

ШИЛО Є. П.,

аспірант відділу проблем державного управління та адміністративного права
(Інститут держави і права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України)

УДК 342.95

ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Стаття присвячена проблемам прийняття Національною поліцією України правових актів управління. Автор досліджує види управлінських актів та визначає ключові причини, які обмежують керівництво поліції в їх самостійному прийнятті. Також ним пропонуються напрями вдосконалення законодавства про управління поліцією.

Ключові слова: поліція, правові акти, законодавство, управління, повноваження.

Статья посвящена проблемам принятия Национальной полицией Украины правовых актов управления. Автор исследует виды управленческих актов и определяет ключевые причины, которые ограничивают руководство полиции в их самостоятельном принятии. Также им предлагаются направления совершенствования законодательства об управлении полицией.

Ключевые слова: полиция, правовые акты, законодательство, управление, полномочия.

This Article deals with the problems of adopting legal acts by the National Police of Ukraine. The author describes the types of administrative acts and identifies the key reasons that limit the police chief to his own decision-making. Directions for improvement of the legislation on police administration are also offered by him.

Key words: police, legal acts, legislation, administration, authority.

Вступ. Діяльність Національної поліції України неминує пов'язана з постійним прийняттям управлінських рішень, які знаходять своє закріплення в правових актах. Отже, наявність у Голови цього центрального органу виконавчої влади достатніх повноважень та самостійності у виданні таких актів є одним з важливих складників ефективної реалізації завдань та функцій поліції. Водночас регламентована чинним законодавством України процедура їх затвердження потребує суттєвого покращення для підвищення ефективності управлінської діяльності.

Проблеми прийняття правових актів в управлінській діяльності різних органів виконавчої влади були предметом досліджень таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрийко, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Д.С. Денисюк, О.В. Джафарова, Т.Є. Кагановська, А.Т. Комзюк, О.В. Константиї, Р.С. Мельник, П.В. Овсянніков, О.Ю. Салманов, В.В. Сокурєнко, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Х.П. Ярмакі, та інших. Водночас, зважаючи на доволі недавнє створення Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, вказана проблема є недостатньо висвітленою та потребує додаткового вивчення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та вирішення проблематики прийняття правових актів управління керівництвом Національної поліції України на основі ана-



лізу теоретико-методологічних засад та нормативно-правових актів, а також надання пропозицій щодо шляхів удосконалення чинного законодавства України.

Результати дослідження. Створення Національної поліції України зумовило потребу в аналізі та вирішенні багатьох питань, насамперед організаційного характеру. Зокрема, одним з них є відсутність у Голови повноваження приймати адміністративно-правові норми, які забезпечують умови реалізації посадовими та службовими особами своїх прав та виконання покладених на них обов'язків. На цьому також наголошував П.В. Овсянніков, який сказав, що вся підзаконна нормативна база, якою керуються поліцейські, затверджується не Нацполіцією, а Міністерством внутрішніх справ [1, с. 21]. Дійсно, якщо проаналізувати наукову літературу та законодавство про Національну поліцію України, то така позиція знаходить своє підтвердження з огляду на наступне.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року № 580-VIII (надалі – «Закон про НПУ») [2] керівник поліції підписує накази. При цьому спеціальний закон не уточнює, якого характеру Голова поліції може видавати накази. О.Ю. Салманова зазначає, що до сьогодні на рівні національного законодавства ще не було розроблено та видано акта, який унормовував би таку діяльність поліції [3, с. 138].

В адміністративній науці вважається, що накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – це акти відомчого (галузевого) характеру, які видаються міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади в одноосібному порядку [4, с. 141]. Тобто, здійснюючи свою діяльність, Голова Національної поліції України видає акти управління, які є юридичним відображенням управлінських рішень.

О.В. Константи́й зазначає, що правовий акт управління – це засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, що направлене на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації завдань і функцій державно-управлінської діяльності. За юридичними властивостями правові акти управління поділяють на нормативні та індивідуальні. При цьому автор виділяє такі ознаки нормативних актів: безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права; містять правила поведінки, що регулюють державно-управлінські відносини; розраховані на тривале (неодноразове) застосування; не визначають конкретного (персоніфікованого) адресата [5, с. 28].

В основному актами центрального органу виконавчої влади нормативно-правового характеру є ті, що затверджують статuti, положення, правила та інструкції, які містять адміністративно-правові норми. Вони є свого роду проявом реалізації його правотворчих функцій, найбільш поширеною формою встановлення і перебування адміністративно-правових норм.

Свою чергою індивідуальні акти в науці визначають як найбільш поширену форму діяльності органів виконавчої влади, що пов'язана із застосуванням норм права; рішення компетентних органів управління, згідно з якими виникають, змінюються чи припиняються правовідносини між персоніфікованими суб'єктами адміністративного права. Індивідуальні акти мають характерно виражений правовиконавчий характер, є такими, що закріплюють юридично владні волевиявлення органів виконавчої влади. Найбільш яскравим прикладом індивідуального акту є наказ керівника про призначення тієї чи іншої особи на певну посаду в апараті управління [5, с. 29].

З огляду на те, що Закон про НПУ не уточнює, якого правового характеру Голова поліції може видавати накази, то логічним вбачається, що він повинен приймати правові акти управління нормативного та індивідуального характеру.

Але насправді це не зовсім так. Зокрема, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI (надалі – «Закон про ЦОВВ») [6, ч. 1 ст. 23] та «Положенням про Національну поліцію», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 [7, п. 9] уточнюється, що керівник цього центрального органу виконавчої влади видає накази лише організаційно-розпорядчого характеру. Навіть більше, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 16 Закону про НПУ [2] саме Міністр внутрішніх справ України забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністер-



ством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції. Аналіз вже прийнятих інструкцій, положень та інших документів, які стосуються діяльності Національної поліції України та взаємодії її підрозділів, свідчить, що майже всі вони затверджені міністром.

З вказаного вбачається, що будь-які нормативно правові акти (накази, положення, правила, інструкції і тощо), які стосуються діяльності Національної поліції України та встановлюють адміністративно-правові норми (правила поведінки), визначають діяльність поліції та підпорядкованих йому структур, конкретизують норми права більш загального характеру, роз'яснюють порядок застосування закону чи іншого акта більшої юридичної сили, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм реалізації правових норм, повинні затверджуватися саме Міністерством внутрішніх справ України. Тобто фактично міністр приймає нормативно-правові акти Національної поліції України, які передбачають державну реєстрацію (правову експертизу) в Міністерстві юстиції України відповідно до «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 [8]. Таким чином, обґрунтованою є думка про те, що Голова поліції не має права приймати правові акти нормативного характеру, а також самостійно подавати їх на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України. Своєю чергою це негативно впливає на своєчасне правове регулювання діяльності поліції відносно сучасних потреб.

Водночас найбільша проблема існує з обмеженням повноважень на прийняття наказів організаційно-розпорядчого характеру. Так, керівник Національної поліції України без погодження з Міністром внутрішніх справ України не може: затверджувати структуру апарату центрального органу управління (ч. 1 ст. 14 Закону про НПУ); затверджувати кошторис апарату (ч. 3 ст. 14 Закону про НПУ); створювати, ліквідовувати та реорганізовувати територіальні органи поліції (ч. 2 ст. 15 Закону про НПУ); назначати на посади і звільняти з них керівників територіальних органів поліції (ч. 5 ст. 15 Закону про НПУ); затверджувати структуру територіальних органів (ч. 3 ст. 15 Закону про НПУ). Тобто Голова поліції не може видавати одноосібні накази з вказаних питань. До того ж міністр може порушувати перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів цього центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині (п. 11 ч. 2 ст. 18 Закону про ЦОВВ).

Таким чином, повноваження Голови поліції видавати акти організаційно-розпорядчого характеру є теж суттєво обмеженими. Це порушує принцип розподілу управлінських повноважень по вертикалі та продукує конфлікт інтересів. У даному випадку керівник поліції, як і будь-який інший керівник такого рівня, хоча б повинен мати право без згоди Міністра внутрішніх справ України затверджувати кошторис центрального органу управління та структуру територіальних органів. Водночас під час затвердження структури він повинен керуватися вимогами та стандартами по її формуванню, встановленими Кабінетом Міністрів України. Як це передбачено ч. 4 ст. 11 Закону про ЦОВВ [6], згідно з якою вимоги до формування структури апарату міністерства визначаються Кабінетом Міністрів України. Адже вказане допоможе більш оперативно реагувати на нагальні організаційні проблеми по забезпеченню правопорядку.

Висновки. Отже, Національна поліція України фактично позбавлена права самостійно приймати правові акти управління, які, на думку Н.В. Александрова, є провідною формою реалізації завдань, функцій та компетенції органів виконавчої влади. Адже за допомогою таких актів досягається упорядкованість та стабільність адміністративно-правових відносин, їх розвиток [4, с. 272]. У сучасних умовах відсутність центру прийняття управлінського рішення в Національній поліції України та його знаходження в міністерстві суттєво обмежує здатність керівництва виконувати свій правообов'язок та реалізовувати управлінські функції, наслідком чого є несвоєчасне і неефективне реагування на процеси в правоохоронній сфері.

Тому для вирішення найбільш нагальних проблем обмеження прийняття організаційно-правових актів необхідно внести зміни до законодавства. Так, пропонуємо привести ч. 3 ст. 14 Закону про НПУ у відповідність до п. 31 ч. 4 ст. 19 Закону про ЦОВВ шля-



хом викладення її у такій редакції: *«Кошторис центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики»*. Крім цього, пропонуємо ч. 3 ст. 15 Закону про НПУ викласти у новій редакції такого змісту: *«Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції відповідно до вимог та стандартів, встановлених Кабінетом Міністрів України»*. Разом з цим варто внести зміни до абз. 1 ч. 6 ст. 21 Закону про ЦОВВ, виклавши його у такій редакції: *«Структуру територіальних органів центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади відповідно до вимог та стандартів, встановлених Кабінетом Міністрів України»*. Крім цього, потрібно привести абз. 2 п. 13 Положення про Національну поліцію у відповідність до вказаних змін та викласти його у такій редакції: *«Структура центрального органу управління затверджується Головою Національної поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ. Структура територіальних органів Національної поліції затверджується керівником поліції відповідно до вимог та стандартів, встановлених Кабінетом Міністрів України. Кошторис центрального органу управління поліції затверджує керівник поліції за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики»*. Також необхідно привести у відповідність до запропонованих змін абз. 8 пп. 3 п. 11 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [9], виклавши його у такій редакції: *«погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр»*, виключивши при цьому словосполучення *«а також структуру територіальних органів Національної поліції»*.

Список використаних джерел:

1. Овсянников П.В. Политическое влияние на деятельность руководителей Национальной полиции Украины. *Правові засади діяльності правоохоронних органів*: збірник наукових праць IV Міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 15 груд. 2017 р.). Харків : Точка, 2017. С. 21–22.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 19.03.2019).
3. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків : Панов, 2016. 460 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина: підручник у 2 т. /редкол.: В.Б. Авер'янов (голова редкол.) та ін. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. 592 с.
5. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. 120 с.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1443105964459820> (дата звернення 19.03.2019).
7. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. Дата оновлення: 04.01.2019. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF> (дата звернення 19.03.2019).
8. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731. Дата оновлення: 05.12.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF> (дата звернення 19.03.2019).
9. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878. Дата оновлення: 02.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#n10> (дата звернення 19.03.2019).

