

Львівський державний університет внутрішніх справ

# Інформаційний бюлетень

з проблем діяльності підрозділів  
Національної поліції

Львів  
2021

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет  
Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ  
(протокол від 31 березня 2021 року № 11)

#### РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**О. М. Балинська**, доктор юридичних наук, професор (*голова редколегії*);  
**Ю. С. Назар**, кандидат юридичних наук, професор (*заступник голови редколегії*);  
**Г. Я. Савчин**, кандидат юридичних наук (*відповідальний секретар*).  
**Члени редколегії:** **О. В. Авраменко**, кандидат юридичних наук, доцент;  
**І. І. Сидорук**, кандидат юридичних наук; **С. С. Гнатюк**, кандидат юридичних наук, доцент;  
**І. В. Красницький**, кандидат юридичних наук, доцент;  
**З. Р. Кісіль**, доктор юридичних наук, професор; **І. О. Ревак**, доктор економічних наук, доцент;  
**Д. Є. Забзалюк**, кандидат історичних наук, доцент; **В. С. Бліхар**, доктор філософських наук, професор;  
**І. Ю. Сковронська**, кандидат філологічних наук, доцент; **І. Б. Стахура**, кандидат юридичних наук, доцент;  
**І. Я. Петрик**; **О. В. Сорокач**, кандидат юридичних наук; **В. В. Франчук**, кандидат юридичних наук; **О. М. Капітанець**.

**Інформаційний бюлетень з проблем діяльності підрозділів**  
I-74 Національної поліції / гол. ред. О. М. Балинська. Львів :  
Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021.  
156 с.

Окреслено проблеми практичної діяльності підрозділів Національної поліції України, зокрема з урахуванням сучасних викликів у сфері здійснення правосуддя, провадження виборчого процесу, додержання гендерного паритету, збереження правопорядку і законності в суспільстві й державі, а також критичні зауваги та пропозиції щодо нормативного забезпечення ефективного функціонування правоохоронних органів.

The problems of practical activity of the units of the National Police of Ukraine are outlined, in particular taking into account modern challenges in the field of justice, conducting the electoral process, maintaining gender parity, preserving law and order in the society and the state, as well as critical remarks and proposals on the effective enforcement of the law enforcement bodies.

*Відповідальність за достовірність фактів, статистичних даних, точність викладеного матеріалу покладається на авторів.*

УДК 351.74

**М. В. Ковалів,**  
*кандидат юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Інституту права  
Львівського державного університету  
внутрішніх справ,*

**С. С. Єсімов,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Інституту права  
Львівського державного університету  
внутрішніх справ*

## **ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

Правове регулювання передбачає чіткість визначення предмета й адекватних методів правового впливу. У зв'язку з цим набуває актуальності розгляд внутрішньовідомчого контролю з точки зору оптимізації правовими засобами. Такий підхід допомагає зосередити увагу на правових властивостях регульованих суспільних відносин і дати оцінку результативності правового впливу. Удосконалення правового регулювання внутрішньовідомчого контролю в органах Національної поліції є актуальним у рамках концепції реформування публічного управління – управління за результатами, що передбачає вибудовування системи проміжного уточнення та коригування інструментальних цілей і завдань поетапного виконання комплексного плану, орієнтованого на кінцевий результат. У зазначеному аспекті суттєву роль відіграють принципи організації та правового регулювання внутрішньовідомчого контролю в органах Національної поліції України.

Важливе значення для розробки проблеми мали також праці вчених-правознавців В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача,

Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, П. В. Діхтієвського, З. С. Гладуна, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, Л. Є. Кисіль, А. А. Козловського, М. І. Козюбри, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, Н. М. Оніщенко, В. Л. Ортинського, О. І. Остапенка, В. М. Плішкіна, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова, Я. М. Шевченко, Ю. С. Шемчушенка, І. М. Шопіної та інших. Аналіз нормативно-правових актів свідчить про потребу уточнення принципів організації та правового регулювання внутрішньовідомчого контролю в органах Національної поліції.

Принципи права як основоположні ідеї, керівні засади, що лежать в основі права, виражають його сутність і визначають його функціонування, мають важливий вплив на контрольну діяльність і сприяють недопущенню довільного застосування контрольних заходів в організації діяльності Національної поліції.

В. Б. Авер'янов наголошує, що принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм певної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей [1].

Принцип (з лат. *principium* – начало, основа) як поняття теорії відображає в системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами [2, с. 519]. Це специфічне поняття, в якому містяться не стільки сама закономірність, відношення, взаємозв'язок, скільки знання про них.

У теоретичних джерелах ведеться дискусія про вироблення принципів контролю, зокрема принципів внутрішньовідомчого контролю, можливості та необхідності закріплення принципів нормами права. Організаційний та функціональний стан системи внутрішньовідомчого контролю безпосередньо обумовлений тим, на яких засадах, ідеях і концепціях будується організація діяльності контрольних органів.

Концентруючи інтереси системи органів поліції, принципи контрольно-процесуальної діяльності визначають основні

положення та фундаментальні ідеї, відповідно до яких будується і функціонує система внутрішньовідомчого контролю, вони пронизують всю систему державного контролю та складають її ідеологічну основу.

Для суб'єктів контрольної діяльності принципи є правовими орієнтирами. Для всіх учасників контрольного процесу принципи контрольно-процесуальної діяльності є загальнообов'язковою вимогою. У діяльності посадові особи контрольних органів керуються цілою системою принципів, до якої входять конституційні принципи, загальнопроцесуальні принципи та спеціалізовані принципи, що характеризують діяльність поліції.

Перш ніж розглядати проблематику визначення і реалізації принципів внутрішньовідомчого контролю в діяльності поліції, слід зазначити, що в теорії адміністративного права яскраво виражено два підходи до визначення і закріплення принципів в адміністративній контрольній діяльності.

Є. В. Когутич трактує принципи контролю як науково розроблені та апробовані практикою політичні, організаційні та правові засади організації контролю, які забезпечують його ефективність [3, с. 96].

Т. С. Голоднова займає іншу позицію і під принципами контрольної діяльності розуміє прямо закріплені в нормативно-правових актах або ті, які впливають з них, положення, що визначають важливі властивості цієї діяльності [4, с. 54].

З точки зору першого підходу принципи як категорія наукова, фундаментальна не вимагають законодавчого закріплення, оскільки це вихідні, засадничі ідеї, що пронизують правову систему, відповідно до яких будується і функціонує система контролю. З іншого боку, принципи повинні бути відображені, описані та закріплені в законодавчій формі.

На думку С. О. Шатрави, правове закріплення принципів контролю підвищує його дієвість і робить більш зрозумілим і передбачуваним [5, с. 148].

Сучасні тенденції при розробці законодавчих актів відбивають поступове застосування другого підходу у сфері законо-

давства в галузі державного контролю. Про це свідчать окремі законодавчі акти, які обговорюються в проектах законодавчих актів, у галузі контролю, видані вже під впливом сучасної державної політики в цій сфері.

Однак нині законодавчо закріплені принципи тільки в окремих сферах регулювання контрольної діяльності.

Наша позиція зберігає традиційний підхід до розуміння нормативного закріплення основних принципів внутрішньовідомчого контролю з метою єдиного розуміння та застосування організаційних і правових форм реалізації заданої функції управління, оскільки різночитання впливають на ефективність, прогнозованість результатів внутрішньовідомчого контролю.

Щодо видового різноманіття принципів слід зазначити, що в науковій літературі розроблено досить велику кількість принципів, які обґрунтовують і характеризують контроль як окрему частину управління.

Галузями науки виділяються принципи правового регулювання та контролю: індивідуальність, системність, законність, ефективність, результативність, простота, прозорість, цілеспрямованість, безперервність, гнучкість, незалежність, об'єктивність, гласність, підзвітність, достатність, превентивність, економічність, розумність контролю. У науці поширено поділ на загальні та спеціальні принципи.

Принципи контролю, зокрема внутрішньовідомчого, широко досліджені і описані в науках, що використовують в своєму категоріальному апараті поняття «контроль». Однак завдання встановити єдину систему принципів здійснення контролю є досить складним через відсутність єдиної позиції у галузі законодавчого закріплення та різниці в описі суті цього правового явища. Часто законодавчо принципи закріплюються для конкретного виду або сфери контролю.

Розвиток державної політики у галузі формування спеціальних принципів державної контрольної діяльності простежується в Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) [6].

Наведена Стратегія змінює напрям розвитку системи державного контролю, визначивши нові пріоритети в організації та функціонуванні контрольних систем, спрямовані на зміну парадигми в системі державного контролю.

Побудова нової моделі державного контролю передбачається через реформування контрольної-наглядової діяльності. Реалізація реформи відбувається в форматі пріоритетної Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року [7]. Основними напрямками Стратегії є впровадження ризик-орієнтованого підходу, задіяння системи оцінки результативності й ефективності контрольної-наглядової діяльності, започаткування нової системи профілактики.

Нова система комплексної профілактики визначається як ціле ідейне спрямування, здатне змінити мотивацію і світогляд посадовців контрольних підрозділів, переорієнтувавши їх на відхід від «паличної системи» і на надання максимальної допомоги підконтрольним суб'єктам в їхній діяльності. Загальною метою системи профілактики є запобігання можливій шкоді, для її досягнення контролюючий і підконтрольний підрозділи повинні стати партнерами.

Ризик-орієнтований підхід здатний замінити всеосяжний (суцільний) контроль диференційованим плануванням перевірок, що означає перехід від суцільних перевірок до розумного регулювання з визначенням ступеня необхідного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів при здійсненні державного контролю та відповідність такого втручання ризику заподіяння шкоди охоронюваним законом цінностям.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України щодо Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) зазначено, що в результаті впровадження системи оцінки результативності й ефективності контрольної-наглядової діяльності він буде реалізований через оцінку діяльності кожного органу державного контролю на підставі досягнутих значень показників результативності та ефективності.

Діяльність контрольних відомств оцінюватиметься не за кількістю перевірок, величиною виписаних штрафів, а щодо

поліпшення реальних показників безпеки. Закріплення системи ідей і уявлень, зазначених у Стратегії, як основних принципів державного контролю дасть змогу перетворити їх у систему переконань суб'єктів державного контролю, повертаючи зазначених суб'єктів до дій, спрямованих на досягнення кінцевих цілей державного контролю.

Практична реалізація цих принципів допоможе змінити взаємини контрольних органів з підконтрольними суб'єктами в дусі концепції В.Б. Авер'янова про модернізацію адміністративного права.

До речі, у сфері діяльності поліції зберігається тенденція застосування першого підходу до визначення принципових засад внутрішньовідомчого контролю. Впровадження відповідно до державної політики принципів контролю у сферу внутрішньовідомчого контролю поліції відбувається повільно. Частково проявляється реалізація принципів розвитку системи критеріїв оцінки, у сфері зонального контролю підрозділів.

На сьогодні нормативне регулювання принципів внутрішньовідомчого контролю має загальну теоретичну основу, навіть при тому що діє головний нормативно-правовий акт про засади відомчого контролю. Цей акт регулює тільки ту частину контрольної діяльності, яка здійснюється щодо підрозділів у цілому [8].

Як приклад слід зазначити окреме правове регулювання контрольної діяльності у сфері державних закупівель і у сфері фінансового контролю.

З одного боку, об'єктивно зрозуміла націленість внутрішньовідомчого контролю на вирішення питань ефективності діяльності і дотримання законності. З іншого, відсутність нормативно-правового, навіть внутрішньосистемного закріплення принципів здійснення внутрішньовідомчого контролю надає потенційно широку дискрецію контрольним підрозділам при здійсненні оцінки ефективності діяльності підпорядкованих підрозділів, що робить контроль менш зрозумілим і передбачуваним.

Однак сучасні концепції здійснення контролю на державному рівні прагнуть деталізувати контрольні процеси, статус

суб'єктів контролю і його цільове призначення. Сформульована у 90-х роках ХХ століття провідна ідея контролю як діяльності правоохоронної превалює в наповненні змісту відомчих актів у системі внутрішньовідомчого контролю поліції [9].

Позитивні початки контролю як механізму, що сприяє створенню основи для розвитку підконтрольної діяльності, проявляються частково тільки у сфері контролю нормотворчості (моніторинг застосування права, правові, антикорупційні експертизи), у сфері зонального контролю, проте в повному розумінні не мають призначення цих інструментів правового регулювання.

Багато в чому ці обставини залежать від відмінностей уявлень особи, яка застосовує право, про внутрішньовідомчий контроль і практичні підходи до або як охоронної, або як управлінської діяльності, не виділяючи суміжних, суміщених істотних елементів для розвитку управління.

Принципи внутрішньовідомчого контролю, як і принципи будь-якого виду управлінської діяльності, повинні перебувати у системному взаємозв'язку з загальними принципами управління, принципами діяльності поліції, а також функціональними принципами внутрішнього контролю і бути їх спеціалізованим виразом, основою конкретно внутрішньовідомчого контролю як частини управління.

До загальних принципів управління, за класифікацією Є. О. Романенка, відносяться: об'єктивність, конкретність, ефективність, поєднання централізації і децентралізації, законність і дисципліна [10, с. 94].

Служба в Національній поліції здійснюється відповідно до основних принципів побудови та функціонування системи державної служби України, встановлених Законом «Про державну службу» [11].

Крім принципів, перелічених у вищевказаному Законі, принципами, скажімо, діяльності поліцейського є: єдиноначальність і субординація (підпорядкованість) на службі в поліції; обов'язковий професійний відбір при рівному доступі громадян до служби в поліції, створення можливостей для просуван-

ня по службі незалежно від статі, раси, національності, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань, від інших обставин, не пов'язаних з професійними та діловими якостями поліцейського; взаємозв'язок обмежень, обов'язків, заборон, відповідальності на службі в поліції і соціальних гарантій поліцейського.

Принципи діяльності поліції закріплені в Законі України «Про Національну поліцію»: дотримання та повага прав і свобод людини та громадянина, законність, неупередженість, відкритість і публічність, громадська довіра та підтримка громадян, взаємодія і співробітництво, використання досягнень науки і техніки, інформаційних технологій та систем [12].

Внутрішній контроль, відповідно до державної політики у галузі контрольно-наглядової діяльності, повинен ґрунтуватися на принципах: системності, простоти, прозорості, цілеспрямованості, ефективності, відповідальності, незалежності, професійної компетентності, поєднання єдиноначальності та колегіальності, стандартизації та автоматизації процедур.

Державна політика в галузі контролю диктує поступове впровадження принципів ризик-орієнтованості в усі сфери державного контролю як апробований інструментальний підхід до досягнення цілей контролю і його ефективності, який використовується у країнах Європейського Союзу.

Однак для впровадження принципів ризик-орієнтованості в системі внутрішньовідомчого контролю в поліції необхідне створення міцної нормативної та методичної платформи, науково-практичної системи критеріїв та показників за всіма напрямками діяльності поліції, ключових показників ефективності за окремими посадами, групами посад.

Це трудомісткий процес нормативного визначення контрольного середовища, ступеня загроз контрольованих процесів, установки стандартів і критеріїв для контрольної та підконтрольної діяльності. На відміну від ризик-орієнтованості, нова система комплексної профілактики та впровадження системи оцінки результативності та ефективності контрольованої

діяльності позитивно впливає на ефективність внутрішньовідомчого контролю.

Законодавче закріплення принципів внутрішньовідомчого контролю та поступове впровадження принципів ризик-орієнтованого підходу, системи комплексної профілактики, націленої на співпрацю контролюючих і підконтрольних суб'єктів в усуненні негативних факторів, що впливають на ефективність і результативність, при його організації мають потенційне перспективне значення для розвитку й формування прозорості та зрозумілості системи внутрішньовідомчого контролю в діяльності поліції.

Однак на сьогодні система Національної поліції функціонально не готова для проведення подібних реформ, оскільки реалізація принципів ризик-орієнтованості вимагає корінної перебудови системи управління та відповідної матеріальної, ідеологічної та нормативної основи. Реалізація та закріплення системи комплексної профілактики, напруженої на співпрацю контролюючих і підконтрольних органів на партнерських засадах задля усунення порушень та сприяння розвитку діяльності підконтрольного об'єкта, матиме позитивний вплив на ефективність внутрішньовідомчого контролю.

Принципи побудови та функціонування системи внутрішньовідомчого контролю повинні орієнтувати не тільки на виявлення недоліків і упущень, а й на віднайдення найбільш ефективних засобів їх усунення щодо подальшої виконавчо-розпорядчої діяльності. Тому реалізація принципів неможлива без відповідного нормативно-правового закріплення з урахуванням особливостей структури органів і посадових осіб внутрішньовідомчого контролю та їх адміністративно-правового статусу.

---

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с. URL: <https://uristinfo.net/adminpravo/155-vb-averjanov-administrativne-pravo-ukrayini/3813-glava-4-predmet-metod-i-printsipi-administrativnogo-prava.html?start=4>

2. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ : Абрис, 2002. 752 с.
3. Когутич Є. Принципи як складовий елемент контролю за діяльністю приватних виконавців в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 95–101.
4. Голоднова Т. С. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2019. 248 с.
5. Шатрава С. О. Внутрішньовідомчий контроль за діяльністю органів Національної поліції як складова мінімізації корупційного ризику. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 146–149.
6. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 р. № 1020-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80#Text>
7. Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-%D1%80#Text>
8. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції : Наказ МВС України від 30.01.2017 р. № 67. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0304-17#Text>
9. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ : НАВСУ, 1999. 702 с.
10. Романенко Є. О. Принципи і функції державного управління. *Державне управління*. 2018. № 1. С. 91–99.
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 887. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19>
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/580-19>