



ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ СТРУКТУРИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

ГУСАРОВ Сергій Миколайович - доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9+351.741

В статье осуществлен сравнительно-правовой анализ организационных структур и полномочий Главных управлений Национальной полиции в областях и бывших областных управлениях Министерства внутренних дел Украины. Особое внимание уделено роли комплексного использования сил и средств при обеспечении общественной безопасности и порядка (единая дислокация) в современных условиях. Предложены пути совершенствования структуры и полномочий Главных управлений Национальной полиции в областях.

Ключові слова: Національна поліція, Міністерство внутрішніх справ, єдина дислокація, публічний порядок, законодавство, органи і підрозділи поліції, реформування.

Постановка проблеми

Відповідно до Стратегії 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. Цей документ також визначає, що слід 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 у системі

Міністерства внутрішніх справ України – Національною поліцією України [1].

Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України, яка була затверджена Кабінетом Міністрів України 22 жовтня 2014 року, встановлює, що реформування правоохоронних структур повинно здійснюватися з урахуванням принципів верховенства права, деполітизації, демілітаризації, децентралізації, підзвітності та прозорості у 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 [2].

Разом із задекларованими положеннями, виявлені певні недоліки у побудові системи органів та підрозділів Національної поліції України, руйнування механізму взаємодії між окремими її функціональними структурами, втрату контролю з боку керівників обласних управлінь поліції за криміногенною ситуацією у регіонах.

Загальний ріст злочинності на території нашої держави свідчить про наявність суттєвих недоліків у роботі регіональних підрозділів Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. Кількість злочинів в Україні зросла на 23%. З

початку року зареєстровано 410 тисяч кримінальних правопорушень. 60% усіх злочинів – це крадіжки. 221 тисяча людей постраждала від крадіжок. Зростає кількість умисних убивств у мирних областях. На третину більше в Україні здійснюється розбійних нападів. 10% злочинів скоєно людьми, які звільнились з місць позбавлення волі за «законом Савченко». Простежується тенденція до збільшення корисливих злочинів, пов'язаних з викраденням майна громадян. Такі злочини становлять 70% від усіх кримінальних правопорушень. Зокрема, у 2016 році кількість крадіжок зросла на 38%, на 40% збільшилась кількість грабежів, на 30% - розбійних нападів. Кількість вчинених злочинів у громадських місцях зросла на 55%. Крім того, на 16% збільшилась кількість крадіжок автомобілів - з 6 до 7 тисяч. Так, у середньому за добу в Україні викрадають 33 автомобілі.

Такий стан речей, безумовно, викликаний багатьма факторами, провідну роль серед яких відіграє відсутність чіткої внутрішньої структури обласних управлінь поліції, а також налагодженого механізму взаємодії органів та підрозділів Національної поліції України на місцевому рівні.

Аналіз публікацій

Питанням внутрішньої побудови органів та підрозділів внутрішніх справ, а також механізму протидії злочинності та охорони публічного порядку на регіональному рівні були присвячені праці Бандурки О.М., Зозулі І.В., Іншина М.І., Ключова О.М., Олефіра В.І., Фоміна Ю.В [3-7], однак вони поступово втрачають актуальність у зв'язку із системним реформуванням правоохоронної системи держави та потребують додаткового наукового опрацювання.

Метою статті є аналіз існуючої структури органів та підрозділів Національної поліції України та вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо її оптимізації.

Викладення основного матеріалу

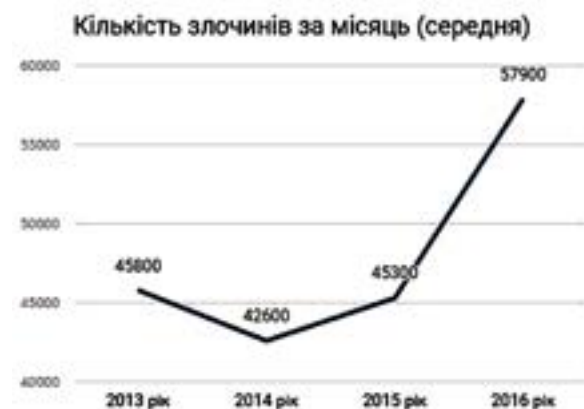
Здійснюючи порівняльно-правовий аналіз, перш за все, слід звернутися до нормативно-правових актів, що у минулому регулюва-

ли питання організації органів та підрозділів міліції України.

Відповідно до положень уже скасованого Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1991 року в Автономній Республіці Крим, областях, містах, районах міліцією керували, відповідно, начальники головних управлінь, управлінь МВС України, начальники районних, районних у містах, міських, лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ [8].

Згідно з колишніми нормативними актами Міністерства внутрішніх справ на ГУМВС (УМВС) України в областях були покладені наступні повноваження:

- визначати основні напрями діяльності підпорядкованих органів і підрозділів та ефективних засобів і методів виконання покладених на них завдань;
- здійснювати роботу на території обслуговування, пов'язану з охороною громадського порядку, запобіганням адміністративним правопорушенням, їх припиненням;
- проводити профілактичні та оперативно-розшукові заходи щодо запобігання злочинам, їх виявлення, припинення і розкриття, провадження дізнання та попереднього слідства;
- здійснювати заходи, спрямовані на виявлення, розкриття і розслідування найнебезпечніших злочинів, зокрема тих, що носять міжрегіональний характер, вчинені у сфері економіки та організованими злочинними групами, пов'язані з наркобізнесом і корупцією;
- вживати разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання дитячій



(Джерело діаграми: <http://image.112.ua/original/2016/11/17/270928.jpg>)

безпритульності та правопорушенням серед неповнолітніх;

- організовувати проведення всіх видів експертизи у кримінальних справах та криміналістичних дослідженнях за матеріалами оперативно-розшукової діяльності;
- забезпечувати безпеку працівників суду, правоохоронних органів, а також осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві;
- організовувати роботу Державної автомобільної інспекції, вживати заходів до забезпечення безпеки дорожнього руху та ін. [9].

З метою виконання зазначених повноважень до структури ГУМВС (УМВС) України в областях входили підрозділи за окремими напрямками роботи: патрульна служба, підрозділи боротьби з економічними злочинами, боротьби з кіберзлочинністю, боротьби з незаконним обігом наркотиків тощо. Усі вони знаходилися у прямому підпорядкуванні начальника обласного управління МВС, крім того, в його безпосередньому підпорядкуванні перебували підрозділи Державної автомобільної інспекції.

Як приклад, можна навести нормативне положення, згідно з яким управління (відділ) державної служби боротьби з економічною злочинністю було структурним підрозділом апарату ГУМВС, УМВС, який безпосередньо підпорядковувався начальникові управління, його заступнику – начальнику кримінальної міліції, діяв у складі кримінальної міліції та згідно із законодавством України організовував і здійснював оперативно-розшукову діяльність [10].

Згідно з наказом МВС України «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку» від 30.09.2008 № 505 основною формою організації охорони громадського порядку визнавався принцип комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку (єдина дислокація).

Єдина дислокація – це узгоджена розстановка сил і засобів підрозділів патрульної служби, Державної служби охорони, Державної автомобільної інспекції, міліції особливого призначення, служби дільничних інспекторів міліції, внутрішніх військ, інших сил міліції та громадських формувань за єдиним комплексним планом, з метою ефективного їх ви-

користання в охороні громадського порядку, об'єктів народного господарства, а також у забезпеченні дорожнього руху на території населеного пункту, району [11].

Суть цієї форми полягає в тому, що, виконуючи свої безпосередні обов'язки, наряди (працівники) зазначених підрозділів у районі свого поста або маршруту обов'язково вирішували завдання з охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях. У результаті забезпечувалося максимальне перекриття нарядами території міст та інших населених пунктів.

При єдиній дислокації як самостійні форми застосовувалися: охорона громадського порядку за зональним принципом, принципом патрульної дільниці та за сітьовим графіком, патрулювання спеціальними мобільними групами для боротьби з найпоширенішими правопорушеннями, що вчиняються в громадських місцях, виставлення постів у найбільш криміногенних районах тощо.

Зазначеним наказом також передбачалося, що до охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях слід щоденно залучати максимально можливу кількість особового складу, використовуючи для цього всі надані законодавством права та можливості. Інші служби органів внутрішніх справ, за винятком слідства і дізнання, слід було залучати до охорони громадського порядку згідно з покладеними на них правами та обов'язками, використовуючи при цьому відповідні для них форми та методи роботи [11].

Окрім вищевикладеного, відповідно до вимог наказу МВС України «Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку»:

- у обласних центрах та великих містах за місцями розташування розважальних закладів, масового відпочинку молоді були закріплені працівники підрозділів кримінальної міліції у справах дітей та оперативних підрозділів;

- в практику було запроваджено проведення 1-2 рази на тиждень спільного патрулювання з працівниками підрозділів карного розшуку, боротьби з економічною злочинністю, незаконним обігом наркотиків;

– забезпечено участь нарядів, груп затримання Державної служби охорони при МВС в охороні громадського порядку в системі єдиної дислокації у межах виконання договірних зобов'язань;

– підрозділам Державної автомобільної інспекції були надані вказівки щодо забезпечення охорони громадського порядку в зоні своїх постів та маршрутів та участі у розкритті злочину по гарячих слідах [11].

Такий стан речей дозволяв керівництву обласного управління внутрішніх справ реалізовувати увесь спектр заходів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в регіоні, належним чином організувати взаємодію підпорядкованих підрозділів, здійснювати дієвий контроль за якістю проведеної роботи, оперативно вирішувати поточні питання правоохоронної спрямованості.

Натомість, у зв'язку із здійсненням реформування системи Міністерства внутрішніх справ України та створенням Національної поліції України, структура та повноваження обласних управлінь Національної поліції суттєво змінилися.

На теперішній час згідно із нормативно-правовими актами прийнятими протягом 2014-2016 років систему поліції складають:

- 1) центральний орган управління поліцією;
- 2) територіальні органи поліції.

Територіальні органи поліції утворюються 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 декілька адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно з концептуальним рішенням керівництва Національної поліції, з-під впливу керівників територіальних органів Національної поліції виведена низка ключових структур, та відповідно створені:

- Департамент патрульної поліції [12; 13];
- Департамент протидії наркозлочинності [14; 15];
- Департамент внутрішньої безпеки [16];
- Департамент кіберполіції [17; 18];
- Департамент захисту економіки [19; 20];
- Департамент поліції охорони [21].

Якщо звернутися до нормативних документів, що регулюють їх діяльність, то можна побачити, що сам Департамент патрульної поліції є міжрегіональним територіальним органом Національної поліції, його очолює керівник Департаменту, який підпорядковується керівникові Національної поліції та заступнику. Структурні підрозділи патрульної поліції підзвітні та підконтрольні Департаменту патрульної поліції.

До складу Департаменту протидії кіберзлочинності входять структурні підрозділи, які діють за міжрегіональним принципом та безпосередньо підпорядковані начальникові Департаменту (Донецьке, Карпатське, Київське, Подільське, Поліське, Придніпровське, Причорноморське та Слобожанське управління кіберполіції, а також управління інформаційних технологій та програмування в західному, південному та східному регіонах) [17; 18].

До складу Департаменту протидії наркозлочинності входять 10 міжрегіональних управлінь, які розповсюджують власну діяльність на декілька областей, наприклад управління з обслуговування міста Києва, Київської та Чернігівської областей, управління з обслуговування Волинської, Рівненської та Житомирської областей та ін. [14; 15].

Отже, наразі складається ситуація, що зазначені вище міжтериторіальні підрозділи Національної поліції не підпорядковані керівникові ГУНП в області, але здійснюють свою діяльність на території, за забезпечення правопорядку на якій відповідає саме він.

Більш того, згідно із законом України «Про Національну поліцію» місцеві ради депутатів мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на відповідній території прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади.

Така ситуація також є досить незрозумілою, адже відповідно із новою організаційною структурою органів та підрозділів Національної поліції усі новостворені структури вертикально інтегровані і підпорядковуються безпосередньо Центральному органу управління Національної поліції.

З урахуванням цих структурних і функціональних змін, вплив керівника терито-

ріального управління Національної поліції безпосередньо на оперативну діяльність сил Національної поліції регіону зменшилася, а складання Планів єдиної дислокації потребує додаткових організаційних погоджень. Більше того, начальнику регіонального ГУНП фактично приходится відповідати за діяльність поліцейських сил, які йому напряму не підпорядковані.

Засновуючись на вищевикладеному, маємо зробити **певні висновки та узагальнення**, а також запропонувати напрями оптимізації організаційної структури органів та підрозділів Національної поліції України.

1. Реформування організаційної структури місцевих управлінь Національної поліції України призвело до скорочення підрозділів прямого підпорядкування, що створює труднощі у координації здійснення забезпечення публічної безпеки та порядку на певній території. Начальник обласного ГУНП позбавлений оперативного втручання у роботу підрозділів, що забезпечують протидію економічним злочинам, злочинам у сфері незаконного обігу наркотиків, патрульної поліції.

2. Із зазначеної вище причини дуже утруднено комплексне використання сил і засобів в охороні громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях (єдина дислокація), і з цієї причини гострою проблемою є профілактика злочинів та адміністративних правопорушень, які, здебільшого, вчиняються у громадських місцях (хуліганство, грабежі, розбої, розпивання спиртних напоїв тощо).

3. Зважаючи на вищевикладене, доцільним вдається здійснення оптимізації структури місцевих ГУНП, шляхом повернення до її структури підрозділів патрульної поліції, протидії наркозлочинності, кіберполції та захисту економіки. Причому ми підтримуємо виділення в окремі міждержавні структури підрозділів внутрішньої безпеки.

4. Зараз функції охорони публічної безпеки та порядку та на вулицях здійснюють в основному підрозділи патрульної служби Національної поліції, які досить часто не встигають належним чином реагувати як на правопорушення кримінальної та адміністративної спрямованості та дорожньо-транспортні пригоди. З цієї причини доцільним, на наш погляд, є також створення підрозділів дорожньої поліції, проект закону про яку був внесений на розгляд Верховної ради України

(проект № 5277 від 18.10.2016 «Про внесення зміни до статті 13 Закону України «Про Національну поліцію» (щодо утворення дорожньої поліції)»).

Як зазначають фахівці, основною причиною збільшення кількості ДТП є відсутність належного контролю за дорожнім рухом з боку спеціалізованого підрозділу Національної поліції України. адже патрульна служба України реагує на ДТП без наявності постраждалих. На місце злочину чи ДТП, де травмувалася чи загинула людина, виїжджають працівники слідчо-оперативної групи. За таких обставин, вкрай необхідним є утворення дорожньої поліції у складі Національної поліції для удосконалення системи державного управління та протидії правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху.

Перспективними напрямами подальших досліджень можна визначити питання внутрішньої організації та діяльності місцевих відділів Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки та порядку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Питання реформування органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80>
3. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка – Х. : Основа, 1996. – 480 с.
4. Теорія та практика правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, В. І. Олефіра. – К. : Хай-Тек Прес, 2012. – 1192 с.
5. Фомін Ю. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Фомін Юрій Володимирович. – Х., 2012. – 227 с.

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз організаційних структур та повноважень Головних управлінь Національної поліції в областях та колишніх обласних управлінь Міністерства внутрішніх справ України. Особливу увагу приділено ролі комплексного використання сил та засобів при забезпеченні публічної безпеки та порядку (єдина дислокація) у сучасних умовах. Запропоновані шляхи удосконалення структури та повноважень Головних управлінь Національної поліції в областях.

SUMMARY

In the article performed a comparative legal analysis of the organizational structures and powers of the Headquarters of the National Police in the areas and regional departments of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Particular attention is paid to the role of complex use of forces and means, while ensuring public safety and order (unified dislocation) in modern conditions. The ways to improve the structure and powers of the Headquarters of the National Police in the areas are suggested.

6. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ключев Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 422 с.

7. Зозуля І. В. Реформування системи МВС України: організаційно-правові аспекти реструктуризації його центрального апарату, територіальних у областях і транспортних підрозділів та міськрайлінорганів / І. В. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 112–132 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-3/10zivpim.pdf>

8. Про міліцію [Електронний ресурс]: Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

9. Про затвердження положень про територіальні і на транспорті органи МВС України»: Наказ МВС України від 02.02.2004 № 94

10. Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 03.09.2012 № 769. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1588-12>

11. Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку: Наказ МВС України від 30.09.2008 № 505.

12. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС [Електронний ресурс]: Наказ МВС України від 02.07.2015-№ 796. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>

13. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції [Електро-

ний ресурс]: Наказ Національної поліції від 06.11.2015 № 73 (у редакції наказу Національної поліції від 18.11.2015 № 96). – Режим доступу: <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/polozhennyyaproDPP-1.pdf>

14. Про утворення територіального органу Національної поліції [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 886. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/886-2015-%D0%BF> (Щодо Департаменту протидії наркозлочинності)

15. Про затвердження положення Департамент протидії наркозлочинності Національної поліції України: Наказ Національної поліції України 17.11.2015 № 95

16. Про утворення територіального органу Національної поліції [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 887. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/887-2015-%D0%BF> (Щодо Департаменту внутрішньої безпеки)

17. Про утворення територіального органу Національної поліції [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 831. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/831-2015-%D0%BF> (Щодо Департаменту кіберполіції)

18. Про затвердження положення про Департамент кіберполіції Національної поліції України: Наказ Національної поліції України від 10.11.2015 № 85

19. Про утворення територіального органу Національної поліції [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 830. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/830-2015-%D0%BF> (Щодо утворення департаменту захисту економіки)