



ЗМІСТ



ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	----------

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ	7
---	----------

1.1. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України	7
---	----------

1.2. Історичні аспекти становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні	28
---	-----------


1.3. Принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України	38
---	-----------

Висновки до розділу 1	64
-----------------------------	-----------

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ	72
--	-----------

2.1. Штабна діяльність органів внутрішніх справ України як об'єкт адміністративно-правових відносин	72
---	-----------

 **Соловей О. М.** Оптимізація і ефективність адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України

2.2. Адміністративно-правовий статус штабів органів внутрішніх справ	95
2.3. Форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України	121
2.4. Зарубіжний досвід діяльності штабів в органах внутрішніх справ	143
Висновки до розділу 2	168
ВИСНОВКИ	178
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	181



ПЕРЕДМОВА



Життя, здоров'я, честь і гідність людини і громадянина є первинними цінностями, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації. Невід'ємною складовою публічної адміністрації є посадові особи та підрозділи органів внутрішніх справ (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба цивільного захисту, Служба безпеки України, а також їх служби, відділи, відділення, сектори та групи), які забезпечують правоохоронну функцію держави та вирішують у терміновому порядку невідкладні потреби громадян у випадку природних і техногенних катастроф. Похідними у цьому аспекті є забезпечення правопорядку (громадського порядку і громадської безпеки), захист органами внутрішніх справ права власності, надання особам невідкладних адміністративних послуг – гасіння пожеж, захист від паводків, інших природних, техногенних катастроф, наслідків російсько-терористичної агресії.

В цьому аспекті Український народ має право вимагати від держави ефективного забезпечення вищезазначених прав суб'єктами публічної адміністрації, які утримуються за рахунок їх коштів (державного і місцевого бюджетів). Однак, як показують результати соціологічних опитувань за 2018 рік державному апарату (чиновникам) в цілому довіряють тільки 8,6 % громадян. В аналізованій сфері ситуація краща, найвищу довіру має Державна служба з надзвичайних ситуацій – 51,1 %, серед правоохоронних органів найбільше респонденти довіряють Державній



прикордонній службі – 50,7 % і Національній гвардії України – 48,8 %. Низький рівень довіри має патрульна поліція Національної поліції України – 35 % та Служба безпеки України – 32,2 %¹.

Зазначені результати статистичного дослідження корелюються із власним соціологічним опитуванням громадян, згідно з яким в цілому органам внутрішніх справ (МВС України) довіряють 46 % опитаних осіб, Національній поліції – 42 %. При цьому 71 % респондентів позитивно віднеслися до пропозиції відновити в системі органах внутрішніх справ штабні підрозділи та 61 % підтримали створення при Міністерстві внутрішніх справ України Головного штабу органів внутрішніх справ. Наглядним прикладом тяжких наслідків відсутності в органах внутрішніх справ штабного планування і взаємодії різних служб і підрозділів є загибель в 2016 р. п'яти поліцейських поліції охорони від куль своїх колег із карного розшуку², що є недопустимим.

Отже, незадоволеність громадян України рівнем забезпечення їх прав, свобод та законних інтересів є наслідком значних недоліків у плануванні та налагодженні взаємодії між різними службами і підрозділами органів внутрішніх прав, практично відсутності у цій сфері нормативного регулювання, що обґрунтовує актуальність аналізованого дослідження.

Таким чином, у цій монографії сформовано пропозиції щодо ефективності адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні. Монографію можна використовувати у роботі правоохоронних органів, інших суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють правоохоронну діяльність, ученим і аспірантами які досліджують теоретичну та практичну діяльність органів внутрішніх справ, а також зацікавленим особам, що приділяють увагу адмініструванню в правоохоронній діяльності.

¹ Довіра громадян України до суспільних відносин. Результати соціологічного дослідження Центр Разумкова. 2018. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf

² Перестрілка співробітників ДСО та поліції під Києвом: 5 загиблих. Українська правда. 2016. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/12/4/7128810/>



РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

1.1 Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України

На сучасному етапі розвитку держави, головною функцією якої є охорона прав і свобод людини та громадянина, їх інтересів, що здійснюється через протидію злочинності, як одна зі сфер соціального управління. Саме тому потрібно вдосконалювати чинні форми й методи управління органами внутрішніх справ України, і провідними в цьому напрямку є штабні підрозділи, які входять до структури ОВС і здійснюють координацію всіх органів і підрозділів системи МВС України. Однак на сьогодні існують серйозні прорахунки в координації діяльності галузевих служб при вирішенні комплексних питань, не надається правильна оцінка ефективності діяльності системи



управління, що призводить до різноманітних викривлень у роботі органів внутрішніх справ, а звідси – і до значних порушень з боку тих, хто має захищати інших.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць з різних напрямків діяльності органів внутрішніх справ України, питання адміністративно-правового статусу штабних підрозділів органів внутрішніх справ України не досліджувалось, що на сьогодні є вкрай актуальним і потребує наукового пошуку з досліджуваних питань. В умовах реформування кожна держава потребує особливого захисту, основним напрямком якого є посилення захисту прав і свобод людини і громадянина. Статтею 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визначаються найвищою цінністю в державі [99].

Саме держава бере на себе зобов'язання із захисту основних положень, закріплених в Основному законі. Особлива роль на цьому напрямку належить правоохоронним органам, особливо органам внутрішніх справ. У структурі цих органів мають бути штабні підрозділи. Визначаючи зміст їх діяльності констатуємо, що на сьогодні у вітчизняній юридичній літературі відсутній комплексний підхід до визначення сутності змісту адміністративно-правового регулювання штабної діяльності. У цьому контексті родовими є поняття змісту в його загальному розумінні й безпосередньо змісту правовідносин, оскільки регулювання діяльності штабів є специфічним різновидом останніх.

Так, тлумачний словник української мови трактує термін «зміст» у таких значеннях:

- 1) суть, внутрішня особливість чого-небудь;
- 2) певні властивості, характерні риси, які відрізняють дане явище, предмет від подібних явищ, предметів і т. ін.;
- 3) розумна основа, мета, призначення чого-небудь [183].

На нашу думку, усі три висвітлені чинники визначають деяку юридичну природу змісту адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України, а саме: це внутрішня особливість такої діяльності, що описує характерні риси, які відбивають це юридичне явище в правовій і правоохоронній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямовані на захист прав і свобод від протиправних посягань, забезпечення загального правопорядку у громадських місцях і надання специфічних адміністративних послуг.

Професор М. Кравчук підкреслює, що фактичним змістом є поведінка суб'єктів правовідносин, тобто діяльність, у якій реалізуються суб'єктивні юридичні права й обов'язки сторін. У свою чергу юридичний зміст виражається власне в суб'єктивних правах і суб'єктивних обов'язках учасників правовідносин [106]. З цього приводу В. Кириченко зауважує, що юридичний зміст відбиває передбачені нормами права реальні можливості стосовно здійснення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, тоді як фактичний – фактичну поведінку, у межах якої реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин [80].

Як бачимо, теоретики права та зокрема адміністративного права розглядають юридичну природу змісту як фактичний зміст поведінки суб'єктів правовідносин та фактичний зміст. При цьому юридичний зміст затверджує через волю законодавця фактичний зміст, а складовими фактичного змісту суб'єктів адміністративно правових відносин є суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

Визначаючи особливості адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ, слід виходити з того, що він є похідним відносно правового статусу органів внутрішніх справ. Штаб (від нім. *Stab*) – основний орган управління військами (силами) під час військових дій, а під час миру – навчання, керівництво ними. У батальйонах (дивізіонах),



у збройних силах існують Генштаб, головні штаби видів збройних сил, штаб Тилу збройних сил, штаб Цивільної оборони, штаби військ [181]. Штаб-квартира – це місце концентрації більшості (якщо не всіх) найважливіших функцій та перебування керівництва організації або топ-менеджменту комерційної структури (компанії, підприємства, організації) [44].

Отже проведений аналіз розуміння штабів і штабної діяльності в збройних силах із використанням методу аналогії та запозичення дає можливість стверджувати, що штаб в органах внутрішніх справ – це основний орган управління структурними підрозділами, а також керівниками, що їх очолюють, під час розкриття злочинів проти особи й інших злочинів у сфері забезпечення правопорядку у громадських місцях, захисту права власності, надання адміністративних послуг, а також забезпечення внутрішньоорганізаційної діяльності МВС України, зокрема щодо недопущення та розслідування порушень прав, свобод і законних інтересів приватних осіб самими представниками органів внутрішніх справ.

У своєму дослідженні І. Ковтун вказує, що штаби органів внутрішніх справ є ланкою, яка об'єднує всі служби та координує діяльність усієї розгалуженої системи органів внутрішніх справ. Штаб забезпечує безперервне відстеження, комплексний аналіз оперативної обстановки й результатів роботи оперативних і слідчих підрозділів, займається прогнозуванням, поточним і перспективним плануванням за трьома основними напрямками: аналітичним, координаційним і контрольним. Штаби, виконуючи роль координаційної ланки діяльності всієї системи органів внутрішніх справ, здійснюють: нормативне забезпечення аналітичної роботи; визначають пріоритетність аналітичного забезпечення запобігання та розслідування кримінальних правопорушень залежно від особливості подій, що реєструються черговими частинами; корегують наповнення інформаційними ресурсами інформаційно-пошукових систем інформаційних під-

розділів, контролюють їх ефективність; здійснюють аналітичне забезпечення діяльності із запобігання та розслідування кримінальних правопорушень, розробляють рекомендації щодо його вдосконалення [87].

Аналізуючи пам'ятку вітчизняного законодавства – положення «Про організацію діяльності штабних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України», відзначаємо, що штаб є самостійним структурним підрозділом головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті. Потрібно зазначити, що штабні підрозділи в системі МВС забезпечували координацію, аналіз, планування, контроль та узгодження дій структурних підрозділів головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, міських, районних, лінійних органів внутрішніх справ з питань захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки (на території обслуговування) [160].

Учені-адміністративісти, які спеціалізуються на адміністративній діяльності поліції, визначають, що штабна діяльність в органах внутрішніх справ визначається як система заходів, які реалізуються штабними апаратами, що забезпечує постійне стеження за оперативною обстановкою, збирання, оброблення і дослідження інформації, підготовку проектів управлінських рішень, організаційне забезпечення виконання ухвалених рішень і контроль за їх належним виконанням з метою найбільш ефективної організації управління, надання практичної та методичної допомоги службам і підрозділам ОВС. Система штабів органів внутрішніх справ України має такий вигляд: Головний штаб МВС України; штаби головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті; штаби міських, районних та лінійних



органів внутрішніх справ. Крім цього існують ще штабні підрозділи або апарати, які виконують їх функції в низці галузевих служб органів внутрішніх справ [177].

Отже, вчені, які досліджували спеціалізовано юридичну природу штабної діяльності в органах внутрішніх справ, виділяють такі її особливості (у нашій інтерпретації):

- координаційний і контрольний підрозділ органів внутрішніх справ (підкреслення наше. – О.С.) здійснює систему адміністративних заходів, які реалізуються штабними апаратами постійного стеження за оперативною обстановкою, збирання, оброблення і дослідження інформації, підготовки проектів управлінських рішень, організаційне забезпечення виконання ухвалених рішень і контроль за їх належним виконанням;
- забезпечує безперервне відстеження оперативної обстановки;
- визначає пріоритетність аналітичного забезпечення запобігання та розслідування кримінальних правопорушень залежно від особливості подій, що реєструються черговими частинами;
- здійснює комплексний аналіз оперативної обстановки;
- здійснює комплексний аналіз результатів роботи *підрозділів превентивної діяльності*, оперативних і слідчих підрозділів;
- займається прогнозуванням, поточним і перспективним плануванням за трьома основними напрямками (аналітичним, координаційним і контрольним);
- контролює наповнення інформаційними ресурсами інформаційно-пошукових систем;
- розробляє рекомендації щодо вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності із запобігання та розслідування кримінальних правопорушень;