

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.3.10

УДК 342.6

Присяжнюк О. А.,

докторант Харківського національного
університету внутрішніх справ,

кандидат юридичних наук

e-mail: AlexAnatPris@gmail.com;

ORCID: 0009-0000-3178-6809

НАПРЯМИ ВНУТРІШНЬООРГАНІЗАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПІД ЧАС ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті аналізуються основні напрями внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів. Такими напрямками визначено організаційну діяльність щодо: кадрового забезпечення; інформаційно-аналітична робота; планування роботи та прийняття управлінських рішень; діяльність щодо організації внутрішньовідомчого контролю; налагодження взаємодії між підрозділами; фінансове та матеріально-технічне забезпечення тощо. Наголошено, що, виходячи із юридичної сутності дискреційних повноважень у рамках внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів, можливість їх застосовувати у більшості ситуацій належить керівникам структурних підрозділів різних рівнів, особливо під час здійсненні організації кадрової роботи.

Ключові слова: правоохоронні органи, внутрішньоорганізаційна діяльність, дискреційні повноваження, відповідальність.

Постановка проблеми. Загальноприйнятним є той факт, що однією з принципових особливостей внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів є співпадіння її базових елементів реалізації та правового регулювання незалежно від того, до якої гілки влади чи підсистеми публічної влади вони мають відношення. Вказане міркування пояснює ситуативні тотожності у систематизації класифікаційних критеріїв та напрямків внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади та правоохоронних органів, які надають різні вчені-

адміністративісти. Однак, враховуючи специфіку організації та діяльності правоохоронних органів, постає питання уточнення змісту та напрямів такої внутрішньоорганізаційної діяльності саме цих органів, у тому числі з урахуванням дискреційних повноважень керівників їх структурних підрозділів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури свідчить, що питанням змісту діяльності органів держави та зокрема правоохоронних органів, особливостям та напрямам її забезпечення, у тому числі з позиції ор-

ганізаційного забезпечення, присвятили свої праці такі науковці як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, С.М. Гусаров, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, О.М. Музичук, В.В. Сокурєнко та інші. У своїх наукових працях вчені-адміністративісти розробили фундаментальні положення щодо основних аспектів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, опрацювали питання форм та методів їх діяльності, а також її організаційного забезпечення. Поряд з цим, у сучасних умовах питання напрямів внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів та особливості застосування при цьому відповідними керівниками дискреційних повноважень по реалізації такої діяльності потребує перегляду, а часом переосмислення та оновлення змісту правового регулювання у цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування змісту та основних напрямів внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів та ролі під час їх реалізації дискреційних повноважень відповідних керівників. Для досягнення цієї мети слід виконати такі завдання: визначити основні форми внутрішньоорганізаційних відносин в діяльності правоохоронних органів; визначити найбільш типову класифікацію напрямів внутрішньоорганізаційної діяльності з урахуванням специфіки їх реалізації в діяльності правоохоронних органів; визначити особливості застосування дискреційних повноважень під час реалізації таких відносин.

Виклад основного матеріалу. Найбільш змістовно, на думку авто-

ра, класифікував внутрішньоорганізаційні відносини та напрямки їх реалізації в органах публічної влади О.І. Бедний. Вказаний автор пропонує їх розподіляти: 1) за змістом (діяльність по створенню, реорганізації та ліквідації структурних підрозділів в органах публічної влади та їх апаратах; діяльність щодо визначення статусу структурних підрозділів в органах публічної влади та їх апаратах; діяльність щодо кадрового забезпечення органу влади; діяльність щодо реалізації державно – службових правовідносин органу влади та його апарату тощо; 2) за системою органів публічної влади (правоохоронних органів); 3) за ступенем загальності правового регулювання (з централізованим нормативним та локальним індивідуальним регулюванням; з централізованим рамковим та локальним нормативним і індивідуальним регулюванням; з локальним нормативним та індивідуальним регулюванням) [1, с. 134]. Така розгорнута характеристика дає можливість з різних сторін дослідити та проаналізувати внутрішньоорганізаційні відносини, а також обрати найбільш ефективні методи та форми їх реалізації.

Власне бачення критеріїв розмежування внутрішньоорганізаційних відносин судових органів залежно від сутнісного наповнення питання надає М.П. Запорожець: 1) відносини щодо кадрового забезпечення; 2) державно-службові; 3) контрольні; 4) охоронні; 5) відносини щодо розгляду звернень громадян; 6) інші (статистика, діловодство тощо) [2, с. 33]. Як бачимо, поділ відповідних відносин автором, на відміну від позиції О. І. Бедного, переважно здійс-

нено з урахуванням їх фактичного змісту. Зі свого боку вважаємо, що хоча точка зору М. П. Запорожця відображує та характеризує реально існуючі відносини, але наведена О. І. Бедним класифікація і за їх змістом і за формою є більш повною.

При цьому на підтримку обґрунтованості позиції М. П. Запорожця відзначимо, що практичним прикладом внутрішньоорганізаційної діяльності судових органів як елементу механізму адміністративно-правового регулювання слід вважати функціонування Державної судової адміністрації. Це державний орган у системі правосуддя здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади задля належного функціонування судової системи України. Спираючись на Положення про Державну судову адміністрацію України основними напрямками такої діяльності можна вважати: забезпечення належних умов діяльності судів, вивчення і розробка пропозицій щодо її вдосконалення, регулювання кадрових питань апарату судів тощо [3].

Заслуговує уваги підхід до класифікації напрямків внутрішньоорганізаційної діяльності Державної податкової служби України (далі – ДПС), який пропонує А. М. Луцик: 1) організаційна діяльність по забезпеченню штатного трудового розпорядку, системи безпеки (технічної, пожежної) тощо; 2) нормотворча діяльність, яка охоплює розробку та імплементацію законодавчих та підзаконних актів, що віднесені до сфери впливу ДПС; 3) внутрішньоорганізаційні процедури, що регулюють питання планово-фінансової роботи та матеріально-технічного забезпечення ДПС Украї-

ни; 4) адміністративно-управлінські процедури, пов'язані з розподілом, перерозподілом і делегуванням повноважень між структурними суб'єктами ДПС України; 5) внутрішньоорганізаційні заходи, що забезпечують координацію і взаємодію структурних підрозділів ДПС [4, с. 57]. Наведена класифікація заслуговує на увагу.

С. В. Кувакін, в свою чергу, всі види внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів взагалі класифікував на шість основних груп: 1) загальна організація діяльності підрозділу; 2) організаційна робота з кадрами; 3) організаційні види навчання; 4) організація внутрішньовідомчого контролю; 5) організаційна робота, яка спрямована на вдосконалення роботи відповідного підрозділу; 6) колективне обговорення організаційних питань тощо [5, с. 10]. Наведені С. В. Кувакіним види внутрішньоорганізаційних заходів доволі повно розкривають зміст відповідної діяльності саме правоохоронних органів, відображуючи їх специфіку.

В результаті проведеного дослідження питання окремих аспектів внутрішньо-організаційних засад діяльності кримінальної міліції С. М. Кавун, розвиваючи позицію С. В. Кувакіна, зробив висновок, що зміст такої діяльності полягає у наступних заходах: загальна організація діяльності; організаційна робота з кадрами; інформаційно-аналітична робота; планування роботи та прийнятті управлінських рішень; організація внутрішньовідомчого контролю; організація взаємодії між підрозділами; фінансове та матеріально-технічне забезпечення [6, с. 246]. Беручи до уваги наведену вище точ-

ку зору С. В. Кувакіна, слід підтвердити об'єктивність виділення С. М. Кавуном загальних напрямків внутрішньоорганізаційної діяльності, які притаманні власне правоохоронним органам. І такий підхід застосовує на підтримку.

З'ясувавши зміст класифікації напрямів внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів з урахуванням специфіки їх функціонування, розглянемо питання особливостей застосування дискреційних повноважень під час реалізації таких відносин.

Аналізуючи можливості та особливості застосування дискреційних повноважень правоохоронними органами у внутрішньоорганізаційній діяльності треба наголосити, що основні принципи їх реалізації тотожні із відповідним механізмом у зовнішньоорієнтованій діяльності. Нагадаємо основні їх принципи: дозволяють органу (уповноваженій особі) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад); дозволяють на власний розсуд обирати одну із декількох, запропонованих у проекті нормативно-правового акта, форм реагування на даний юридичний факт; надають можливість органу (уповноваженій особі) на власний розсуд вибирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб; дозволяють органу (уповноваженій особі) обрати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії; наділяють орган (уповноваженій особі) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій; надають можливість органу (упов-

новаженій особі) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому делегувати його виконання, встановлювати строки і процедуру виконання [7].

Слід зазначити, що, виходячи з юридичної сутності дискреційних повноважень, а також беручи до уваги вказані вище принципи реалізації, у рамках внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів, можливість їх застосовувати у більшості ситуацій належить керівникам структурних підрозділів різних рівнів. На погляд автора, особливо наочно це проявляється під час здійснення такого виду внутрішнього управління як організація кадрової роботи.

Приміром, широкий спектр таких повноважень має керівник у процесі притягнення підлеглого працівника до дисциплінарної відповідальності. Зауважимо, що у вказаному випадку прослідковується аналогія із механізмом використання дискреційних повноважень суб'єктом адміністративної юрисдикції під час провадження у справі про адміністративне правопорушення на етапі накладення стягнення на правопорушника.

Так Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) надано можливість відповідному суб'єкту владних повноважень оцінювати на власний розсуд факт скоєння протиправного діяння та обирати вид адміністративного стягнення, яке передбачено межами конкретної статті КУпАП, враховуючи при цьому характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповіда-

льність тощо, або взагалі звільнити особу від адміністративної відповідальності та обмежитися усним зауваженням. В цій ситуації вирішення питання «малозначності» також є дискреційним повноваженням суб'єкта адміністративної юрисдикції [8, с. 49].

Схоже правове підґрунтя має процес притягнення працівників правоохоронних органів до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, але з деякими особливостями. До прикладу Дисциплінарним статутом Національної поліції України (далі – Статут), норми якого, окрім органів поліції, розповсюджуються, в тому числі, і на організацію діяльності Державного бюро розслідувань, за вчинення відповідного проступку передбачено спектр дисциплінарних стягнень від зауваження до звільнення зі служби в поліції. Разом із тим, положеннями ст. 19 вказаного нормативно-правового акту регламентовано, що під час визначення виду дисциплінарного стягнення керівник враховує характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, особу порушника, ступінь його вини, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, попередню поведінку поліцейського, його ставлення до служби, у той же час у разі вчинення поліцейським незначного проступку керівник може обмежитися його попередженням про необхідність дотримання службової дисципліни [9]. При цьому, на відміну від норм КУпАП, де посадова особа має право на власний розсуд обирати вид адміністративного стягнення виключно у рамках санкції статті, якою передбачений адміністративний проступок, у Статуті таких обмежень не перед-

бачено. Отже, на практиці часто складається ситуація, коли керівник, в залежності від свого суб'єктивного ставлення до підлеглих, за тотожний проступок на власний розсуд може застосовувати різні види дисциплінарного стягнення аж до звільнення з посади.

Відзначимо, що, з метою запобігання зловживанням своїми дискреційними повноваженнями керівником, уповноваженим проводити дисциплінарне провадження, у Статуті передбачено важіль контролю за недоброчесне їх застосування. Так, нормами ст. 29 цього акту закріплено норму про те, що керівник, який перевищив надані йому дисциплінарні повноваження, в свою чергу, також притягається до вказаного виду відповідальності, а дисциплінарне стягнення, застосоване з порушенням вимог Статуту, скасовується як незаконне прямим керівником працівника правоохоронного органу [9].

У свою чергу, звертає на себе увагу ще одна дискреційна норма Статуту, яка закріплює можливість прямого керівника протягом двох місяців з дня підписання наказу про застосування дисциплінарного стягнення (в умовах дії режиму воєнного стану цей строк скорочується до 10 діб) скасовувати, пом'якшувати або застосувати суворіший вид стягнення, якщо буде виявлено невідповідність такого стягнення ступеню тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та вини [9].

Зауважимо, що тотожні механізми застосування дискреційних повноважень керівниками під час процесу притягнення підлеглих до дисциплінарної відповідальності притаманні і іншим правоохоронним органам, оскільки цей сектор їх вну-

трішньоорганізаційної діяльності врегульовано у переважній більшості випадків Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України (Національне антикорупційне бюро України, Державна кримінально-виконавча служба України тощо) та Дисциплінарним статутом Національної поліції України, який було розроблено на правовому базисі першого нормативно-правового акту.

Також важливим напрямком внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів, який виділяють вчені-адміністративісти, де широко застосовуються дискреційні повноваження є їх фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

У контексті вказаного цікавість викликає практичний кейс, який полягає у рішенні Донецького окружного адміністративного суду від 17.04.2023. Так, до цього суду звернувся з позовом до Головного управління Національної поліції в Донецькій області (далі ГУНП в Донецькій області) старший інспектор-черговий чергової частини сектору моніторингу відділення поліції №1 Краматорського районного управління поліції ГУНП в Донецькій області про визнання протиправною бездіяльності та стягнення коштів. Сутність позову полягала у тому, що позивач надав відповідачеві рапорти про отримання матеріальної допомоги для оздоровлення та матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, однак отримав відмову. Позивач вважав цю бездіяльність відповідача протиправною та такою, що порушує його право на отримання належних виплат. Під час розгляду справи суд зазначив, що діюче національне за-

конодавство не породжує для начальника ГУНП в Донецькій області обов'язку надання та виплати матеріальної допомоги для оздоровлення, а також матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, оскільки нарахування та виплати зазначеної допомоги, яка в свою чергу є додатковими видами грошового забезпечення (не є постійними та обов'язковими і надаються в межах затверджених асигнувань) є дискреційним повноваженням керівника, яке реалізовується в межах відповідних бюджетних асигнувань [10].

Надаючи правову оцінку встановленим обставинам справи, суд, окрім іншого, також зауважив, що згідно наукового висновку Верховного Суду щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією від 13 квітня 2018 року, дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти, чи бездіяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору із будь-ким; дискреційне повноваження надається у спосіб його закріплення в оціночному понятті, відносно-визначеній нормі, альтернативній нормі, нормі із невизначеною гіпотезою [10].

Під час винесення рішення суд наголосив, що законодавство не надає йому повноважень втручатися у вільний розсуд (дискрецію) суб'єкта владних повноважень, а також не встановлює імперативного обов'язку для керівника органу поліції надавати в обов'язковому

порядку матеріальну допомогу як для оздоровлення, так і для вирішення соціально-побутових питань, котрі, при цьому, є додатковими видами грошового забезпечення, не є постійними та обов'язковими і надаються в межах затверджених асигнувань. З урахуванням наведеного, суд відмовив позивачеві у задоволенні позову [10].

Отже, можна підтвердити попередній висновок, що у рамках внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів під час здійснення такого виду внутрішнього управління значна роль належить керівникам структурних підрозділів різних рівнів завдяки можливості реалізації ним їх дискреційних повноважень. І у більшості ситуацій це стосується тих аспектів внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів, які пов'язані з організацією кадрової роботи.

Висновки. Резюмуючи наведене у статті, слід констатувати, що основною особливістю реалізації дискреційних повноважень у процесі внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів є здійснення вказаного процесу без участі приватних (фізичних і юридичних) осіб у межах системи відповідних органів, на відміну від їх зовнішньоуправлінської діяльності, яка є відносно прозорою та контрольованою з боку громадськості та правозахисних ор-

ганізацій. Рішення суб'єктів владних повноважень, які були прийняті на основі дискреції, іноді важко оскаржити навіть через суд.

Означене створює сприятливе підґрунтя для скоєння корупційних правопорушень, а вказана проблема безпосередньо впливає на ефективність та результативність діяльності правоохоронного органу в цілому, що є особливо небезпечним у період збройної агресії з боку російської федерації.

Задля мінімізації вказаних ризиків при реалізації дискреційних повноважень керівниками правоохоронних органів у процесі їх внутрішньоорганізаційної діяльності постає нагальна проблема запобігання цим явищам. Саме тому погодимося з С.О. Шатравою, що вирішення цієї ситуації потребує визначення механізмів контролю за цим процесом, особливо, коли вони стосуються сфери охоронюваних Конституцією України прав і свобод громадян [11, с. 276], якими є і працівники правоохоронних органів. Це аспект, на погляд автора, слід вважати перспективним напрямом подальших досліджень проблематики застосування дискреційних повноважень керівниками правоохоронних органів під час організації та реалізації внутрішньоорганізаційної діяльності підпорядкованих підрозділів.

Список використаних джерел

1. Бедний О. І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як складова предмета адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2016. Серія ПРАВО. Випуск 40. Том 1. С. 131-134.
2. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : дис... канд. юрид. наук : [12.00.07] / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004. 181 с.

3. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: Рішення Вищої Ради Правосуддя ввід 17. 01.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19#Text>
4. Луцик А. М. Внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури як елемент функціонування Державної фіскальної служби України. Часопис *Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7 № 3. С. 56-60.
5. Кувакін С. В. Організаційні форми управління органами внутрішніх справ: загально-теоретичний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 2001. 18 с.
6. Кавун С. М. Окремі аспекти внутрішньо-організаційних засад діяльності кримінальної міліції. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 241-248.
7. Джух Н. Корупційні ризики в діяльності державних службовців. Веб-сайт Міністерства юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_34678
8. Резанов С. А. Межі застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2009. № 5 (32). С. 48-52.
9. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII. Відомості Верховної ради. 2018. № 29, ст. 233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#n11>
10. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 17.04.2023 по справі 200/598/23. URL: <https://opendatabot.ua/court/110257125-fd9842bb5591cc98f86e57b892c3eb7f>
11. Шатрава С. О. Дискреційні повноваження працівників ОВС як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276-277.

O. Prysyazhnyuk, *Doctoral Candidate of Kharkiv National University of Internal Affairs*

e-mail: AlexAnatPris@gmail.com;

ORCID: 0009-0000-3178-6809

Directions of internal organizational activity of law enforcement bodies and features of the application of discretionary powers during their implementation

The article establishes, analyzes and summarizes the main directions of intra-organizational activity of law enforcement agencies. Organizational activities related to human resources (selection, training and placement of personnel, distribution of functional responsibilities, etc.) are defined in these directions; information and analytical work; work planning and management decision-making; activities related to the organization of internal departmental control; establishment of interaction between staff units; 6) financial and logistical support, etc.

It is emphasized that, based on the legal essence of discretionary powers within the internal organizational activities of law enforcement agencies, the possibility to apply them in most situations belongs to the heads of structural divisions of various levels during the implementation of such a type of internal management as the organization of personnel work. A manager has a particularly wide

range of such powers in the process of bringing a subordinate employee to disciplinary responsibility.

The article states that the main feature of the exercise of discretionary powers in the process of intra-organizational activity of law enforcement bodies is the implementation of the specified process without the participation and control of private (natural and legal) persons within the system of relevant bodies. Decisions of the subjects of power, which were made on the basis of discretion, are sometimes difficult to appeal even through the courts.

This creates a favorable basis for the commission of corruption offenses, and the specified problem directly affects the efficiency and effectiveness of the law enforcement body as a whole, which is especially dangerous during the period of armed aggression by the Russian Federation. In order to minimize the specified risks during the implementation of discretionary powers by the heads of law enforcement agencies in the process of their intra-organizational activities, the urgent problem of introducing control mechanisms over the management process arises.

Keywords: law enforcement agencies, intra-organizational activity, discretionary powers, responsibility.