

**PETRUS VAN DUYNE, STEFANO DONATI, SERDYUK O. O., SVIATOKUM I. O.
PROBLEMS OF REFORMING THE NATIONAL POLICE (ON MATERIALS FROM
FOCUS GROUPS WITH THE POLICE IN THE KHARKIV REGION)**

The materials of the conference set out the interim results of research conducted to identify the attitude of employees of the National Police to the process of its reform and to the problems hindering its conduct. The results of the first stage of the study, within which the focus groups were conducted, with members of the National Police in the Kharkov region are described.

Keywords: national police reform, focus groups, public confidence, evaluation of police activities.

УДК 354:34.037

А. Ю. ПРОКОПЕНКО,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,
заведующий кафедрой тактической и тактико-специальной подготовки
факультета № 3 Харьковского национального университета внутренних дел
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6590-3364>

**РОЛЬ И МЕСТО ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
КАК СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РЕГИОНЕ**

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины определено место центральных органов исполнительной власти как субъектов обеспечения правопорядка в регионе. Отмечено, что непосредственными исполнителями властных предписаний высших органов государственной власти выступают именно центральные органы исполнительной власти, ведущее место среди которых занимают органы внутренних дел. Предоставлен дополнительный перечень центральных органов исполнительной власти, которые могут выступать в качестве субъектов обеспечения правопорядка в регионе.

Ключевые слова: центральные органы исполнительной власти, обеспечение правопорядка в регионе, Кабинет Министров Украины.

Постановка проблемы. Украинское государство является достаточно молодым, и все еще находится на этапе своего становления и развития. В современных условиях особое значение приобретает стабилизация политической и экономической ситуации в стране. Достижение указанной цели невозможно без стабильной социальной обстановки в государстве. Именно поэтому, в последнее время особого значения приобретает обеспечение правопорядка, как во всей стране, так и в каждом регионе в частности. Особое внимание в этом контексте, следует уделить центральным органам исполнительной власти, которые, по нашему мнению, играют ключевую роль в обеспечении правопорядка в регионе.

Состояние исследования. Рассмотрению отдельных аспектов проблематики, рассматриваемой в данном исследовании, уделялось внимание в работах таких ученых, как: М. С. Городецкой, С. М. Гусарова, А. А. Джураева, М. М. Добкина, Д. Временщики, К. В. Коваленко, А. Т. Комзюка, С. П. Кондракова, А. М. Колодия, В. В. Копейчиков,

Ю. Ф. Кравченко, И. А. Лугового, В. А. Малахова и других. Однако, по нашему мнению, недостаточно внимания уделялось именно органам исполнительной власти Украины.

Поэтому целью статьи является: определить роль и место центральных органов исполнительной власти как субъектов обеспечения правопорядка в регионе.

Изложение основного материала. Отметим, что организация, полномочия и порядок деятельности центральных органов исполнительной власти Украины определены в положениях Закона Украины "О центральных органах исполнительной власти" от 17 марта 2011 года. Согласно ст.1 вышеупомянутого нормативно-правового акта, система центральных органов исполнительной власти является составляющей системы органов исполнительной власти, высшим органом которой является Кабинет Министров Украины. Министерства обеспечивают формирование и реализуют государственную политику в одной или нескольких сферах, другие центральные органы исполнительной власти выполняют отдельные функции по реализации государственной политики [1]. Таким образом, первую группу центральных органов исполнительной власти составляют министерства. Отметим, что согласно Схемы направления и координации деятельности центральных органов исполнительной власти Кабинетом Министров Украины через соответствующих членов Кабинета Министров Украины, утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины "Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти" от 10 сентября 2014 № 442, на сегодня в Украине осуществляют свою деятельность 17 министерств: Министерство аграрной политики и продовольствия Украины, Министерство внутренних дел Украины, Министерство экологии и природных ресурсов Украины, Министерство экономического развития и торговли Украины, Министерство энергетики и угольной промышленности Украины, Министерство иностранных дел Украины, Министерство информационной политики Украины, Министерство инфраструктуры Украины, Министерство культуры Украины, Министерство молодежи и спорта Украины, Министерство обороны Украины, Министерство образования и науки Украины, Министерство здравоохранения Украины, Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, Министерство социальной политики Украины, Министерство финансов Украины Министерство юстиции Украины [2]. Деятельность многих из вышеперечисленных центральных органов исполнительной власти в той или иной степени имеет связь с обеспечением правопорядка в регионе. Принимая во внимание установленные требования по объему нашего исследования, остановим внимание лишь на тех министерствах Украины, которые имеют прямое отношение к вопросу обеспечения правопорядка в регионе.

Так, следует отметить, что ведущее место среди субъектов обеспечения правопорядка в регионе занимают органы внутренних дел во главе с Министерством внутренних дел. В контексте вышеизложенного заметим, что ведущая роль указанных органов исполнительной власти в осуществлении деятельности по обеспечению правопорядка в регионе обуславливается целями и задачами, которые они выполняют в своей повседневной работе; функциями и полномочиями, которыми они наделены в этой сфере в соответствии с действующим национальным законодательством Украины. Отметим, что в соответствии с Положением "О Министерстве внутренних дел Украины", которое утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 13 августа 2014 № 401, Министерство внутренних дел Украины является главным органом в системе

центральных органов исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализацию государственной политики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, собственности, интересов общества и государства от преступных и уголовно противоправных посягательств, борьбы с преступностью, выявление уголовных правонарушений, охраны общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, безопасности дорожного движения, а также обеспечивает формирование государственной политики в сфере защиты государственной границы и охраны суверенных прав Украины в ее исключительной (морской) экономической зоне, в сферах гражданской защиты, в том числе предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций и ликвидации чрезвычайных ситуаций, гидрометеорологической деятельности, миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов [3]. Кроме этого, особое внимание необходимо обратить на ведущего субъекта обеспечения правопорядка в регионе, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра внутренних дел Украины. В данном случае речь идет о Национальной полиции Украины, которая в соответствии со ст. 1 Закона Украины "О национальной полиции" от 2 июля 2015 года, является центральным органом исполнительной власти, который служит обществу путем обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, а также поддержания публичной безопасности и порядка. В разделе III вышеупомянутого нормативно-правового акта определена система полиции. В частности, указанную систему составляют центральный орган управления полицией, а также территориальные органы полиции. При этом в составе полиции функционируют: криминальная полиция; патрульная полиция; органы досудебного расследования; полиция охраны; специальная полиция; полиция особого назначения. Территориальные органы полиции образуются в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, районах, городах, районах в городах, как юридические лица публичного права в пределах предельной численности полиции и средств, определенных на ее содержание. Территориальные органы полиции образует, упраздняет и реорганизует Кабинет Министров Украины по представлению Министра внутренних дел Украины на основании предложений руководителя полиции [4].

Более того, в составе Министерства внутренних дел функционирует такой ведущий субъект обеспечения правопорядка в регионе как Национальная гвардия Украины. Отметим, что правовые основы организации и порядка деятельности Национальной гвардии Украины, ее общая структура, функции и полномочия определены в положениях Закона Украины "О Национальной гвардии Украины" от 12 марта 2014 года. Так, согласно ст. 1 вышеупомянутого нормативно-правового акта Национальная гвардия Украины является военным формированием с правоохранительными функциями, входящего в систему Министерства внутренних дел Украины и предназначены для выполнения задач по защите и охране жизни, прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства от преступных и других противоправных посягательств, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также во взаимодействии с правоохранительными органами - по обеспечению государственной безопасности и защиты государственной границы, пресечению террористической

деятельности, деятельности незаконных военизированных или вооруженных формирований (групп), террористических организаций, организованных групп и преступных организаций [5]. Итак, как следует из вышеприведенных нормативно-правовых актов, которые закрепляют определение сущности таких субъектов обеспечения правопорядка в регионе, как Министерство внутренних дел и функционирующих в его составе Национальной полиции и Национальной гвардии Украины, осуществление такой деятельности является их непосредственным призванием. В своей совокупности с некоторыми другими органами они образуют систему органов внутренних дел Украины. Что касается других центральных органов исполнительной власти, то их деятельность по обеспечению правопорядка в регионе может быть охарактеризована как вспомогательная по отношению к органам внутренних дел. Иными словами, с целью обеспечения правопорядка в регионе такие центральные органы исполнительной власти могут вступать, например, в отношения по взаимодействию с органами внутренних дел.

Ярким примером приведенных выше центральных органов исполнительной власти, деятельность которых связана с обеспечением правопорядка в регионе, выступает Министерство обороны Украины. Так, согласно Положения "О Министерстве обороны Украины", которое утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 26 ноября 2014 № 671, Министерство обороны Украины является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику по вопросам национальной безопасности в военной сфере, сфере обороны и военного строительства [6]. Осуществляя деятельность по обеспечению правопорядка в регионе, вышеприведенный центральный орган исполнительной власти определяет ее правовые основы путем: разработки проектов законов Украины, актов Президента Украины и Кабинета Министров Украины; обобщение практики применения законодательства по вопросам, относящимся к его компетенции; разработки предложения по совершенствованию законодательных актов, актов Президента Украины и Кабинета Министров Украины и внесения их в установленном порядке на рассмотрение Кабинета Министров Украины; подготовки в пределах полномочий, предусмотренных законом, замечаний и предложения принятых Верховной Радой Украины законов, поступивших на подпись Президенту Украины [6]. Кроме вышеприведенного, Министерство обороны Украины выполняет и ряд специфических задач, связанных с недопущением и противодействием военной агрессии как на всей территории Украины, так и в отдельно взятых регионах, а также осуществляет другие задачи, связанные с обеспечением правопорядка, в том числе на региональном уровне: проводит разведывательную и информационно-аналитическую деятельность в интересах национальной безопасности и обороны государства; участвует в проведении анализа военно-политической обстановки и определяет уровень военной угрозы национальной безопасности; планирует и осуществляет мероприятия по противодействию и нейтрализации военно-политических рисков, вызовов, угроз применения военной силы против Украины; организует вместе с Генеральным штабом Вооруженных Сил привлечение Вооруженных Сил в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера и осуществление мероприятий по экологической безопасности в Вооруженных Силах [6].

Кроме министерств, деятельность по обеспечению правопорядка в регионе осуществляют так называемые другие центральные органы исполнительной власти,

которые в соответствии с положениями Закона Украины "О центральных органах исполнительной власти создаются для выполнения отдельных функций по реализации государственной политики как службы, агентства, инспекции". В частности, согласно ст. 17 вышеприведенного нормативно-правового акта в случае если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют функции по предоставлению административных услуг физическим и юридическим лицам, центральный орган исполнительной власти образуется как служба. В свою очередь, в случае если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют функции по управлению объектами государственной собственности, которые принадлежат к сфере его управления, центральный орган исполнительной власти образуется как агентство. В конце, в случае если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют контрольно-надзорные функции за соблюдением государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими и физическими лицами актов законодательства, центральный орган исполнительной власти образуется как инспекция [1]. В качестве примера указанных выше центральных органов исполнительной власти, которые могут выступать в качестве субъектов обеспечения правопорядка в регионе следует назвать следующие:

1) Государственная миграционная служба Украины, которая согласно Положению "О Государственной миграционной службе Украины", которое утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 20 августа 2014 № 360, является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра внутренних дел и реализующий государственную политику в сферах миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия нелегальной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов [7];

2) Государственную пенитенциарную службу Украины, которая в соответствии с Положением "О Государственной пенитенциарной службе Украины", которое утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 2 июля 2014 № 225 является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра юстиции и реализующий государственную политику в сфере исполнения уголовных наказаний и probation [8];

3) Государственная служба Украины по лекарственным средствам и контролю за наркотиками, которая согласно Положению "О Государственной службе Украины по лекарственным средствам и контролю за наркотиками", которое утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 12 августа 2015 № 647, является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра здравоохранения, который реализует государственную политику в сферах контроля качества и безопасности лекарственных средств, в том числе медицинских иммунобиологических препаратов, медицинской техники и изделий медицинского назначения, и обращения наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, противодействия их незаконному обороту [9];

4) Государственная служба Украины по безопасности на транспорте, которая в соответствии с Положением "О Государственной службе Украины по безопасности на транспорте", которое утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 11 февраля 2015 № 103, является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра инфраструктуры и реализующий государственную политику в сфере безопасности на автомобильном транспорте общего пользования, городском электрическом, железнодорожном, морском и речном транспорте (кроме сферы безопасности мореплавания судов флота рыбного хозяйства) [10];

5) Государственная служба Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, которая согласно Положению "О Государственной службе Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей", которое утверждено Постановлением Кабинета Министров Украины от 2 сентября 2015 № 667, является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины и реализующий государственную политику в области ветеринарной медицины, сферах безопасности и отдельных показателей качества пищевых продуктов, карантина и защиты растений, идентификации и регистрации животных, санитарного законодательства, предупреждения и уменьшения употребления табачных изделий и их вредного влияния на здоровье населения, метрологического надзора, рыночного надзора в пределах сферы своей ответственности, семеноводства (в части сертификации семян и посадочного материала, охраны прав на сорта растений), государственного контроля за соблюдением законодательства о защите прав потребителей и рекламе в этой сфере [11].

Вывод. Таким образом, непосредственными исполнителями властных предписаний высших органов государственной власти выступают центральные органы исполнительной власти, ведущее место среди которых занимают органы внутренних дел. Роль органов внутренних дел Украины как субъектов обеспечения правопорядка в регионе сложно переоценить, так как такая деятельность для данных органов является профильной о чем свидетельствует проведенный анализ нормативной основы деятельности некоторых из них. Также в качестве субъектов обеспечения правопорядка могут выступать министерства Украины и другие центральные органы исполнительной власти (службы, инспекции, агентства), которые будут действовать в сотрудничестве с органами внутренних дел.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. *Про центральні органи виконавчої влади : Закон України : від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.*
2. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України : від 10 вер. 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.*
3. *Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 13 серп. 2014 р. № 401 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.*
4. *Про Національну поліцію : Закон України : від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.*

5. Про Національну гвардію України : Закон України : від 12 бер. 2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.
6. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 26 лист. 2014 р. № 671 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 97. – Ст. 2796.
7. Про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20 серп. 2014 р. № 360 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1923.
8. Про Державну пенітенціарну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 2 лип. 2014 р. № 225 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1452.
9. Про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : Постанова Кабінету Міністрів України : від 12 серп. 2015 р. № 647 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2354.
10. Про Державну службу України з безпеки на транспорті : Постанова Кабінету Міністрів України : від 11 лют. 2015 р. № 103 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 22. – Ст. 604.
11. Про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України : від 2 верес. 2015 р. № 667 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 73. – Ст. 2402.

Надійшла до редколегії 15.03.2017

ПРОКОПЕНКО О. Ю. РОЛЬ ТА МІСЦЕ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України визначено місце центральних органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Наголошено, що безпосередніми виконавцями владних приписів вищих органів державної влади виступають саме центральні органи виконавчої влади, провідне місце серед яких посідають органи внутрішніх справ. Надано додатковий перелік центральних органів виконавчої влади, які можуть виступати в якості суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, забезпечення правопорядку в регіоні, Кабінет Міністрів України.

PROKOPENKO O. Yu. THE ROLE AND PLACE OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES AS SUBJECTS OF LAW AND ORDER IN THE REGION

In the article the place of central executive units as subjects of law and order in the region is determined on the base of analysis of the scientific views and the current legislation of Ukraine. We noticed that the direct executors of government orders higher echelons of power are the central authorities, so, the leading role among them is occupied by the units of internal affairs. The additional list of central executive bodies that can act as subjects of law and order in the region is also provided.

Keywords: central authorities, law enforcement in the region, the Cabinet of Ministers of Ukraine.