

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	6
1.1. Правова природа та сутність правоохоронної функції держави	6
1.2. Суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави та місце серед них органів Національної поліції України... ..	24
1.3. Правовий статус Національної поліції України як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави	42
Висновки до розділу 1	58
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СУТНОСТІ ПРИНЦИПІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	62
2.1. Поняття та класифікація принципів реалізації правоохоронної функції держави органами Національної поліції України	62
2.2. Загальноправові принципи реалізації правоохоронної функції держави органами Національної поліції України.....	78
2.3. Спеціальні принципи реалізації правоохоронної функції держави органами Національної поліції України	94
Висновки до розділу 2	111
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ	114
3.1. Зарубіжний досвід реалізації принципів реалізації правоохоронної функції держави органами поліції та можливості його використання в Україні	114
3.2. Напрями вдосконалення адміністративного законодавства України як форми втілення в життя принципів реалізації правоохоронної функції держави органами Національної поліції України	135
Висновки до розділу 3	153
ВИСНОВКИ	157
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	161

ПЕРЕДМОВА

Створення Національної поліції України було важливим, логічним і вимушеним кроком на шляху реформування правоохоронних органів нашої держави. Адже соціально-економічні та політичні виклики, що постали перед країною на початку 2014 року, засвідчили неспроможність старої міліції забезпечити належний рівень захисту законних прав, свобод та інтересів громадян України. Водночас створення Національної поліції супроводжувалося низкою проблем організаційного, правового й кадрового характеру. Яскравим свідченням цього було прийняття досить «сирого» Закону України «Про Національну поліцію», недоліки якого негативним чином вплинули: по-перше, на якість добору кадрів до органів поліції та їх подальшу підготовку, а по-друге, на роботу нових поліцейських, які протягом перших двох років праці припускалися суттєвих помилок під час реалізації своїх функцій, зокрема правоохоронної.

Виконання правоохоронної функції, як і власне будь-якої іншої діяльності поліції, має ґрунтуватися на сукупності вихідних засад, ключових ідей, дотримання яких має важливе значення з точки зору забезпечення ефективного функціонування поліції в нашій країні. Саме правоохоронна функція, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», є ключовою для вказаного центрального органу виконавчої влади. Втім практика показує, що нині існує низка практичних і теоретичних проблем, пов'язаних з реалізацією правоохоронної функції держави органами НПУ.

Необхідність удосконалення практичної діяльності органів Національної поліції України щодо реалізації правоохоронної функції держави, недосконалість чинного законодавства у цій сфері, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених проблемі правового закріплення принципів реалізації правоохоронної функції держави органами НПУ, зумовлюють актуальність і своєчасність представленого дослідження.

Мета роботи полягає в тому, щоб на підставі аналізу наукових поглядів учених, норм чинного законодавства та практичної діяльності Національної поліції України схарактеризувати принципи реалізації правоохоронної функції

держави органами НПУ, а також вивчити позитивний вітчизняний і зарубіжний досвід, на основі чого окреслити напрями вдосконалення адміністративного законодавства України як форми реалізації правоохоронної функції органами Нацполіції.

Дослідження є однією з перших спроб після створення Національної поліції України на доктринальному рівні, спираючись на аналіз наукових поглядів учених і норм чинного законодавства, розкрити сутність принципів реалізації правоохоронної функції держави органами НПУ, а також виробити відповідні наукові пропозиції щодо шляхів удосконалення відповідного адміністративного законодавства в цій сфері.

Унаслідок проведеного дослідження доведено, що в контексті нормативно-правових засад організації та функціонування муніципальної поліції в Україні необхідно внести відповідні зміни до законодавства про місцеве самоврядування, зокрема закріпити право місцевої влади створювати муніципальну поліцію, а також законодавства, яким регулюється діяльність Національної поліції, з метою чіткого визначення завдань і повноважень муніципальної поліції, правового статусу її поліцейських.

Монографія буде корисною для наукових, науково-педагогічних і практичних працівників правничої та соціальної сфер, а також студентів юридичних закладів вищої освіти.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Правова природа та сутність правоохоронної функції держави

Бурхливий духовний і технічний розвиток суспільства в ХХІ столітті викликав значні зміни соціальних та політичних орієнтирів у всьому світі. Вказані зміни безпосередньо вплинули на статус і розуміння діяльності держави. На сьогодні будь-яка країна – це не лише територіальне утворення з визначеними географічними границями, населенням та власною правовою, політичними системами, а й передусім формація суспільна, найвища ступінь організації народу на певній території для забезпечення кола потреб. Ключовою з них, безперечно, є потреба в безпеці. Так, у сучасному світі існує багато негативних явищ, які становлять пряму загрозу для суспільства та його нормального рівня життєдіяльності, серед яких: тероризм, піратство, транснаціональна злочинність, торгівля людьми, наркотрафік тощо.

Зазначені негативні явища є проблемою всього соціуму, однак для попередження їх розповсюдження кожній державі необхідно якісно, повно та безперервно реалізувати в життя правоохоронну функцію, правова природа та глибока сутність якої потребують ґрунтового наукового аналізу та вивчення.

З'ясуємо, у першу чергу, термінологічну основу розпочатого в цьому підрозділі монографії аналізу. Так, етимологічну основу поняття «правоохоронна функція держави» становить загальнонауковий термін «функція» (від латинського «*functio*»), який запровадив у науковий обіг німецький вчений Г. Лейбніц, означає здійснення, виконання, коло діяльності, призначення, а також зміст самої діяльності¹. У словниках функція – це робота кого-, чого-небудь, робота,

¹ Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) : науч. изд. М. : Юрид. лит., 1976. 200 с.; Философский энциклопедический словарь / [гл. ред. Л. Ф. Ильичев и др.]. 2-е изд. М. : Сов. энциклопедия, 1989. С. 719.

коло діяльності когось, обов'язок, повинність, місія¹. Натомість Р. Мертон розрізняє п'ять значень терміна «функція», а саме:

- суспільне доручення, покладене на конкретного виконавця;

- спеціалізований рід занять, що становить для індивіда постійне джерело діяльності (в більш вузькому сенсі - конкретна посада, пов'язана з певним соціальним статусом і певними сферами рольової активності);

- математична функція, коли (згідно найбільш поширеному і традиційному визначенню) кожному елементу з однієї множини – області визначення ставиться у відповідність елемент з іншої множини – області значень;

- системоутворюючий принцип зв'язку структурних одиниць;

- об'єктивний наслідок, сприятливе для пристосованості і інтегрованості системи на відміну від суб'єктивних намірів діячів, з якими вони приступають до реалізації своїх уявлень про функціональність².

У філософії поняття «функція» вживається у декількох значеннях. Для суспільства функція визначається як службова роль (призначення) одного з елементів соціальної системи стосовно іншого або системи в цілому; як роль, яку певний соціальний інститут виконує стосовно учасників суспільної системи або інтересів соціальних груп і особистостей, які її утворюють. У цьому розумінні розглядаються функції держави та її органів, функції права³. Інші філософські підходи до визначення функцій пропонують тлумачити їх як:

- зовнішній вияв властивостей якого-небудь об'єкта в системі відносин;

¹ Нікіфоров В. Ю. Захист профспілками соціально-трудових прав працівників в умовах ринкової економіки (теоретично-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2004. С. 675.

² Коломенская Е. В. Функции договора в торговом обороте : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2005. 172 с.; Фихтенгольц Г. М. Курс дифференциального и интегрального исчисления. М. : Наука, 1962. Т. I. 607 с.

³ Философский энциклопедический словарь / [гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов]. М. : Сов. энцикл., 1983. С. 658; Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2009. С. 107.

– сукупність звичайних або ж специфічних дій окремих осіб або органів, обумовлених їх природою або необхідністю виживання;

– наявність в окремої особи або групи осіб специфічних обов'язків, виконання яких їм пропонується в процесі виконання ними службових діяльності (наприклад, функція лікаря, поліцейського тощо)¹.

Як онтологічна категорія, що тісно пов'язана із сутністю системи, функція розглядається через призму понять «буття світу» і «буття у світі». Так, головне в бутті світу – це доцільність і закони функціонування світу. Буття людини у світі розкрито через жорстку позитивну та негативну детермінацію людини світом, з одного боку, і багатоваріантну детермінацію – з іншого, що виражається в таких життєво важливих позиціях, як крайній оптимізм, крайній песимізм і поміркований оптимізм. Останній розглядається як деонтологічно пріоритетний функціональний стан життєдіяльності людини. Зв'язок людини з законами буття і зв'язок людських поколінь обумовлює субстанційність функції в межах соціальних систем. Ця субстанційність полягає у здійсненні єдності світобудови і в об'єктивному характері функції. Абсолютність функції виражається у зв'язку з універсальними законами і принципами буття, а відносність – у формуванні людиною правил, які відображають конкретну залежність між змінними життєвими процесами².

У біології, соціології, етнографії, антропології та інших соціальних науках термін «функція» ототожнюється з роллю, яку виконують різні процеси і структури з підтримки цілісності і стійкості систем, частинами яких вони є³.

Відповідно до окремих доктринальних визначень, загальнотеоретична сутність поняття «функція» полягає в тому, що це науково обґрунтований і логічно завершений набір процедур, видів діяльності, спрямований на досягнення мети,

¹ Webster's New Universal Unabridged Dictionary. N. Y. 1993. P. 741; Коломенская Е. В. Функции договора в торговом обороте : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2005. С. 29.

² Ситар І. М. Онтологічні функції права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2008. С. 8.

³ Пожарский Д. В. Контрольно-надзорная функция современного государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2004. С. 11; Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М. : Республика, 2001. 719 с.

виконання завдання та отримання чітко визначеного кінцевого результату. Причому процедура – це логічно завершений набір операцій, які виконуються у визначеній технологією послідовності¹.

Ю. О. Серіков наголошує на тому, що вивчення категорії функцій актуально тим, що дозволяє більш глибоко пізнати певний об'єкт та його властивості. На думку науковця, будь-який об'єкт, зокрема соціальний, з одного боку характеризується своєю структурою, елементами з яких він складається, а з іншого боку – властивими йому ознаками. Категорія функції відноситься до вказаних ознак та відповідає на питання: якими властивостями він володіє, як діє у зовнішньому середовищі, як реалізує реалізується. Об'єктивно існуюча залежність між об'єктом і його функціями, дозволяє стверджувати, що без об'єкта функції самостійно існувати не можуть. У цьому сенсі категорія об'єкта завжди є первинною, а категорія функції залежна і вторинна².

Водночас, Р. А. Хашімов більш повно розкриває значення поняття «функції». Відповідно до його погляду, функції – прояв істотних властивостей певного явища, заданих його будовою або волею будь-якого суб'єкта. Функції виражають об'єктивний початок. В цьому аспекті необхідно розмежовувати функції із схожим поняттям «мета», адже в обсязі цього терміну крім об'єктивного початку, присутнє і суб'єктивне начало (свідомість), необхідна для досягнення результатів. Від мети функції відрізняє те, що функція це притаманне ззовні як частини цілого, властивість діяльності зумовлене статусом. Функція не є передбаченим результатом. Функція має справу зі справжнім, мета – з майбутнім³.

На думку С. А. Приступи, здебільшого з поняттям «функції» пов'язується визначено-спрямований вибірковий вплив якої-

¹ Касьяненко М. М., Гринюк М. В., Цимбал П. В. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України : навч. посіб. Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. С. 59; Трофімова Л. В. Організаційно-правове забезпечення діяльності юридичних підрозділів органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2003. С. 88.

² Серіков Ю. А. Процессуальные функции правовых презумпций в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15. Екатеринбург, 2005. С. 78.

³ Ямпольская Ц. А. О принципах государственного управления (некоторые методологические аспекты). *Советское государство и право*. 1967. № 3. С. 19.

небудь системи на відповідні сфери зовнішнього середовища, а іноді в ньому вбачається певна роль, яку виконує той чи інший соціальний інститут, або призначена роль¹.

О. М. Андрусенко, виходячи з розуміння філософської категорії «функції» як поєднання трьох основних аспектів: діяльнісного (специфічний спосіб взаємодії з навколишнім світом), сутнісного (розкриття іманентних властивостей і природи системи) та цільового (призначення такої системи в контексті збереження та розвитку системи вищого порядку), вбачає визначення для категорії «функція» – основний напрям діяльності певного об'єкта (системи), який об'єктивно сформувався в процесі взаємодії об'єкта із зовнішнім середовищем, характеризує сутність цього об'єкта та його призначення в контексті збереження та розвитку системи, елементом якої він є².

У межах науки управління функція розглядається, як напрям управлінського, організаційного, регулятивного, коригуючого, наглядового впливу органу державного управління на об'єкт управління. Функції управління мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних способів і форм управління (наприклад, примусові механізми, ухвалення правових актів управління, підпорядковуючий вплив)³. Як зазначає Г. В. Овсієнко-Миронова, функція управління – це об'єктивно необхідна, відносно самостійна частина управлінської діяльності (елемент управління), що характеризується специфічним змістом, універсальністю здійснення, особливою формою виразу⁴.

¹ Приступа С. Н. Концептуальні засади компенсаційної функції цивільного права. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 6. С. 155–156; Козіна А. А. Забезпечення податковою міліцією законності у сфері оподаткування: організаційно-правові аспекти повноважень та статус; дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. С. 69.

² Андрусенко О. М. До питання про зовнішні функції сучасної держави. *Наукові записки НаУКМА*. 2006. Т. 53. С. 43; Булкат М. Ознаки та поняття зовнішніх функцій. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. Вип. 88. С. 113.

³ Ринажевський Б. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Харків : ХНУВС, 2010. С. 139; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М. : Норма, 2002. Т. 1. С. 169.

⁴ Малков В. Д., Весельї В. З. Система функций социального управления. М. : Акад. МВД СССР, 1987. С. 8; Овсієнко-Миронова Г. В. Організаційно-правові засади управління видавничою справою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 215 с.

Натомість О. М. Бандурка вважає, що функції управління мають двоєдину природу, яка виявляється комплексно на всіх рівнях соціального розвитку. Організація та впорядкування, узгодженість і правильна послідовність спільних дій людей – невід’ємна умова досягнення намічених цілей. Одночасно самі цілі надають діям людей певного змісту й спрямованості. З цієї точки зору функції управління можна класифікувати за їх загальним значенням, виділивши функції організаційні та цільові¹. Ю. П. Битяк функцію управління визначає як частину управлінської діяльності держави, котру здійснюють на основі закону чи іншого правового акта певні організації притаманними їм методами для виконання завдань управління². Г. В. Атаманчук вважає, що функція управління – це реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відносини, становище, на який останні реагують і сприймають його³. Л. В. Борець обстоює позицію про те, що функції управління – це, по-перше, частина управлінської діяльності; по-друге, це відокремлена частина управлінської діяльності, по-третє, до виникнення функцій управління призводить такий розподіл праці, за якого спеціалізується, виділяється відносно самостійна ділянка⁴.

М. М. Брінчук стверджує, що функція управління – це постійний напрям діяльності органів влади, підприємств чи організацій⁵. І. П. Голосніченко визначає функцію управління як основний напрям управлінської діяльності, за допомогою якої

¹ Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. С. 28; Овсієнко-Миронова Г. В. Організаційно-правові засади управління видавничою справою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. С. 43.

² Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

³ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997. 400 с.; Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 26.

⁴ Борець Л. В. Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. С. 19.

⁵ Брінчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. для высш. юрид. учеб. заведений. М. : Юрист, 1999. С. 221.

виконуються поставлені завдання та досягається поставлена в законодавстві мета¹. А. І. Жмотов під функцією управління розуміє уособлену, відносно самостійну частину управлінської діяльності, яка характеризується цілеспрямованістю та об'єктивним характером². Окремі учені розглядаючи функцію управління як специфічний, окремий вид діяльності державних органів справедливо обґрунтовують, що функція державного управління – це види і напрями діяльності виконавчих і розпорядчих органів держави у відповідності до встановлених у правовому порядку нормативів та інших вимог природоохоронного законодавства³.

Таким чином, термін «функція» має глибокий зміст у зв'язку з чим характеризує широкий діапазон соціальних, філософських, математичних, управлінських та багатьох інших явищ. У загальному значенні функція – це певний напрям дії, реалізації чого-небудь, наприклад, якогось інструментарію (заходів, засобів, методів), тобто, категорія, що зображує динаміку. Причому не слід нехтувати суто математичним значенням, за якого функція – це взаємна відповідність окремих множин параметрів одне одному.

Спираючись на визначені моменти, можна висунути цілком обґрунтовану гіпотезу про те, що правоохоронна функція:

- по-перше, є категорією, яка зображує спеціальний напрям діяльності;
- по-друге, вказаній функції відповідає особливий набір інструментів впливу на суспільства;
- по-третє, ця категорія є вузькопрофільною, в зв'язку із чим застосовується в межах специфічного кола суспільних відносин.

Проте наведені аспекти надають базове, загальнонаукове уявлення про сутність правоохоронної сутності держави, однак, не розкривають її правової природи. Визначаючи цей аспект,

¹ Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні категорії і поняття. Київ : МАУП, 1998. С. 7.

² Жмотов А. И. Государственное управление охраной природы в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов : Саратов. ун-т, 1983. 128 с.

³ Антонюк У. В. Правове забезпечення екологічної безпеки у діяльності залізничного транспорту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Івано-Франківськ, 2009. С. 78; Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства / [Ю. С. Шемпученко, Н. Р. Малышева, М. М. Бринчук и др.]. Киев : Наук. думка, 1986. С. 18.