

УДК 351.74(477)+354.31(477)

Кобко Є. В. – кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і
процесу Національної академії внутрішніх
справ, м. Київ

УПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕГЛАМЕНТІВ У ДІЯЛЬНІСТЬ МВС УКРАЇНИ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Розглянуто проблеми реалізації адміністративних процедур у діяльності МВС України та Національної поліції. Інтерпретовано поняття адміністративного регламенту та запропоновано шляхи його впровадження в діяльність зазначених суб'єктів.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністративний регламент, Національна поліція.

Одним із перших кроків щодо реалізації адміністративної реформи правоохоронної сфери, МВС України та Національної поліції має стати перегляд державних функцій, які вони покликані виконувати, а також державних послуг, надання яких належить до їхніх повноважень. Змін потребує вся функціональна структура системи означених органів. Головним наслідком цього перегляду має стати зменшення кількості дублюючих функцій і надмірних повноважень.

Становлення системи Національної поліції України не повинно обмежуватися лише структурно-функціональними перетвореннями. Особливу увагу потрібно приділити взаєминам із громадянським суспільством. Підвищення рівня довіри населення є завданням розвитку взаємодії органів системи МВС України з громадськістю. На реалізацію цього завдання спрямовано закріплення відповідних правових норм у законодавстві. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, рівень довіри населення до цього правоохоронного органу визнано основним критерієм оцінки ефективності діяльності його підрозділів. Запорукою підвищення інформаційної відкритості діяльності органів системи МВС України є чітке та зрозуміле для

громадян встановлення адміністративних процедур, що передбачає вдосконалення діяльності щодо розроблення відомчих нормативних актів.

Питання вдосконалення адміністративних процедур у діяльності державних органів, зокрема МВС України, слугували предметом розгляду в працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, О. В. Джафарової, Д. Г. Заброди, А. Т. Комзюка, Є. В. Курінного, О. Ю. Салманової, А. І. Семенченка, В. П. Тимощука та ін. Складність нормативно-правового закріплення адміністративних процедур нерідко зумовлена відсутністю усвідомлення значення закріплення адміністративних процедур у правовому забезпеченні функціонування МВС України та Національної поліції. Частково до цього призводить недостатня кількість теоретичних розробок, що дасть змогу визначити специфіку зазначеного виду нормативно-правових актів.

Метою статті є визначення способів удосконалення реалізації адміністративних процедур у діяльності МВС України та Національної поліції за допомогою закріплення відповідних адміністративних регламентів.

Однією з вимог сьогодення є оптимізація адміністративних процедур, які реалізують органи Національної поліції та МВС України. Підвищення ефективності та прозорості діяльності Міністерства щодо розробки відомчих нормативних актів є можливим лише за широкого проведення громадських обговорень (зокрема, з використанням ресурсів Інтернету). На думку О. Ю. Салманової, «для розмежування сфер регулятивного впливу актів цих органів влади потрібно враховувати, що МВС України в нормотворчій діяльності створює всі необхідні умови для здійснення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, а Національна поліція у своїх правових актах реалізовує стратегічні норми, наявні в актах МВС України, та/або виконує їх у межах створення та видання поліцейських правових актів застосування...» [1, с. 394].

Позитивним прикладом прийняття та застосування галузевих уніфікованих нормативних актів, що визначають детальний порядок дій службовця, є досвід медичної галузі. Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в

системі Міністерства охорони здоров'я України» [2] передбачає закріплення уніфікованих клінічних протоколів медичної допомоги. Цей протокол є нормативним актом галузевого рівня, який розробляють відповідно до клінічних настанов з урахуванням можливостей системи охорони здоров'я, а також стандарту медичної допомоги (за його наявності), що покроково визначає процес надання медичної допомоги, обсяг та її результати при певному захворюванні. Ідеться про закріплення стандартів надання медичної допомоги, завдяки яким можна буде визначити необхідний обсяг цієї допомоги та контроль її результатів.

Водночас потрібно наголосити на недоцільності простого перенесення медичної термінології в діяльність правоохоронних органів, особливо з урахуванням наявності терміна «протокол» у відповідних нормативно-правових актах. Одночасне використання одного терміна в декількох значеннях матиме протилежний ефект – невизначеність і складність використання. Таким чином, доцільніше буде використовувати інший термін, який уже впроваджено в нормативно-правовому регулюванні, – «регламент», тобто правило, комплекс правил, якими визначено порядок роботи органу державної влади, органу місцевого самоврядування, організації чи установи [3, с. 256]; прийнятий розпорядок ведення зборів, засідання тощо; час, відведений цим розпорядком для доповіді чи виступу; правила, що регулюють порядок діяльності державного органу або комерційної організації; правила (постійні чи тимчасові), які регулюють внутрішню організацію та форми діяльності палати чи однопалатного парламенту, а також правове становище депутата; акти, які приймають уряди певних країн для здійснення регламентарної влади [4, с. 297]; інструкція, зведення правил для користування чим-небудь [5, с. 478].

У законодавчій сфері термін «регламент» використовують в низці нормативно-правових актів. Передусім, це Регламент Верховної Ради України, який регулює процесуально-правові відносини, встановлені у зв'язку з виконанням Верховною Радою України покладених на неї конституційних функцій і повноважень [6]. Окрім того, Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено затвердження Кабінетом Міністрів України примірною положення про центр надання адміністративних послуг і його регламент. Регламент центру надання адміністративних послуг встановлює порядок діяльності

центру надання адміністративних послуг, зокрема порядок дій адміністратора та суб'єктів надання адміністративних послуг [7].

В юридичній літературі для позначення правових документів органів виконавчої влади, у яких закріплено порядок здійснення адміністративних процедур, зазвичай використовують терміни «адміністративний регламент» [8; 9] та «регламент надання адміністративних послуг» [10].

Запропоновано визначати адміністративні регламенти як стандартизовані та зафіксовані в документальній формі правила (норми) роботи державного органу влади або його структурних елементів («у вузькому розумінні») чи державного механізму – у більш широкому контексті; організаційно-розпорядчі документи, які надають легітимність й інтегрують процеси, об'єкти і суб'єкти державного управління, спрямовані на виконання владних повноважень, закріплених певним набором цільових державних функцій [11, с. 36–39].

Під час розроблення адміністративних регламентів необхідно зважати, що ці документи повинні мати вищу юридичну силу стосовно інших відомчих нормативно-правових актів щодо надання державних послуг. Тобто вони мають стати підґрунтям відомчого процедурно-правового забезпечення діяльності органів МВС України та Національної поліції.

Дослідження змісту положень про підрозділи органів Національної поліції та інших документів засвідчує, що нині існує низка проблем у галузі правової регламентації функціональних процедур. Нерідко в правових актах відсутня чіткість у закріпленні функцій, функції зовнішнього управління безладно чергуються з функціями внутрішнього управління, немає термінологічної єдності у формулюваннях функцій. Загалом для вдосконалення правового регулювання функціональних процедур у цій сфері доцільно нормативно закріпити визначення поняття функцій, а також чітко їх систематизувати.

Однозначність функціональних процедур та їхніх ознак дасть змогу уникнути плутанини в предметах правового регулювання адміністративних процедур, які здійснюють органи системи МВС України.

Однією з основних ознак функціональних процедур є коло їх учасників. До них належать підрозділи Національної поліції, з одного боку, і громадянин або організація, відносно якої виконують державну функцію або надають державну послугу, –

з іншого. Між цими учасниками відсутнє організаційне підпорядкування. Специфіка функціональних процедур, які реалізовує Національна поліція, зумовлена правоохоронними завданнями, які на неї покладено. Більшість функцій мають правоохоронний характер, тобто об'єктом владного впливу відповідних компетентних органів і організацій є охорона правовідносин і забезпечення неухильної реалізації норм права. Пріоритетним напрямом діяльності Національної поліції є протидія злочинності. Для реалізації своїх функцій органи поліції наділені специфічними «поліцейськими» повноваженнями, здійснення яких часто пов'язано із застосуванням заходів державно-правового примусу, обмеженням прав і свобод громадян.

Очевидною ознакою функціональних процедур у підрозділах Національної поліції слугує тісний взаємозв'язок оперативно-розшукової діяльності з кримінально-процесуальною, а також з організаційними процедурами, за допомогою яких реалізують функції внутрішньоорганізаційного управління і міжвідомчої взаємодії. Таким чином, адміністративні регламенти, що закріплюють цей вид процедур, мають урегулювати реалізацію відповідних функцій управління в системі Національної поліції. Подібні адміністративні регламенти повинні стати одним із елементів правового забезпечення управління органами системи МВС України, об'єктом якого є не вся система Національної поліції (її організація і діяльність), а лише її частина – керуюча підсистема.

Різні внутрішньоорганізаційні функції сьогодні не однаково врегульовані правом. Їх різноманіття зумовлює необхідність розв'язання актуальної проблеми – визначення внутрішньоорганізаційних функцій, потреба в правовій регламентації яких є найбільш високою. Традиційно зазначена потреба найбільш виражена стосовно функцій планування, інспектування, організації взаємодії, правового забезпечення, діловодства.

Водночас потрібно зазначити, що закріплення в адміністративних регламентах організаційних процедур суттєво відрізняється від функціональних процедур. Це пов'язано з тим, що регламенти, які закріплюватимуть функціональні процедури, мають бути зорієнтовані на підвищення прозорості та чіткості у взаємовідносинах органів Національної поліції з громадянами та організаціями (зовнішніми зв'язками), а регламенти, які закріплюватимуть організаційні процедури, спрямовані на

впорядкування відносин усередині системи, а також призначені оптимізувати зазначені процедури.

Нерівномірність розподілу штатної чисельності між управлінськими апаратами та підрозділами, що виконують основні функції, як показує опитування працівників Національної поліції, є однією з актуальних проблем, що належать до організації управління в системі підрозділів Національної поліції. Це зумовлено значним обсягом внутрішньої роботи, раціональність і доцільність якої досить часто є сумнівною, а нормативне врегулювання повністю відсутнє. Запровадження адміністративних регламентів щодо внутрішньо-організаційного управління надасть можливість оптимізувати власне організаційні процедури, а також скоротить ризики появи нових бюрократичних операцій, що перевантажують управлінський персонал.

Складність у досягненні зазначеної вище мети полягає в необхідності визначення досить тонкої межі між необхідним рівнем регламентації внутрішньоорганізаційних відносин і достатніми можливостями щодо їх зміни. Надмірне «регламентування» знижує інноваційний потенціал управління, призводить до «закостенілості», стагнації в управлінні.

Пошук можливих способів розв'язання зазначеної проблеми дає змогу дійти висновку про доцільність оптимізації нормотворчої діяльності МВС України та Національної поліції щодо розроблення розглянутого виду адміністративних регламентів.

Вивчення нормативних документів, які регулюють внутрішню організацію Національної поліції, доводить, що вони переважно мають бланкетний характер. Це ускладнює правозастосування та перешкоджає ефективній дії механізму правового регулювання внутрішньоорганізаційних процедур, адже цій сфері притаманна значна динаміка змін правових норм як за окремими напрямами, так і загалом. Порівняльний аналіз цих відомих актів надає можливість констатувати, що багато норм у них дублюють одна одну.

Актуальним також є належне правове регулювання службових процедур у Національній поліції. На жаль, відсутність прозорості й чіткості у відносинах, пов'язаних з проходженням служби в органах поліції, залишає достатньо можливостей для зловживання дисциплінарною владою керівників щодо підлеглих. Упровадження адміністративних регламентів щодо регулювання службових процедур у Національній поліції зменшить можливості

адміністративного розсуду під час розгляду та прийняття кадрових рішень. Закріплення відповідних посадових регламентів працівників кадрових підрозділів Національної поліції позитивно вплине на загальноправову регламентацію службових відносин. Такі посадові регламенти чітко визначатимуть правовий статус працівника й дисциплінарні повноваження керівника.

Нині необхідно визначити чіткий порядок розроблення та контролювання якості посадових регламентів в органах поліції та відповідне методичне забезпечення. Ключовими першопричинами проблем, що виникають під час розроблення посадових регламентів та інструкцій, є, по-перше, постійні структурні трансформації в органах Національної поліції, які передбачають значні зміни організаційно-штатних структур і функцій підрозділів; по-друге, відсутність належного врегулювання порядку складання таких документів.

Актуальною проблемою правової регламентації службових процедур в органах Національної поліції також є вдосконалення дисциплінарного провадження. Недосконалість законодавства, що регламентує притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, спричиняє корупційні правопорушення. На сьогодні відсутні концептуальні підходи до визначення кола службових правопорушень, що зумовлюють застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Також детально не регламентовано дисциплінарне провадження. Недостатність процесуальних норм дисциплінарної відповідальності потрібно вважати суттєвою прогалиною її правового регулювання, яка, з одного боку, обмежує права працівників (особливо їх низової ланки), а з іншого – створює умови для зловживання дисциплінарною владою з боку керівників.

Саме врегулювання питань забезпечення прав громадян під час добору на службу в поліцію та її проходження, виключення корупційних ризиків у вирішенні кадрових питань, спонукало законодавця закріпити ці процедури в Законі України «Про Національну поліцію» [12]. Попри надлишкову як для закону регламентацію цих питань, зазначені службові процедури необхідно закріпити в окремому адміністративному регламенті. Обов'язковими елементами структури цього нормативного правового акта повинні бути такі розділи (пункти): порядок прийому громадян на службу; порядок проведення атестації; порядок заохочення та покарання співробітників. Закріплення

цих процедур в адміністративному регламенті сприятиме визначеності, логічності й послідовності в кадровій роботі.

Таким чином, органам Національної поліції нині бракує чіткої регламентації адміністративних процедур. Недостатня регламентованість інформаційного обміну з іншими органами виконавчої влади (порядок надання та отримання інформації), роботи зі зверненнями громадян, надання державних (адміністративних) послуг негативно позначається на ефективності роботи як органів Національної поліції, так і всієї системи органів виконавчої влади. Ці та низку інших питань потрібно урегулювати приписами закону. Причому необхідно усвідомлювати неприйнятність цілковитої підміни адміністративно-процедурного законодавства (в частині правового регулювання надання адміністративних послуг) прийняттям лише відповідних регламентів. Зазначені вище адміністративні регламенти є лише частиною законодавства про адміністративні процедури і повинні відображати концепцію, визначену загальним процедурним законодавством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія / О. Ю. Салманова. – Харків : Панов, 2016. – 460 с.

2. Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в системі Міністерства охорони здоров'я України [Електронний ресурс] : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 верес. 2012 р. № 751. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2001-12. – Назва з екрана.

3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П–С. – 736 с.

4. Законотворча діяльність. Словник термінів і понять / за ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – Київ : Парлам. вид-во, 2004. – 340 с.

5. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда та ін. – Київ, 1970–1980. – Т. 8. – 1977. – 976 с.

6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 16 квіт. 2010 р. – № 14, 14–15, 16–17. – Ст. 133.

7. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2013 р. № 588 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – Ст. 2396.

8. Заброда Д. Г. Адміністративні регламенти як засіб запобігання корупції / Д. Г. Заброда // Вісник Запорізького національного університету. – 2014. – № 1. – С. 109–119. – (Серія: «Юридичні науки»).

9. Лєгеза Є. О. Особливості адміністративного регламенту щодо надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації [Електронний ресурс] / Є. О. Лєгеза. – Режим доступу: nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvdduvs_2013_3_24.pdf. – Назва з екрана.

10. Дурман М. О. Надання адміністративних послуг в електронному вигляді як один з інструментів дерегуляції [Електронний ресурс] / М. О. Дурман. – Режим доступу: nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_10.pdf. – Назва з екрана.

11. Логвінов В. Регламентація адміністративної діяльності державних органів влади / В. Логвінов, М. Мазуркевич, Н. Костенюк, А. Ракша // Ефективність державного управління. – 2011. – Вип. 29. – С. 34–41.

12. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.

Стаття надійшла до редколегії 20.01.2017
