

ЛЕЛЕТ С. М.,
здобувач
(Державний науково-дослідний
інститут Міністерства
внутрішніх справ України)

УДК 342.9

**ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ
В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто та проаналізовано принципи діяльності Національної поліції, визначені у спеціальному законодавстві, відомих нормативно-правових актах, а також запропоновані вченими. Надано авторську позицію щодо них. Досліджено критерії, розроблені сучасними дослідниками, які висуваються до принципів діяльності поліції. Доведено доцільність включення принципів управлінської діяльності та деяких інших груп принципів до системи принципів адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, система, принципи, управління, поліція.

В статье рассмотрены и проанализированы принципы деятельности Национальной полиции, определенные в специальном законодательстве, ведомственных нормативно-правовых актах, а также предложенные учеными. Предоставлена авторская позиция относительно них. Исследованы критерии, разработанные современными исследователями, которые выдвигаются к принципам деятельности полиции. Доказана целесообразность включения принципов управленческой деятельности и некоторых других групп принципов в систему принципов административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, система, принципы, управления, полиция.

Principles of activity of the National police, certain in the special legislation, department normatively-legal acts, are considered in the article and analysed, and also offered by scientists. Authorial position is given in relation to them. The criteria, worked out by modern researchers that is pulled out to principles of activity of police, are investigational. Expediency of including of principles of administrative activity and some other groups of principles is well-proven to the system of principles of the administrative and legal regulation of management in the National police of Ukraine.

Key words: administrative and legal regulation, system, principles, managements, police.

Вступ. Національна поліція України – новостворений центральний орган виконавчої влади, який, вдало інтегрувавшись у вітчизняну систему правоохоронних органів, покликаний забезпечувати охорону прав і свобод людини, протидіяти злочинності, підтримувати публічну безпеку і порядок у нашій державі. Водночас ефективність виконання покладених



на поліцейський орган завдань залежить від багатьох чинників, з яких, зокрема, одним з основних є процес управління. Налагодження стабільного та ефективного управління на всіх рівнях дозволяє не тільки досягати виконання поставлених перед Національною поліцією завдань, а й ефективно реагувати на нові виклики, пов'язані із розвитком громадянського суспільства, в межах поліцейської компетенції.

З огляду на те, що суб'єктами управління в Національній поліції України є переважно атестовані за посадами правоохоронці, не є секретом, що їх діяльність, у тому числі управлінська, повинна ґрунтуватися на системі основоположних засад, яка визначає правила реалізації посадових службових обов'язків та прав відповідними уповноваженими суб'єктами. У зв'язку з цим чинна система принципів діяльності Національної поліції України має охоплювати і принципи здійснення управлінської діяльності, і принципи практичної реалізації посадових службових обов'язків правоохоронця.

Однак визначена у розділі 2 Закону України «Про Національну поліцію» сукупність принципів діяльності поліції, на нашу думку, досить вузька та не охоплює всіх напрямів службової активності поліцейського, у зв'язку з цим потребує детального дослідження.

Вивченню принципів діяльності правоохоронних органів, у тому числі і органів внутрішніх справ та поліції, приділили увагу досить багато вчених, однак значний вклад у розвиток цієї проблематики зробили такі вчені, як О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, А.П. Гончаренко, В.Д. Сущенко, В.В. Кохан, І.М. Шопіна, О.Н. Ярмиш та інші.

Постановка завдання. Метою статті є огляд та аналіз принципів діяльності Національної поліції України, які визначені у спеціальному законодавстві, відомчих нормативно-правових актах, а також запропоновані вченими, для розробки проблематики побудови системи принципів адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України.

Результати дослідження. Першочергово звернемо увагу на викладені в Законі України «Про Національну поліцію» принципи діяльності поліції. Зокрема, відповідно до статей 6–12 такими є: 1) принцип верховенства права; 2) принцип дотримання прав і свобод людини; 3) принцип законності; 4) принцип відкритості та прозорості; 5) принцип політичної нейтральності; 6) принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства; 7) принцип безперервності [1, ст. 6–12].

Аналізуючи зміст визначених законодавством України принципів діяльності Національної поліції України, на нашу думку, слід зазначити, що вони у своїй сукупності визначають основи для здійснення переважно правоохоронної діяльності та протидії злочинності відповідними уповноваженими особами. Крім того, частина керівних засад діяльності, що визначена в спеціальному законодавстві, має відношення виключно до поліції як центрального органу виконавчої влади, що, в свою чергу, звужує обсяг принципів діяльності поліцейських.

Зокрема, відповідно до змісту статті 9 Закону України «Про Національну поліцію», яка визначає зміст принципу відкритості та прозорості, поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом [1, ст. 9].

Водночас слід зазначити, що далеко не всі поліцейські Національної поліції України в межах своїх посадових обов'язків безпосередньо здійснюють діяльність у сферах правоохоронної діяльності та протидії злочинності.

Так, наприклад, слід згадати зміст частини 1 статті 71 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до якої поліцейські за їхньою згодою можуть бути відряджені до органів державної влади, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, але зі звільненням із займаної посади з подальшим призначенням на посади відповідно до Переліку посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях, що затверджується Президентом України [1, ст. 71].



Аналізуючи чинний Перелік посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях, що затверджений указом Президента України від 9 грудня 2015 року № 691, можна виділити такі категорії юридичних осіб, до яких наразі можуть бути відряджені поліцейські, зокрема це: 1) Міністерство внутрішніх справ України; 2) установи та організації, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України; 3) Державне управління справами [2].

З огляду на визначене вище, можна переконатися, що поліцейські можуть виконувати посадові обов'язки за основною, неатестованою посадою у відповідних цивільних органах, установах та організаціях, що безпосередньо не пов'язані із правоохоронною діяльністю і боротьбою зі злочинністю. Таким чином, це створює прогалину в наявній системі принципів діяльності поліції, сутність якої полягає в тому, що не всі напрями і сфери роботи поліцейських охоплено принципами, які закріплено в Законі України «Про Національну поліцію».

З одного боку, відряджених, наприклад до МВС України, поліцейських на час їхнього відрядження і, відповідно, виконання посадових обов'язків за неатестованою посадою де-факто можна назвати працівниками МВС України. У такому випадку на них мають поширюватися визначені і закріплені у Правилах етичної поведінки працівника апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, принципи етики. Такими принципами є: 1) служіння державі та суспільству; 2) гідна поведінка; 3) доброчесність; 4) лояльність; 5) політична нейтральність; 6) прозорість і підзвітність; 7) сумлінність [3]. З іншого боку, слід пам'ятати, що відряджені до цивільних органів, установ і організацій поліцейські під час свого відрядження і, відповідно, виконання посадових обов'язків за неатестованою посадою мають адміністративно-правовий статус поліцейського Національної поліції України, відповідно, на них поширюється дія норми, закріпленої у частині 2 статті 18 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до змісту якої поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби, в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів із метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції [1, ст. 18]. Оскільки реалізація зазначеного вище обов'язку поліцейського ґрунтується виключно на принципі безперервності, сутність якого розкривається в змісті статті 12 Закону України «Про Національну поліцію» та полягає в тому, що: 1) поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського; 2) поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиленням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня [1, ст. 12], то цілком закономірно, що й інші принципи діяльності поліції, які передбачені згаданим вище законом, поширюються і на відряджених поліцейських.

У такому разі виникає питання про можливість відряджених поліцейських, наприклад, керуватися і принципами, що визначені в спеціальному законодавстві про поліцію, і принципами етики, які передбачені для працівників МВС України та визначені відомчим нормативно-правовим актом міністерства, оскільки на перший погляд найменування цих двох груп принципів діяльності не тільки не суперечать одне одному, а в основному навіть перетинаються між собою.

Однак якщо проаналізувати зміст однакових за найменуванням принципів діяльності, визначених окремо для поліцейських та працівників МВС України, то можна впевнитися, що їх сутність різниться між собою, а це є передумовою неможливості їх гармонічного поєднання задля можливості керуватися ними у своїй службовій діяльності поліцейськими, які перебувають на цивільних посадах у відрядженні.

Наприклад, відповідно до статті 10 Закону України «Про Національну поліцію» сутність принципу нейтральності полягає у тому, що: 1) поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності; 2) поліція у своїй діяльності є



незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань; 3) в органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність; 4) поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження у політичних цілях [1, ст. 10].

У свою чергу, сутність принципу політичної нейтральності для працівників МВС України, зміст якого розкрито в частині 5 розділу 2 Правил етичної поведінки працівника апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, зводиться до: 1) недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення працівників МВС) 2) відмови від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій; 3) дотримання вимог стосовно обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом стосовно окремих категорій працівників МВС; 4) уникнення використання символіки політичних партій під час виконання працівниками МВС своїх обов'язків; 5) забезпечення прозорості у відносинах з особами, що виконують політичні функції [3].

Як слушно зазначає Р. Лівшиць, держава, в якій принципи правової держави мають лише декларативний характер, практично завжди буде прагнути підтримувати такий стан, коли зберігатиметься можливість розмивання законності шляхом підміни законів управлінськими рішеннями, тобто рішеннями «ручного регулювання» [4, с. 145].

З огляду на це, на нашу думку, засади діяльності поліцейських Національної поліції України, в тому числі тих, яких відряджено до органів державної влади, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, та їх сутність мають бути визначені і закріплені виключно у відповідних статтях закону.

На окрему увагу заслуговують запропоновані Д.С. Денисюком на основі поведеного дослідження критерії до принципів діяльності поліції, зокрема:

- положення, що становить принцип, завжди має бути закріплено в законі, тобто бути правом;
- принцип – це не будь-яке, а основне правило, що відбиває сутність діяльності поліції;
- дія (бездіяльність) співробітників поліції, в процесі здійснення яких порушуються принципи діяльності поліції, не можуть бути визнані законними;
- недотримання вимог одного принципу діяльності поліції неминуче призводить до порушень положень якого-небудь іншого принципу;
- принципи діяльності поліції завжди мають відображати її гуманізм [5, с. 65].

У контексті відображених вище критеріїв слід зазначити, що їх практична реалізація знаходиться у тісному взаємозв'язку з тим, що визначена законодавством система основоположних засад діяльності поліції має формуватися з урахуванням всіх без винятків напрямів активності поліцейських. Іншими словами, система принципів адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України має охоплювати не тільки практичну реалізацію надання поліцейських послуг у таких сферах, як: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, а й, що не менш важливо, здійснення управлінської діяльності та окремих напрямів роботи, які закріплено за відповідними структурними підрозділами Національної поліції України.

Однак аналіз положень чинного Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу констатувати, що його правовими нормами визначено лише ті принципи, які в більшій мірі стосуються надання поліцейських послуг. Натомість принципи здійснення управлінської діяльності та окремих напрямів роботи, які закріплені за відповідними структурними підрозділами Національної поліції України, залишилися поза увагою законодавця.

Досліджуючи правові принципи діяльності Національної поліції, С.В. Чирик зазначає, що попри важливість прийняття Закону України «Про Національну поліцію», в якому визначено і закріплено основні принципи діяльності поліції, його недоліком є відсутність спеці-



альних принципів, які визначають засади для здійснення, наприклад, інформаційно-аналітичної діяльності поліції: формування баз даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України; користування базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади; інформаційно-пошуковою та інформаційно-аналітичною роботи; інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями [6, с. 123].

Що стосується доцільності включення необхідної сукупності принципів управління до системи принципів адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України, слід звернути увагу на те, що, наприклад, А.М. Столяренко має позицію, що класифікація принципів управління персоналом правоохоронних органів має ґрунтуватися на їх поділі на дві групи, зокрема: 1) організаційно-управлінські; 2) технологічні [7, с. 73].

Як зазначає І. Ансофф [8, с. 2], до першої групи належать принципи соціальної спрямованості управління, двоєдиної мети управління (досягнення цілей організації і працівників), психолого-педагогічної єдності управління, системи роботи з персоналом органів внутрішніх справ; до другої – принципи ефективності соціально-психологічного та педагогічного впливу на персонал, гуманізації управління, управління колективом і через колектив, управління з використанням можливостей самоврядування, психолого-педагогічної технологічності управлінської діяльності [9, с. 135–136].

Тож, як можна впевнитися, сучасні дослідники, взаємодоповнюючи один одного, зазначають не про доцільність виділення та запровадження принципів управління в правоохоронних органах, в тому числі і в Національній поліції України, надаючи їм правовий статус, а говорять про їх класифікацію за відповідними критеріями, що свідчить про їх фактичну актуальність.

Водночас, якщо звернути увагу на положення Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», можна переконатися, що її зміст і керівні принципи діяльності/втручання поліції розподілено на дві групи: 1) загальні; 2) окремі ситуаційні. Серед положень останньої групи слід виділити, зокрема, такі: поліцейські розслідування повинні бути об'єктивними і справедливими. Вони повинні бути чутливими і гнучкими до особливих потреб дітей, підлітків, жінок, меншин, включаючи етнічні меншини і вразливих осіб; поліція повинна забезпечувати безпеку, здоров'я, гігієну та належне харчування людей протягом періоду тримання їх під вартою. Поліцейські камери повинні мати розумний розмір, достатнє освітлення і вентиляцію та бути обладнаними відповідними засобами для відпочинку [10].

З нашої точки зору, зазначені вище ситуаційні принципи діяльності поліції у своєму змісті відображають та закладають основу практичної реалізації своїх безпосередніх службових посадових обов'язків поліцейськими, з урахуванням унікальності компетенції, яка знаходиться у прямому взаємозв'язку з напрямом роботи служби та/або відповідного структурного підрозділу, представниками яких є відповідні поліцейські.

Зокрема, на відсутності саме такої групи принципів в положеннях Закону України «Про Національну поліцію» наголошує С.В. Чирик, коли зазначає про відсутність таких принципів, які визначають засади для здійснення, наприклад, інформаційно-аналітичної діяльності поліції.

Стосовно спеціальної групи принципів, які безпосередньо мали б враховуватися під час реалізації своїх повноважень поліцейськими, які реалізують інформаційно-аналітичний напрям діяльності в Національній поліції, слід звернути увагу на ті, що визначені у статті 2 Закону України «Про інформацію», такі як: 1) гарантованість права на інформацію; 2) відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; 3) достовірність і повнота інформації; 4) свобода вираження поглядів і переконань; 5) правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; 6) захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя [11, ст. 2].

Однак, навіть з огляду на правовий характер вказаних принципів інформаційних відносин, вони не адаптовані під специфіку здійснення поліцейських інформаційних відносин, які, безумовно, мають властиві їм особливості. Зважаючи на це, на нашу думку, у такій су-



купності вони не можуть визначати засади для реалізації інформаційно-аналітичної діяльності в Національній поліції України відповідними уповноваженими суб'єктами.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, доцільно визначити та запропонувати такий зміст структури системи принципів адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України, який би повною мірою охоплював усі, без винятків, напрями активності поліцейських. Зокрема, на нашу думку, майбутніми складовими згаданої системи принципів мають стати: 1) основні принципи діяльності поліцейського, на яких має ґрунтуватися практична реалізація ним визначених нормами Закону України «Про Національну поліцію» повноважень як правоохоронця; 2) спеціальні принципи, які мають стати керівним вектором для поліцейського під час здійснення ним передбачених за атестованою посадою обов'язків та реалізації прав, враховуючи напрям та специфіку діяльності підрозділу, в якому він працює, як фахівця; 3) принципи здійснення безпосередньо управлінської діяльності, які повинні визначати засади для організаційно-управлінської діяльності відповідним керівним складом Національної поліції України. 4) принципи, на яких заснована реалізація передбачених для поліцейських, яких відряджено до органів державної влади, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, за неатестованою посадою обов'язків та прав; 5) принципи, закріплені у міжнародних нормативно-правових актах, які визначені для посадових осіб правоохоронних органів і поліції зокрема.

Подальша робота щодо практичної розробки та побудови ефективної системи принципів адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України, яка заснована на запропонованій вище структурі, може зумовити доцільність процесу консолідації поліцейських принципів у відповідний кодекс. Водночас вирішення цього питання потребує здійснення подальших наукових досліджень відповідного спрямування.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Про перелік посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях : Указ Президента України від 09.12.2015 № 691/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 27. – Стор. 40. – Ст. 1459.
3. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС : Наказ МВС України від 28.04.2016 № 326 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 49. – С. 110. – Ст. 1764.
4. Лившиц Р.З. Теория права. – М.: Изд.-во БЕК, 2001. – С. 111. Цит. за Гринюк Р.Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – С. 336.
5. Денисюк Д.С. Принципи діяльності національної поліції України: теорія та практика реалізації / Д.С. Денисюк // Митна справа. – 2015. – № 5. – С. 63–68.
6. Чирик С.В. Правові принципи діяльності Національної поліції України / С.В. Чирик // Інформація і право. – 2015. – № 3. – С. 123–127.
7. Столяренко А.М. Экстремальная психопедагогика / А.М. Столяренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 232 с.
8. Ансофф И. Стратегическое управление: сокр. пер. с англ. / И. Ансофф. – М.: Экономика, 1989. – 386 с.
9. Барко В. Принципи і методи управління персоналом органів внутрішніх справ (психологічний аспект) / В. Барко // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 4. – С. 134–145.
10. Рекомендація Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» : Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 на 765-му засіданні заступників міністрів.
11. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.

