

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.06>

Кочеров М.В.

к.ю.н.,

старший викладач кафедри адміністративного права
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ФУНКЦІЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МВС УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Важливою складовою адміністративно-правового статусу Національної поліції є ті функції, які вона реалізує. Від їх правильного визначення та розподілу залежать й інші параметри системи управління: структура, розподіл повноважень між органами та підрозділами Національної поліції тощо. Вивчення проблеми функцій Національної поліції має не тільки теоретичне, але й практичне значення, так як сприятиме удосконаленню адміністративно-правового статусу Національної поліції, а також функціонуванню всієї системи її служб та підрозділів.

Отже, функції є важливим елементом змісту управління, адже саме вони дозволяють встановити напрямки його здійснення. Аналіз функцій Національної поліції має першочергове значення для усвідомлення діяльності поліції, з'ясування механізму вирішення завдань, які виконує поліція на сучасному етапі проведення реформування, встановлення їх відповідності поставленим перед Національною поліцією завданням у сучасних умовах проведення політико-правових реформ, встановлення, чи відповідають вони потребам громадянського суспільства та держави, європейським стандартам правоохоронної діяльності. Дослідження функцій також дозволить визначити, наскільки раціональною є внутрішня структура Національної поліції для реалізації своєї діяльності.

Стан наукових досліджень. Дослідженню питання гарантування публічної безпеки й порядку присвячено чимало праць видатних учених, серед яких: В.Б. Авер'янов,

М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.В. Батраченко, О.І. Довгань, І.В.Зозуля, Т.П. Мінка, В.Г. Фатхутдінов, Ю.О. Небеский, О.І.Остапенко, А.М. Подоляка, Ю.І. Римаренко. та інші науковці.

Попри плідну працю згаданих науковців, нове законодавство у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією потребує подальшого теоретичного вивчення та вдосконалення. Окреслене питання необхідно розглянути в контексті функцій Національної поліції України в сучасних умовах державотворення.

Мета статті – окреслити функції Національної поліції України як суб'єкта забезпечення реформ в системі органів МВС України.

Викладення основного матеріалу. Функції окремого органу державного управління говорять про соціальне призначення цього конкретного органу як особливої частини механізму держави. Зважаючи на це, було б невірно визначати функції державного управління як просту сукупність функцій його органів, а функції органів – як результат подільності функцій державного управління [1, с. 103]. Функції державного управління і держави у цілому знаходять своє практичне втілення у конкретних функціях органів державного управління [2].

Одним із соціальних призначень поліції є діяльність, яка безпосередньо реалізується у таких напрямках: охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; забезпечення публічного порядку і безпеки у державі;

проти дія злочинності та правопорушенням, розшук осіб, які їх вчинили; досудове розслідування кримінальних справ. Здійснюючи таку діяльність Національна поліція в цілому реалізує правоохоронну функцію держави.

Похідним від загального поняття функції управління є поняття функції органу публічної влади. Поряд з цим функції управління та функції органів публічної влади хоча і мають спільні риси, однак вони не є тотожними явищами (поняттями). Досліджуючи функції Національної поліції, слід приділити увагу з'ясуванню саме змісту поняття функції органу публічної влади, висвітлити їх систему. Правильне розуміння функцій органу публічної влади дає змогу чітко відрізнити їх від меж повноважень та способу дії органу публічної влади і його посадових осіб; спрямовує орган публічної влади на керування у своїй державно-владній діяльності повноваженнями, а не загальною та доволі абстрактною функцією; спрямовує діяльність органу публічної влади у русло виконання завдань і цілей його створення та існування; надає можливість законодавцеві більш виважено підходити до визначення переліку функцій та повноважень органів публічної влади у так званих установчих і статусних актах, що сприятиме покращенню структури таких актів [3, с. 213].

Досліджуючи співвідношення понять функція та компетенція В.А.Шатіла зазначає, що функція та компетенція будь-якого органу держави перебувають у тісному зв'язку між собою. Функція державного органу вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети [4, с. 11]. І.О.Сквірський звертає увагу, що функції та компетенція стосуються різних аспектів правового статусу державного органу: якщо функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, то компетенція означає юридичні можливості реалізації цієї діяльності [5, с. 169–170].

Наявність різних підходів до визначення функцій говорить про багатогранність та неоднозначність цього поняття. Говорячи про

функції Національної поліції варто виходити з того, що цей правоохоронний орган є це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а отже виконує певні завдання з державного управління. Статус Національної поліції обумовлений цілями та завданнями державного управління, потребами громадянського суспільства.

Тому, функції Національної – це специфічні, відносно самостійні та якісно однорідні складові основних напрямів діяльності, спрямовані на досягнення об'єктивно обумовлених цілей і завдань, які поставлені перед поліцією відповідно до законодавства.

Виступаючи суб'єктом реалізації реформ під функціями Національної поліції у цій сфері слід розуміти специфічні, відносно самостійні та якісно однорідні складові напрямки діяльності, спрямовані на досягнення об'єктивно обумовлених цілей і завдань реформ, які поставлені в стратегічних та інших програмних документах.

Всі функції Національної поліції можна поділити на ті, які пов'язані з безпосереднім виконанням завдань, покладених на поліцію і на функції управлінського змісту, що пов'язані з виробленням та реалізацією управлінських рішень.

Хотілося б також порушити питання про виокремлення серед функцій державного управління функції з вироблення (формулювання) політики (реформ). З цього приводу варто зазначити таке. В офіційних документах України пояснення поняття державної політики можна знайти у рішенні Конституційного Суду України [6], де в мотивувальній частині визначено, що «Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу». Законодавство України

на теперішній час вживає поняття «політика» і «державна політика» у різних сполученнях. Так, Верховна Рада «визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики», Кабінет Міністрів «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики», а також «забезпечує проведення фінансової, цінової... політики», центральні органи виконавчої влади «забезпечують проведення єдиної державної політики» у певних сферах, «беруть участь у формуванні державної політики» тощо [7, с. 62].

Тобто участь формуванні реформ відноситься до зовнішньо орієнтованих напрямів діяльності поліції (поліція бере участь як суб'єкт, що може надавати пропозиції, власне бачення змін ініціаторам реформ), реалізація реформ, які впроваджує Національна поліція є внутрішньо орієнтованою діяльністю поліції з реалізації певних стратегічних та програмних документів в яких ці реформи викладено.

Участь у процесі формування (вироблення) реформ, які втілює Національна поліція – це складний та багатоетапний процес. Так, наприклад, найвищий рівень цього процесу – «засади» реформ – визначаються парламентом у законодавчих стратегічних документах, що пов'язано із повноваженням Верховної Ради України приймати закони. Президент України, відповідальний за формування реформ у сфері зовнішніх відносин, національної безпеки та оборони, що впливає з його конституційних повноважень. При цьому Національна поліція є одним із суб'єктів реалізації таких реформ. Але і глава держави, і парламент, будучи виразниками політичної програми, підтриманої більшістю виборців, не мають власних механізмів реалізації реформ у повному обсязі. Цю функцію здійснює виконавча влада, і, насамперед, Кабінет Міністрів як вищий орган у системі виконавчої влади, який несе політичну відповідальність за реалізацію стратегічних та програмних документів, які приймаються Верховною Радою України та Президентом України. Міністерства переважно «формують політику» – тобто шляхом формування полі-

тики у визначеній сфері визначають її основи реформ, а інші органи виконавчої влади повинні здійснювати безпосередню реалізацію державної політики (реформ), розробленої міністерством у тій чи іншій сфері.

Тому практичне значення має виокремлення функцій органів виконавчої влади із формування політики та з її реалізації, що згідно із законодавством є структуроутворюючим фактором у системі органів виконавчої влади, а також дозволяє відмежовувати політичну діяльність від суто адміністративної, відмежовуючи політичних діячів від державних службовців. Але при виокремленні серед функцій державного управління у формуванні державної політики також простежується частковий вияв загальних управлінських функцій прогнозування і планування та регулювання. Тому залежно від основи класифікації та її цілей така функція може мати самостійне значення, або змістовно перекриватися іншими функціями.

Процес формування реформ МВС України у визначених сферах, що належать до компетенції міністерства, – це планомірний процес використання наявних у МВС України ресурсів, спрямований на досягнення цілей, поставлених у програмних документах. На етапі розроблення реформ, у тих сферах, які належать до компетенції МВС України, з метою їх ефективної реалізації МВС України здійснює певні функції, що спрямовані на формування оптимального механізму реалізації реформ, які будуть втілювати у життя інші центральні органи виконавчої влади, що належать до сфери відання МВС України, у тому числі й Національна поліція.

МВС України, як суб'єкт розроблення реформ здійснює стратегічне планування. При цьому Національна поліція, як суб'єкт реалізації та забезпечення реформ, вносить пропозиції щодо заходів реформ до МВС України, а також займається тактичним плануванням, шляхом розроблення планів та програм оперативного значення спрямованих на втілення заходів реформ, які містяться у стратегічних

документах, що приймають Верховна рада, Уряд, Президент України та МВС України. Тобто розробляє «дорожню карту» дій органів та підрозділів поліції по втіленню реформ.

Висновки. Функції поліції щодо забезпечення реформ, включають у себе планування, прогнозування, регулювання, контроль, оцінювання і моніторинг відповідних стратегічних документів, програм, планів тощо. Ці функції є внутрішньо орієнтованими на реалізацію реформ. Виокремлення та дослідження цих функцій є передумовою раціонального та ефективного розподілу повноважень між МВС України та Національною поліцією з питань

реалізації реформ, між органами та підрозділами поліції, дозволяє створити оптимальну систему управління на усіх ланках, оперативно приймати ефективні управлінські рішення, спрямовані на успіх реалізації заходів реформ.

Отже, функції Національної поліції з забезпечення реформ можна поділити на зовнішньо орієнтовані та внутрішньо орієнтовані. До перших слід віднести стратегічне планування, державне регулювання, зовнішній контроль. До внутрішньо орієнтованих: тактичне та оперативне планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію, керівництво, розпорядництво, внутрішній контроль.

Анотація

Стаття присвячена питанням з'ясування змісту функцій Національної поліції, як суб'єкта забезпечення реформ системи органів МВС України. Зазначається, що Аналіз функцій Національної поліції має першочергове значення для усвідомлення діяльності поліції, з'ясування механізму вирішення завдань, які виконує поліція на сучасному етапі проведення реформування, встановлення їх відповідності поставленим перед Національною поліцією завданням у сучасних умовах проведення політико-правових реформ, встановлення, чи відповідають вони потребам громадянського суспільства та держави, європейським стандартам правоохоронної діяльності. Дослідження функцій також дозволить визначити, наскільки раціональною є внутрішня структура Національної поліції для реалізації своєї діяльності.

Звертається увага на те, що функції поліції щодо забезпечення реформ, включають у себе планування, прогнозування, регулювання, контроль, оцінювання і моніторинг відповідних стратегічних документів, програм, планів тощо. Ці функції є внутрішньо орієнтованими на реалізацію реформ. Виокремлення та дослідження цих функцій є передумовою раціонального та ефективного розподілу повноважень між МВС України та Національною поліцією з питань реалізації реформ, між органами та підрозділами поліції, дозволяє створити оптимальну систему управління на усіх ланках, оперативно приймати ефективні управлінські рішення, спрямовані на успіх реалізації заходів реформ.

Робиться висновок, що функції Національної поліції з забезпечення реформ можна поділити на зовнішньо орієнтовані та внутрішньо орієнтовані. До перших слід віднести стратегічне планування, державне регулювання, зовнішній контроль. До внутрішньо орієнтованих: тактичне та оперативне планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію, керівництво, розпорядництво, внутрішній контроль.

Ключові слова: функція, реформи, поліція, МВС України, забезпечення, Національна поліція.

Kocherov M.V. The concept and content of the functions of the National Police of Ukraine as a subject of ensuring reforms of the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine **Summary**

The article is devoted to clarifying the content of the functions of the National Police as a subject of ensuring reforms of the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It is noted that the Analysis of the functions of the National Police is of paramount importance for understand-

ing the activities of the police, clarifying the mechanism for solving tasks performed by the police at the current stage of reform, establishing their compliance with the National Police in modern political and legal reforms. whether they meet the needs of civil society and the state, European standards of law enforcement. The study of functions will also determine how rational the internal structure of the National Police is to carry out its activities.

Attention is drawn to the fact that the functions of the police to ensure reforms include planning, forecasting, regulation, control, evaluation and monitoring of relevant strategic documents, programs, plans, etc. These functions are internally focused on the implementation of reforms. The separation and study of these functions is a prerequisite for a rational and effective division of powers between the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police for reforms, between police bodies and units, allows to create an optimal management system at all levels, quickly make effective management decisions.

It is concluded that the functions of the National Police to ensure reforms can be divided into externally oriented and internally oriented. The first should include strategic planning, government regulation, external control. To internally oriented: tactical and operational planning, personnel management, organization, coordination, management, administration, internal control.

Key words: function, reforms, police, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, support, National police.

Список використаних джерел:

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. С. 386.
2. Білокур Є. Щодо визначення поняття «функції органів державного управління» / Є. Білокур // Юридичний вісник. – 2014. – № 3. – С. 62-67.
3. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. – К.: КНТ, 2008. – 816 с.
4. Шатіло В.А. Співвідношення функцій державно-го апарату та механізму державної влади. Вісник Академії адвокатури України. 2013. № 2(27). С. 5–11.
5. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.
6. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/99 від 02.03.1999 р. Справа № 1-18/99 (справа про комунальні послуги).
7. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Білокур Євгенія Ігорівна. – Одеса, ОНУ «Одеська юридична академія». – С. 194.