

УДК 351.743(477)

Ольга Безпалова,*докт. юрид. наук, професор,
завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Зроблено висновок, що правове регулювання управління органами поліції України – це специфічний вид правового впливу правових форм і засобів, що в сукупності становлять механізм правового регулювання управління органами поліції, на діяльність відповідних суб'єктів із метою забезпечення їх нормального функціонування та ефективного виконання покладених на них обов'язків у правоохоронній сфері. Акцентовано увагу на тому, що в механізмі правового регулювання управління органами поліції можна виокремити дві складові частини – статичну та динамічну. Обґрунтовано значущість статичного складника механізму правового регулювання управління органами поліції, який включає в себе правові норми, що регламентують специфіку реалізації правоохоронної функції держави (правове забезпечення). Сформульовано основні види правового забезпечення управління органами поліції. Визначено основні критерії, за якими має оцінюватись ефективність правового забезпечення управління органами поліції, зокрема такі: результативність, адекватність, практичність та відповідність новій доктрині адміністративного права. Виділено окремі напрями, на які варто звертати увагу в ході підвищення ефективності правового забезпечення управління органами поліції.

Ключові слова: правове забезпечення, органи поліції, правоохоронна сфера, управління, правове регулювання, ефективність.

Постановка проблеми. Сучасний етап реформування правоохоронних органів зумовлює необхідність створення ефективної державної політики в правоохоронній сфері, оновлення існуючих механізмів управління правоохоронними органами, зокрема й органами поліції. Однією з найважливіших передумов ефективності управління органами поліції є гарантування комплексного та узгодженого правового забезпечення управління органами поліції (тобто розроблення відповідної нормативно-правової бази). Саме на рівні нормативно-правових актів мають створюватися пріоритетні напрями управління органами поліції, визначатися коло суб'єктів, відповідальних за її реалізацію, закріплюватися шляхи взаємодії органів і підрозділів поліції, окреслюватися проблемні питання, пов'язані з процесом управління органами поліції, та пропонуватися шляхи їх вирішення. Таким чином, вагома соціальна роль управління органами поліції та особливе місце, яке цей процес посідає в державному механізмі, зумовлюють актуальність формування цілісної нормативно-правової бази, у якій мають бути визначені всі необхідні механізми реалізації органами поліції правоохоронної функції держави. Значення правового забезпечення управління органами поліції зумовлюється тим, що саме завдяки праву й правовому регулюванню відбувається впорядкування суспільних відносин, забезпечується виділення та закріплення прав і свобод особи та інших учасників публічно-правових правовідносин, створюються відповідні правові механізми їх забезпечення й захисту [1, с. 166]. Отже, наявність належного правового забезпечення управління органами поліції є одним із дієвих засобів узгодження діяльності

органів і підрозділів поліції із сучасними умовами розвитку України та кращими європейськими стандартами публічного адміністрування в правоохоронній сфері.

Правове регулювання реалізації правоохоронної функції держави – це специфічний вид правового впливу адміністративно-правових форм і засобів, що в сукупності становлять механізм правового регулювання управління органами поліції, на діяльність відповідних суб'єктів із метою забезпечення їх нормального функціонування та ефективного виконання покладених на них обов'язків у сфері підтримання законності й правопорядку, охорони та захисту прав і свобод громадян, протидії злочинності в усіх її проявах.

Метою статті є аналіз механізму правового забезпечення управління органами поліції України.

Виклад основного матеріалу. У механізмі правового регулювання управління органами поліції можна виокремити дві складові частини – статичну та динамічну. Статичний складник включає в себе правові норми, які регламентують специфіку управління органами поліції. Інші ж елементи правового механізму управління органами поліції (інституційна складова частина, принципи, форми й методи, правовідносини та ресурсна складова частина) виступають динамічним складником. Механізм правового регулювання управління органами поліції – це динаміка, забезпечення реального функціонування всієї статичної єдності елементів.

Ефективність усього правового механізму управління органами поліції залежить від грамотного поєднання статичного та динамічно-

го складників. Звісно, і статична, і динамічна складові частини правового механізму управління органами поліції є рівноцінними за своїм значенням та роллю в самому механізмі. Проте без належним чином налагодженого статичного складника ефективність усього механізму буде мінімальною: статична складова частина забезпечує належне функціонування динамічного складника [2].

Невід'ємною складовою частиною механізму правового регулювання управління органами поліції є правове забезпечення, тобто статичний складник. Його особливе значення підкреслюється тим, що в сучасному суспільстві, яке характеризується державною організацією, базова управлінська діяльність опосередковується правовим регулюванням, оскільки лише за допомогою права, яке завдяки низці власних сутнісних ознак є найбільш дієвим засобом регулювання суспільних відносин, а також правового інструментарію можливе забезпечення оптимального функціонування соціальної системи та досягнення визначених перед суспільством цілей [3].

Зміст правового забезпечення управління органами поліції полягає у формуванні необхідної правової бази, яка б створювала необхідні умови для функціонування всієї системи органів поліції, всебічно регламентувала особливості розподілу функцій між окремими органами та підрозділами, а також специфіку виконання ними покладених на них обов'язків.

Діяльність щодо управління органами поліції, як і будь-яка інша діяльність, має регламентуватись відповідними нормативно-правовими актами, тобто порядок та особливості її здійснення повинні бути чітко визначені на законодавчому рівні. Основу правового забезпечення управління органами поліції становлять нормативно-правові акти, які за своєю юридичною природою поділяються на закони й підзаконні нормативно-правові акти. Закони, які посідають провідне місце в системі нормативно-правових актів, є нормативно-правовими актами представницького вищого органу державної влади (або громадянського суспільства, безпосередньо народу), які регулюють найважливіші питання суспільного життя, встановлюють права й обов'язки громадян, мають вищу юридичну чинність і приймаються з дотриманням особливої законодавчої процедури [4, с. 316].

Відповідно до рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини 3 статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») термін «законодавство» необхідно розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України та законів України [5].

В Україні створено основні засади правового забезпечення управління органами поліції. До нормативно-правових актів, які регламентують особливості реалізації правоохоронної функції держави, належать такі:

1) міжнародні правові акти. Зазначені нормативно-правові акти поділяються на такі, що визначають стандарти забезпечення прав і свобод людини (зокрема, у діяльності правоохоронних органів), організації діяльності органів поліції, та такі, що закріплюють особливості взаємодії правоохоронних органів різних держав щодо протидії злочинності й забезпечення правопорядку. Ці документи слугують правовою основою взаємодії або міжнародного співробітництва правоохоронних органів України з правоохоронними структурами інших країн [6, с. 189]. До міжнародних нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на налагодження ефективного процесу управління органами поліції, належать Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р., Декларація про поліцію від 8 травня 1979 р., Європейський кодекс поліцейської етики від 19 вересня 2001 р., Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. тощо;

2) Конституція України, у якій закріплені конституційні вимоги щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, найбільш загальні вихідні основи організації та діяльності суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави (у тому числі органів поліції), що знаходять подальший розвиток у законах та інших підзаконних нормативно-правових актах;

3) законодавчі акти, які поділяються на закони, що визначають загальні засади діяльності органів поліції; закони, що регулюють правовий статус органів і підрозділів поліції; закони, що визначають специфіку управління органами поліції. Законодавче забезпечення не може та не повинне повною мірою впорядковувати всі відносини, які виникають у ході управління органами поліції. Для локального, динамічного й оперативного вирішення проблемних питань може застосовуватись підзаконне правове забезпечення;

4) підзаконні нормативно-правові акти, до яких належать укази та розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади у вигляді наказів, інструкцій і положень, нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зазначені нормативні документи конкретизують і деталізують діяльність кожного органу або підрозділу поліції та особливості управління ними з урахуванням специфіки й призначення, їхніх завдань і функцій;

5) акти індивідуальної дії, які видаються на підставі конкретних юридичних норм (індивідуальне регулювання). Індивідуальне регулювання – це впорядкування поведінки людей за допомогою актів застосування норм права, тобто індивідуальних рішень, розрахованих на одну конкретну життєву ситуацію [4, с. 495].

Індивідуальні акти поширені в практиці державно-управлінської діяльності, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її виконавчому призначенню та є найважливішим засобом оперативного вирішення поточних питань управління [7, с. 204]. В індивідуальних актах знаходять своє відображення правові норми з урахуванням конкретної обстановки й фактичної специфіки юридичної ситуації. Основною вимогою до індивідуальних актів є їх сувору відповідність правовим актам, у яких закріплюється вся специфіка управління органами поліції. Головне в цих актах – конкретність, тобто вирішення за їх допомогою індивідуальних справ та питань щодо конкретних осіб, виникнення персоналізованих адміністративних правовідносин, зумовлених цими актами [8]. Прикладами актів індивідуальної дії є управлінські рішення, що приймаються суб'єктами управління органами поліції для налагодження безперешкодного процесу виконання покладених на органи поліції обов'язків (наприклад, накази про призначення на посаду та звільнення з посади), заходи дисциплінарної відповідальності щодо працівників цих суб'єктів, рішення про взаємодію окремих органів і підрозділів поліції тощо.

Основні ознаки правового забезпечення управління органами поліції є такими:

- тісний зв'язок із державою (саме держава в особі її відповідних органів розробляє та приймає необхідні нормативно-правові акти, норми яких регулюють різноманітні аспекти управління органами поліції);

- доцільність (конкретні правові акти приймаються з урахуванням нагальних потреб сучасності, тієї ситуації, що склалась у державі, існуючих загроз належному управлінню органами поліції, необхідності підвищення ефективності діяльності відповідних суб'єктів);

- комплексний характер та системність (правове забезпечення управління органами поліції характеризується складною структурою; варіації нормативно-правових актів відрізняються залежно від суб'єкта, що їх приймає, цілей, які ставляться перед конкретним нормативно-правовим актом, та очікуваних результатів, а також використаного при цьому юридичного інструментарію);

- владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування;

- поєднання нормативно-правового та індивідуального регулювання;

- адресність і вибірковий характер впливу (норми відповідних правових актів із метою забезпечення їх ефективного функціонування та здійснення результативного впливу спрямовуються до конкретного кола органів і підрозділів поліції, тобто відбувається певна персоналіфікація адміністративно-правових норм);

- процесуальний характер реалізації (у відповідних адміністративно-правових нормах міститься вказівка на послідовність та узгодженість дій суб'єктів управління органами поліції й безпосередньо органів поліції, тобто певний правовий алгоритм здійснення завдань, покладених на відповідних суб'єктів управління);

- тривалість у часі та стабільність (спочатку приймаються закони, норми яких регламентують найбільш значущі моменти, що виникають під час забезпечення належного управління органами поліції, а потім із метою деталізації норм, що містяться в законах, приймаються підзаконні нормативно-правові акти, які конкретизують і деталізують закони);

- цілеспрямований, організований і результативний характер;

- упорядкованість (норми, що містяться в нормативно-правових актах, які регулюють особливості управління органами поліції, являють собою не просту сукупність, а впорядковану систему, якій притаманна внутрішня погодженість і наявність взаємозв'язків);

- нормативність (ця ознака характерна лише для нормативно-правових актів і не стосується актів індивідуальної дії).

Існуюча сьогодні система правового забезпечення управління органами поліції не є бездоганною. Безумовно, усі недоліки правового забезпечення управління органами поліції здійснюють безпосередній вплив на весь процес виконання органами поліції покладених на них обов'язків, а це у свою чергу негативно позначається на рівні охорони й захисту прав і свобод громадян, стані законності та правопорядку в державі. У зв'язку із цим не викликає жодних сумнівів необхідність подальшого вдосконалення системи правових актів, нормами яких упорядковується весь процес управління органами поліції, визначаються ключові напрями діяльності суб'єктів управління органами поліції, основні форми й методи їх діяльності. Отже, важливого значення набуває вироблення та реалізація системних заходів у напрямі підвищення ефективності правового забезпечення управління органами поліції.

Під ефективністю правового забезпечення управління органами поліції варто розуміти співвідношення між метою правового забезпечення та тим результатом, що був досягнутий. Основними критеріями, за якими має оцінюватись ефективність правового забезпечення управління органами поліції, необхідно визначити результативність, адекватність, практичність та відповідність сучасній доктрині адміністративного права [9, с. 162].

Основними моментами, на які варто звертати увагу під час підвищення ефективності правового забезпечення управління органами поліції, є такі: а) правильне формулювання мети, яка має бути досягнута в результаті правового забезпечення управління органами поліції; б) удосконалення правотворчого процесу шляхом підвищення якості відповідних нормативно-правових та індивідуальних актів та оптимізації юридичної процедури; в) удосконалення процесу реалізації норм права; г) підвищення рівня правової культури всіх суб'єктів управління органами поліції.

Оптимізація існуючого сьогодні правового забезпечення управління органами поліції потребує вжиття таких заходів:

- здійснення загальної та видової систематизації чинних нормативних правових актів у

сфері управління органами поліції за різними напрямками для підготовки й видання в перспективі зводу (зібрання) законодавства України;

– удосконалення механізмів взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в процесі підготовки законопроектів;

– припинення практики ухвалення нормативних актів, успішна реалізація яких не забезпечена відповідними фінансовими умовами;

– перегляду чинних нормативних актів щодо такої забезпеченості;

– формування ефективних механізмів відшкодування державою шкоди й витрат, спричинених незаконними діями (бездіяльністю) судових і правоохоронних органів, неправосудними рішеннями, тяганиною тощо;

– створення дієвих механізмів відстоювання Україною своїх національних інтересів на міжнародному рівні та впливу на вдосконалення основоположних міжнародно-правових принципів і норм;

– установлення на законодавчому рівні чітких процедурних правил імплементації міжнародних норм у вітчизняне законодавство, а також виявлення й усунення протиріч між нормами національного та міжнародного права [10, с. 24; 11].

У зв'язку із цим важливого значення набуває також запровадження стратегії «інноваційного прориву», прискорення процесів інтелектуалізації й інформатизації, доброзичливого сприйняття нових ідей, знань, технологій, готовності до їх практичної реалізації в правоохоронній сфері [12].

Сьогодні важливою стає необхідність концептуалізації державної політики у сфері управління органами поліції. Концепція державної політики у сфері управління органами поліції як політико-правовий документ доктринально-правового характеру має відображати концептуальні основи такої політики, тобто враховувати систему теоретичних поглядів щодо змісту, принципів, завдань і мети державної політики у сфері управління органами поліції, а також визначати систему заходів, які мають окреслювати шляхи її практичної реалізації.

Розроблення та прийняття єдиної загальнонаціональної Концепції державної політики у сфері управління органами поліції зумовлюється об'єктивними й суб'єктивними чинниками. До об'єктивних чинників належать, зокрема, рівень політико-правового розвитку суспільства, вироблені українською спільнотою принципи управління органами поліції, наявна нормативно-правова база в цій сфері. Ретельний аналіз зазначених чинників дає можливість реально оцінити сучасний стан правового регулювання, рівень взаємодії держави та громадянського суспільства, усвідомити необхідність вироблення належного правового інструментарію. Виявлення існуючих проблем у цих напрямках вимагає прийняття адекватних, стратегічних політико-правових рішень. Сутність суб'єктивних чинників полягає в усвідомленні державою та українським суспільством основної мети, завдань, принципів подальшого правового розвитку, необхід-

ності вдосконалення механізму управління органами поліції, чіткого розуміння значущості ефективної координації зусиль усіх суб'єктів державної політики у сфері управління органами поліції, важливості постійного правового розвитку суспільства.

Висновки

У результаті аналізу об'єктивних і суб'єктивних чинників повинні прийматись рішення про значущість та основні напрями концептуалізації державної політики у сфері управління органами поліції. У Концепції державної політики у сфері управління органами поліції обов'язково мають бути відображені такі ключові моменти:

– існуючий рівень правового розвитку та перспективні напрями вдосконалення правового механізму управління органами поліції;

– рішення Президента України про обрання й затвердження курсу стратегічного розвитку правоохоронної сфери загалом та органів поліції зокрема;

– основні напрями, які мають бути закріплені у відповідних різнорівневих, галузевих, спеціальних концептуальних, доктринальних і програмних документах, що будуть прийматись у межах реалізації державної політики у сфері управління органами поліції;

– система заходів щодо подолання негативних тенденцій, які мають місце під час реалізації державної політики у сфері управління органами поліції;

– фактори, що здійснюють вплив на якісну реалізацію державної політики у сфері управління органами поліції, та шляхи підвищення ефективності такої політики.

Список використаних джерел:

1. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування: [монографія] / М.М. Добкін. – Х.: Золота миля, 2012. – 567 с.

2. Безпалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалова // Електронний науковий фаховий журнал «Порівняльно-аналітичне право». – 2015. – № 2. – С. 170–174. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/2_2015/52.pdf.

3. Ванчук І.Д. Спосіб правового регулювання: окремі аспекти / І.Д. Ванчук // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. – С. 8. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/1_2014/01.pdf.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О.Ф. Скакун. – пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 704 с.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59.

6. Смирнов М.І. Сутність і правова природа міжнародного співробітництва держав у сфері кримінального процесу / М.І. Смирнов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2004. – № 1. – С. 189; Степаненко К.В. Взаємодія міліції з поліцейськими організаціями іноземних країн / К.В. Степаненко // Право України. – 2003. – № 3. – С. 148–151.

7. Неугодинов А.А. Специфіка правових актів індивідуальної дії / А.О. Неугодинов // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 45. – С. 204–207.

8. Адміністративне право України: Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

9. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : [монографія] / О.І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.

10. Руднева О.М. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності (аналітична доповідь) / О.М. Руднева, О.Н. Ярмиш // Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 грудня 2012 р.). – К. : НІСД, 2013. – С. 24.

11. Безпалова О.І. Шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалова // Сучасні проблеми правової системи України : матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 листопада 2012 р.) / Київський ун-т права НАН України. – К. : Ліра-К, 2012. – С. 113–116.

12. Безпалова О.І. Щодо визначення сутності, ознак та класифікації інновацій / О.І. Безпалова // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4. – С. 271–277.

Сделан вывод, что правовое регулирование управления органами полиции Украины – это специфический вид правового воздействия правовых форм и средств, которые в совокупности составляют механизм правового регулирования управления органами полиции, на деятельность соответствующих субъектов с целью обеспечения их нормального функционирования и эффективного выполнения возложенных на них обязанностей в правоохранительной сфере. Акцентировано внимание на том, что в механизме правового регулирования управления органами полиции можно выделить две составляющие – статическую и динамическую. Обоснована значимость статической составляющей механизма правового регулирования управления органами полиции, которая включает в себя правовые нормы, регламентирующие специфику реализации правоохранительной функции государства (правовое обеспечение). Сформулированы основные виды правового обеспечения управления органами полиции. Определены основные критерии, по которым должна оцениваться эффективность правового обеспечения управления органами полиции, в частности такие: результативность, адекватность, практичность и соответствие новой доктрине административного права. Выделены отдельные направления, на которые стоит обращать внимание в ходе повышения эффективности правового обеспечения управления органами полиции.

Ключевые слова: правовое обеспечение, органы полиции, правоохранительная сфера, управление, правовое регулирование, эффективность.

It is concluded that the legal regulation of the management of the police of Ukraine is a specific type of legal influence of legal forms and means which, in their totality, constitute the mechanism of legal regulation of the management of police authorities, the activities of the relevant actors in order to ensure their normal functioning and effective implementation of the obligations imposed on their duties in the law-enforcement sphere. The attention is paid to the fact that in the mechanism of legal regulation of the management of the police, two components can be distinguished: static and dynamic. The significance of the static component of the legal regulation of the management of police authorities, which includes the legal norms regulating the specifics of the law enforcement function of the state (legal provision), is substantiated. The main types of legal support for the management of the police are formulated. The main criteria for assessing the effectiveness of legal provision of police authorities are determined, in particular: effectiveness, adequacy, practicality and compliance with the new doctrine of administrative law. Separate areas are highlighted, which should be considered in the course of increasing the effectiveness of the legal provision of management by the police.

Key words: legal support, police bodies, law enforcement sphere, management, legal regulation, efficiency.