стратегії. Щомісяця відбуваються збори, де обговорюється наявна ситуація, підбиваються підсумки діяльності та плануються подальші кроки [36, с. 168-169].

У Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН, Німеччина) поліція має відповідні поліцейські структури на федеральному (загальнодержавному) рівні, а також територіальну (регіональну) поліцію Земель. Кожна із 16 федеральних Земель ФРН має власні земельні закони про поліцію, свої поліцейські служби, організація яких дещо відрізняється одна від одної у різних суб'єктах у зв'язку з тим, що, Землі вкрай відрізняються за розмірами та характером територій [303].

Доволі цікавою формою та засобом взаємодії поліції з представницькими органами місцевої влади та населенням є Німецький конгрес із запобігання злочинності (Deutscher praeventionstag – DPT), який, з одного боку, є найбільшою щорічною конференцією з теми запобігання злочинності та суміжних сфер у світі. З іншого – формує платформу для обміну інформацією, знаннями та міждисциплінарного діалогу між практикою профілактики правопорушень, дослідженнями і політикою в цій сфері разом зі своїм Інститутом прикладних досліджень у сфері профілактики (DPT – I) [304]. Вказаний конгрес залучає всі органи, діяльність яких пов'язана з профілактикою злочинності: органи влади, поліції, муніципалітети міст і районів, ЗМІ, політиків, зацікавлених громадських організацій та громадян тощо [36, с. 173].

Не менш важливою формою взаємодії поліції з представницькими органами місцевої влади та населенням у Німеччині є функціонування «добровільних поліцейських служб» (або «варт безпеки») як «частини поліцейської виконавчої служби», підставою для створення яких є угода між територіальною громадою і урядом землі, яка, водночас, врегульована як на законодавчому рівні країни, так й на рівні поліцейського законодавства земель. При тому, що відповідно до поліцейської доктрини ФРН, ця діяльність визначається як суспільна функція охорони спільної благополуччя та безпеки, а не як професійна. Представники вказаних «варт безпеки» мають повноваження стосовно обмеження деяких основних прав людини (вільного пересування, фізичної недоторканності, свободи), однак у Гессені та Баварії вони позбавлені права застосовувати заходи прямого примусу [305; 306].

На відміну від ФРН, у поліції Республіки Польща централізована модель управління. Це передбачає її пряме підпорядкування єдиному ЦОВВ, що уособлює Головний Комендант Поліції, який, у свою чергу, підпорядкований відповідальному за внутрішні справи у країні міністру [307].

У свою чергу, у Польщі на законодавчому рівні закріплене положення щодо можливості участі органів місцевої адміністрації в прийнятті рішень щодо підтримання правопорядку та публічного порядку, захисту безпеки людей, формування добровільних громадських формувань та гмінної (міської) сторожі. Системоутворюючим чинником для правової основи діяльності польської поліції є комплексні закони прямої дії, де визначено її адміністративну правосуб'єктність та основи для взаємодії з владними самоврядними інституціями. Так, Закон «Про поліцію» - це той єдиний законодавчий акт, який врегульовує загальні та основні аспекти діяльності поліції, у т.ч. взаємодію з органами публічної влади [84, с. 81]. Зокрема, ст. 1 даного закону передбачає, що одним з основних завдань поліції є, зокрема організація та ініціювання заходів, спрямованих на протидію скоєння правопорушень, а також явищам криміногенного характеру, та співробітництво у цій сфері з державними органами влади та ОМС [307].

Дійсно, чинна нормативна база у сфері діяльності поліції Польщі передбачає активну участь ОМС у забезпеченні ОГП. Для цього ОМС можуть формувати низку органів, діяльність яких спряована на забезпечення ОГП [300, с. 25]. Зокрема, стаття 3 Закону «Про поліцію» чітко закріплює, що ОМС виконують завдання у сфері ОГП та ОГБ [308].

Так, на рівні територіальної громади (гміни) може формуватися міська (гмінна) муніципальна поліція (стража) [309]. Водночас, вона не діє від поліції автономно, не дивлячись на фінансування та підпорядкування гмінної стражі ОМС. Наприклад, рішення щодо формування міської (гмінної) стражі має бути узгоджене з комендантом поліції воєводства, яке також необхідне під час призначення коменданта стражі. Крім того, комендант поліції воєводства повинен надавати допомогу воєводі у здійсненні нагляду за деякими аспектами

роботи гмінної стражі (зокрема, при застосуванні співробітниками стражі заходів фізичного примусу та вогнепальної зброї) [300, с. 25].

Закон «Про гмінні стражі» вказує і на необхідність їх взаємодії з органами поліції, для чого органи місцевого самоврядування можуть укладати з відповідним територіальним комендантом поліції угоди про співпрацю. До головних напрямів взаємодії відноситься: спільне здійснення заходів щодо забезпечення охорони правопорядку та публічної безпеки у місцях значного скупчення людей, під час проведення масових заходів (культурного, розважального, спортивного характеру), а також в інших громадських місцях; постійний обмін інформацією щодо загроз безпеці осіб, власності чи правопорядку, що виникають на відповідній території тощо [309].

Слід зазначити, що окрім керівництва підрозділами стражі органи місцевого самоврядування беруть також участь у формуванні керівництва поліції на місцевому рівні. Відповідно до Закону «Про поліцію», обов'язковим є отримання думки голови відповідних ОМС під час призначення місцевих комендантів поліції [308].

Польська поліція має також ряд новацій, метою яких є затвердження концепції «партнерство заради спокою» як своєрідної домовленості між державною та комунальною політикою у сфері забезпечення правопорядку в державі. Так, популярності набули групи самооборони «громадянська сторожа», створювані територіальними громадами Польщі через прагнення громади підтримати поліцію у сфері «превентивної боротьби зі злочинністю» («комунальної кримінальної превенції») [305; 306].

Сучасна стратегія діяльності польської поліції базується на постулаті необхідності активізації взаємодії з пересічними громадянами та владними інститутами для того, щоб разом здійснювати контроль над злочинністю та підвищити почуття безпеки людей у соціумі. Ясравим прикладом цієї взаємодії є вищезазначені «громадянські сторожі», що організовані у формі асоціацій (товариств) чи сформовані на основі рішення ради польських міст (гмін) [310; 305; 306].

До не менш важливого напряму взаємодії між ОМС та поліцією можна також віднести щорічне звітування територіальних органів поліції перед відповідними ОМС щодо стану боротьби зі злочинністю, публічного порядку та безпеки, та загалі всієї своєї діяльності (ст. 10 Закону «Про поліцію»). До того ж, у разі наявності загрози публічній безпеці чи порушення правопорядку керівники територіальних органів поліції повинні надавати відповідним ОМС інформацію на їх запит [300, с. 27].

До наступного напряму взаємодії поліції та ОМС можна віднести створення на рівні повіту комісій безпеки і порядку, що призначені для реалізації завдань голови повітового самоврядування (старости) з питань управління повітовими службами і підрозділами стражі щодо публічного безпеки та правопорядку громадян [311].

Безпосередньо у Данії існує 14 поліцейських округів разом із Фарерськими островами та Гренландією, у кожному з яких створено окружну раду з питань поліції, до складу якої входять керівник поліції та мери муніципалітетів, які є в складі округу. Окружна рада (що збирається не рідше 4-х разів на рік) обговорює та вирішує питання загального характеру щодо діяльності поліцейських сил і організацій у поліцейському окрузі, запобігання злочинності, а також співробітництва між поліцією і місцевою громадою (включаючи план співробітництва). Щорічно керівник поліції письмово звітує раді про виконану роботу. Рада з питань поліції може рекомендувати керівнику поліції, щоб поліція приділяла особливу увагу виконанню певних завдань, пов'язаних із підтриманням безпеки, миру і порядку в окрузі. Також рада інформує громадськість округу про діяльність поліції. Щороку керівник поліції готує план співробітництва між поліцією і муніципалітетами, іншими державними органами, зацікавленими організаціями, асоціаціями тощо. Після попереднього обговорення в окружній раді план співробітництва офіційно публікується (підтримується імідж поліції, шляхом здійснення дистанційного контролю діяльності поліції з боку громади). Налагодження співпраці із запобігання

злочинності між поліцією і муніципалітетами округу, соціальними органами, школами та громадами є одним з обов'язків керівника поліції [36, с. 173; 312].

Органи місцевої влади не тільки співпрацюють із поліцією, надають допомогу, а й виступають посередником між поліцією і громадянами. Щорічно проводяться незалежні опитування громадян щодо ефективності діяльності поліції, рівня довіри для визначення майбутніх планів та кроків. Також поліція регулярно аналізує співвідношення витрачених зусиль, часу та отриманого результату щодо різних ситуацій к округах та його окремих районах. Результати аналізу розглядаються на засіданнях консультативних груп громадян цих районів для визначення подальшого шляху вирішення проблемних питань (моментів). Тут використовується реактивна (адаптаційна) модель регулювання, яка дозволяє швидко та гнучко реагувати на зміни ситуації та враховувати специфіку конкретного району, чи менталітету, звичаїв громадян, інших особливостей. Це дозволяє уникнути розчарування будь-якої зі сторін, що витрачені зусилля не допомагають змінити ситуацію чи вирішити проблему. Використання такої моделі допомагає забезпечити і результати, і задоволення від їх отримання [36, с. 170-171].

Також у Данії, як і в деяких інших країнах, активно використовується такая форма взаємодії як сусідська варта (neighbourhood watch) для гарантування безпеки та запобігання правопорушенням. Цікавим досвідом є також використання поліцією аналізу співвідношення витрачених зусиль, часу та отриманого результату щодо різних ситуацій в округах та окремих районах на засіданнях консультативних груп, громадян цих районів для визначення подальшого шляху спільного вирішення проблемних питань (моментів). У правоохоронній діяльності Данії використовується реактивна (адаптаційна) модель регулювання, яка дозволяє швидко та гнучко реагувати на зміни ситуації й ураховувати специфіку конкретного району чи менталітету, звичаїв громадян, інших особливостей [36, с. 171-172].

Великобританія є країною, де взаємодія правоохоронних органів з представницькими органами місцевої влади є досить розвиненою та має багато

форм. Безпосередньо структуру поліції складають підрозділи поліції Англії, Північної Ірландії, Шотландії, Уельсу, а також Національні спеціальні поліцейські сили (Британська транспортна поліція, Цивільна ядерна поліція, Поліція міністерства оборони, Авіаційна служба національної поліції) [36, с. 176].

Дійсно, беручи до уваги широку автономію деяких частин Об'єднаного Королівства, наразі існує кілька правових режимів діяльності поліції. Отже, основним актом, що визначає роботу поліції Англії та Уельсу є Акт про поліцію 1996 р. [316], відповідно до якого вказані країни розділені на сорок одну територію, де функціонує відповідна територіальна поліцейська служба. Крім того, деякі поліцейські служби сформовані для столичного регіону та для міста Лондон [300, с. 14].

Після завершення у 2016 р. реформи системи управління поліцією із набуттям чинності Акту про реформу поліції та соціальну відповідальність 2011 р. [317] була запроваджена посада комісара з питань поліції та злочинності (на заміну територіальних поліцейських управлінь, що діяли до цього, виконуючи загальне керівництво і нагляд за кожним з територіальних підрозділів поліції), який обираються прямим голосуванням жителів відповідної території на чотирирічний термін, а основним його завданням є забезпечення дієвої діяльності поліцейської служби на закріпленій території тощо [317].

Для забезпечення публічного нагляду за їх діяльністю, а також з метою сприяння ефективному виконанню ними своїх завдань, ОМС, розташованих на території, де функціонує конкретна поліцейська служба, утворюються відповідні комісії з питань поліції та злочинності, до повноважень якої відноситься, зокрема, розгляд проєкту плану діяльності поліції та запобігання злочинності і внесення пропозицій до нього; розгляду та оцінка щорічного звіту комісара. Крім вказаних комісій з питань поліції та злочинності, взаємодія комісара з питань поліції та злочинності з ОМС здійснюється і в рамках Community Safety Partnership – партнерства громади задля безпеки, які об'єднують представників установ державного і муніципального сектору для профілактики та запобігання найсуттєвішим загрозам безпеці, що характерні для цього регіону. До них, як

правило, входять місцеві ради, служби поліції, установи охорони здоров’я тощо [300, с. 15-16; 318].

Також у Великобританії функціонує спеціальна поліція – група підготовлених добровольців, які підтримують місцеву поліцію та працюють разом із нею. «Спеціальними констеблями» можуть стати будь-які громадяни, представники різних професій, які пройшли спеціальну підготовку, мають такі ж повноваження, як і поліцейські, навіть носять таку ж форму, але працюють не більше 4-х годин на тиждень у місцевій поліції. Беручи участь у всіх аспектах діяльності поліції (відповідають на дзвінки, патрулюють, працюють у школах, надають допомогу в різних ситуаціях, контролюють та регулюють дорожній рух тощо), спеціальні констеблі є прямим зв’язком поліції і громади, адже самі є її представниками [36, с. 176-177; 319].

Для активного залучення населення як спеціальних констеблів запроваджено Employer Supported Policing (далі – ESP) систему підтримки роботодавцями поліції. Розвиваючи корпоративну соціальну відповідальність, поліцейська діяльність за підтримки роботодавців являє собою ефективне партнерство між роботодавцями, їх персоналом і поліцейською службою для підтримки добровольців поліції у виконанні їхніх обов'язків [36, с. 177; 320].

Не менш важливою формою взаємодії є функціонування поліцейських волонтерів (Police Support Volunteers, PSV), тобто цивільних добровольців, які витрачають свій час на допомогу у виконанні завдань, які доповнюють обов'язки, що виконуються працівниками поліції, що допомагає звільнити офіцерів і поліцейський персонал для виконання більш ключових оперативних обов'язків. Функціями добровольців є як надання послуг по боротьбі зі злочинністю та адміністративної діяльності, так і відстеження повідомлень про злочини та інциденти з представниками громадськості. Діяльність поліцейських волонтерів приносить значну користь поліцейській службі і місцевим громадам [36, с. 178].

До того ж існує мережа Neighborhood Watch and Home Watch Network (NHWN), що об'єднує сусідів, створюючи сильні, доброзичливі спільноти, зменшуючи рівень злочинності та антигромадської поведінки. Мережа надає

учасникам можливість підтримувати і розвивати міцні робочі стосунки на всіх рівнях – національному, силовому і місцевому – для того, щоб сприяти спільній меті із запобігання злочинності та забезпечення безпеки людей в їхніх громадах. NHWN тісно співпрацює з Національною радою начальників поліції, Асоціацією поліцейських і Коледжем поліції [36, с. 178-179; 321].

Система управління поліцією у Північній Ірландії та Шотландії дещо відрізняється Англії та Уельсу. Зокрема, розподілу на окремі поліцейські території там немає, і кожна з цих частин Великої Британії має свою уніфіковану поліцейську службу. Наприклад, загальне керівництво та нагляд за діяльністю поліцейської служби Північної Ірландії здійснює Рада з поліцейської діяльності, куди входять громадяни, що призначені міністерством юстиції, а також представники місцевої законодавчої асамблеї. Основним завданням Ради є забезпечення ефективності та законності діяльності поліцейської служби. Наразі територія Північної Ірландії поділена на 11 поліцейських округів, у кожному з яких створені партнерства із поліцейської діяльності та безпеки громади, куди входять представники місцевих рад, що розташовані на його території, а також члени громадянського суспільства. Тому, безпосередньо зазначені партнерства виступають в якості головного механізму, який забезпечує взаємозв'язок між поліцією та органами місцевого самоврядування [300, с. 16-17; 322].

У Шотландії загальне керівництво і нагляд за діяльністю поліцейської служби здійснюється Шотландським управлінням поліції, що формується Урядом, а основним актом у сфері діяльності поліції Шотландії є Акт про реформування поліції та пожежної служби 2012 р. [323]. У порівнянні зі схожими законодавчими актами Англії, Уельсу та Північної Ірландії, шотландський акт закріплює значно більше механізмів взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування. У ньому міститься окремий розділ, що присвячено роботі поліції на місцевому рівні, де закріплюється обов'язок головного констебля поліцейської служби Шотландії відносно вжиття всіх заходів задля забезпечення поліцейської діяльності на всіх територіях, що підпорядковані ОМС. До того ж, обов'язковою є консультація головного констебля з відповідним ОМС під час

призначення констеблів, що виконують керівництво місцевою поліцією. Також цей акт чітко закріплює обов'язок керівника місцевої поліції залучати відповідний ОМС до визначення цілей і пріоритетів діяльності поліції на закріпленій території. ОМС також обов'язково залучається і до розроблення місцевого плану роботи поліції [300, с. 18].

Поліцейську діяльність в Іспанії здійснюють Національна поліція та Цивільна гвардія. Обидві установи входять до структури МВС. Національна поліція є озброєним цивільним інститутом, місією якого є захист вільної реалізації прав, свобод і безпеки громадян на всій території країни. Управління й організація діяльності органів та підрозділів поліції Іспанії побудовані за ієрархічним принципом. До складу Національної поліції входять Головне управління поліції та 20 територіальних поліцейських підрозділів [36, с. 183].

Програма участі громадян здійснюється за допомогою призначених у кожному поліцейському відділку співробітників (делегатів по участі громадян), які координують та реалізують визначені завдання, підтримують постійний діалог із громадянами шляхом регулярних зустрічей та індивідуальних контактів. Залежно від конкретних населених пунктів плани участі відрізняються. Взаємодія також відбувається шляхом отримання інформації від громадян із використанням сучасних технологій. Закріплені співробітники, виконуючи завдання, здійснюють різні заходи, спрямовані на зміцнення зв'язків із громадськістю, програми та виступи на телебаченні та радіо, публікації, дні відкритих дверей, круглі столи, зустрічі, інші заходи. Взаємодія поліції Іспанії з населенням відбувається у формах, характерних для інших європейських країн. Прикладом для запозичення може слугувати діяльність підрозділів із надання допомоги іноземним туристам, а саме наявність перекладачів-інформаторів, які допомагають туристам та іншим іноземцям у скрутних ситуаціях [36, с. 184-186].

У Франції на національному рівні діє 2 головних правоохоронних органи: Національна жандармерія і Національна поліція, що підпорядковані МВС. До того ж, законодавство Франції передбачає активну роль ОМС в охороні публічного

порядку на певній території. Так, мер, відповідно до Генерального кодексу місцевого самоврядування, визнається представником держави у департаменті, до завдань якого відноситься виконання заходів щодо підтримання публічної безпеки, з метою здійснення яких, мери уповноважені формувати спеціалізовані ОМС, діяльність яких спрямована на забезпечення ОГП та ОГБ [300, с. 22; 325].

Наразі у Франції діє три види органів правоохоронної діяльності: 1) муніципальна поліція; 2) сільська охорона; 3) служба нагляду за дорогами. Взаємодія між ОМС та Національною поліцією у сфері поліцейської діяльності відбувається безпосередньо через діяльність муніципальної поліції. Так, у випадку, якщо штат муніципальної поліції перевищує п’ять осіб, згідно з Кодексом внутрішньої безпеки, обов’язковим є укладення угоди про координацію дій між органами безпеки держави та муніципальною поліцією. Така угода передбачає можливість участі представників муніципальної поліції та національної поліції в охороні публічних заходів, обмін інформацією у сфері забезпечення публічної безпеки та протидії протиправним діям та ін. Сторонами такої угоди виступає мер комуни та представник держави у департаменті [326].

До не менш важливого напрямувзаємодії можна віднести місцеві угоди у сфері безпеки та місцеві ради з питань безпеки і попередження правопорушень. Такі угоди укладаються представниками ОМС, державних органів влади на місцях (насамперед – префектом, що є місцевим представником МВС, якому підпорядковуються у т.ч. місцеві підрозділи Національної жандармерії та Національної поліції) та іншими сторонами, що зацікавлені у забезпеченні публічної безпеки та правопорядку, а також у протидії злочинності у громаді [300, с. 23] .

Безпосередньо структура сучасної поліції Бельгії, після проведення реформи поліції з прийняттям Закону «Про організацію інтегрованої поліцейської служби, структурованої на два рівні» від 07.12.1998, складається з федеральної та місцевої поліції, разом забезпечуючи функціонування інтегрованої поліції. Вказані 2 рівні поліції є автономними та залежать від різних органів влади. Ключовим принципом

діяльності поліції Бельгії є робота поліції на рівні спільноти, що закладається в основи підготовки майбутніх працівників поліції [327].

Структуру місцевої поліції Бельгії складають 196 підрозділів, з них 50 обслуговують територію одного міста або зону (район) міста, а 146 обслуговують кілька міст або районів міста. Місцева поліція забезпечує на території обслуговування виконання базових функцій поліції, серед яких здійснення завдань адміністративної та судової поліції. До зони обслуговування поліції входить одна або декілька громад (муніципалітетів) [328, с. 136].

Якщо зона обслуговування поліції складається з кількох громад, то в такому випадку вона управляється поліцейською радою, до складу якої входять мер міста або мери міст, якщо їх декілька, представники громад, згідно з кількістю населення, але не менше 1-го представника від громади. Після обрання члени поліцейської ради приймають присягу перед президентом поліцейської колегії. Бюджет місцевої поліції ухвалюється радою громади відповідної зони. За обставин, коли сил місцевої поліції недостатньо, бургомістр може викликати федеральну поліцію з метою допомоги для підтримання або відновлення громадського порядку. Підрозділ (поліцейський корпус) очолює начальник поліції, який призначається на посаду королем за поданням ради громади або поліцейської ради і відповідає за реалізацію політики місцевої поліції, що здійснює організаційні заходи та надає завдання місцевому поліцейському корпусу, який перебуває під керівництвом мера. Рада громади або поліцейська рада відіграє важливу роль у діяльності поліції, оскільки вона: визначає штат персоналу; призначає поліцейських зі складу кандидатів, визнаних придатними відбірковою комісією, інших категорій працівників (адміністративний, логістичний, технічний персонал) тощо. Начальник поліції присутній на засіданнях ради громади або поліцейської ради [36, с. 161-162].

Визначальною для бельгійської поліції є підхід «поліцейська діяльність на рівні громади», направлений на інтеграцію поліції в спільноту, служінню громадянам та спільний з громадами пошук рішень, з урахуванням місцевих

особливостей для забезпечення правопорядку [329]. Сама діяльність поліції Бельгії базується на 5 головних принципах:

1) зовнішня орієнтація поліція – означає, що поліція перебуває всередині суспільства як його частина та, відовідно, не налаштована проти нього. Вона може діяти ефективно тільки інтегруючись у суспільство, спільноту, для чого вирішальне значення мають присутність, постійність і обмін. Це, у свою чергу, дозволяє визначити, що її щоденна діяльність пов'язана з безпекою та якістю життя в суспільстві, і в кожній конкретній громаді, у результаті чого поліція своєчасно і належним чином реагує на ситуації та може їх передбачати;

2) виконання завдань та вирішення проблем – реалізується через проблемно орієнтований підхід до гарантування безпеки та означає, що люди та поліція не просто реагують на інциденти, а діють відповідним чином. Поліція зобов'язана визначати причини проблем і намагатися цілеспрямовано їх усувати [329];

3) партнерство – усвідомлення поліцією того, що не тільки вона несе відповідальність за гарантування безпеки та якості життя. Цей принцип базується на переконаності в тому, що варто працювати разом із місцевою громадою, оскільки безпека та якість життя з'являються тільки завдяки спільній роботі всіх ланок, де кожен партнер формує ланку глобального та комплексного підходу;

4) відповідальність (підзвітність) – поліція відповідає та звітує перед громадою за свій внесок у забезпечення потреб громади в безпеці та якості життя;

5) компетентна участь (розширення прав і можливостей) реалізується через створення можливостей як для поліцейських служб, так і для населення спільно вирішувати питання безпеки, якості життя, надання послуг та забезпечення правопорядку, а також критично ставитися до виконання власних завдань та способів їх виконання [36, с. 162-163; 330; 331].

Окрім цього, у Бельгії надають допомогу поліції в охороні громадського порядку (особливо в зимовий час) поліцейські волонтери – молодь, яка планує прийти на службу в поліцію, пенсіонери або свідомі громадяни. Також, на місцевому рівні в Бельгії взаємодія поліції та місцевої громади відбувається завдяки «діалогу-кафе». Так, у районах міста або маленьких містечках

відповідальні районні інспектори (дільничні поліцейські) за необхідності, але регулярно проводять зустрічі з місцевими жителями, представниками місцевої громади для обговорення проблем, пропозицій щодо їх усунення, вирішення питань безпеки. Такі зустрічі відбуваються в неформальній обстановці, у будь-якому зручному місці, наприклад, кафе, де можуть бути присутніми як органи місцевої влади, так і керівництво поліції. За результатами цих зустрічей під час обговорень відбувається швидке прийняття рішень, узгодження дій і розподіл завдань за повноваженнями між відповідальними службами. Окрім того, зустрічі в такому форматі дозволяють поліцейському бути ближче до громади, а громаді сприймати працівників поліції як своїх членів [36, с. 163-164].

Головна особливість роботи поліції у США це те, що фактично відсутня її єдина система. Проте, правоохоронні органи, які функціонують на різних рівнях (федеральний, штат, округ, громада), діють доволі автономно, підпорядковуючись відповідним місцевим органам влади, а не одне одному. Тобто, фактично департамент поліції на рівні міста підпорядковується, формується і фінансується ОМС, що обумовлює високий рівень взаємодії між ними. З огляду на це, начальним напрямом такої взаєодії виступає формування ОМС керівництва поліції. Єдиний встановлений порядок організації поліцейських департаментів у США відсутній, проте зазвичай очолює їх начальник поліції, який призначається органами міської влади. До того ж, розділення оперативного та стратегічного керівництва департаментом поліції характерно для великих міст країни. Вказаний напрям покладається на комісара поліції, який зазвичай є цивільною особою, що відповідає за створення політики у правоохоронній сфері, визначення пріоритетних цілей діяльності поліції; інший – на керівника поліції, що відповідає безпосередню за реалізацію покладених на департамент завдань. Водночас, безпосенредньо посада комісара відповідає за відповідність стратегічних цілей департаменту поліції загальній політиці ОМС у правоохоронній сфері [300, с. 6].

У процесі реалізації своїх повноважень у правоохоронній сфері, постає потреба й в інших формах взаємодії з ОМС. Найбільш поширеним способом

залучення ОМС до роботи у сфері забезпечення публічної безпеки та профілактики правопорушень є практика community policing, яка вперше була реалізована безпоередньо у США у 80-х роках XX ст. Департамент юстиції США визначає 3 основні складові community policing: 1) партнерство в громаді – співробітництво поліції з населенням і організаціями, яким вона служить, для формування відповідей на проблеми та покращення довіри до органів поліції; 2) організаційні перетворення – забезпечення відповідності вимогам партнерства у громаді безпоередньо структури, інформаційного та кадрового забезпечення, управління та дієве вирішення проблем; 3) вирішення проблем – процес систематичного та ефективного аналізу виявлених проблем для формування ефективних рішень [332, с. 593].

Варто погодитися з тим, що у Сполучених Штатах Америки існує два основні рівні взаємодії поліції та органів місцевого самоврядування. З одного боку, має місце підпорядкування поліції владі міста, що обумовлює широкі контрольні функції міської ради та мера стосовно правоохоронців та наявність значного переліку важелів впливу на них, передусім – фінансових. З іншого – практика community policing забезпечує партнерство поліції з іншими міськими службами у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку. Водночас, слід мати на увазі історичні особливості формування системи функціонування поліції США: поліцейські служби у багатьох містах формувалися «знизу» як напівофіційні органи самоорганізації громадян для підтримання порядку, що й зумовлює різноманітність підходів до функціонування поліцейських служб у різних частинах держави. До того ж, варто пам’ятати про надзвичайно високий рівень децентралізації правоохоронних органів, враховуючи федеративний устрій США [300, с. 13].

Як слушно підкреслює С.В. Медведенко, взаємодія поліції з громадськістю (у т.ч. з представниками місцевих органів) в США характеризується активною співпрацею розвиненої системи сусідського нагляду, забезпечення зближення поліції та населення через закріплення патрульних поліцейських за відповідними ділянками, організація служби таким чином, що патрульні більшу частину

робочого часу спілкуються з місцевим населенням; реалізація програми допомоги жертвам злочинів, створення групи реагування на дитячі травми, забезпечення безперешкодного спілкування з особами з вадами слуху [36, с. 192].

Враховуючи викладене вище, можна зробити висновок, що зарубіжний досвід взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування є доволі різним, має велику кількість відповідних напрямів, форм та методів. У кожної країни є власні підходи до вирішення питань щодо забезпечення правопорядку.

На нашу думку, запозичення зарубіжного досвіду стане важливим фактором, який дозволить не лише удосконалити національне законодавство у сфері взаємодії НПУ з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, але і суттєво скоротить час та сили, необхідні для його розроблення. Виходячи із цього, пропонується привести вітчизняне законодавство до відповідних вимог, що висуваються, перш за все, до країн – членів Європейського Союзу у цій сфері. Вважаємо, що адаптація чинного законодавства України відповідно до досвіду країн ЄС має відбуватись таким чином, щоб зберегти позитивні надбання національної системи права [333, с. 26-27].

Аналіз зарубіжного досвіду щодо взаємодії поліції з МОВВ та ОМС свідчить про доцільність звернути увагу на такі надбання з досвіду інших країн світу: прийняття законодавчих актів, які забезпечують право громад самостійно формувати правоохоронні органи на власній території (США); складання місцевих планів поліцейської діяльності (Великобританія); функціонування місцевих рад з питань безпеки та попередження правопорушень (Франція); запровадження комісій безпеки і порядку для забезпечення ефективної взаємодії територіальних органів поліції з територіальними управліннями органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (Польща), а також створення місцевих добровільних формувань, впровадження механізму народного контролю за роботою поліції, реалізація програм у сфері профілактики правопорушень із застосуванням практик community policing тощо.

3.2. Шляхи підвищення ефективності взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в сучасних умовах

Суспільство є динамічною формацією, воно ніколи не перебуває в сталій формі, навпаки постійно змінюється. Останні десятиліття характеризуються видатними досягненнями науки та блискавичним розвитком технологій. Одночасно з науково-технічним прогресом спотерігається прискорення ритму життя, інформаційна завантаженність, що, у свою чергу, призводить до зниження моральності, духовного розвитку спільноти, громади, суспільства. З огляду на це, надзвичайно важливою є діяльність держави, яка, виконуючи свої функції, повинна забезпечувати розвиток і процвітання свого народу, дбати про нього, гарантуючи безпеку й порядок, контролювати непорушність прав і свобод людини, зміцнювати громадянську злагоду в країні, надавати можливість і спонукати людей до всебічного розвитку їхньої особистості, сприяти збереженню моральних цінностей [36, с. 193-194].

На цьому шляху взаємодія правоохоронних органів, зокрема Національної поліції України, із МОВВ та ОМС є надважливою та вагомою складовою, оскільки їх ефективна взаємодія між собою поліції сприяють безпечному середовищу на місцях.

Для досягнення такої мети слід здійснити низку кроків з удосконалення правових та організаційних засад взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС.

Так, наприклад, як ми вже зазначали у попередніх підрозділах, механізм НПУ з МОВВ та ОМС у сфері протидії торгівлі людьми, закріплений Порядком взаємодії суб’єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, затверджений постановою КМУ від 22.08.2012 № 783 [213]. Завдання із забезпечення взаємодії цих суб’єктів покладаються на відповідний структурний підрозділ місцевої держадміністрації (як місцевого органу виконавчої влади) та відповідальну посадову особу, що визначаються згідно з Порядком встановлення

статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, схваленим постановою КМУ від 23.05.2012 № 417 [214].

З метою покращення системи протидії торгівлі людьми, покращення дієвості виявлення осіб, що скоюють злочини, що пов'язані з торгівлею людьми, а також забезпечення захисту прав осіб, які постраждали від таких злочинів, та надання їм допомоги, розпорядженням КМУ від 14.07.2021 № 800-р було схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 р., відповідно до якої:

- майбутня Державна цільова програма повинна передбачати, серед іншого, запровадження електронної інформаційної взаємодії з державними органами (у т.ч. Національної поліції та місцевих органів виконавчої влади), ОМС, організаціями, установами, підприємствами чи з метою спрощення процесу надання відповідних послуг, необхідний особам, що постраждали від цих злочинів;

- проблему торгівлі людьми та захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми, передбачається розв'язати, зокрема, шляхом проведення інформаційно-просвітницької роботи (соціологічних досліджень та інформаційних кампаній) із залученням суб'єктів взаємодії, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (у т.ч. НПУ, МОВВ та ОМС), з використанням сучасних каналів комунікації, для підвищення рівня усвідомлення проблеми торгівлі людьми, рівня поінформованості населення, сприяння самоідентифікації осіб, які постраждали від торгівлі людьми;

- виконання Програми дасть змогу посилити взаємодію і співпрацю всіх суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (у т.ч. НПУ, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) [215].

З огляду на вищезгадане, необхідно зауважити, що відповідно до п. 2 розпорядження КМУ від 14.07.2021 № 800-р проект Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 р. мав бути розробленим та поданим КМУ у тримісячний строк після схвалення зазначеної Концепції, тобто до 14.10.2021. Як бачимо, термін виконання цього заходу було порушено більше

ніж на один рік. Однак, найголовнішим постає той факт, що вказана Державна цільова соціальна програма на цей час досі не затверджена урядом. Наразі у мережі Інтернет доступний лише неофіційний текст проєкту такої Програми [216].

Стан незатвердженості Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на наступні 5 років, на нашу думку, створює суттєві перепони для удосконалення протидії торгівлі людьми, посилення міжвідомчої взаємодії суб'єктів такої протидії, підвищення ефективності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у реагуванні на випадки торгівлі людьми тощо. У зв'язку з цим, ми вважаємо, що вкрай необхідно пришвидшити затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на наступні 5 років шляхом прийняття відповідного розпорядження КМУ з метою виконання п. 2 розпорядження КМУ від 14.07.2021 № 800-р «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 р.», де обов'язково варто передбачити норми щодо взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, у т.ч. НПУ, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, слід нагадати, що законодавець у ст. 22 Закону передбачив необхідність розроблення на державному рівні Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, який має затверджуватися КМУ [225]. Однак, хотілося б зауважити, що наразі такий план досі не розроблено та не затверджено, не дивлячись на те, що з моменту набрання чинності вказаного Закону «Про критичну інфраструктуру», де передбачено відповідне положення, минув майже один рік.

Враховуючи останні події, що відбулися протягом 2022 року в нашій країні через повномасштабне вторгнення РФ в Україну, внаслідок чого зазнало пошкоджень та руйнувань низка об'єктів критичної інфраструктури, вважаємо що вкрай потребує пришвидшення розроблення та затвердження Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури шляхом прийняття відповідного підзаконного акту Уряду України з метою виконання пункту ст. 22 Закону «Про критичну інфраструктуру», де обов'язково

необхідно закріпити детальні положення щодо взаємодії між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури, у т.ч. НПУ з МОВВ та ОМС.

Не менш важливими у цьому контексті є особливості взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС в умовах сучасних загроз і викликів. Зокрема, враховуючи встановлення на всій території України карантину та режиму НС для протидії поширенню хвороби COVID-19, що спричинена коронавірусом SARS-CoV-2, а також проведення на Сході України операції об'єднаних сил (до цього антитерористичної операції) та введення в Україні воєнного стану як наприкінці 2018 року, так й безпосередньо з 24 лютого 2022 року у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією Російської Федерації проти України.

Як ми вже зазначали вище, у сучасних умовах нових загроз та викликів повноваження, характерні для органів місцевої влади, можуть виконувати як відповідні військово-цивільні адміністрації, так й військові адміністрації. Однак, слід зауважити про наявність недосконалості правової регламентації взаємодії органів Національної поліції України як з відповідними військово-цивільними адміністраціями, так й військовими адміністраціями.

Зокрема, наразі досі відсутній коплексний законодачий акт, який би детально визначав організацію, повноваження і порядок діяльності військових адміністрацій, оскільки на сьогоднішній день ці питання, як ми вже зазначали у попередніх підрозділах, передбачені навіть не розділом, лише окремими статтями в Законі України «Про правовий режим воєнного стану», що в сучасних умовах останній подій є, на нашу думку, неприпустимим. Такий висновок виходить, насамперед у зв'язку з тим, що на практиці вже під час запроадження воєнного стану через широкомасштабну військову агресію РФ проти України після 24 лютого 2022 року, доволі часто виникали питання щодо порядку формування та функціонування новостворених тимчасових державних органів – військових адміністрацій в умовах обмеженого часу через наявність екстримальних ситуацій завдяки військовим подіям.

Враховуючи доволі обмежений зміст положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що стосуються діяльності ВА, відповідним уповноваженим особам доводилося брати за основу положення норм Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Вважаємо таку ситуацію в умовах широкомасштабної військової агресії проти України під час воєнного стану неприпустимою, що на практиці призводить до нерозуміння та помилкових дій під час створення та функціонування відповідних ВА. З метою усунення такої прогалини, на нашу думку, необхідно найближчим часом розробити та прийняти окремий Закон України «Про військові адміністрації», в якому визначити організацію, повноваження і порядок діяльності військових адміністрацій, а також окремо закріпити норми про їх взаємодію з правоохоронними органами (у т.ч. й з Національною поліцією України).

Безперечно у разі прийняття вказаного закону доцільно також внести відповідні зміни й до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», де залишити норму щодо визначення ВА, додавши у поняття положення щодо їх тісної взаємодії з правоохоронними органами (у т.ч. НПУ), але при цьому також передбачивши окрему норму про те, що організація, повноваження і порядок їх діяльності визначається окремим Законом України «Про військові адміністрації». Також, на наш погляд, доцільно передбачити у статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» серед перелічених суб'єктів окремо й правоохоронні органи (у т.ч. НПУ) з метою законодавчої регламентації положення щодо їх сприяння діяльності військового командування та ВА у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

Крім того, вважаємо, що більш правильним та чітким було б визначення серед повноважень як ВА у чинному Законі України «Про правовий режим воєнного стану», так й ВЦА у Законі України «Про ВЦА» питань щодо сприяння діяльності органів і підрозділів НПУ, заслуховування інформації керівників органів і підрозділів НПУ про стан законності, рівень протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку та результати діяльності на закріпленій

території, вирішення разом з відповідними органами і підрозділами НПУ питань зі створення ефективних умов для служби та відпочинку поліцейських. Аналогічно з цим, необхідно законодавчо визначити положення щодо взаємодії як НПУ взагалі, так і дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад зокрема, у процесі своєї діяльності з ВЦА та ВА у разі їх створення.

Окремо хотілося б акцентувати увагу на вдосконаленні питань щодо взаємодії НПУ під час виконання завдань територіальної оборони та руху опору. Наразі законодавчо визначено, що до завдань територіальної оборони відноситься, зокрема, здійснення заходів з тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів НС та/або ведення воєнних (бойових) дій. Однак, вважаємо, що такі завдання повинні здійснюватися разом з НПУ, про що варто закріпити положення у законодавстві, що регламентує організаційно-правові засади національного спротиву.

Також, законодавчо закріплена можливість участі територіальної оборони та руху опору у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах, на нашу думку, не повній мірі та обсязі розкриває основну мету національного спротиву щодо підвищення обороноздатності держави, надання обороні України всеохоплюючого характеру на визначеній місцевості. Вважаємо, що таке завдання має передбачати участь у забезпеченні заходів, спрямованих на виявлення правопорушень, їх припинення, а також усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічної безпеки та порядку, що виникли внаслідок учинення цих правопорушень в населених пунктах разом з Національною поліцією. Саме таке формулювання доцільно закріпити у законодавстві, що регламентує організаційно-правові засади національного спротиву.

Не менш важливим у цьому контексті вбачається внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують діяльність НПУ, щодо визначення додаткових повноважень НПУ під час виконання завдань територіальної оборони та руху опору, зокрема таких: 1) участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, що впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору; 2) участь у плануванні територіальної оборони та

створенні системи управління територіальною обороною; 3) здійснення підготовки підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час виконання завдань територіальної оборони; 4) підтримання взаємодії з іншими силами безпеки та силами оборони під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони; 5) участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, забезпечує участь у них підпорядкованих органів та підрозділів; 6) проведення обов'язкової спеціальної перевірки кандидатів на посаду командирів добровольчих формувань територіальних громад.

До того ж, надважливим є узгодження всіх норм чинного законодавства у сфері взаємодії правоохоронних органів з МОВВ та ОМС із Конституцією України та між собою. З огляду на це, з метою вдосконалення нормативно-правової бази щодо механізмів взаємодії МОВВ та ОМС з НПУ на місцевому рівні, вважаємо необхідним:

1) усунути наявні прогалини та протиріччя в чинній нормативно-правовій базі з досліджуваних питань, зокрема в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» для розширення місця та ролі цих органів у правоохоронній діяльності на місцях;

2) внести окремі уточнення до Закону України «Про Національну поліцію» щодо встановлення відповідних форм та методів взаємодії поліції з МОВВ та ОМС, зокрема, акцентувавши увагу на залученні представників цих органів до проведення атестування поліцейських, діяльності поліцейських комісій та дисциплінарних комісій в НПУ, проведення службових розслідувань у НПУ, проведення оцінки рівня довіри населення до НПУ;

3) удосконалити механізми залучення представників ОМС до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за роботою місцевих органів влади та поліції у забезпеченні публічної безпеки та порядку на відповідній адміністративно-територіальній одиниці тощо.

У зв'язку з цим, вважаємо, що доцільно внести наступні зміни у чинне законодавство, а саме:

1) у Законі України «Про місцеві державні адміністрації»:

а) у статті 25:

- у пункті 2 після слів «*зі злочинністю*» додати слова «*узгоджуючи їх з органами місцевого самоврядування*»;

- у пункті 3 після слів «*місцевого самоврядування,*» додати слова «*в органах поліції,*»;

- у пункті 9 після слів «*оголошує у разі*» додати слова «*порушення державного суверенітету, територіальної цілісності,*», а після слів «*громадського порядку,*» додати слова «*забезпеченням безпеки громадян, протидії злочинності,*»;

б) у частині першій статті 44 додати нове речення наступного змісту:

«Для забезпечення реалізації державної політики з питань здійснення заходів з охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також взаємодії місцевої державної адміністрації з органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки та іншими правоохоронними органами щодо здійснення цих заходів в апараті місцевих державних адміністрацій створюються відповідні структурні підрозділи із взаємодії з правоохоронними органами»;

2) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

а) у частині 1 статті 38:

- у підпункті 1 пункту а) після слів «*до закону*» додати слова «*поліції, окремих посад та підрозділів з охорони громадського порядку,*», а після слів «*працівників такої*» додати слова «*поліції з охорони громадського порядку,*», а після слів «*житлово-побутових умов*» додати слова «*та озброєння відповідно до штатного озброєння Національної поліції України*»;

б) у частині третій статті 54 додати нове речення наступного змісту:

«Для забезпечення реалізації питань щодо здійснення заходів з охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також взаємодії з органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки та іншими

правоохоронними органами щодо здійснення цих заходів створюються відповідні структурні підрозділи із взаємодії з правоохоронними органами»

3) Закону України «Про Національну поліцію»:

а у частині 4 після слів «*Кабінетом Міністрів України,*» додати слова «*аналізується на сесії відповідної ради після громадських слухань і обговорення*»;

б) у частині 3 статті 13 додати новий пункт 2-1 наступного змісту:

«2-1) поліція превентивної діяльності»;

г) у статті 88 «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування»:

- у частині першій слова «*не менше одного разу на два місяці*» замінити словами «*щомісяця*»;

- у частині другій слова «*попередження правопорушень*» замінити словами «*забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку*»;

4) у частині 3 статті 15 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» після слів «*представники громадськості*» додати слова «*та органів місцевого самоврядування*»;

5) в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465, після слів «громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

6) у Порядку діяльності поліцейських комісій, затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України від 25.12.2015 № 1631, після слів «громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

7) у Правилах етичної поведінки поліцейських, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179:

- у пункті 5 Розділу І після слів «*взаємодії з населенням на засадах партнерства*» додати слова «, *а також з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування*»;

- у пункті 1 Розділу IV слова «*територіальними громадами*» замінити словами «*іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування*»;

8) в абзаці другому пункту 2 Розділу І Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650, слова «*не рідше ніж двічі на рік*» замінити словами «*щокварталу*»;

9) у пункті 2 Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 58, після слів «*очікуванням населення,*» додати слова «*стан, якість та рівень взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю».*

10) у пункті 8 Розділу V Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 № 893:

- в абзаці першому після слів «*проводиться службове розслідування,*» додати слова «*представників органів місцевого самоврядування*»;

- в абзаці третьому після слів «*представники громадськості*» додати слова «*та органів місцевого самоврядування*»;

11) у Розділі І Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 № 893, після слів «представники громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

12) пункт 1 наказу МВС України від 09.11.2018 № 900 «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України» викласти в наступній редакції:

«*1. Установити, що проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України здійснюється за такими індикаторами:*

стан забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності;

довіра населення до поліції та стосунки з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю».

Крім того, на нашу думку, доцільно запропонувати: а) закріпити на законодавчому рівні норми щодо створення в апараті місцевих державних адміністрацій та у виконавчих органах відповідних рад органів місцевого самоврядування окремих структурних підрозділів із взаємодії з правоохоронними органами; б) розробити для подальшого затердження проєкт типового Положення про зазначений структурний підрозділ із взаємодії з правоохоронними органами (додаток Є).

Вважаємо, що запропоновані шляхи сприятимуть подальшому розвитку та ефективності взаємодії НПУ з МОВВ та ОМС, при цьому забезпечуючи участь громад, представників органів місцевого самоврядування в забезпеченні правопорядку, оскільки тільки спільна діяльність зможе надати позитивні результати у правоохоронній діяльності з метою забезпечення безпеки у суспільстві та всій країні.

Висновки до розділу 3

1. Аналіз зарубіжного досвіду щодо взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування свідчить про доцільність звернути увагу на такі надбання з досвіду інших країн світу: ухвалення законів, що забезпечують громадам право самостійно створювати на своїй території правоохоронні органи (США); складання місцевих планів поліцейської діяльності (Великобританія); функціонування місцевих рад з питань безпеки та попередження правопорушень (Франція); запровадження комісій безпеки і порядку для забезпечення ефективної взаємодії територіальних органів поліції з територіальними управліннями органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (Польща), а також створення місцевих добровільних формувань, запровадження системи народного контролю за діяльністю органів поліції,

реалізація програм у сфері профілактики правопорушень із застосуванням практик community policing тощо.

2. Запропоновані пропозиції спрямовані на вдосконалення адміністративно-правових взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування й охоплюють такі напрями: 1) імплементація в законодавство України зарубіжного досвіду правового регулювання в цій сфері; 2) розроблення та прийняття відповідної Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на наступні п'ять років (з метою удосконалення механізму взаємодії і співпраці Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у запобіганні торгівлі людьми та підвищення ефективності виявлення осіб, які вчиняють такі дії), де обов'язково варто передбачити норми щодо їх взаємодії як одних із суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми; 3) розроблення та затвердження Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, де обов'язково необхідно закріпити детальні положення щодо взаємодії між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як одних із суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури; 4) усунення наявних прогалин та протиріч в чинній нормативно-правовій базі з досліджуваних питань для розширення місця та ролі органів місцевого самоврядування у правоохоронній діяльності на місцях; 5) внесення окремих уточнень до законодавства, що регулює діяльність Національної поліції, щодо встановлення відповідних форм та методів взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, акцентувавши увагу на врахуванні специфіки регіону та проблемних питань територіальних громад у їх у правовому захисті, залученні громади до аналізу й оцінки роботи поліції тощо; 6) удосконалення механізму: а) взаємодії Національної поліції України з відповідними військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями (у разі їх створення) як органів, що виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади у сучасних умовах нових загроз та

викликів; б) залучення представників місцевої громади до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за роботою місцевих органів влади та поліції у забезпеченні публічної безпеки та порядку на відповідній адміністративно-територіальній одиниці тощо.

3. Для вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідно:

1) розробити та затвердити:

а) окремий Закон України «Про військові адміністрації», в якому визначити організацію, повноваження і порядок діяльності військових адміністрацій, а також закріпити норму про їх взаємодію з правоохоронними органами (у т.ч. й з Національною поліцією України);

б) Державну цільову соціальну програму протидії торгівлі людьми на наступні п’ять років, де обов’язково варто передбачити норми щодо взаємодії і співпраці Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (як одних із суб’єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми у запобіганні торгівлі людьми);

в) Національний план захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, де обов’язково необхідно закріпити детальні положення щодо взаємодії між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (як одних із суб’єктів національної системи захисту критичної інфраструктури);

г) проєкт типового Положення про зазначений структурний підрозділ із взаємодії з правоохоронними органами із взаємодії з правоохоронними органами (у т.ч. й з Національною поліцією) як апараті місцевих державних адміністрацій та у виконавчих органах відповідних рад органів місцевого самоврядування;

2) у Законі України «Про місцеві державні адміністрації»:

а) у статті 25:

- у пункті 2 після слів «*зі злочинністю*» додати слова «*узгоджуючи їх з органами місцевого самоврядування*»;

- у пункті 3 після слів «*місцевого самоврядування,*» додати слова «*в органах поліції,*»;

- у пункті 9 після слів «*оголошує у разі*» додати слова «*порушення державного суверенітету, територіальної цілісності,*», а після слів «*громадського порядку,*» додати слова «*забезпеченням безпеки громадян, протидії злочинності,*»;

б) у частині першій статті 44 додати нове речення наступного змісту:

«Для забезпечення реалізації державної політики з питань здійснення заходів з охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також взаємодії місцевої державної адміністрації з органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки та іншими правоохоронними органами щодо здійснення цих заходів в апараті місцевих державних адміністрацій створюються відповідні структурні підрозділи із взаємодії з правоохоронними органами»;

3) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

а) у частині 1 статті 38:

- у підпункті 1 пункту а) після слів «*до закону*» додати слова «*поліції, окремих посад та підрозділів з охорони громадського порядку,*», а після слів «*працівників такої*» додати слова «*поліції з охорони громадського порядку,*», а після слів «*житлово-побутових умов*» додати слова «*та озброєння відповідно до штатного озброєння Національної поліції України*»;

б) у частині третій статті 54 додати нове речення наступного змісту:

«Для забезпечення реалізації питань щодо здійснення заходів з охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також взаємодії з органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки та іншими правоохоронними органами щодо здійснення цих заходів створюються відповідні структурні підрозділи із взаємодії з правоохоронними органами»

4) у Законі України «Про Національну поліцію»:

а) у частині 3 статті 13 додати новий пункт 2-1 наступного змісту:

«2-1) поліція превентивної діяльності»;

б) статтю 5 доповнити новою частиною наступного змісту:

«*2. Поліція у процесі своєї діяльності також взаємодіє з військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями у разі їх сторення відповідно до закону та інших нормативно-правових актів*»;

в) статтю 24 доповнити новими частинами 4 та 5 наступного змісту:

«*4. Поліція під час виконання завдань територіальної оборони та руху опору:*

1) бере участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, що впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору;

2) бере участь у плануванні територіальної оборони та створенні системи управління територіальною обороною;

3) здійснює підготовку підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час виконання завдань територіальної оборони;

4) підтримує взаємодію з іншими силами безпеки та силами оборони під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони;

5) бере участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, забезпечує участь у них підпорядкованих органів та підрозділів.

5. Поліція, окрім завдань, визначених частиною четвертою цієї статті, проводить у визначеному законодавством України порядку обов'язкову спеціальну перевірку кандидатів на посаду командирів добровольчих формувань територіальних громад»;

г) у статті 88 «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування»:

- у частині першій слова «*не менше одного разу на два місяці*» замінити словами «*щомісяця*»;

- у частині другій слова «*попередження правопорушень*» замінити словами «*забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку*»;

5) у частині 3 статті 15 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» після слів «*представники громадськості*» додати слова «*та органів місцевого самоврядування*»;

6) у Законі України «Про військово-цивільні адміністрації»:

- пункт 31 частини 1 статті 4 викласти в такій редакції:

«*31) сприяння діяльності органів і підрозділів Національної поліції, заслуховування інформації керівників органів і підрозділів Національної поліції про стан законності, рівень протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку та результати діяльності на закріпленій території, вирішення разом з відповідними органами і підрозділами Національної поліції питань зі створення ефективних умов для служби та відпочинку поліцейських*»;

- пункт 14 частини 3 статті 4 викласти в такій редакції:

«*14) сприяння діяльності органів і підрозділів Національної поліції, заслуховування інформації керівників органів і підрозділів Національної поліції про стан законності, рівень протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку та результати діяльності на закріпленій території, вирішення разом з відповідними органами і підрозділами Національної поліції питань зі створення ефективних умов для служби та відпочинку поліцейських*»;

- додати нову статтю 6-1 наступного змісту:

«Стаття 6-1. Взаємодія військово-цивільних адміністрацій з органами державної влади

1. Порядок взаємодії військово-цивільних адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки, правопорядку та нормалізації життєдіяльності населення, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції визначається керівником

Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії - Командувачем об'єднаних сил»;

7) у Законі України «Про правовий режим воєнного стану»:

- у частині 1 статті 4 слова «*тимчасові державні органи - військові адміністрації*» замінити словами «*у тісній взаємодії з правоохоронними органами тимчасові державні органи - військові адміністрації, організація, повноваження і порядок діяльності яких визначаються законом*»;

- у частині 1 статті 17 після слів «*органи місцевого самоврядування,*» додати слова «*правоохоронні органи*»;

- пункт 30 частини 2 статті 15 викласти в такій редакції:

«*30) сприяння діяльності органів і підрозділів Національної поліції, заслуховування інформації керівників органів і підрозділів Національної поліції про стан законності, рівень протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку та результати діяльності на закріпленій території, вирішення разом з відповідними органами і підрозділами Національної поліції питань зі створення ефективних умов для служби та відпочинку поліцейських*»;

8) у частині 3 статті 3 Закону України «Про основи національного спротиву»:

- у пункті 8 після слів «*воєнних (бойових) дій*» додати слова «*разом з Національною поліцією*»;

- пункт 9 викласти у такій редакції:

«*9) участь у забезпеченні заходів, спрямованих на виявлення правопорушень, їх припинення, а також усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічної безпеки та порядку, що виникли внаслідок учинення цих правопорушень в населених пунктах разом з Національною поліцією*»;

9) у Положенні про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877:

- пункт 4 доповнити новим підпунктом 60-1 наступного змісту:

«*60-1) під час виконання завдань територіальної оборони та руху опору:*

бере участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, що впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору;

бере участь у плануванні територіальної оборони та створенні системи управління територіальною обороною;

здійснює підготовку підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час виконання завдань територіальної оборони;

підтримує взаємодію з іншими силами безпеки та силами оборони під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони;

бере участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, забезпечує участь у них підпорядкованих органів та підрозділів.

проводить у визначеному законодавством України порядку обов'язкову спеціальну перевірку кандидатів на посаду командирів добровольчих формувань територіальних громад»;

- у пункті 8 після слів «*органами місцевого самоврядування*» додати слова «*з військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями у разі їх сторення відповідно до закону та інших нормативно-правових актів*»;

10) підпункт 9 пункті 2 Положення про добровольчі формування територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 144, викласти у такій редакції:

«*9) брати участь у забезпеченні заходів, спрямованих на виявлення правопорушень, їх припинення, а також усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічної безпеки та порядку, що виникли внаслідок учинення цих правопорушень в населених пунктах разом з Національною поліцією*»;

11) у Плані запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р, додати новий пункт 11-1 наступного змісту:

«

№ з/п	Найменування заходу правового режиму воєнного стану	Строк виконання	Орган, відповідальний за запровадження заходу згідно із законом	Органи, що залучаються до здійснення заходу
11.1	*Заходи щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів ведення воєнних (бойових) дій*	*на час введення воєнного стану*	*рада оборони відповідного регіону або військові адміністрації (у разі утворення) військове командування*	*Національна поліція військове командування військові адміністрації (у разі утворення) або рада оборони відповідного регіону добровольчі формування територіальних громад*

»;

12) в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650:

- у пункті 4 Розділу І, підпункті 2 пункту 1 Розділу ІІ та підпункті 2 пункту 1 Розділу ІІІ після слів «*органами місцевого самоврядування*» додати слова «*, а також з військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями у разі їх створення відповідно до закону та інших нормативно-правових актів*»;

13) в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465, після слів «громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

14) у Порядку діяльності поліцейських комісій, затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України від 25.12.2015 № 1631, після слів «громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

15) у Правилах етичної поведінки поліцейських, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179:

- у пункті 5 Розділу І після слів «*взаємодії з населенням на засадах партнерства*» додати слова «*, а також з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування*»;

- у пункті 1 Розділу IV слова «*територіальними громадами*» замінити словами «*іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування*»;

16) в абзаці другому пункту 2 Розділу І Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650, слова «*не рідше ніж двічі на рік*» замінити словами «*щокварталу*»;

17) у пункті 2 Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 58, після слів «*очікуванням населення,*» додати слова «*стан, якість та рівень взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю».*

18) у пункті 8 Розділу V Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 № 893:

- в абзаці першому після слів «*проводиться службове розслідування,*» додати слова «*представників органів місцевого самоврядування*»;

- в абзаці третьому після слів «*представники громадськості*» додати слова «*та органів місцевого самоврядування*»;

19) у Розділі І Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 № 893, після слів «представники громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

20) пункт 1 наказу Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2018 № 900 «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки

рівня довіри населення до Національної поліції України» викласти в наступній редакції:

«*1. Установити, що проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України здійснюється за такими індикаторами:*

стан забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності;

довіра населення до поліції та стосунки з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю».

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні змісту та сутності адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. За результатами дослідження сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення зазначеної сфери.

1. Сфера взаємодії поліції (до цього ОВС) з іншими державними та недержавними органами (у т.ч. й з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) неодноразово ставали об'єктом наукових досліджень вітчизняних вчених (особливо у XXI ст.) у багатьох працях, як монографічного рівня (дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата та доктора юридичних наук, монографії та ін.), так й наукових статтях, опублікованих у вітчизняних та зарубіжних фахових виданнях, тезах доповідей на науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах та симпозіумах, а також навчальні посібники та підручники, методичні рекомендації, аналітичні довідки та звіти, лекції та інші матеріали. Зазначені дослідження умовно можна поділити на такі групи: 1) наукові праці, що присвячені безпосередньо тематиці функціонування та практичної діяльності органів внутрішніх справ, Національної поліції України в цілому та окремих її підрозділів, а також їх адміністративно-правового статусу, питанням організаційного, кадрового, професійного, психологічного, матеріально-технічного та іншого забезпечення; 2) наукові праці, присвячені окремим актуальним питанням функціонування та практичної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

2. У переважній більшості наукові доробки вчених з питань взаємодії поліції (до цього – органів внутрішніх справ) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування висвітлені фрагменарно без комплесного підходу до розв'язання вказаної проблематики. Спостерігається

доволі низька кількість наукових досліджень після проведення повномасштабної реформи у системі МВС України (внаслідок якої було створено новий правоохоронний орган – Національну поліцію), присвячені безпосередньо питанням взаємодії органів та підрозділів новоствореної Національної поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

До того ж, практично всі дослідження, які так чи інакше торкалися цієї сфери, були проведені до початку подій останніх років, які суттєво вплинули як на політичну та соціально-економічну ситуацію у державі, так і на діяльність всіх державних та недержавних інституцій, а також на особливості їх взаємодії між собою в цих умовах, зокрема: встановлення на всій території України режиму надзвичайної ситуації та карантину з метою запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, а також введення в Україні воєнного стану у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією Російської Федерації проти України. Більше того, наукові праці, що проводилися до початку цих подій, під час висвітлення питань щодо взаємодії досліджуваних нами органів або фрагментарно, або зовсім не враховували особливості такої взаємодії у зв'язку з проведенням на Сході України операції об’єднаних сил (до цього антитерористичної операції).

3. Передумовами становлення та розвитку взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на території України були події, які відбувалися під час наступних історичних періодів, а саме: 1) ранній (дорадянський) – з часів Київської Русі (X ст.) до початку XIX ст., що ознаменувався вираженим обов’язковим характером взаємодії правоохоронних органів та представників місцевих громад, нормативним закріпленням інституту такої взаємодії; наданням окремих повноважень представникам громад у сфері правоохоронної діяльності; 2) радянський (1917-1991 рр.), під час якого спостерігається висока громадянська свідомість до взаємодії населення з правоохоронними органами, існування індивідуальних (інформатори, позаштатні працівники міліції, поняті) та групових (добровільні народні дружини, товариські суди, комісії по справах неповнолітніх

тощо) форм взаємодії; 3) сучасний (1991 р. – до теперішнього часу), який характеризується здобуттям незалежності, подальшим розвитком та впровадженням нових форми взаємодії правоохоронних органів держави та громадянського суспільства у сучасних умов, появою волонтерського руху тощо.

4. Адміністративно-правовий статус Національної поліції, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є сукупністю встановлених у нормативно-правових актах завдань, функцій, прав та обов'язків цих суб'єктів. Елементи адміністративно-правового статусу кожного з суб'єктів підтверджують, що Національна поліція України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування займають провідну роль у забезпеченні охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) завдяки тісній та плідній взаємодії між собою.

5. У сучасних умовах нових загроз та викликів повноваження, характерні для органів місцевої влади, можуть виконувати як відповідні військово-цивільні адміністрації, так й військові адміністрації, з якими також мають взаємодіяти органи Національної поліції України.

6. Під «взаємодію» можна розуміти систему (комплекс) відповідних заходів, погоджену за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між суб'єктами взаємодії, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланових заходів, здійснюваних з відовідною метою.

7. Загальними ознаками поняття взаємодії, є те, що вона: а) є різновидом діяльності; б) передбачає наявність декількох (не менше 2-х) суб'єктів (учасників); в) характеризується змістом вирішуваних завдань; в) нормативно (законодавчо) урегульована; г) передбачає рівноправність чи нерівноправність суб'єктів взаємодії (їх організаційну підпорядкованість); д) передбачає погодженість заходів за часом, місцем, метою та засобами; е) містить у собі

спільність заходів; є) спрямованості на систематичність та стійкість зв'язків при взаємодії.

8. Під взаємодією Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування варто розуміти систему (комплекс) відповідних заходів, погоджених за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між Національною поліцією України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланових заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

9. Нормативні засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є визначеними у відповідних нормативно-правових актах норми права, які встановлюють основи діяльності й поведінки усіх вищезазначених учасників взаємодії у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

10. Правові норми, які регулюють окремі аспекти взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, доцільно класифікувати залежно від джерел походження на правові норми, що: 1) закріплені в законах України. Вони встановлюють та регулюють найважливіші аспекти взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) що містяться в актах Президента України, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер і деталізують положення законів України; 3) відображених у наказах та інших відомчих нормативно-правових актах центральних та місцевих органів виконавчої влади, а

також локальних актах (програмних документах) органів місцевого самоврядування, що конкретизують норми права більш загального характеру з метою регулювання правовідносин у сфері взаємодії вказаних органів, а також створюють механізми їх реалізації.

11. Діяльність Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється за допомогою тісної взаємодії за такими основними напрямами, як: інформаційно-аналітичний, правотворчий та правоохоронний (превентивна та правозастосовна діяльність), а також напрям ресурсного забезпечення та виховної діяльності.

12. Взаємодія між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відбувається відповідно до принципів, під якими слід розуміти систему керівних, фундаментальних (основоположних) засад, які визначають сутність та значення функціонування механізму взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також характеризують його зміст та особливості. Зазначені принципи доцільно поділити на: 1) загальні (верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, публічність (відкритість та прозорість), політична нейтральність, безперервність/систематичність); 2) спеціальні (системність, плановість, об’єктивність, доцільність, комплексність, ефективність, раціональність, рівність та компетентність сторін, оперативність).

13. Під «формою взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» слід розуміти нормативно урегульований зовнішній прояв (вираження) функціонально-обумовлених заходів Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, узгоджених за часом, місцем та засобами для досягнення спільної мети щодо забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

До основних форм взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування слід віднести: 1) обмін інформацією; 2) розробка планів реалізації спільних заходів; 3) організація та проведення спільних нарад, переговорів конференцій, тощо; 4) створення спільних робочих груп, а також відповідних координаційних комісій; 5) практична реалізація спільно запланованих заходів; 6) спільне підведення підсумків результатів здійснюваної взаємодії.

14. Під методами взаємодії Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування варто розуміти різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб на процес забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

У процесі взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких можна відзначити наступні: 1) прогнозування; 2) планування; 3) координації діяльності; 4) вироблення спільних рішень; 5) погодження актів і рішень; 6) контролю за виконанням прийнятих рішень; 7) інформаційного забезпечення; 8) інструктування; 9) делегування повноважень; 10) матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень; 11) робота з кадрами.

15. Аналіз зарубіжного досвіду щодо взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування свідчить про доцільність звернути увагу на такі надбання з досвіду інших країн світу: ухвалення законів, що забезпечують громадам право самостійно створювати на своїй території правоохоронні органи (США); складання місцевих планів поліцейської діяльності (Великобританія); функціонування місцевих рад з питань безпеки та попередження правопорушень (Франція); запровадження комісій безпеки і

порядку для забезпечення ефективної взаємодії територіальних органів поліції з територіальними управліннями органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (Польща), а також створення місцевих добровільних формувань, запровадження системи народного контролю за діяльністю органів поліції, реалізація програм у сфері профілактики правопорушень із застосуванням практик community policing тощо.

16. Запропоновані пропозиції спрямовані на вдосконалення адміністративно-правових взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування й охоплюють такі напрями: 1) імплементація в законодавство України зарубіжного досвіду правового регулювання в цій сфері; 2) розроблення та прийняття відповідної Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на наступні п’ять років (з метою удосконалення механізму взаємодії і співпраці Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у запобіганні торгівлі людьми та підвищення ефективності виявлення осіб, які вчиняють такі дії), де обов’язково варто передбачити норми щодо їх взаємодії як одних із суб’єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми; 3) розроблення та затвердження Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, де обов’язково необхідно закріпити детальні положення щодо взаємодії між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як одних із суб’єктів національної системи захисту критичної інфраструктури; 4) усунення наявних прогалин та протиріч в чинній нормативно-правовій базі з досліджуваних питань для розширення місця та ролі органів місцевого самоврядування у правоохоронній діяльності на місцях; 5) внесення окремих уточнень до законодавства, що регулює діяльність Національної поліції, щодо встановлення відповідних форм та методів взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, акцентувавши увагу на врахуванні специфіки регіону та проблемних питань територіальних громад у їх у правовому захисті, залученні громади до аналізу й оцінки роботи

поліції тощо; б) удосконалення механізму: а) взаємодії Національної поліції України з відповідними військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями (у разі їх створення) як органів, що виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади у сучасних умовах нових загроз та викликів; б) залучення представників місцевої громади до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за роботою місцевих органів влади та поліції у забезпеченні публічної безпеки та порядку на відповідній адміністративно-територіальній одиниці тощо.

17. Для вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідно:

1) розробити та затвердити:

а) окремий Закон України «Про військові адміністрації», в якому визначити організацію, повноваження і порядок діяльності військових адміністрацій, а також закріпити норму про їх взаємодію з правоохоронними органами (у т.ч. й з Національною поліцією України);

б) Державну цільову соціальну програму протидії торгівлі людьми на наступні п’ять років, де обов’язково варто передбачити норми щодо взаємодії і співпраці Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (як одних із суб’єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми у запобіганні торгівлі людьми);

в) Національний план захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, де обов’язково необхідно закріпити детальні положення щодо взаємодії між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (як одних із суб’єктів національної системи захисту критичної інфраструктури);

г) проєкт типового Положення про зазначений структурний підрозділ із взаємодії з правоохоронними органами із взаємодії з правоохоронними органами (у т.ч. й з Національною поліцією) як апараті місцевих державних адміністрацій та у виконавчих органах відповідних рад органів місцевого самоврядування;

2) у Законі України «Про місцеві державні адміністрації»:

а) у статті 25:

- у пункті 2 після слів «*зі злочинністю*» додати слова «*узгоджуючи їх з органами місцевого самоврядування*»;

- у пункті 3 після слів «*місцевого самоврядування,*» додати слова «*в органах поліції,*»;

- у пункті 9 після слів «*оголошує у разі*» додати слова «*порушення державного суверенітету, територіальної цілісності,*», а після слів «*громадського порядку,*» додати слова «*забезпеченням безпеки громадян, протидії злочинності,*»;

б) у частині першій статті 44 додати нове речення наступного змісту:

«Для забезпечення реалізації державної політики з питань здійснення заходів з охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також взаємодії місцевої державної адміністрації з органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки та іншими правоохоронними органами щодо здійснення цих заходів в апараті місцевих державних адміністрацій створюються відповідні структурні підрозділи із взаємодії з правоохоронними органами»;

3) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

а) у частині 1 статті 38:

- у підпункті 1 пункту а) після слів «*до закону*» додати слова «*поліції, окремих посад та підрозділів з охорони громадського порядку,*», а після слів «*працівників такої*» додати слова «*поліції з охорони громадського порядку,*», а після слів «*житлово-побутових умов*» додати слова «*та озброєння відповідно до штатного озброєння Національної поліції України*»;

б) у частині третій статті 54 додати нове речення наступного змісту:

«Для забезпечення реалізації питань щодо здійснення заходів з охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також взаємодії з органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки та іншими

правоохоронними органами щодо здійснення цих заходів створюються відповідні структурні підрозділи із взаємодії з правоохоронними органами»

4) у Законі України «Про Національну поліцію»:

а) у частині 3 статті 13 додати новий пункт 2-1 наступного змісту:

«2-1) поліція превентивної діяльності»;

б) статтю 5 доповнити новою частиною наступного змісту:

«*2. Поліція у процесі своєї діяльності також взаємодіє з військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями у разі їх сторення відповідно до закону та інших нормативно-правових актів*»;

в) статтю 24 доповнити новими частинами 4 та 5 наступного змісту:

«*4. Поліція під час виконання завдань територіальної оборони та руху опору:*

1) бере участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, що впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору;

2) бере участь у плануванні територіальної оборони та створенні системи управління територіальною обороною;

3) здійснює підготовку підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час виконання завдань територіальної оборони;

4) підтримує взаємодію з іншими силами безпеки та силами оборони під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони;

5) бере участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, забезпечує участь у них підпорядкованих органів та підрозділів.

5. Поліція, окрім завдань, визначених частиною четвертою цієї статті, проводить у визначеному законодавством України порядку обов'язкову спеціальну перевірку кандидатів на посаду командирів добровольчих формувань територіальних громад»;

г) у статті 88 «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування»:

- у частині першій слова «*не менше одного разу на два місяці*» замінити словами «*щомісяця*»;

- у частині другій слова «*попередження правопорушень*» замінити словами «*забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку*»;

5) у частині 3 статті 15 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» після слів «*представники громадськості*» додати слова «*та органів місцевого самоврядування*»;

6) у Законі України «Про військово-цивільні адміністрації»:

- пункт 31 частини 1 статті 4 викласти в такій редакції:

«*31) сприяння діяльності органів і підрозділів Національної поліції, заслуховування інформації керівників органів і підрозділів Національної поліції про стан законності, рівень протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку та результати діяльності на закріпленій території, вирішення разом з відповідними органами і підрозділами Національної поліції питань зі створення ефективних умов для служби та відпочинку поліцейських*»;

- пункт 14 частини 3 статті 4 викласти в такій редакції:

«*14) сприяння діяльності органів і підрозділів Національної поліції, заслуховування інформації керівників органів і підрозділів Національної поліції про стан законності, рівень протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку та результати діяльності на закріпленій території, вирішення разом з відповідними органами і підрозділами Національної поліції питань зі створення ефективних умов для служби та відпочинку поліцейських*»;

- додати нову статтю 6-1 наступного змісту:

«Стаття 6-1. Взаємодія військово-цивільних адміністрацій з органами державної влади

1. Порядок взаємодії військово-цивільних адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки, правопорядку та нормалізації життєдіяльності населення, участі у протидії диверсійним проявам і

терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції визначається керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії - Командувачем об'єднаних сил»;

7) у Законі України «Про правовий режим воєнного стану»:

- у частині 1 статті 4 слова «*тимчасові державні органи - військові адміністрації*» замінити словами «*у тісній взаємодії з правоохоронними органами тимчасові державні органи - військові адміністрації, організація, повноваження і порядок діяльності яких визначаються законом*»;

- у частині 1 статті 17 після слів «*органи місцевого самоврядування,*» додати слова «*правоохоронні органи*»;

- пункт 30 частини 2 статті 15 викласти в такій редакції:

«*30) сприяння діяльності органів і підрозділів Національної поліції, заслуховування інформації керівників органів і підрозділів Національної поліції про стан законності, рівень протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку та результати діяльності на закріпленій території, вирішення разом з відповідними органами і підрозділами Національної поліції питань зі створення ефективних умов для служби та відпочинку поліцейських*»;

8) у частині 3 статті 3 Закону України «Про основи національного спротиву»:

- у пункті 8 після слів «*воєнних (бойових) дій*» додати слова «*разом з Національною поліцією*»;

- пункт 9 викласти у такій редакції:

«*9) участь у забезпеченні заходів, спрямованих на виявлення правопорушень, їх припинення, а також усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічної безпеки та порядку, що виникли внаслідок учинення цих правопорушень в населених пунктах разом з Національною поліцією*»;

9) у Положенні про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877:

- пункт 4 доповнити новим підпунктом 60-1 наступного змісту:

«*60-1) під час виконання завдань територіальної оборони та руху опору:*

бере участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, що впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору;

бере участь у плануванні територіальної оборони та створенні системи управління територіальною обороною;

здійснює підготовку підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час виконання завдань територіальної оборони;

підтримує взаємодію з іншими силами безпеки та силами оборони під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони;

бере участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, забезпечує участь у них підпорядкованих органів та підрозділів.

проводить у визначеному законодавством України порядку обов'язкову спеціальну перевірку кандидатів на посаду командирів добровольчих формувань територіальних громад»;

- у пункті 8 після слів «*органами місцевого самоврядування*» додати слова «*з військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями у разі їх сторення відповідно до закону та інших нормативно-правових актів*»;

10) підпункт 9 пункті 2 Положення про добровольчі формування територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 144, викласти у такій редакції:

«*9) брати участь у забезпеченні заходів, спрямованих на виявлення правопорушень, їх припинення, а також усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічної безпеки та порядку, що виникли внаслідок учинення цих правопорушень в населених пунктах разом з Національною поліцією*»;

11) у Плані запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р, додати новий пункт 11-1 наступного змісту:

«

№ з/п	Найменування заходу правового режиму воєнного стану	Строк виконання	Орган, відповідальний за запровадження заходу згідно із законом	Органи, що залучаються до здійснення заходу
11.1	*Заходи щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів ведення воєнних (бойових) дій*	*на час введення воєнного стану*	*рада оборони відповідного регіону або військові адміністрації (у разі утворення) військове командування*	*Національна поліція військове командування військові адміністрації (у разі утворення) або рада оборони відповідного регіону добровольчі формування територіальних громад*

»;

12) в Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650:

- у пункті 4 Розділу I, підпункті 2 пункту 1 Розділу II та підпункті 2 пункту 1 Розділу III після слів «*органами місцевого самоврядування*» додати слова «*, а також з військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями у разі їх створення відповідно до закону та інших нормативно-правових актів*»;

13) в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465, після слів «громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

14) у Порядку діяльності поліцейських комісій, затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України від 25.12.2015 № 1631, після слів «громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

15) у Правилах етичної поведінки поліцейських, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179:

- у пункті 5 Розділу І після слів «*взаємодії з населенням на засадах партнерства*» додати слова «*, а також з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування*»;

- у пункті 1 Розділу IV слова «*територіальними громадами*» замінити словами «*іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування*»;

16) в абзаці другому пункту 2 Розділу І Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650, слова «*не рідше ніж двічі на рік*» замінити словами «*щокварталу*»;

17) у пункті 2 Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 58, після слів «*очікуванням населення,*» додати слова «*стан, якість та рівень взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю».*

18) у пункті 8 Розділу V Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 № 893:

- в абзаці першому після слів «*проводиться службове розслідування,*» додати слова «*представників органів місцевого самоврядування*»;

- в абзаці третьому після слів «*представники громадськості*» додати слова «*та органів місцевого самоврядування*»;

19) у Розділі І Положення про дисциплінарні комісії в Національній поліції України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від

07.11.2018 № 893, після слів «представники громадськості» у всіх відмінках додати слова «*та органів місцевого самоврядування*» у всіх відмінках;

20) пункт 1 наказу Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2018 № 900 «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України» викласти в наступній редакції:

«*1. Установити, що проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України здійснюється за такими індикаторами:*

стан забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності;

довіра населення до поліції та стосунки з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.). Офіційний веб-портал «Разумков Центр». URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-ukrainy (дата звернення: 01.12.2022).

2. Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi?fbclid=IwAR2YqXB2VhZZaFY3zFWOtgueI4oYW3bBxzXPNvK3Yq5tpmEXh0easBvzkAE (дата звернення: 01.12.2022).

3. Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r (дата звернення: 01.12.2022).

4. Конопляник О. С. Адміністративно-правове регулювання охорони дипломатичних представництв іноземних держав в Україні : дис. … канд. юрид. наук. К, 2015. 259 с.

5. Бандурка О. М., Соболєв В. О., Московець В. І. Партнерські взаємовідносини між населенням і міліцією : підручник. Х., 2003. 146 с.

6. Бандурка А. М. Взаимодействие милиции и населения : к итогам харьков-ского эксперимента : [науч.-практ. пособие] / [А. М. Бандурка, А. Бек, М. В. Голованова и др.] ;Нац. ун-т внутр. дел [и др.]. Х. : НУВД, 2003. 285 с.

7. Бандурка О. М., Джафарова О. В. Міліція і населення : теорія і досвід партнерства : монографія. Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. С. 13-15.

8. Джафарова О. В. Роль громадських формувань у процесі взаємодії міліції та населення. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2002. Вип. 18. С. 272-275.

9. Болотова В. О. Налагодження зв'язків ОВС України з громадськістю: соціологічний аналіз. Вісник нац. ун-ту внутр. справ. 2003. Вип. 24. С. 282-287.

10. Заброда Д. Г. Характеристика основних інноваційних форм взаємодії міліції та населення. Науковий вісник ДДУВС. 2006. № 1 (26). С. 21-25.

11. Денисюк С. Ф. Ефективність інформаційної взаємодії правоохоронних органів з громадськістю : нормативно-правові засади. Вісник Нац. ун-ту внутрішніх справ. Харків, 2006. Вип. 33. С. 302-309.

12. Пономаренко Г. О. Шляхи підготовки працівників ОВС до взаємодії з громадськістю. Науковий вісник ДДУВС. 2006. № 1 (36). С. 33-37.

13. Соболєв В. О., Попова Г. В., Болотова В. О., Московець В. І. Міліція і населення – партнери : [методичні рекомендації] / за заг. ред. проф. Ярмиша О. Н. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 83 с.

14. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Х., 2003. 19 с.

15. Московець В. І. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення : дис. … канд. соціолог. наук. Х, 2001. 196 с.

16. Московець В. І. Взаємодія населення з міліцією: стан та шляхи удосконалення : автореф. дис. … канд. соціолог. наук. Х, 2001. 18 с.

17. Возна Т. І. Діяльність правоохоронних органів і неурядових організацій та їх взаємодія щодо запобігання та боротьби з торгівлею людьми : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Х, 2003. 18 с.

18. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. … канд. юрид. наук. К., 2005. 240 с.

19. Старченко О. В. Місце та роль зовнішньої взаємодії у слідчій діяльності : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Х., 2007. 19 с.

20. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: дис. … канд. юрид. наук. Львів, 2006. 19 с.

21. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.

22. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: дис. … канд. юрид. наук. Львів, 2008. 264 с.

23. Когут Я. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Львів, 2008. 19 с.

24. Алексійчук М. М. Адміністративно-правовий статус міського, районного органу внутрішніх справ: дис. … канд. юрид. наук. К., 2009. 317 с.

25. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): дис. … докт.. юрид. наук. К., 2009. 495 с.

26. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): автореф. дис. … докт.. юрид. наук. К., 2009. 37 с.

27. Ярмак О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері : автореф. дис. … канд. юрид. наук. К., 2009. 22 с.

28. Ярмак О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері : дис. … канд. юрид. наук. К., 2009. 240 с.

29. Клюєв О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. … докт. юрид. наук. Х., 2010. 422 с.

30. Курило С. Л. Адміністративно-правові засоби взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку : дис. … канд.. юрид. наук. Х., 2013. 195 с.

31. Тулінова Т. С. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії органів внутрішніх справ на залізничному транспорті з місцевими органами державної влади та громадськістю у сфері охорони громадського порядку: дис. … канд.. юрид. наук. Львів, 2014. 206 с.

32. Федченко О. С. Реалізація зарубіжного досвіду у процесі трансформації міліції України в Національну поліцію України (адміністративно-правовий аспект): дис. … канд.. юрид. наук. К., 2016. 249 с.

33. Федченко О. С. Реалізація зарубіжного досвіду у процесі трансформації міліції України в Національну поліцію України (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. … канд.. юрид. наук. К., 2016. 24 с.

34. Жила С. Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції: дис. … канд.. юрид. наук. Одеса, 2016. 222 с.

35. Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: дис. … канд.. юрид. наук. К., 2016. 202 с.

36. Медведенко С. В. Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності: дис. … докт. ф-фії. Одеса, 2020. 283 с.

37. Сергенюк Д. І. Роль Національної поліції України у формуванні безпечного середовища для життєдіяльності населення: дис. … докт. ф-фії. Львів, 2020. 255 с.

38. Лебедєва Н. В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства: дис. … докт. ф-фії. К., 2021. 275 с.

39. Стариченко А. О. Діяльність Національної поліції по охороні прав дітей в Україні: адміністративно-правові аспекти: дис. … докт. ф-фії. Одеса, 2022. 263 с.

40. Дудченко В. В. Адміністративно-правові засади взаємодії органів ювенальної превенції та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання правопорушенням у дитячому середовищі: дис. … докт. ф-фії. Суми, 2022. 238 с.

41. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: дис. … канд. наук. Х., 2001. 208 с.

42. Бодрова І. І. Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України: дис. … канд. наук. Х., 2002. 214 с.

43. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. наук. К., 2002. 233 с.

44. Щебетун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. наук. Х., 2002. 198 с.

45. Лабенська Л. Л. Правовий статус депутатів місцевих рад: дис. … канд. наук. К., 2004. 186 с.

46. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. наук. Одеса, 2002. 175 с.

47. Болдирєв С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. наук. Х., 2003. 228 с.

48. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: дис. … канд. наук. К., 2007. 227 с.

49. Делія Ю. В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: дис. … канд. наук. К., 2003. 230 с.

50. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: дис. … канд. наук. Хмельницький., 2002. 234 с.

51. Манжула А. А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект: дис. … канд. наук.Одеса, 2003. 189 с.

52. Соляннік К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні: дис. … канд. наук. Х., 2002. 209 с.

53. Бурбика В. О. Адміністративно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами : дис. … канд. юрид. наук. Суми, 2017. 251 с.

54. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. … канд. наук. Х., 2004. 214 с.

55. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. наук. Х., 2005. 245 с.

56. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання: дис. … канд. наук. Ужгород., 2007. 202 с.

57. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні: дис. … канд. наук. Х., 2007. 201 с.

58. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: дис. … канд. наук. Х., 2008. 225 с.

59. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: дис. … канд. наук. Ірпінь, 2009. 217 с.

60. Тісногуз В. В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними справами на місцевому рівні: дис. … канд. наук. Ірпінь, 2008. 205 с.

61. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади: дис. … канд. наук. Донецьк, 2009. 206 с.

62. Дембіцька С. Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування: дис. … канд. наук. Львів, 2010. 214 с.

63. Мамочка В. В. Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. наук. К., 2009. 206 с.

64. Падалко Г.В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні: дис. … канд. наук. К., 2007. 190 с.

65. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: дис. … докт. наук. Х., 2007. 436 с.

66. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. … докт. наук. Х., 2007. 39 с.

67. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державно-го управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. … докт. наук. К., 2009. 497 с.

68. Хомишина І. Ю. Адміністративно-правові аспекти вдосконалення співпраці ОВС та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правопорядку: дис. … канд. наук. Львів, 2010. 198 с.

69. Тисяча років української суспільно-політичної думки: у 9-ти т. Київ : Дніпро, 2001. Том І. 632 с.

70. Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій Склав та підготував до друку проф. С. Юшков. Київ. ВУАН, 1935. URL: http://litopys.org.ua/yushkov/yu.htm (дата звернення: 01.12.2022).

71. Демин В. А., Иванов В. Е., Лучинин А. В., Ляушин В. П. Очерки истории органов внутренних дел Российского государства. Екатеринбург : Издательство Уральского юридического института МВД России, 2001. 48 с.

72. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1 / відп. ред. : Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. 542 с.

73. Григор'єв-Наш Н. Народня влада на Україні. Лейпциг: Вільна спілка, 1922. 40 с.

74. Новак О. Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : монографія / за заг. ред.: В. В. Зуй. Харків : Право, 2015. 200 с.

75. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649-1825 гг. / под ред. М. М. Сперанского. СПб.: Изд-во Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 6, закон № 3708.

76. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями: дис. … канд. юрид.наук. Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. 162 с.

77. Енциклопедія історії України : НАН України. Інститут історії України. Київ : Наукова думка, 2003. Т. 1 688 с.

78. Российское законодательство X-XX веков : в 9 т. / под общей редакцией О. И. Чистякова. Москва : Юридическая литература, 1989. Т. 7. 431 с.

79. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. 1825-1881 гг. СПб.: Изд-во Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 12, закон № 10305.

80. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. 1825-1881 гг. СПб.: Изд-во Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 12, закон № 10306.

81. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. 1881-1913 гг. СПб.: Изд-во Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1902. Т. 19, закон № 16439.

82. Медведенко С. В. Становлення взаємодії в галузі правоохоронної діяльності на території України у X-XIX сторіччі. «The scientific heritage». 2019. № 38. С. 19-23.

83. Бойко О. Д. Вільне козацтво. Енциклопедія історії України. Київ : Наукова думка, 2003. Т. 1: А-В. 688 с.

84. Бобрицький А. Л. Механізми взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні: програмно-цільовий підхід : дис. … канд. наук з держ. упр-ня. К., 2019. 275 с.

85. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2586. оп. 1. Спр.10. Арк. 102/

86. Добровольці – захисники народу. Армія. 1918.7 грудня. С. 23.

87. Говоров И. В. Государство и преступность в советской России 1945-1953 гг. (на материалах Ленинграда и Ленинградской области): дис. … д-ра истор. наук. С-Пб, 2004. 712 с.

88. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : дис. … канд.. юрид. Наук. Харків, 2003. 206 с.

89. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII, Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991. № 4. ст. 20. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12 (дата звернення: 01.12.2022).

90. Про Державну програму боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 25.06.1993 № 3325-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3325-12 (дата звернення: 01.12.2022).

91. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80 (дата звернення: 01.12.2022).

92. Питання реформування органів внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80#n5 (дата звернення: 01.12.2022).

93. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text (дата звернення: 01.12.2022).

94. Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. Форум права. 2017. № 5. С. 31-38.

95. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. … канд. юрид. наук. Х., 1999. 202 с.

96. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 01.12.2022).

97. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#n9 (дата звернення: 01.12.2022).

98. Штатна чисельність. Офіційний веб-портал Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/pro-policiyu/shtatna-chiselnist (дата звернення: 01.12.2022).

99. Структура Національної поліції. Офіційний веб-портал Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/pro-policiyu/struktura-nacionalnoyi-policiyi (дата звернення: 01.12.2022).

100. Кононець В. П. Організація служби дільничних офіцерів поліції : конспект лекцій. Дніпро: ДДУВС, 2016. 68 с.

101. Кундрик В. Взаємодія поліції та населення на засадах партнерства у сільській місцевості : посібник (друге видання), 2021. 52 с.

102. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650 (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України від 18.05.2022 № 301). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text (дата звернення: 01.12.2022).

103. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 01.12.2022).

104. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 01.12.2022).

105. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 01.12.2022).

106. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.12.2022).

107. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.12.2022).

108. Голосніченко І. П. Повноваження органів місцевого самоврядування на здійснення комунального управління та охорону власності : монографія / [Голосніченко І. П., Кравчук О. О., Стахурський М. Ф., Голосніченко Д. І., Денчук Р. О.]. К. : Видавець Г.А.М., 2008. 320 с.

109. Калиновський Б. Державні гарантії і правозахисна роль державних органів щодо конституційних принципів місцевого самоврядування. Право України. 2002. № 10. С. 29–32.

110. Європейська хартія місцевого самоврядування Ради Європи від 15.10.1985 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 01.12.2022).

111. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 01.12.2022).

112. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведенні в Україні адміністративної реформи. К., 1998. 62 с.

113. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 07.06.2001 Відомості Верховної Ради України. 2001. № 24. Ст. 175. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text (дата звернення: 01.12.2022).

114. Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 196-206.

115. Сікорський О. П. Військово-цивільні адміністрації, як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. Наукові записки. Серія: Право. 2017. Вип. 1. С. 160-164.

116. Військово-цивільна адміністрація. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D1%86%D0%B8%D0%B2%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0_%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F (дата звернення: 01.12.2022).

117. Шевченко В. Й. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов’язків у зоні АТО. Вісник Національної академії прокуратури України. 2017. № 2. С. 120–127.

118. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text (дата звернення: 01.12.2022).

119. Дулгер В. В. Військово-цивільні адміністрації як унікальна форма цивільно-військових відносин в умовах надзвичайних правових режимів. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 3. С. 105-109.

120. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 01.12.2022).

121. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. Південноукраїнський правничий часопис. Вип. 4. Ч. 2. 2018. С. 33-37.

122. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2 (дата звернення: 01.12.2022).

123. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text (дата звернення: 01.12.2022).

124. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навчальний посібник / за ред. В. А. Ліпкана. К.: КНТ, 2007. 884 с.

125. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 177 с.

126. Научная организация управления органами внутренних дел / под ред. Г. В. Зуйкова. М. : Акад. МВД СССР, 1984. 313 с

127. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К. ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2007. 1736 с.

128. Философский словарь. М.: Наука, 1978. с. 74.

129. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка: Учебное пособие: К.: УАВС, 1993. 100 с.

130. Философский энциклопедический словарь / [ред.-сост. С. Ф. Губский и др.]. М.: ИНФРА–М, 1997. 574 с.

131. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн-учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : дис. … канд. юрид. наук. Донецьк, 2005. 236 с.

132. Современная философия : Словарь и хрестоматия. Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. 511 с.

133. Новейший философский словарь / Сост. А. А. Грицанов. Мн.: Изд. В. М. Скакун, 1998. 896 с.

134. Философский энциклопедический словарь / [гл. ред. : Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов]. М. : Сов. энциклопедия, 1983. 612 с.

135. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навчальний посібник / за ред. В. А. Ліпкана. К.: КНТ, 2007. 884 с.

136. Недов С. Л. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : дис. … канд. юрид. наук. Д., 2009. 196 с.

137. Философский энциклопедический словарь / за ред. С. М. Ковалева, В. Г. Панова, П. Н. Федосеева. М. : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

138. Философский словарь / [под ред. М. М. Розенталя]. М. : Политиздат, 1975. 496 с.

139. Філософський словник. М., 1975. С. 59; Радянський енциклопедичний словник. М. 1981. С. 219; Шептулін А. М. Діалектичний метод пізнання. М., 1983. С. 153-158.

140. Вітвіцький С. С., Захарченко А. М. Правова основа взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Українська поліцеїстика: теорія, законодавство, практика. 2021. № 1 (1). С. 80–94.

141. Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд., М., 1971. Т. 5. 640 с.

142. Малюткин В. А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений: Лекция № 13 / Под ред. Г. А. Аванесова. М.: РИО МВД СССР, 1976. 40 с.

143. Советский энциклопедический словарь. М.: Советская єэнциклопедия, 1985. 626 с.

144. Новий тлумачний словник української мови: в 4 т. / [укл. В. Яременко, О. Сліпушко]. К. : Аконіт, 1999. Т. 3. 1999. 927 с.

145. Большая советская энциклопедия. 3–е изд. М. : Советская энциклопедия, 1973. Т. 13. 1973. 743 с.

146. Агапов А. Б. Учебник административного права. М. : Городец, 1999. 558 с.

147. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Юрид. лит., 1974. 455 с.

148. Давыденко Л. М. Организующая роль районного (городского) прокурора в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями : учебное пособие. М. : МИП, 1988. 38 с.

149. Звирбуль В. К. Понятие координации. Прокурорский надзор в СССР / под ред. Б. А. Талкина. М. : Юрид. лит., 1982. 121 с.

150. Маркелов Т. Л. Проблемы координации в борьбе с правонарушениями. Вопросы борьбы с преступностью. 1993. Вып. 26. С. 35–48.

151. Цвєтков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х. : Право, 1996. 164 с.

152. Козлов Ю. М. Координация в управлении народным хозяйством в СССР. М. : Наука, 1976. 237 с.

153. Керженцев П. М. Принципы организации. Избранные произведения. М. : Экономика, 1968. 464 с.

154. Мангутов И. С., Уманский Л. И. Организатор и организаторская деятельность. Л.: ЛГУ, 1975. 185 с.

155. Научная организация управления в аппаратах милиции / под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юрид. лит., 1975. 243 с.

156. Козлов Ю. М. Координация в управлении народным хозяйством СССР. М.: Изд-во МГУ, 1976. 216 с.

157. Лунев А. Е. Координация в государственном управлении. Советское государство и право. 1971. № 11. С. 27-33.

158. Зарипов З. С. Профилактическая функция следственных подразделений органов внутренних дел.. Томск, 1980. 84 с.

159. Васильева О. М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами. Вопросы взаимодействия с общественностью. М., 1977. С. 98-104.

160. Керженцев П. М. Принципы организации. Избранные произведения. М. : Экономика, 1968. 339 с.

161. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. К. : НАВСУ, 1999. 702 с.

162. Мангутов И. С., Уманский Л. И. Организатор и организаторская деятельность. Л. : ЛГУ, 1975. 185 с.

163. Забожчук О.В. Поняття та сутність взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Право та державне управління. 2022. № 1. С. 98-103. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2022/14.pdf

164. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Под общей ред. Е. Б. Кубко. К.: Юринком, 1997. 192 с.

165. Эпикур. Антология мировой философии: в 4 т.. М. : Мысль, 1969. Т. 1. Ч. 1 и 2. 1969. 936 с.

166. Хоманс Дж. Социальное поведение как обмен. Современная зарубежная социальная психология (Тексты). М.: Изд-во МГУ, 1984. С. 82-91.

167. Радионова С. А. Социальное взаимодействие. URL: http://pilic.narod.ru/fils1037/fils1065.htm (дата звернення: 01.12.2022).

168. Смелзер Н. Социология: пер. с англ. М., Феникс,1994. 688 с.

169. Социология: учеб. пособ. / [под общ. ред. З. В. Тадевосяна]. М. : Знание, 1995. 270 с.

170. Сорокин П. Система социологии. Т. 1. Социальная аналитика: учение о строении простейшего (родового) социального явления. М., 1993. 242 с.

171. Колпаков В. К., Заброда Д. Г. Адміністративно–правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: монографія. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2006. 200 с.

172. Социология. Наука об обществе: Учебное пособие / Под общей редакцией проф. В. П. Андрущенко, проф. Н. И. Горлача. Харьков,1996. 688 с.

173. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

174. Социология. Основы общей теории : учеб. [для вузов] / отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев. М. : Норма, 2003. 912 с.

175. Круглов В. А. Организация взаимодействия служб и подразделений органов внутренних дел на железнодорожном транспорте в охране общественного порядка : автореф. дис…. канд. юрид. наук. М.: 1991. 18 с.

176. Терещенко В. И. Организация и управление: (Опыт США). М.: Экономика, 1965. 47 с.

177. Бараненко Б. И., Кузнецов В. А. Взаимодействие уголовного розыска ГО-РОВД с другими службами и подразделениями органов внутренних дел в предупреждении преступлений: в сб.: Труды всесоюзного научно-исследовательского института МВД СССР. № 41. М., 1976. 131 с.

178. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М. : Юридическая литература, 1972. 232 с.

179. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). Изд. 2-е, доп. М., Политиздат, 1973. 390 с.

180. Малая Советская Энциклопедия. 3-е изд. М., 1958. Т. 2. С. 366.

181. Жалінський А. Є., Костицький М. В. Ефективність профілактики злочинів і кримінологічна інформація. Львів, 1980. С. 102.

182. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

183. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х.: «Основа», 1996. 398 с.

184. Основы управления в органах внутренних дел. Учебник. Под ред. проф. А. П. Коренева. М.: изд-во «Щит -М»,1999. 356 с.

185. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М. : Политиздат, 1981. 432 с.

186. Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. Учебное пособие. М.,1981. 169 с.

187. Юридична енциклопедія / [редкол.: Ю. С. Шемчушенко та ін.]. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. Т. 1. А–Г. 669 с.

188. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. М.: Юристъ, 2001. 642 с.

189. Ермаков К. К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел : лекция. М. : Акад. МВД СССР, 1971. 24 с.

190. Аксенов А. А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1974. 24 с.

191. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навчальний посібник / за ред. В. А. Ліпкана. К.: КНТ, 2007. 884 с.

192. Онісьєв В. А. Взаємодія правоохоронних органів у розкритті легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : дис. … канд. юрид. наук. К., 2010. 261 с.

193. Спиркин А. Г. Взаимодействие. БСЭ.- 3 изд. М., 1971. Т.5. С. 7.

194. Советский энциклопедический словарь. М.: Советская Энциклопедия, 1981. 1105 с.

195. Агеев В. С. Межгрупповое взаимодействие: социально-психологические проблемы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1990. 240 с.

196. Круглий В. М. Теоретико-правові засади взаємодії працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ з населенням. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2002. № 3. Ч. 2. С. 131-139.

197. Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. 238 с.

198. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. М. : Экономика, 1975. 270 с.

199. Шванков В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. М., 1978. 75 с.

200. Пивовар Ю. І. Організаційно-правові засади взаємодії міліції і органів фінансового контролю: дис. … канд. юрид. наук. К. 2008. 266 с.

201. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF (дата звернення: 01.12.2022).

202. Питання організації діяльності міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади в регіонах : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2010 № 362. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/362-2010-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.12.2022).

203. Коллер Ю. С., Кукуюк О. В. Напрями взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Наука і правоохорона. 2016. № 1 (31). С. 106-110.

204. Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади з питань захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційних та телекомунікаційних системах : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 № 1772. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1772-2002-%D0%BF (дата звернення: 01.12.2022).

205. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text (дата звернення: 01.12.2022).

206. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#n1251 (дата звернення: 01.12.2022).

207. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22.06.2016 № 859. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16 (дата звернення: 01.12.2022).

208. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 733. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.12.2022).

209. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 № 18. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.12.2022).

210. Про затвердження Інструкції 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 : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31.10.2016 № 1129. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.12.2022).

211. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 № 3739-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.12.2022).

212. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16.05.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_858#Text (дата звернення: 01.12.2022).

213. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2012 № 783. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2012-%D0%BF#n10 (дата звернення: 01.12.2022).

214. Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми : Закон України від 23.05.2012 № 417. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-2012-%D0%BF#n8 (дата звернення: 01.12.2022).

215. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.07.2021 № 800-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2021-%D1%80#Text (дата звернення: 01.12.2022).

216. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 року : проект розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: https://www.msp.gov.ua/projects/747/ (дата звернення: 01.12.2022).

217. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text (дата звернення: 01.12.2022).

218. Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 05.03.2019 № 53/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019#Text (дата звернення: 01.12.2022).

219. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.01.2021 № 7-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-2021-%D1%80#Text

220. Про Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом : Указ Президента України 09.07.2019 № 506/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506/2019#n9 (дата звернення: 01.12.2022).

221. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n111 (дата звернення: 01.12.2022).

222. Про Стратегію національної безпеки України : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-20#n2 (дата звернення: 01.12.2022).

223. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12 (дата звернення: 01.12.2022).

224. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text (дата звернення: 01.12.2022).

225. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text (дата звернення: 01.12.2022).

226. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 01.12.2022).

227. Про затвердження Регламенту обміну інформацією між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.10.2022 № 1174. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2022-%D0%BF#n8 (дата звернення: 01.12.2022).

228. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 № 577. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0989-17#n14 (дата звернення: 01.12.2022).

229. Словарь иностранных слов. М. : Русский язык, 1989. 624 с.

230. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 8. 693 с.

231. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

232. Бибик С. П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / С. П. Бибик, Г. М. Сюта ; за ред. С. Я. Єрмоленко. Х.: Фоліо, 2006. 623 с.

233. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г. В. Осипов. М. : НОРМА-ИНФРА, 2000. 488 с.

234. Забожчук О.В. Основні напрями взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з Національною поліцією України. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2021. № 6. С. 30-37.

235. Большой словарь иностранных слов / Под ред. С. М. Локшиной, В. Ф. Корицкого. М. : ЮНВЕС, 1999. 784 с.

236. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [ред. кол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. К. : Енциклопедія, 2003. Т. 5 : П-С. 736 с.

237. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : посіб. для студентів спеціальності Правознавство. Вид. 2- ге, зі змінами і доп. К., 1994. 285 с.

238. Основы управления в органах внутренних дел : ученик / под ред. д.ю.н, проф. А. Л. Коренева. М. : МЮИ МВД России, изд-во Щит-М, 1999. 356 с.

239. Петров Г. И. Основы социалистического управления. Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1974. 292 с.

240. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.

241. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

242. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. М. : Юрид.лит., 1997. 400 с.

243. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. М. : Омега-Л., 2004. 584 с.

244. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : монография. К. : МАУП, 2000. 576 с.

245. Кунєв Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Х., 2001. 17 с.

246. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.

247. Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации. М. : Юрид. лит., 1974. 230 с.

248. Синявська О. Ю. Принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням. Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. 2010. Вип. 49. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_49/49/11.pdf (дата звернення: 01.12.2022).

249. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук. К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. 20 с.

250. Волоско В. Демократичні принципи діяльності органів внутрішніх справ. Демократичне врядування. 2008. Вип. 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Volosko.pdf (дата звернення: 01.12.2022).

251. Ковальська В. В. Нормативно-правове регулювання та механізм взаємодії правоохоронних органів держави. Вісник Харківськ. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2009. № 841. С. 172-176.

252. Організаційно-правові засади й механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування України в період підготовки і здійснення реформ : наук.-метод. розробка / [авт. кол.: В. М. Дрешпак (кер.), В. Є. Романов, Т. М. Брус та ін.]. К. : НАДУ, 2008. 40 с.

253. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 № 9. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text (дата звернення: 01.12.2022).

254. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. К. : Голов. ред. Укр. Радянської Енциклопедії Академії Наук Української РСР, 1974. 776 с.

255. Забожчук О.В. Адміністративно-правова характеристика принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 409-412.

256. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. Х. : Фоліо, 2002. 543 с.

257. Энциклопедический словарь : в 3 т. Т. 3 / гл. ред. Б. А. Введенский. М. : Большая советская энциклопедия, 1955. 744 с.

258. Социология. Основы общей теории : учеб. [для вузов] / отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев. М. : Норма, 2003. 912 с.

259. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 370 с.

260. Лунев О. Е. Методы и формы государственного управления. М., 1977. 300 с.

261. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєва. К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 352 с.

262. Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя и П. Ф. Юдина. М. : Полит. лит., 1963, 544 с.

263. Забожчук О.В. Зміст форм взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 167-172.

264. Васильєв А. С. Административное право Украины (общая часть), Учебное пособие. Х. : «Одиссей», 2001. 288 с.

265. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Паращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

266. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / [В. В. Новиков, Л. Г. Чистоклєтов, М. П. Федоров, О. І. Остапенко] / за ред. Остапенка О. І. Львів : Львівськ. ін-т внутр. справ, 2001. 320 с.

267. Грохольский В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: Монографія / За заг. редакцією О. М. Бандурки. Харків: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 312 с.

268. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За загальною редакцією О. М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.

269. Корнієнко М. В. Адміністративно-правові основи взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Юридичний науковий журнал. 2022. № 1. С. 379-384.

270. Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина : конспект лекцій. К. : МАУП, 2007. 136 с.

271. Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш, 2004. 579 с.

272. Административное право Украины : учеб. [для студ. высш. учеб, заведений юрид. спец.] / под ред. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.

273. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. К. : Істина, 2008. 457 с.

274. Дудченко В. В. Адміністративно-правові засади взаємодії органів ювенальної превенції та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання правопорушенням у дитячому середовищі : дис. … докт. ф-фії. Суми, 2022. 238 с.

275. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навч. посіб. / [Сущенко В. Д., Олефір В. І., Константінов С. Ф. та ін.] ; за заг. ред. Моісеєва Є. М. К. : КНТ, 2008. 263 с.

276. Зубач І. М. Деякі аспекти взаємодії оперативного працівника та слідчого під час розслідування злочинів, скоєних у кредитно-банківській

сфері. Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. 2003. № 1. С. 282-289.

277. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навч. посіб. / за заг. ред. Є. М. Моісеєва. Київ : КНТ, 2010. 428 с.

278. Полищук А. Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охрани общественного порядка. Административно-правовой аспект. Учебное пособие. Киев: НИиРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1981. 120 с.

279. Озерський І. В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект). У Зб.: Економічні злочини: попередження і боротьба з ними. Президенту України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників. Міжвідомчий науковий збірник / За редакцією А. І. Комарової, М. О. Потебенька, В. П. Пустовойтенка та ін. Київ, 2001, Том 25., 820 с. С. 538-544.

280. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв’язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 № 3673-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 9. Ст. 64.

281. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.

282. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text (дата звернення: 01.12.2022).

283. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n1454 (дата звернення: 01.12.2022).

284. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.

285. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондратьєва. К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 352 с.

286. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.

287. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657–XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text (дата звернення: 01.12.2022).

288. Афанасьев В. Г. Системность и общество. М. : Политиздат, 1980. 368 с.

289. Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю : Указ Президента України від 21.07.1994 № 396/94. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=396%2F94 (дата звернення: 01.12.2022).

290. Філософський енциклопедичний словник. – Київ : «Абрис», 2002. 742 с.

291. Філософський енциклопедичний словник НАН України / за ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 707 с.

292. Про автомобільний транспорт : Закон України від 05.04.2001 № 2344-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 22. Ст. 105.

293. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М. : Политиздат, 1977. 382 с.

294. Мосьондз С. О., Казміришин Е. О. Стратегічні вектори адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України. Аспекти публічного правління. Т. 6. № 3. 2018. С. 32-38.

295. Казміришин Е. О. Державна політика у сфері європейської інтеграції України: зміст та реалізація. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 29. Том 1. С. 91-93.

296. Колонтаевская И.О. Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США. Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран. 2001. Вып. 1. С. 157–160.

297. Жванко Ю. П. Особливості правового регулювання обігу зброї в країнах Європейського Союзу. Наука і правоохорона. 2018. № 29. № 3 (41). С. 22.-28.

298. Медведенко С. В. Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності : дис. … докт. ф-фії. Одеса: ОДУВС. 283 с.

299. Європейський кодекс поліцейської етики : Рекомендація (2001) 10 Комітету Міністрів Ради Європи 19.09.2001. URL: https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf (дата звернення: 01.12.2022).

300. Бугайчук К. Л., Гузь В. А., Святокум І. О., Чумак В. В. Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : наук.-метод. рек. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2015. 44 с.

301. Bra. URL: https://www.bra.se/grannsamverkan https://www.bra.se/forebygga-brott/informationsmaterial.html (дата звернення: 01.12.2022).

302. Bra. URL: https://www.bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2019-0918-sollentuna-testade-nytt-arbetssatt-med-stod-av-bra.html (дата звернення: 01.12.2022).

303. Поліція Німеччини. Щотижнева газета «Петрівка, 38». URL: http://petrovka-38.com/arkhiv/item/politsiya-germanii (дата звернення: 01.12.2022).

304. Deutscher praeventionstag URL: https://www.praeventionstag.de/ (дата звернення: 01.12.2022).

305. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України : порівняльно-правовий аналіз : монографія. Харків, 2011. 509 с.

306. Проневич О. С. Організаційно-правові засади участі населення у здійснення поліцейської діяльності : досвід Німеччини та Польщі. Вісник ХНУВС. 2012. № 1 (56). С. 125–133.

307. Про поліцію : Закон Республіки Польща від 06.04.1990. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Poland.pdf (дата звернення: 01.12.2022).

308. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. URL: http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19900300179&type=3 (дата звернення: 01.12.2022).

309. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. URL: http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19971230779&type=3 (дата звернення: 01.12.2022).

310. Передерій О. С., Григоренко Є. І. Історико-правові аспекти формування поліції європейських держав (загальнотеоретичний огляд на прикладі Франції, Німеччини, Польщі). Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2013. № 1062. Вип. 14. С. 36–38

311. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. URL: http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&type=3 (дата звернення: 01.12.2022).

312. LOV nr 538 af 08/06/2006 Gældende (Politi- og domstolsreformen) Offentliggørelsesdato: 09-06-2006 Justitsministeriet URL: https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=2367 (дата звернення: 01.12.2022).

313. Zákon České národní rady ze dne 6. prosince 1991 o obecní policii, 553/1991 Sb. URL: http://portal.gov.cz/app/zakony/download?idBiblio=39601&nr=553~2F1991~20Sb.&ft=pdf (дата звернення: 01.12.2022).

314.Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky, 273/2008 Sb. URL: https://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=67272&nr=273~2F2008&rpp =15#local-content (дата звернення: 01.12.2022).

315. Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. URL: http://mp.domazlice.info/user_data/zpravodajstvi/obrazky/File/koordinacni_dohoda.pdf (дата звернення: 01.12.2022).

316. Police Act 1996. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents (дата звернення: 01.12.2022).

317. Police Reform and Social Responsibility Act 2011. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted (дата звернення: 01.12.2022).

318. Crime and Disorder Act 1998. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents (дата звернення: 01.12.2022).

319. Special constables. URL: https://www.met.police.uk/car/careers/met/policevolunteer-roles/special-constable/special-constable-overview/ (дата звернення: 01.12.2022).

320. Introduction to Employer Supported Policing. URL: https://nbcc.police.uk/guidance/introduction-to-employer-supported-policingesp (дата звернення: 01.12.2022).

321. Neighbourhood Watch. URL: https://www.ourwatch.org.uk/knowledge/faqspolice/ (дата звернення: 01.12.2022).

322. Justice Act (Northern Ireland) 2011. URL: http://www.legislation.gov.uk/nia/2011/24/contents (дата звернення: 01.12.2022).

323. Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012. URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted (дата звернення: 01.12.2022).

324. Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012. URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted (дата звернення: 01.12.2022).

325. Code général des collectivités territoriales. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633 (дата звернення: 01.12.2022).

326. Code de la sécurité intérieure. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132 &d ateTexte=20120618 (дата звернення: 01.12.2022).

327. OSCE police. Belgium URL: https://polis.osce.org/index.php/countryprofiles/belgium (дата звернення: 01.12.2022).

328. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О. А. Банчука. Київ: Атіка, 2013. 588 с.

329. Медведенко С. В. Зарубіжний досвід взаємодії поліції з громадськістю на прикладі Великобританії та Бельгії. Актуальні проблеми держави і права. 2019. № 83. С. 135-141.

330. Federale politie. URL: https://www.politie.be/5998/nl/overons/geintegreerde-politie/excellente-politiezorg (дата звернення: 01.12.2022).

331. Politiezone Vlas. URL: https://www.pzvlas.be/index.php?id=home (дата звернення: 01.12.2022).

332. Siegel, Larry J. Criminology / Larry J. Siegel. Belmont: Wadsworth Publishing, 2014. 528 p.

333. Жванко Ю. П. Особливості правового регулювання обігу зброї в країнах Європейського Союзу. Наука і правоохорона. 2018. № 3 (41). С. 22-28.

334. Про затвердження Правил паркування транспортних засобів : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 № 1342. Офіційний вісник України. 2009. № 96. Ст. 3314.

335. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067. Офіційний вісник України. 2003. № 52. Т. 1. Ст. 2817.

336. Вітвіцький С. С., Ткаченко Р. О. Міжнародний досвід контролю органів місцевого самоврядування за діяльністю органів національної поліції під час забезпечення публічної безпеки та порядку. Держава та регіони. Серія Право. 2022. № 1 (75).

337. Програма посилення охорони публічної безпеки і боротьби зі злочинністю на території Бахмутської міської об'єднаної територіальної громади «Правопорядок 2020–2021». Офіційний сайт Бахмутської міської ради. URL: https://artemrada.gov.ua/26161 (дата звернення: 01.12.2022).

338. Забожчук О. В., Самсін І. Л. Щодо адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції з органами місцевої влади у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти : матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 19 листопада 2021 року). Кривий Ріг, 2021. С. 69-72.

339. Забожчук О. В. Деякі питання щодо визначення загальних принципів взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Актуальні питання адміністративного права та процесу : матеріали Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (м. Маріуполь, 3 грудня 2021 року). Маріуполь, 2021. С. 112-116.

340. Забожчук О. В. Військово-цивільні адміністрації як тимчасовий державний орган, що виконує повноваження, характерні для органів місцевої влади : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення Дня науки-2022 в Україні (м. Київ, 24 травня 2022 р.). Київ, 2022. С. 326-328.

341. Забожчук О. В. Щодо взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Актуальні дослідження правової та історичної науки (випуск 41) : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Тернопіль, 12-13 травня 2022 р.). Тернопіль, 2022. С. 3-6.

342. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text (дата звернення: 01.12.2022).

343. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#n235 (дата звернення: 01.12.2022).

344. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі : постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 № 658. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#n12 (дата звернення: 01.12.2022).

345. Забожчук О. В. Окремі аспекти забезпечення прав людини під час взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції з нагоди відзначення Міжнародного дня прав людини (м. Київ, 10 грудня 2021 р.). Київ, 2021. С. 427-429.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Забожчук О. В. Основні напрями взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з Національною поліцією України. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2021. № 6. С. 30-37. URL: https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/6ad4286d6f342cf41ec9c2c9688b558b.pdf/ReOS%2006%20aus%202021.pdf.

2. Забожчук О. В. Адміністративно-правова характеристика принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 409-412. URL: http://lsej.org.ua/11_2021/106.pdf.

3. Забожчук О. В. Поняття та сутність взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2022. № 1. С. 98-103. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2022/14.pdf. DOI: https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.14.

4. Забожчук О. В. Зміст форм взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 167-172. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 167-172. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/3_2022/25.pdf. DOI: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.3.25.

5. Забожчук О. В., Самсін І. Л. Щодо адміністративно-правового забезпечення взаємодії поліції з органами місцевої влади у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Транспортна безпека: правові та організаційні аспекти* : матеріали XVI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 19 листопада 2021 року). Кривий Ріг, 2021. С. 69-72.

6. Забожчук О. В. Деякі питання щодо визначення загальних принципів взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Актуальні питання адміністративного права та процесу* : матеріали Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (м. Маріуполь, 3 грудня 2021 року). Маріуполь, 2021. С. 112-116.

7. Забожчук О. В. Окремі аспекти забезпечення прав людини під час взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування : матеріали *Всеукраїнської науково-практичної конференції з нагоди відзначення Міжнародного дня прав людини* (м. Київ, 10 грудня 2021 р.). Київ, 2021. С. 427-429.

8. Забожчук О. В. Щодо взаємодії поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Актуальні дослідження правової та історичної науки* (випуск 41) : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Тернопіль, 12-13 травня 2022 р.). Тернопіль, 2022. С. 3-6.

9. Забожчук О. В. Військово-цивільні адміністрації як тимчасовий державний орган, що виконує повноваження, характерні для органів місцевої влади : матеріали *Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення Дня науки-2022 в Україні* (м. Київ, 24 травня 2022 р.). Київ, 2022. С. 326-328.

Додаток Б

ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
У ВОЛИНСЬКІЙ ОБЛАСТІ

43025, вул. В. Винниченка, 11, м. Луцьк, Волинська обл.,
код ЄДРПОУ: 40108604, тел. 0332-244298, police@vl.npu.gov.ua

10.10.2022 № 559/01/26-2022 На №_____від_____

АКТ
про впровадження у діяльність Головного управління Національної поліції у Волинській області
результатів дисертаційного дослідження
Забожчук Оксани Володимирівни на тему
«Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Результати дисертаційного дослідження Забожчук Оксани Володимирівни на тему «Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» використовуються Головним управлінням Національної поліції у Волинській області під час здійснення розробки проектів розпорядчих актів у сфері взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі при взаємодії з Волинською обласною військовою адміністрацією як органом, що виконує повноваження органу місцевої влади у сучасних умовах нових загроз та викликів; в процесі здійснення контролю за роботою місцевих органів влади по забезпеченню публічної безпеки та порядку на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, при залученні громади до аналізу й оцінки роботи поліції.

Начальник **Юрій КРОШКО**

Підпис Крошко Ю.О. засвідчую
ст. юрисконсульт СПЗ
ГУНП у Волинській області Анна ДОБРОВОЛЬСЬКА

Додаток В

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 290598201700. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 718201720344221004200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

25.10.2022 № 0597/22
На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
Олег ОМЕЛЬЧУК

«21» 10 2022 року

АКТ
про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова результатів дисертаційного дослідження Забожчук Оксани Володимирівни на тему «Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – ректор Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України Омельчук Олег Миколайович, члени комісії – проректор з наукової роботи, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор Івановська Алла Миколаївна, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України Буханевич Олександр Миколайович, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент Галус Олена Олександрівна склали цей акт про те, що аспірантка Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Забожчук Оксана Володимирівна підготувала дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за

спеціальністю 081 «Право» на тему «Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування», результати якого, були використані під час розробки навчально-методичних матеріалів та викладання дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право» та «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність Національної поліції».

Голова комісії

ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
академік Академії наук вищої освіти України Олег ОМЕЛЬЧУК

Члени комісії

проректор з наукової роботи,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор Алла ІВАНОВСЬКА

завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України Олександр БУХАНЕВИЧ

доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент Оксана ГАЛУС

Відділ кадрів
ЗАСВІДЧУЮ
Начальник
імені Леоніда Юзькова

Додаток Г

Інформація щодо довіри державним органам і соціальним інститутам (липень–серпень 2021 р.) [1]

	Зовсім не довіряю	Скоріше не довіряю	Скоріше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	Баланс довіри-недовіри[2]
Президент України	28,7	28,9	27,5	8,7	6,2	*-21,4*
Верховна Рада України	34,6	40,5	16,3	2,4	6,1	*-56,4*
Уряд України	35,1	36,9	18,4	3,1	6,6	*-50,5*
Державний апарат (чиновники)	**38,3**	**37,4**	**11,8**	**3,1**	**9,4**	***-60,8***
Голова вашого міста/селища/села	**12,9**	**20,7**	**46,8**	**10,3**	**9,3**	***23,5***
Місцева рада вашого міста/селища/села	**13,5**	**24,3**	**43,0**	**8,4**	**10,7**	***13,6***
Національна поліція	**20,7**	**32,2**	**31,8**	**6,7**	**8,5**	***-14,4***
РНБОУ	24,0	27,0	30,1	5,6	13,2	*-15,3*
Збройні Сили України	10,8	14,0	48,5	19,8	6,7	*43,5*
Державна прикордонна служба	12,6	21,7	42,5	12,5	10,7	*20,7*
Національна гвардія України	15,1	20,9	40,8	12,8	10,4	*17,6*
СБУ	20,7	29,0	31,0	6,5	12,7	*-12,2*
ДСНС	13,2	15,5	42,6	18,8	9,9	*32,7*
Державна податкова служба	28,7	36,6	16,1	3,7	14,9	*-45,5*
Прокуратура	36,7	34,4	15,2	2,6	11,1	*-53,3*
Суди (судова система в цілому)	41,1	33,1	12,7	2,8	10,4	*-58,7*
Профспілки	27,9	26,9	17,4	3,8	24,0	*-33,6*
Політичні партії	32,8	38,9	12,9	3,2	12,2	*-55,6*
Громадські організації	16,5	20,9	39,6	7,4	15,5	*9,6*
Церква	12,1	14,2	38,4	25,1	10,3	*37,2*
Добровольчі батальйони	17,1	16,3	37,1	16,4	13,1	*20,1*
Волонтерські організації	11,3	13,8	43,0	20,6	11,3	*38,5*
Місцевий суд у вашому районі, місті	34,7	30,3	17,3	2,8	14,8	*-44,9*
НАБУ	40,4	29,2	12,7	2,5	15,3	*-54,4*

[1] За результатами дослідження «Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021 р.)», проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 29 липня по 4 серпня 2021 року методом інтерв'ю «обличчям до обличчя» за місцем проживання респондентів, під час якого було опитано 2019 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України (за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей) за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з ймовірністю 0,95. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-ukrainy

[2] Різниця між часткою тих, хто довіряє, і тих, хто не довіряє суспільному інституту

Додаток Ґ

Інформація щодо довіри державним органам і соціальним інститутам (серпень 2022 р.) [3]

	Зовсім не довіряю	Скоріше не довіряю	Скоріше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	Баланс довіри-недовіри[4]
Президент України	3,8	5,4	28,4	51,3	11,1	70,5
Верховна Рада України	17,9	36,0	27,3	7,3	11,5	-19,3
Уряд України	14,2	33,3	33,9	6,7	11,8	-6,9
Державний апарат (чиновники)	**23,0**	**43,0**	**17,4**	**2,7**	**14,0**	**-45,9**
Міський (сільський, селищний) голова міста / селища / села	**7,6**	**19,8**	**47,3**	**16,0**	**9,2**	**35,9**
Місцева рада міста/селища/села	**7,7**	**21,1**	**46,1**	**13,3**	**11,9**	**30,6**
Національна поліція	**7,9**	**17,5**	**50,0**	**14,8**	**9,8**	**39,4**
МВС України	9,3	22,0	44,7	9,3	14,8	22,7
РНБОУ	6,1	15,1	42,3	19,9	16,5	41,0
Збройні Сили України	1,1	1,8	18,4	75,6	3,1	91,1
Державна прикордонна служба	2,9	6,3	31,4	51,8	7,6	74,0
Національна гвардія України	2,4	3,5	27,0	60,3	6,9	81,4
СБУ	7,3	18,4	40,8	19,1	14,3	34,2
ДСНС	1,9	3,3	30,4	57,0	7,3	82,2
ДБР	9,9	21,1	31,7	10,0	27,2	10,7
Прокуратура	14,5	31,3	27,9	7,0	19,3	-10,9
Суди (судова система в цілому)	25,1	39,0	15,2	3,0	17,7	-45,9
Політичні партії	28,7	41,1	11,5	3,0	15,6	-55,3
Громадські організації	6,1	14,6	45,4	19,1	14,8	43,8
Церква	7,9	11,3	34,4	26,7	19,9	41,9
Добровольчі загони	3,3	5,0	31,7	49,1	11,0	72,5
Волонтерські організації	2,1	5,7	33,0	51,5	7,7	76,7
НАБУ	17,1	27,3	22,8	6,5	26,2	-15,1

[3] За результатами соціологічного опитування, що проводилося Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва разом із соціологічною службою Центру Разумкова з 5 по 12 серпня 2022 року за грантової підтримки Університету Бремена та Міжнародного фонду «Відродження», методом face-to-face у 112 населених пунктах (57 міських та 55 сільських – лише на тих територіях, що контролюються урядом України та на яких не ведуться бойові дії) за стратифікованою багатоступеневою вибіркою із застосуванням випадкового відбору на перших етапах формування вибірки та квотного методу відбору респондентів на заключному етапі (коли здійснювався відбір респондентів за статево-віковими квотами). Опитано 2024 респонденти віком від 18 років. Структура вибіркової сукупності відтворює демографічну структуру дорослого населення територій, на яких проводилося опитування (за віком, статтю, типом поселення). Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. Разом з тим, додаткові систематичні відхилення вибірки можуть бути зумовлені наслідками російської агресії, зокрема, вимушеною евакуацією мільйонів громадян. URL: https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zarad-peremog?fbclid=IwAR2YqXB2VhZZaFY3zFWOtgueI4oYW3bBxzXPNvK3Yc5tpmEXh0easBvzkAE

[4] Різниця між часткою тих, хто довіряє, і тих, хто не довіряє

Додаток Е

Інформація щодо довіри державним органам і соціальним інститутам (вересень–жовтень 2022 р.) [5]

	Повністю довіряю	Певною мірою довіряю	Не дуже довіряю	Зовсім не довіряю	Важко відповісти, не відповіли
Президент України	44,4	37,4	13,3	4,5	0,3
Парламент	5,8	33,9	39,4	20,5	0,4
Уряд України	6,6	44,9	34,7	13,4	0,4
Державні установи	**6,8**	**48,6**	**34,3**	**9,6**	**0,6**
Поліція	**8,8**	**46,4**	**31,0**	**13,5**	**0,3**
Збройні Сили України	74,5	21,2	2,4	1,8	0,2
Суди	3,2	24,6	49,6	22,2	0,4
Політичні партії	2,0	20,1	50,4	26,8	0,7
Профспілки	4,3	30,5	40,8	23,4	1,0
Університети	10,8	51,6	29,2	7,8	0,6
Великі компанії	4,7	37,6	43,1	14,0	0,5
Церква	23,6	46,2	19,3	10,7	0,1
Екологічні організації	10,4	43,7	33,6	11,8	0,5
Жіночі організації	12,2	47,3	29,1	10,2	1,1
Гуманітарні і доброчинні організації	25,7	51,9	16,7	5,4	0,3
Банки	3,0	30,4	45,9	20,1	0,5
Телебачення	6,8	44,2	36,2	12,5	0,2
Преса	6,3	42,6	38,3	12,1	0,6

[5] За результатами соціологічного опитування «Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022р.)», що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні з 22 вересня по 1 жовтня 2022 року методом face-to-face у 112 населених пунктах (57 міських та 55 сільських – лише на тих територіях, що контролюються урядом України та на яких не ведуться бойові дії) за стратифікованою багатоступеневою вибіркою із застосуванням випадкового відбору на перших етапах формування вибірки та квотного методу відбору респондентів на заключному етапі (коли здійснювався відбір респондентів за статево-віковими квотами). Опитано 2021 респондента віком від 18 років. Структура вибіркової сукупності відтворює демографічну структуру дорослого населення територій, на яких проводилося опитування (за віком, статтю, типом поселення). Похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3%. Разом з тим, додаткові систематичні відхилення вибірки можуть бути зумовлені наслідками російської агресії, зокрема, вимушеною евакуацією мільйонів громадян. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

Додаток Є

ПРОЄКТ

ТИПОВЕ ПОЛОЖЕННЯ
про структурний підрозділ взаємодії з правоохоронними органами апарату місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних рад органів місцевого самоврядування)

І. Загальні положення

1. Структурний підрозділ (департамент, управління, відділ, відділення, сектор) взаємодії з правоохоронними органами апарату місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних рад органів місцевого самоврядування) (далі – підрозділ) є самостійним структурним підрозділом апарату місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних рад органів місцевого самоврядування), який створюється з метою забезпечення їх діяльності з питань взаємодії з правоохоронними органами, надання їм відповідної методичної та іншої практичної допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Підрозділ підпорядковується відповідному керівнику апарату місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних рад органів місцевого самоврядування) в частині посадових повноважень.

2. У своїй діяльності Підрозділ керується Конституцією та законами України, актами Президента України і постановами Верховної Ради України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актами керівника апарату місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних рад органів місцевого самоврядування), іншими нормативно-правовими актами, а також цим Положенням.

3. Діяльність Підрозділу здійснюється за схваленим щоквартальним планом.

4. Підрозділ при вирішенні питань, які належать до його компетенції, взаємодіє зі структурними підрозділами апарату місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних рад органів місцевого самоврядування), правоохоронними органами та органами складових сектору безпеки і оборони України, а також з підприємствами, установами та організаціями, розташованими на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

ІІ. Основні завдання, функції та права Підрозділу

1. Основними завданнями Підрозділу є:

1) організація взаємодії з:

територіальними органами (підрозділами) правоохоронних органів у вирішенні питань протидії злочинності, профілактики скоєння правопорушень, підтримання публічної безпеки і порядку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) ефективного забезпечення законності і правопорядку, охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

3) координація роботи відповідних громадських формувань з охорони громадського порядку та безпеки;

4) вирішення питань, у межах своєї компетенції, щодо здійснення допомоги у покращенні матеріально-технічного стану правоохоронних органів;

5) організаційне, аналітичне, консультативне та інформаційне забезпечення здійснення повноважень, передбачених Конституцією України та законами України з правоохоронних питань.

2. Підрозділ відповідно до покладених на нього завдань:

1) організовує в межах своєї компетенції виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади завдань, та здійснює контроль за їх реалізацією;

2) організовує взаємодію та здійснює координацію дій територіальних органів (підрозділів) правоохоронних органів щодо протидії злочинності, профілактики скоєння правопорушень, підтримання публічної безпеки і порядку, ефективного забезпечення законності і правопорядку, охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

3) аналізує стан впровадження чинного законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо його удосконалення;

4) здійснює збір, аналіз та узагальнення інформаційних матеріалів з питань протидії злочинності, профілактики скоєння правопорушень, підтримання публічної безпеки і порядку, ефективного забезпечення законності і правопорядку, охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

5) вносить пропозиції про покращення взаємодії з правоохоронними органами у зміцненні правопорядку та законності в області на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

6) здійснює координацію виконання заходів оперативного обладнання відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

7) забезпечує доступ до публічної інформації, розпорядником якої він є;

8) готує пропозиції із затвердження переліку важливих об'єктів і комунікацій регіонального та місцевого значення, укладення договорів щодо їх охорони силами та засобами органів (підрозділів) Національної поліції України;

10) організовує проведення нарад, конференцій, круглих столів, семінарів з взаємодії з правоохоронними органами щодо протидії злочинності, профілактики скоєння правопорушень, підтримання публічної безпеки і порядку, ефективного забезпечення законності і правопорядку, охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

11) узгоджує плани проведення на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці заходів, пов’язаних з участю і скупченістю великої кількості людей;

12) розглядає звернення громадян, підприємств, установ та організацій, посадових осіб, запити та звернення народних депутатів, запити на інформацію з питань діяльності правоохоронних органів;

13) бере участь у проведенні перевірок роботи інших органів підприємств, установ та організацій щодо виконання завдань із протидії злочинності, профілактики скоєння правопорушень, підтримання публічної безпеки і порядку, ефективного забезпечення законності і правопорядку, охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

14) здійснює інформування громадськості, у разі необхідності, про виконання покладених завдань на Підрозділ;

15) готує пропозиції до проєктів законодавчих та нормативних актів, заходів, спрямованих на виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади щодо протидії злочинності, профілактики скоєння правопорушень, підтримання публічної безпеки і порядку, ефективного забезпечення законності і правопорядку, охорони прав і свобод людини та громадянина,

інтересів суспільства і держави на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

16) готує (бере участь у підготовці) проєкти угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей делегацій і робочих груп у межах своїх повноважень;

17) виконує інші функції, що випливають із покладених на Підрозділ завдань.

3. Підрозділ має право:

1) взаємодіяти зі структурними підрозділами відповідних державних адміністрацій, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами з питань, що належать до його компетенції;

2) отримувати в установленому законом порядку від посадових осіб та інших працівників відповідних державних адміністрацій, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, підприємств, установ та організацій відповідної адміністративно-територіальної одиниці документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на Підрозділ завдань;

3) брати участь у відповідних нарадах, засіданнях дорадчих і колегіальних органів та інших заходах, скликати наради з питань, що належать до компетенції Підрозділу;

4) залучати відповідних спеціалістів (за згодою) для підготовки проєктів нормативних актів та інших документів, а також для розробки і здійснення заходів, які проводяться Підрозділом відповідно до покладених на нього функцій та завдань;

5) брати участь у конференціях, семінарах, круглих столах, нарадах та інших заходах з питань, що належать до компетенції Підрозділу.

ІІІ. Структура Підрозділу

1. Структура Підрозділу, чисельність його працівників та Положення про його діяльність затверджуються в установленому порядку відповідним актом керівника апарату місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних рад органів місцевого самоврядування) і мають забезпечувати ефективне виконання покладених на Підрозділ завдань.

2. Підрозділ очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату місцевих державних адміністрацій (виконавчих органів відповідних рад органів місцевого самоврядування) згідно із чинним законодавством.

3. На посаду начальника Підрозділу призначаються повнолітні громадяни України, що мають вищу юридичну освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра (спеціаліста) і досвідом роботи на посадах державної служби, правоохоронних органів або служби в органах місцевого самоврядування, або досвідом роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років та які вільно володіють державною мовою.

4. Начальник Підрозділу:

1) здійснює керівництво діяльністю Підрозділу, забезпечує виконання покладених на Підрозділ завдань і функцій та несе персональну відповідальність за виконання покладених на Підрозділ завдань;

2) бере участь у відповідних нарадах і засіданнях, що проводяться з питань, що належать до компетенції Підрозділу;

3) визначає розподіл обов’язків між співробітниками Підрозділу, координує та контролює їх діяльність;

4) організовує роботу співробітників Підрозділу, надає відповідні доручення щодо виконання покладених на Підрозділ завдань, вносить пропозиції щодо заохочення та притягнення до відповідальності співробітників Підрозділу;

5) відповідає за підготовку та подання інформаційних, довідкових та інших матеріалів з питань, що належать до компетенції Підрозділу, до інших органів;

6) організовує та скликає наради з питань, що належать до компетенції Підрозділу;

7) здійснює контроль за дотриманням у Підрозділі чинного законодавства України;

8) здійснює інші функції, передбачені законодавством.

5. У разі відсутності начальника Підрозділу його обов`язки виконує особа, визначена начальником Підрозділу.

6. Посадові обов`язки начальника та інших співробітників Підрозділу регулюються посадовими інструкціями.