

**Шило Є.П.**

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

## ПРОБЛЕМИ ЗБАЛАНСОВАНOSTІ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті аналізуються теоретичні та практичні питання побудови та діяльності системи територіальних органів Національної поліції України. Досліджується структура головних управління та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України. Визначаються проблеми цілісності і збалансованості діяльності органів територіальної ланки управління та пропонуються шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** Національна поліція, територіальні органи, система, управління, повноваження.

**Постановка проблеми.** Формування сучасної системи органів Національної поліції України проходить в надзвичайно складних умовах, в першу чергу, це пов'язано з недосконалістю нормативно-правового забезпечення та нестабільною економічною і політичною ситуацією в державі. Такі умови змушують переглянути діяльність системи територіальних органів поліції, адже наявні недоліки її побудови та злагодженої роботи, які, у свою чергу, породжують конфлікт інтересів і обмежують функціональну самодостатність її структурних одиниць. Тому актуальність проведення цього дослідження спричинена необхідністю впорядкування та підвищення ефективності управлінського процесу, недостатністю наукових розробок та недосконалістю правового регулювання у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти побудови та організації діяльності систем територіальних органів виконавчої влади були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, О.А. Банчука, В.М. Бевзенка, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.М. Гусарова, Д.С. Денисюка, В.А. Дерезь, О.В. Джафарової, А.Т. Комзюка, О.О. Косиці, О.Ю. Лялюка, Р.С. Мельника, О.Ю. Салманової, В.В. Сокурєнка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, Х.П. Ярмакі та ін. Водночас, зважаючи на доволі недавнє створення Національної поліції України, як центрального органу виконавчої влади, поставлена проблеми є недостатньо висвітленою та потребує додаткового вивчення.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз системи територіальних органів Національної поліції України та вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо шляхів вирішення існуючих проблем організації її діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Систему органів виконавчої влади в нашій країні побудовано з урахуванням її адміністративно-територіального устрою, а також їх особливостей і функцій, характеру та обсягу покладених на них завдань. Будь-які ланки цієї системи є одночасно керуючою і керованою системами [1, с. 82–83]. Національна поліція України не є виключенням, вона є багаторівневою організаційною системою із широко розвинутою структурою, що будується як по територіальному, так і по функціональному принципу. Це відображено у ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року № 580-VIII (надалі – «Закон про НПУ») [2], відповідно до якої систему поліції складають: центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції. За функціональною спрямованістю у складі поліції діють: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення.

З огляду на мету цього дослідження, проведемо порівняльно-правовий аналіз системи територіальних органів поліції. Так, вони утворюються, ліквідовуються та реорганізуються як юридичні особи публічного права Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції [2, ст. 15].

На даний час, територіальний рівень управління діє в якості двох самостійних систем, а саме: 1) територіальні органи поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах; 2) територіальні органи поліції як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць).

Так, перша система почала працювати після створення в якості територіальних органів – головних управління Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, що слідує з постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» [3]. Головні управління очолюють керівники, які призначаються на посади та звільняються з посад Головою поліції за погодженням з Міністром внутрішніх справ України. Вони несуть персональну відповідальність за організацію та результати діяльності управління та його підрозділів [4, п. 11; 2, ст. 15].

Головні управління складаються з апарату та територіальних (відокремлених) підрозділів. Зазвичай до їх структури входять управління, відділи та сектори в залежності від функціонального спрямування (слідче управління, управління кримінального розшуку, управління боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, управління протидії наркозлочинності, управління превентивної діяльності, відділ правового забезпечення, відділ режиму та технічного захисту інформації, сектор комунікації тощо [5]).

Місцеві (територіальні) підрозділи поліції в регіонах формуються за «кущовим» принципом, який передбачає створення відділів без статусу юридичних осіб, через які здійснюються управління та організація діяльності базових відділень [6, с. 32]. Ключовими елементами територіальних органів поліції на місцях (відділів, відділень) також є поліцейські дільниці, через які в основному і здійснюється безпосередня комунікація із суспільством і населенням. Відповідно до пункту 1 розділу 4 «Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 [7], організація та контроль за роботою дільничних офіцерів поліції покладаються на заступника начальника територіального (відокремленого) органу (підрозділу) поліції, який відповідно до розподілу функціо-

нальних обов'язків координує їх діяльність та начальника відділу (сектору) превенції територіального (відокремленого) органу (підрозділу) поліції.

Виходячи з вказаного, можна прийти до висновку, що система головних управлінь Національної поліції України складається з планомірно розташованих підрозділів і посад, упорядкованих сукупністю зв'язків між структурними ланками, які виконують окремо покладені на них функції.

Щодо другої системи, то з самого початку у експертному середовищі [8, с. 19] її функціонування викликало багато запитань. З цього приводу можна відзначити, що з моменту прийняття Закону про НПУ його положення не передбачали діяльності міжрегіональних територіальних органів поліції. Лише з набранням чинності 30 червня 2016 року Закону України «Про внесення зміни до статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» щодо приведення у відповідність із статтею 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 12.05.2016 р. № 1354-VIII [9], на законодавчому рівні була закріплена система міжрегіональних органів поліції. Водночас вона почала функціонувати ще до внесення відповідних законодавчих змін, зокрема: Департамент патрульної поліції створений постановою КМУ від 16.09.2015 р. № 730 [10], Департамент захисту економіки створений постановою КМУ від 13.10.2015 р. № 830 [11], Департамент кіберполіції створений постановою КМУ від 13.10.2015 р. № 831 [12], Департамент поліції охорони створений постановою КМУ від 13.10.2015 р. № 834 [13], Департамент внутрішньої безпеки створений постановою КМУ від 28.10.2015 р. № 887 [14], Департамент протидії наркозлочинності створений постановою КМУ від 28.10.2015 р. № 886 [15] (наразі ліквідований постановою КМУ від 30.11.2016 р. № 981 [16]). Відзначимо, що вказаними постановами не врегульовується питання структури, функцій, повноважень та взаємодії цих органів з іншими підрозділами поліції, а лише зазначається про створення відповідних департаментів.

З огляду на вказане вбачається, що певний проміжок часу ці органи функціонували без належного законодавчого закріплення, що не в повній мірі відповідає положенням ст. 19 Конституції України [17], та є неприйнятним з наукової точки зору. Адже ефективно управління поліцією, тобто стан за якого завдання і функції реалізуються при найменшій затраті часу та ресурсів, напряму залежить від інструментів наданих законодавством.

Як вірно констатувала О.Ю. Салманова, відсутність визначення повноважень і чіткої структури підрозділів поліції у чинному законодавстві (фактично, інформація про правосуб'єктність більшості структурних підрозділів поліції міститься в ненормативних документах), є порушенням принципу законності [18, с. 20]. Ще Аристотель зазначав: «Там, де відсутня влада закону, немає місця й жодній формі державного ладу» [19, т. 3, ч. 2, с. 165].

Така неврегульованість і поспішність мала свій негативний вплив на подальшу збалансованість роботи системи поліції. Причинами утворення дисбалансу стало те, що міжрегіональні органи почали діяти як регіональні органи поліції з передачею їм частини повноважень головних управлінь.

Зокрема, аналізуючи їх діяльність за територіальним принципом [20; 21], нами було встановлено, що майже всі департаменти, за виключенням Департаменту кіберполіції, мають свої підрозділи у кожній області. При цьому їхня структура аналогічна головним управлінням поліції і складається з апарату та територіальних (відокремлених) підрозділів, які в свою чергу включають різні управління, відділи тощо. Наприклад, згідно Положення про Департамент патрульної поліції, затвердженого наказом Національної поліції України від 06.12.2015 р. № 73 (у редакції від 31.10.2016) [22], Департамент патрульної поліції є міжрегіональним територіальним органом, який складається із структурних підрозділів апарату департаменту і територіальних (відокремлених) підрозділів департаменту.

Тобто управлінська система вищевказаних департаментів побудована не за міжрегіональним принципом, а за регіональним, що не відповідає наданому їм ст. 15 Закону про НПУ [2] визначенню, зі змісту якого випливає, що вони поширюють свою дію на декілька адміністративно-територіальних одиниць та мають свої підрозділи лише в окремих регіонах. Як наслідок, така побудова стала причиною того, що на одній території почали діяти дві різні, але повноцінні, системи територіальних органів поліції. Що також має наслідок – порушення балансу повноважень та неефективне виконання функцій в областях.

З цього приводу В.О. Криволапчук та С.М. Лелет зазначили, що створення міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України з одночасною ліквідацією аналогічних за функціями структурних підрозділів управлінь Національної поліції України в регіо-

нах суттєво зменшила можливості територіальних управлінь поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності [6, с. 32]. С.М. Гусаров прийшов до висновку, що вплив керівника територіального управління Національної поліції України безпосередньо на оперативну діяльність сил поліції регіону зменшилася, а складання Планів єдиної дислокації потребує додаткових організаційних погоджень. Більше того, начальнику регіонального ГУНП фактично приходиться відповідати за діяльність поліцейських сил, які йому напряду не підпорядковані [23, с. 30-31].

У даному випадку погоджуємося з думками вчених, оскільки, дійсно, у результаті такого розподілу головні управління поліції і їх місцеві (відокремлені) підрозділи були позбавлені повноважень, які передані міжрегіональним органам. Наприклад, завданням головних управлінь та їх відокремлених підрозділів є повне забезпечення публічної безпеки і порядку, протидія злочинності на відповідній території. Втім, необхідні для їх виконання такі повноваження як патрулювання вулиць та дворів, превенції та профілактики правопорушень, були передані Департаменту патрульної поліції. А питання охорони та захисту власності передані Департаменту захисту економіки та Департаменту охорони. Це ж стосується й більшості інших міжрегіональних департаментів. Такий розподіл позбавив керівників головних управлінь можливості у повній мірі виконувати поставлені завдання.

Зазвичай, метою створення поліцейських органів, повноваження яких поширюється на декілька адміністративно-територіальних одиниць, є розкриття складних кримінальних правопорушень вчинених в декількох регіонах або боротьба з особливими видами злочинів, або здійснення координації та внутрішнього контролю в середині системи. Як це зроблено в різних розвинутих країнах світу, наприклад, Німеччині.

Так, досліджуючи особливості правоохоронної діяльності Німеччини І.А. Григоренко встановила, що у ній утворилася збалансована національна поліцейська система, що складається з двох категорій суб'єктів, а саме чотирьох спеціалізованих поліцейських відомств загальнодержавного рівня (Федерального відомства кримінальної поліції, Федеральної поліції, поліції готовності та поліції Бундестагу), а також поліцейських відомств федеральних земель. При цьому Федеральна кримінальна поліція як спільна служба Федерації

і земель створена для боротьби з кримінальною злочинністю на території Федерації. Ця установа наділена не лише функціями координації діяльності поліції земель, а й безпосередніми виконавчими функціями. Вона може сама здійснювати кримінальне переслідування на прохання земельної влади або за розпорядженням федерального міністра внутрішніх справ, водночас є центром інформації та зв'язку між усіма поліцейськими службами Німеччини із запобігання злочинам. Допоміжну сферу діяльності цієї служби становить розслідування злочинів, за які передбачається смертна кара, злочинів проти власності, економічних злочинів, а також запобігання терористичній діяльності [24, с. 54-55].

З вищевказаного вбачається, що деякі правоохоронні органи Німеччини діючи на великій території здійснюють координаційну та комунікаційну функцію між іншими органами, а також проводять розслідування особливих категорій злочинів.

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне щоб міжрегіональні органи діяли не в кожному регіоні, а виконували окремі правоохоронні повноваження на міжрегіональному рівні, які не перетиналися з повноваженнями головних управлінь поліції, а розподілялися на основі встановлених критеріїв, наприклад: складністю або виду кримінального правопорушення, територіальності його вчинення тощо.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи викладене у підрозділі зазначимо, що у Національній поліції України відсутня єдина і збалансована системи територіальних органів поліції. Натомість існує дві різні системи одного управлінського рівня – головні управління та міжрегіональні органи поліції. При цьому діяльність однієї системи позбавляє функціональної самодостатності іншої. У результаті цього в системі Національної поліції України відсутня цілісність, яка забезпечується упорядкованістю, узгодженістю і дієвістю її елементів.

Тому пропонуємо переглянути модель функціонування міжрегіональних органів та їх взаємодію з головними управліннями поліції. Наприклад: 1) зробити міжрегіональні органи поліції окремим рівнем управління шляхом їх відокремлення з системи територіальних органів та передачею частини їх функцій та повноважень головним управлінням. При цьому наділивши їх координаційними та комунікаційними повноваженнями між апаратом та головними управліннями з питань виконання окремих функцій, а також наділенням їх повноваженнями з розслідування особливих категорій злочинів. Така модель функціонування ще потребує додаткових наукових розробок та практичної апробації на предмет її ефективності; 2) передати частину повноважень від міжрегіональних органів до головних управлінь поліції, що стосується виконання правоохоронної функції на місцях, а також вдосконалити систему взаємодії між головними управліннями та міжрегіональними органами шляхом запровадження різних диспозитивних методів адміністративно-правового регулювання відносин.

У будь-якому випадку, для практичного впровадження відносин та сфер впливу між органами поліції, необхідно забезпечити належне правове регулювання відносин у цій системі. Було б доцільно, на нашу думку, внести відповідні зміни до Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року № 580-VIII, Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, Положенням про Національну поліцію», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877, та затвердити нові положення про міжрегіональні органи поліції, приділивши особливу увагу організаційно-правовій структурі, повноваженням та способам взаємодії між територіальними та міжрегіональними органами управління Національної поліції України та їх підрозділами.

#### Список літератури:

1. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 28.03.2019).
3. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 730. Дата оновлення: 16.09.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).
4. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. Дата оновлення: 17.12.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).

5. Структура Головного управління Національної поліції України у Волинській області. URL: <https://vl.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/> (дата звернення: 15.09.2018).
6. Криволапчук В.О., Лелет С.М. Пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України. Наука і правоохорона. 2017. № 2. С. 30–36.
7. Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: затв. наказом. М-ва внутрішніх справ України від 28.07.2017 р. № 650. Дата оновлення: 28.07.2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17> (дата звернення: 28.03.2019).
8. Малишев Б.В. Реформування поліції в Україні: загальний огляд. Науково-практичне видання Права людини в діяльності української поліції – 2016. Київ: Софія-А, 2017. С. 9 – 25.
9. Про внесення зміни до статті 15 Закону України «Про Національну поліцію» щодо приведення у відповідність із статтею 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»: Закон України від 12.05.2016 р. № 1354-VIII. Дата оновлення: 12.05.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1354-19> (дата звернення: 28.03.2019).
10. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 730. Дата оновлення: 16.09.2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).
11. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 830. Дата оновлення: 13.10.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/830-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).
12. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 831. Дата оновлення: 13.10.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).
13. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 834. Дата оновлення: 05.01.2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/834-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).
14. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 837. Дата оновлення: 28.10.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/837-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).
15. Про утворення територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 886. Дата оновлення: 28.10.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/886-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).
16. Про ліквідацію територіального органу Національної поліції: постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 981. Дата оновлення: 30.11.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981-2016-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2019).
17. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016, 82 с.
18. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків: Панов, 2016. 460 с.
19. Платон. Собрание сочинений: в 4 т. / Рос. АН Ин-т философии. Москва: Мысль, 1994. Т. 3, Ч. 2. / отв. ред. А. Ф. Лосев и др. 551 с.
20. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch> (дата звернення: 28.03.2019).
21. Структура Національної поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/> (дата звернення: 28.03.2019).
22. Положення про Департамент патрульної поліції: затв. наказом Національної поліції України від 06.12.2015 р. № 73. URL: [http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya\\_DPP\\_zi\\_zminamy\\_vid\\_31\\_10\\_16.pdf](http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf) (дата звернення: 28.03.2019).
23. Гусаров С.М. Деякі питання оптимізації структури Національної поліції України. Наше право. 2017. № 1. С. 27–32.
24. Григоренко І.А. Особливості правоохоронної (поліцейської) діяльності у Німеччині: теоретико-правовий аспект. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 60. С. 52–58.

**ПРОБЛЕМЫ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ**

*В статье анализируются теоретические и практические вопросы построения и деятельности системы территориальных органов Национальной полиции Украины. Исследуется структура главных управления и межрегиональных территориальных органов Национальной полиции Украины. Определяются проблемы целостности и сбалансированности деятельности органов территориального звена управления и предлагаются пути их решения.*

**Ключевые слова:** Национальная полиция, территориальные органы, система, управления, полномочия.

**PROBLEMS OF BALANCED SYSTEM OF THE TERRITORIAL BODIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

*The article deals with theoretical and practical questions of the organizational structure and functioning of the system of territorial bodies of the National Police of Ukraine. The articles also describe the structure of Central Police Departments and Inter-regional Police Departments. The author determinates the problems of the integrity and balance of activities of the territorial bodies of the National Police of Ukraine and suggests the ways of their solution.*

**Key words:** National police, territorial bodies, system, administration, authority.