
**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС.
ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ**

УДК 342.9:351.741(477)

В.О. Криволапчук,
доктор юридичних наук, професор,
С.М. Лелет,
здобувач ДНДІ МВС України

**ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
УПРАВЛІННЯ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

У статті на основі аналізу теоретичних розробок, положень чинного законодавства, узагальнень правозастосовної практики розкрито сутність адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України. Виявлено недоліки й надано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, Національна поліція України, управління в органах та підрозділах поліції.

В статье на основе анализа теоретических разработок, положений действующего законодательства, обобщений правоприменительной практики раскрыта сущность административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины. Выявлены недостатки и представлены предложения относительно совершенствования административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, Национальная полиция Украина, управление в органах и подразделениях полиции.

In the paper on the basis of the analysis of theoretical developments, the provisions of the current legislation, generalizations of law practice, the essence of administrative and legal regulation of management in the National Police of Ukraine is revealed. Disadvantages are detected and several suggestions and recommendations for the improvement of the administrative-legal regulation of management in the National Police of Ukraine are provided.

Keywords: administrative and legal regulation, the National Police of Ukraine, management in police bodies and subdivisions.

Перехід до правоохоронної системи, яка несе відповідальність перед суспільством за свої рішення й діяльність, надає поліцейські послуги, є тривалим процесом і потребує належного інвестування, застосування державою заходів, спрямованих на створення чіткої вертикалі управління в Національній поліції України, забезпечення взаємодії й координації між її органами та підрозділами. Водночас налагодження стабільного й ефективного управління на всіх ієрархічно структурних рівнях у Національній поліції України вимагає перегляду існуючої

практики здійснення організаційно-керівної діяльності, удосконалення адміністративно-правових засад у сфері управління відповідно до вимог та критеріїв ефективності діяльності, зважаючи на витрати, терміни та якість виконання поліцією завдань, своєчасного реагування на нові виклики сьогодення. Проблеми адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України досі не дістали належного висвітлення в науковій літературі. Разом із тим аналіз нормативно-правових актів у цій сфері засвідчив, що велика кількість норм містять істотні недоліки та прогалини, є застарілими й не повною мірою відповідають сучасним реаліям. З огляду на зазначене вище, а також зважаючи на євроінтеграційну орієнтацію нашої держави, нагальною є потреба узгодження національного законодавства у сфері управління в органах та підрозділах поліції з міжнародними стандартами.

За час функціонування Національної поліції України окремі питання процесу управління в її органах та підрозділах висвітлювалися у працях: М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.А. Банчука, В.В. Бондаренка, С.Г. Брателя, М.П. Будзинського, Д.В. Власенка, Д.С. Денисюка, С.В. Діденка, О.О. Дякової, В.О. Іванцова, Д.К. Катрича, О.М. Носка, О.А. Падалки, В.І. Пліско, П.П. Погляди, Я.С. Посохова, І.П. Радомського, В.В. Руденика та інших дослідників. Проте незважаючи на вагомий науковий доробок, присвячений різним аспектам управління у правоохоронних органах, наразі бракує комплексного наукового дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України. На сьогодні внутрішнє управління системою органів та підрозділів поліції не забезпечує на належному рівні взаємодію та координацію органів та підрозділів поліції як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед поліцією завдань, насамперед на регіональному та місцевому рівнях, а знаходить своє вираження в реалізації посадових обов'язків керівниками ієрархічно різних ланок управління. Наведене засвідчує актуальність цієї статті, метою написання якої є всебічне дослідження адміністративно-правових засад управління в цьому органі, теоретичних і практичних питань адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері управління органами та підрозділами поліції, формування й обґрунтування висновків та пропозицій, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України.

Як слушно зазначає В. Селіванов, правовим регулюванням охоплюються дедалі більше аспектів суспільного життя, а юридичної форми набувають основні та найважливіші комплекси суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а й її змістовної правової визначеності. У такому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання, що досягаються правознавством, дозволяють більш свідомо й точно з'ясувати соціальні процеси, які зазнають юридичного впливу з боку держави й вимагають свого юридичного оформлення з одночасним наповненням його правовим змістом [1, с. 14].

Слід погодитися з тими науковцями, які вважають, що “адміністративно-правове регулювання” є різновидом правового регулювання, тобто ці дві категорії співвідносяться як родові й видові поняття. З огляду на це і зважаючи на визначене в юридичній літературі, поняття адміністративно-правового регулювання як цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [2, с. 88, 89], вважаємо, що адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України,

регулюючи процеси, пов'язані з управлінням в органах та підрозділах поліції, визначає завдання та функції як самих поліцейських, так і керівників як суб'єктів управління.

Аналіз нормативно-правових актів у сфері управління в органах та підрозділах поліції свідчить, що в новій структурі вагому роль відіграє Центральний орган управління Національної поліції України та управління Національної поліції в регіонах (територіальні органи), утворені як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні територіальні органи, повноваження яких поширюються на кілька адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві органи поліції у структурі управлінь Національної поліції України в регіонах сформувалися за “кущовим” принципом, який передбачає створення відділів поліції (для обслуговування від трьох до п'яти районів) без статусу юридичних осіб, через які здійснюються управління та організація діяльності базових відділень поліції у складі “куща”.

У свою чергу, слід зазначити, що створення міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України (Департаменту патрульної поліції, Департаменту протидії наркозлочинності, Департаменту внутрішньої безпеки, Департаменту кіберполіції, Департаменту захисту економіки, Департаменту поліції охорони) з одночасною ліквідацією аналогічних за функціями структурних підрозділів управлінь Національної поліції України в регіонах посилює Центральний орган управління поліцією. Проте можливості територіальних управлінь поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності суттєво зменшилися. Залучення міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України керівництвом територіального управління поліції до забезпечення публічної безпеки та порядку в регіоні є наразі вкрай складним. Вказане першочергово стосується саме підрозділів Департаменту патрульної поліції, адже, з огляду на норми чинного Положення про Департамент патрульної поліції (надалі – Положення) [3], цей міжрегіональний структурний підрозділ має пряме вертикальне підпорядкування виключно безпосередньому керівництву Національної поліції України, здійснюючи при цьому лише співпрацю з іншими структурними підрозділами Національної поліції та МВС України, у тому числі на територіальному рівні.

Зокрема, відповідно до пункту 1 розділу 4 цього Положення Департамент патрульної поліції очолює керівник Департаменту патрульної поліції, який підпорядковується керівникові Національної поліції та заступнику. У свою чергу, згідно з пунктом 2 розділу 3 Положення Департамент патрульної поліції та структурні підрозділи патрульної поліції становлять єдину систему. Структурні підрозділи патрульної поліції підзвітні та підконтрольні Департаменту поліції. Структурні підрозділи патрульної поліції очолюють керівники, які підпорядковуються керівнику Департаменту патрульної поліції та його заступникам [3].

Ураховуючи викладене вище, з метою впорядкування організаційної структури місцевих управлінь поліції та для належної координації забезпечення публічної безпеки й порядку, оперативного вирішення поточних питань правоохоронної спрямованості, на нашу думку, доцільно розглянути питання передачі підрозділів патрульної поліції до структури Головного управління Національної поліції в областях.

Для організації практичного втілення зазначених вище пропозицій, передусім, необхідно внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України “Про утворення

територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ” від 16.09.2015 № 730 [4], де зі змісту додатку 1 вилучити слова “Департамент патрульної поліції як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції”. Безпосередню модель реформування існуючого Департаменту патрульної поліції доцільно проводити зважаючи на досвід реформування Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України. У зв’язку з цим, постає нагальна потреба в розробці і прийнятті нового Положення про Департамент патрульної поліції Національної поліції України як структурний підрозділ апарату центрального органу управління поліцією, який бере участь у реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку.

У новому Положенні про Департамент патрульної поліції Національної поліції України слід закріпити низку ключових положень, зокрема: 1) Департамент патрульної поліції України є структурним підрозділом апарату центрального органу управління поліцією, який організовує, координує й контролює роботу підрозділів патрульної поліції при Головних управліннях Національної поліції України; 2) підрозділи патрульної поліції при Головних управліннях Національної поліції України мають перебувати в оперативному підпорядкуванні відповідних начальників таких управлінь; 3) організація взаємодії підрозділів патрульної поліції має забезпечувати плідний обмін інформацією та конструктивне співробітництво між усіма структурними підрозділами, представленими на територіальному рівні.

Окрему увагу слід приділити такому аспекту адміністративно-правового регулювання управління в органах та підрозділах поліції, як заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності керівниками поліції підлеглих поліцейських. Правові колізії й прогалини, що стосуються внутрішніх правил взаємодії керівництва органів та підрозділів поліції та їх підлеглих, відсутність основних адміністративно-правових актів стосовно управління в Національній поліції України, зокрема Дисциплінарного статуту Національної поліції України, нерегульованість механізму притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських за вчинення ними адміністративних правопорушень, визначених ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, знижує ефективність діяльності як органів та підрозділів поліції, так і окремих поліцейських. Незважаючи на те, що з моменту прийняття Закону України “Про Національну поліцію” [5] минуло майже два роки, досі не прийнято Дисциплінарного статуту Національної поліції України, який би визначав та закріплював положення щодо сутності службової дисципліни, повноважень поліцейських та їх керівників тощо. Нині до поліцейських застосовуються норми чинного Закону України “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” від 22.02.2006 [6]. Цей статут визначає сутність службової дисципліни, обов’язки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України стосовно її дотримання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень і суб’єктами реалізації положень згаданого вище статуту є саме органи внутрішніх справ України. З огляду на те, що норми цього правового акта не можуть поширюватися на суб’єктів органів і підрозділів Національної поліції України, оскільки вони не є правонаступниками міліції, а також з метою приведення чинного законодавства України у відповідність до вимог Закону України “Про Національну поліцію” нагальною є потреба в розробці та прийнятті відповідного Дисциплінарного статуту Національної поліції України. Безумовно, на цю проблему звертали увагу багато вчених.

Аналіз внесеного у Верховну Раду України Кабінетом Міністрів України законопроекту “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України” від 16 травня 2016 р. № 4670 [7] показав, що: 1) положення ч. 3 ст. 8 та ч. 4 ст. 20 законопроекту потребують унормування відповідно до вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою “органи державної влади, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” [8]. Зокрема, необхідно внести зміни в частині визначення меж прав інших керівників поліції щодо застосування заохочень та дисциплінарних стягнень до підлеглих; 2) потрібно вилучити ч. 3 ст. 10; 3) слід уточнити у ч. 4 ст. 16 законопроекту, який саме керівник поліції уповноважений затверджувати висновок службового розслідування; 4) положення ч. 1 ст. 23 потрібно узгодити зі ст. 147 Кодексу законів про працю України [9]; 5) необхідно ч. 4 ст. 23 вилучити; 6) у ч. 7 ст. 18 слід вилучити слова “чи повернення поштового відправлення з позначкою про невручення”, оскільки отримання органом, що проводить службове розслідування, поштового відправлення з позначкою про невручення не може слугувати фактом, що підтверджує отримання поліцейським виклику, з огляду на те, що поліцейський може не отримати виклику з поважних причин (наприклад, перебуваючи на лікарняному), позбавлення його в такому випадку права на захист є неприйнятним.

Для вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України, крім схвалення Дисциплінарного статуту Національної поліції України, необхідно також розробити й затвердити наказом МВС України “Положення про порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України”, а також “Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Національній поліції України”. Уважаємо, що доцільність розробки та впровадження у практичну діяльність органів і підрозділів Національної поліції України зазначених нормативно-правових актів дозволить ліквідувати існуючу юридичну прогалину, яка наразі призводить до нерегульованості адміністративно-правових відносин за участю суб’єктів та об’єктів управління в органах і підрозділах поліції.

Окрему увагу слід звернути на абзац 2 ч. 1 ст. 19 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, відповідно до якого керівник центрального органу виконавчої влади може мати не більше двох заступників, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України [10]. Однак відповідно до ч. 4 ст. 21 Закону України “Про Національну поліцію” перший заступник та заступники керівника поліції призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України за поданням керівника поліції [5, ст. 21].

У свою чергу, Голова Держприкордонслужби має двох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ, що передбачено абзацом 2 п. 10 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України [11]. Так само Голова Державної служби України з надзвичайних ситуацій відповідно до п. 12 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій має двох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України, унесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ [12].

Отже, зважаючи на те, що відповідно до ст. 1 Закону України “Про Національну поліцію” Національна поліція України є центральним органом виконавчої

влади, а також беручи до уваги положення абзацу 2 ч. 1 ст. 19 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, слід констатувати, що до Закону України “Про Національну поліцію” необхідно внести зміни та викласти ч. 4 ст. 21 у такій редакції: “Перший заступник та заступники керівника поліції призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ України”.

Крім того, абзац 2 п. 10 Положення про Національну поліцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 [13], потрібно викласти в такій редакції: “Голова Національної поліції має першого заступника та заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ України”. У Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 [14], також необхідно внести зміни, зокрема, абзац 4 підпункту 3 пункту 11 слід викласти в такій редакції: “вносить Прем’єр-міністрові України пропозиції стосовно кандидатур на посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, і за пропозицією керівників зазначених органів – пропозиції щодо кандидатур на посади їх заступників”. Водночас абзац 5 підпункту 3 пункту 11 необхідно буде вилучити.

Підкреслимо, що згідно зі Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020” метою державної політики у сфері реформування правоохоронної системи є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Відповідно до цієї Стратегії необхідно провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України, чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади в системі Міністерства внутрішніх справ України – Національною поліцією України [15].

Водночас Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України встановлено, що реформування правоохоронних структур повинно здійснюватися з урахуванням принципів верховенства права, деполітизації, демілітаризації, децентралізації, підзвітності та прозорості в роботі, тісної співпраці з населенням та місцевими громадами, професійної підготовки персоналу. Особливу увагу слід приділити реалізації принципу децентралізації, відповідно до якого територіальні органи та підрозділи будуть мати право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету, несучи повну відповідальність за прийняті рішення перед територіальною громадою та керівництвом МВС [16].

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що під адміністративно-правовим регулюванням управління в Національній поліції України слід розуміти комплексну, засновану на чинному національному законодавстві діяльність з оптимізації та впорядкування правовідносин у сфері управління органами та підрозділами поліції, що спрямована на забезпечення її цілісності, оптимальної функціонально-структурної побудови, визначення кількості та якості трудових ресурсів, створення належних умов їх діяльності, взаємодії та координації, а також матеріально-технічного й інформаційного забезпечення з метою належного виконання покладених на поліцію завдань та функцій.

Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади та самостійне структурне формування є складною, широко розгалуженою й водночас єдиною цілісною системою, яка має специфічне призначення, порядок функціонування й потребує якісного управління. У свою чергу, ефективність здійснення управління в Національній поліції України має ґрунтуватися на досконалій чинній нормативно-правовій базі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Селиванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів “верховенство права” і “верховенство закону” / В. Селиванов // Право України. – 1997. – № 6. – С. 13–19.
2. Адміністративне право України : основні категорії та поняття : навч. посіб. / В.І. Загуменик, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко ; за заг. ред. О.Х. Юлдашева. – Бендери. – К. : Поліграфіст, 2010. – 512 с.
3. Про затвердження Положення про Департамент патрульної служби : наказ Національної поліції України від 18 листопада 2015 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/polozhennyaaproDPP-1.pdf>.
4. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 730 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/polozhennyaaproDPP-1.pdf>.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII XII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
6. Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
7. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : проект Закону України від 16 травня 2016 року № 4670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5910.
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Кодекс законів про працю України, затверджений Законом від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
11. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 85. – Стор. 19. – Ст. 2390.
12. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248721664>.
13. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – Стор. 34. – Ст. 2971.
14. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 // Урядовий кур’єр. – 2015. – № 207.
15. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Стор. 8. – Ст. 67.
16. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.

Отримано 10.05.2017