

# СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, ПРОЦЕСУ І ПОДАТКОВОГО ПРАВА

**ШАПОВАЛ РОМАН ВОЛОДИМИРОВИЧ**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

**СОЛНЦЕВА ХРИСТИНА ВОЛОДИМИРІВНА**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК 342.951:351.82

DOI: 10.37772/2518-1718-2020-4(32)-15

## ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ВПЛИВУ НА ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У статті авторами проаналізовані сутність та правова природа контрольно-наглядової діяльності за органами внутрішніх справ України. Зроблено акцент на принципово важливих аспектах контрольно-наглядових повноважень Міністерства внутрішніх справ України, проведено паралель між їхньою регламентацією в країнах Європи. Обґрунтовується необхідність посилення адміністративного впливу за діяльністю правоохоронних органів та їх посадових осіб.

**Ключові слова:** контрольно-наглядові повноваження, публічне адміністрування, правоохоронні органи, внутрішні справи.

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні склався цілком стабільний курс спрямований на євроінтеграцію. Така державна політика вимагає оновлення наявних підходів щодо змісту та сутності адміністративно-наглядових повноважень за органами внутрішніх справ, їхню адаптацію до європейських стандартів, модернізацію правового підґрунтя адміністративно-правового впливу на систему внутрішніх справ у цілому.

Будучи основою для забезпечення сталого функціонування та розвитку будь-якої сфери публічного адміністрування, контрольно-наглядові повноваження владних суб'єктів виступають необхідними елементами, що забезпечують законність та панування права в діяльності владних органів. Попри це, більшість нормативних актів, що містять перелік засобів адміністративного впливу, їх особливості та порядок реалізації, потребують переробки й пристосування до стрімких процесів суспільного розвитку.

**Мета роботи.** Визначення особливостей правового статусу органів та їх посадових осіб, що покликані здійснювати адміністративно-наглядові повноваження в системі внутрішніх справ України, окреслення можливостей імплементації правових норм в систему національного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень.** Вагомий внесок у дослідження питання адміністративно-наглядових повноважень у системі внутрішніх справ внесли чимало зарубіжних і вітчизняних науковців серед яких Сталман Дж. І., Ловатчарін Дж., Кохей С., Симапук А., Горбова Н. А., Парубчак І. О., Сопільник Р. Л., та інші. Особисто авторами на міжнародному рівні були досліджені деякі проблемні аспекти функціонування механізму наглядових повноважень органів публічної влади в площині політико-територіального устрою країни.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день Україна лишається однією з найдемократичні-

ших країн світу. Забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, підтримання громадського порядку, боротьба зі злочинністю є неодмінними складовими елементами, які притаманні будь-якій країні із розвинутою демократією. Безсумнівно, налагоджена і розвинена правоохоронна система не лише сприяє підтримці процесів народовладдя, а й робить за можливе існування одного з найголовніших конституційних приписів, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Попри це, нова модель побудови правоохоронної системи, що стало наслідком реформи внутрішніх справ, потребує пошуку якісно нових засад і методів у сфері публічного адміністрування правоохоронними органами.

Запровадження окремих інновацій в державне управління правоохоронними органами покликане вплинути як на рівень ефективності системи внутрішніх справ в країні так і на ставлення суспільства до правоохоронної системи. Нам імponує думка С. Кохей, який зауважує на виправданості управлінських інновацій, які згодом впливають на систему у цілому. Такі інновації є комплексними та повинні відбуватися на політичному, організаційному та проектному рівнях [2, С. 455].

На сьогодні в зарубіжних країнах діють наступні моделі правоохоронної системи:

- централізована (модель з провідною роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й чіткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам);

- децентралізована модель (відсутність єдиного національного органу, численність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках регіональних органів державної влади й органів місцевого самоврядування);

- напівцентралізована модель (передбачає наявність міністерства, відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки; координація діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального й регіонального рівнів, а також державної та муніципальної поліції із пріоритетністю розвитку державної поліції [3, С. 77–78].

Україна, будучи вихідцем з пострадянського простору зберігає певні риси жорсткої централізованої системи побудови правоохоронних, що виявляється у пануючому становищі Міністерства внутрішніх справ України, відсутності муніципальної поліції, не зважаючи на те, що остання довела свою ефективність у низці європейських країн. Погоджуємося із думками науковців, які наголошують на необхіднос-

ті комбінованого поліцейського управління, де поєднуються ознаки централізованої і децентралізованої системи управління [4, С. 199–201; 5, С. 23–25]. Така позиція узгоджується з державною політикою децентралізації, у свою чергу дозволяє відійти від радикальної політики і залишити важелі впливу Міністерства на територіальні підрозділи правоохоронних органів.

Нами не відкидається ідея повної децентралізації поліцейської системи, проте наразі такі зміни не можуть бути цілком виправдані через наступні причини: невідповідність особового складу к докорінним змінам в організаційній структурі правоохоронних органів, відсутність правового забезпечення поліції «на місцях», внутрішні загострення всередині країни тощо.

Щодо визначення адміністративного впливу Міністерства, то останній реалізується через такі заходи забезпечення законності як нагляд і контроль. В юридичній літературі існує декілька підходів до розмежування зазначених категорій. Перша група науковців наголошує на відсутності різниці між контролем та наглядом, стверджуючи, що нагляд характеризує наявність контрольних повноважень, а звідси й ототожнення. Неоднозначним у цьому аспекті є й законодавець, оскільки у певних випадках ці поняття ототожнюються. У свою чергу, існують нормативні акти, де спірні категорії виступають основою для розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади.

На теперішній час, більшість науковців все ж таки тяжіє до принципово відмінного змісту понять нагляду і контролю. Так, Сопільник Р. Л., Єсімов С. С. та Ковалів М. С. зазначають, що контроль і нагляд є самостійними способами забезпечення законності в діяльності всіх суб'єктів правовідносин [6, С. 181]. Горбова Н. А., акцентуючи увагу на розмежуванні нагляду і контролю, наголошує на тому, що функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, а й передбачає проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналіз фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів. Контролюючий орган здійснює аналіз відповідності фактичного стану, певній правовій нормі. У разі виявлення відхилень при внутрішньо-організаційній контрольній діяльності передбачаються заходи для виправлення (коригування) виявлених відхилень, а в разі зовнішнього контролю – їх фіксація і вжиття заходів адміністративного примусу. На відміну від цього, специфіка нагляду, полягає в обмеженні меж втручання в діяльність підконтрольного об'єкта. Нагляд визначається компетенцією суб'єкта наглядового органу тільки у вигляді перевірки законності дій об'єкта нагляду.

Наглядові органи не уповноважені давати оцінку діяльності піднаглядних об'єктів з приводу доцільності й втручатися в господарську діяльність [7, С. 38–39].

Узагальнюючи дискусії в межах категорій нагляд і контроль, зазначимо наступне: хоча обидва поняття покликані забезпечувати й підтримувати режим законності всередині органів публічної влади, вони мають різне змістовне наповнення. Так, є органи, які в межах своєї компетенції мають право лише фіксувати відповідні правопорушення, водночас втручання у діяльність суб'єкта виходить за межі його повноважень. Вважаємо, що нагляд і контроль є двома відокремленими поняттями й наголошуємо на необхідності привести законодавчі норми у відповідність до цієї тези.

В контексті зазначеного, доцільно зауважити на контрольно-наглядових повноваженнях, що закріплено у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України (далі – Положення). Відтак, до компетенції Міністерства належить:

- державний нагляд за охороною праці в МВС
- державний санітарно-епідеміологічний нагляд на підпорядкованих територіях, у військових частинах і підрозділах;
- контроль за діяльністю територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС;
- контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;
- забезпечення контролю за станом виконання центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, покладених на них завдань і функцій [8].

З Положення вбачається, що компетенція Міністерства у сфері контрольно-наглядової діяльності занадто вузька і передбачає вкрай «розмиті» міністерські повноваження. Як слушно зазначав Мозоль В. В., вивчення досвіду розвитку поліцейських систем країн Європи може бути корисним для України як держави, яка прагне мати поліцію європейського зразка, але не слід забувати, що кожна з поліцейських систем має свою індивідуальну історію розвитку та свою специфіку. Тому одним з основних завдань, яке слід поставити перед Міністерством внутрішніх справ України – це вдосконалення органів Національної поліції України з урахуванням позитивного досвіду поліцейської діяльності провідних країн Європи [9, с. 59]. У зв'язку із цим, вбачаємо за доцільне проаналізувати зарубіжний досвід регламентації контрольно-наглядових повноважень в МВС.

Однією з особливостей країн Європи є спільна правова система, що має назву право Європейського

Союзу. Відтак, справедливо сформувані й відповідні особливості у сфері внутрішніх справ Європейських країн. Серед таких Чумак виділяє наступні:

- розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх одна від одної;
- поділ поліцейських структур за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (фірм, концернів, синдикатів) тощо;
- соціальна спрямованість роботи, що є орієнтованою на захист прав і свобод громадян;
- високий професіоналізм поліції, що досягається не лише завдяки глибокій професійній підготовці працівників поліції у відповідних фахових поліцейських закладах освіти, але й запровадженню ідеології «освіти протягом життя»;
- позапартійність у роботі правоохоронних органів;
- активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу правоохоронним органам;
- відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки під час вирішення складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці, забезпечують поліції довіру і підтримку населення [10, С. 136-137].

У цілому, в основу функціонування правоохоронної системи європейських країн покладено розумне поєднання впливу центральних органів влади на саморегуляцію правоохоронних органів у країні. Законодавство побудовано з урахуванням як інтересів самого Міністерства так і підконтрольних йому органів. Таке поєднання забезпечує сталий налагоджений взаємозв'язок між підконтрольними Міністерству органами й забезпечує прозору систему здійснення центральним органом виконавчої влади своїх контрольно-наглядових повноважень.

У попередніх дослідженнях, авторами неодноразово наголошувалось на концепції двоскладової регіональної автономії, яка включає в себе можливість регіону діяти цілком самостійно під егідою державного законодавчого контролю та надавалась перевага поступовим децентралізаційним процесам в Україні. Останніми відстоювалася позиція, згідно з якою децентралізація повинна проходити три наступні етапи: 1) розподіл влади між державою та місцевим самоврядуванням; 2) створення основи місцевого самоврядування та виконавчої влади; 3) фіскальна децентралізація або перерозподіл ресурсів [11, С. 1167].

Вбачаємо доцільним окреслити один з основних (первинних) кроків на шляху вдосконалення існуючої системи контрольно-наглядових повноважень, якими

може й повинно стати удосконалення процедури призначення керівників регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ. Нами пропонується змішана система формування начальницького складу управлінь Міністерства на місцях, зокрема, призначення керівників регіональних управлінь повинно відбуватися за погодженням голів облдержадміністрацій.

Така позиція обґрунтовується, перш за все, налагодженням взаємодії між органами публічної влади. Крім того, такий крок дозволить здійснювати компетентний нагляд за діяльністю того чи іншого територіального підрозділу, забезпечить підзвітність та підконтрольність управління, в особі керівника перед губернатором.

У зв'язку із тим, що під час реформування правоохоронної системи Україною було запозичено чимало законодавчих новел, у тому числі в країнах Прибалтики, що зумовлювалося близькістю менталітетів та людиноцентриською спрямованістю державної політики країн, вважаємо за можливе проаналізувати систему контрольно-наглядових повноважень Міністерства внутрішніх справ та його правовий статус на прикладі Латвійської та Литовської Республік.

Повноваження Міністерства внутрішніх справ Латвійської Республіки в контрольно-наглядовій сфері регламентуються відповідно до Положення про Міністерство Внутрішніх справ Латвійської Республіки від 29.04.2003. До функцій Міністерства належить:

- здійснення перевірки виконання функцій, а також інші перевірки в установах державного управління, підпорядкованих Міністерству;

- забезпечення реалізації галузевої політики в установах державного управління, підпорядкованих Міністерству, державних підприємствах, що перебувають під юрисдикцією Міністерства, та державних підприємствах, в яких Міністерство має частки державного капіталу [12].

Щодо діяльності та функціонування Міністерства внутрішніх справ Литовської Республіки, то відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ Республіки Литва – Міністерство Литовської Республіки є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері правоохоронної діяльності та є відповідальним за реалізацію стратегічних завдань підрозділів внутрішніх справ Литви.

Систему контрольно-наглядових повноважень Міністерства становлять наступні:

- перевірка роботи органів, створених Міністерством, в межах своєї компетенції, Міністерство може ставити перед ними завдання, отримувати звіти про свою роботу, давати методичні рекомендації;

- перевірка відповідності підприємств, установ і організацій законам Литовської Республіки;

- участь у формуванні раціональної системи державного управління що відповідає Конституції Литовської Республіки, принципам демократичного державного управління та вимогам законодавства Європейського Союзу;

- здійснення координації реалізації політики надання державних послуг для фізичних осіб;

- здійснення координації процесу перегляду функцій установ, підзвітних уряду [13].

На підставі аналізу правового забезпечення деяких країн Європейського Союзу, доцільно констатувати той факт, що правоохоронні органи входять у систему Міністерства внутрішніх справ країн та виконують свої повноваження, додержуючись при цьому принципів законності, територіальної юрисдикції та сумлінного ставлення до своїх обов'язків. Така система здебільшого є заслугою реформи правоохоронних органів, проте, чітко врегульовані і змістовні контрольно-наглядові повноваження Міністерства внутрішніх справ виступають важливою складовою стабільності функціонування правоохоронної системи.

В аспекті зарубіжного досвіду в угоду централізованого впливу органів публічної влади на систему внутрішніх справ, авторами акцентувалось на необхідності фінансування працівників правоохоронних виключно з бюджету одного рівня, що є передумовою для підвищення рівня безпеки та соціального захисту останніх [14, С. 305].

Для України вищенаведений досвід є взірцевим прикладом і створює підґрунтя для подальшої імплементації правових норм у національну правову систему, а разом з тим – наближення до європейських стандартів в сфері управління внутрішніми справами.

**Висновки.** Таким чином, справедливо дійти наступних висновків.

Реформування правоохоронної системи в Україні торкнулося й сфери державного управління внутрішніми справами. Незважаючи на це, поточне законодавство потребує відповідної новелізації, з урахуванням досвіду Європейських країн.

Запровадження комбінованої моделі правоохоронної системи дозволить вирішити чимало питань кадрового характеру, а також збільшить показники ефективності діяльності правоохоронних органів, підвищить рівень довіри населення до правоохоронних органів, створить передумови для подальшої децентралізації правоохоронної системи.

Досвід країн Прибалтики свідчить про те, що в Україні, порівняно з іншим, вкрай низький рівень адміністративного впливу Міністерства внутрішніх справ на підконтрольні органи, що виражається у занадто звуженій компетенції Центрального органу

виконавчої влади. На законодавчому рівні досить не розмежовано контрольні і наглядові повноваження державних органів. Зазначені та інші проблеми, роблять актуальним пошук нових моделей адміністративного впливу на управління внутрішніми справами у країні. Взірцевим прикладом для цього можуть стати наближені за ментально-ідеологічною складовою країни Прибалтики.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Lapuente V., Kohei S. Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector. *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80. Issue 3. P. 454-467. URL: doi: <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13175>.
3. Парубчак І. О. Державне управління діяльністю органів внутрішніх справ: зарубіжний досвід для України. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*. 2015. № 1. С. 76-81.
4. Lowacharin G., Stallmann J. I. The differential effects of decentralization on police intensity: A cross-national comparison. *The Social Science Journal*. 2018. doi: 10.1016/j.soscij.2018.10.003.
5. Thill M., Abel C.. Rift valley institute and VNG International report. Governing local security in the eastern Congo: decentralization, police reform and interventions in the chieftaincy of Buhavu. 2019. 57 p. URL: <https://biblio.ugent.be/publication/8650588/file/8650597>.
6. Сопільник Р. Л., Єсімов С. С., Ковалів М. В. Форми адміністративно-правового забезпечення законності в роботі органів місцевого самоврядування. *Scientific notes of Lviv university of business and law*. 2020. № 24. С. 176-183.
7. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1. 172 с.
8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2972.
9. Мозоль В. В. Європейський досвід державного управління органами поліції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/.../1/ЄВРОПЕЙСЬКА%20ІНТЕГРАЦІЯ\\_p077-080.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/.../1/ЄВРОПЕЙСЬКА%20ІНТЕГРАЦІЯ_p077-080.pdf).
10. Чумак В. В. Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України: порівняльний аналіз: монографія. Харків: Константа. 2019. 490 с.
11. Shapoval R. V. et al. Administrative-Territorial Reform in Ukraine: Implementation Challenges and Control Mechanism Improvement. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2016. Volume VII. №3(17). P. 1160-1169. doi: [http://dx.doi.org/10.14505/jarle.v7.5\(19\).23](http://dx.doi.org/10.14505/jarle.v7.5(19).23).
12. Legal acts of the Republic of Latvia. By-law of the Ministry of the Interior. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/74751-by-law-of-the-ministry-of-the-interior>.
13. Решение об утверждении Положений Министерства внутренних дел Республики Литва. URL: <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4A0022815C12>.
14. Shapoval R. et al. Problematic Issues of the Administrative and Legal Status of the Police in the Baltic States (Lithuania, Latvia, Estonia). *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2018. Volume IX. №1(31). P. 295-306. doi: [http://dx.doi.org/10.14505/jarle.v9.1\(31\).35](http://dx.doi.org/10.14505/jarle.v9.1(31).35).

#### REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, Art. 141 [in Ukrainian].
2. Lapuente, V., Kohei, S. (2020). Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector. *Public Administration Review*, Vol. 80, Issue 3, 454-467. URL: doi: <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13175> [in English].
3. Parubchak, I. O. (2015). Derzhavne upravlinnia diialnistiu orhaniv vnutrishnikh sprav: zarubizhnyi dosvid dlia Ukrainy. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy - Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Ser. Derzhavne upravlinnia, 1, 76-81* [in Ukrainian].
4. Lowacharin, G., Stallmann, J. I. (2018). The differential effects of decentralization on police intensity: A cross-national comparison. *The Social Science Journal*. doi: 10.1016/j.soscij.2018.10.003 [in English].
5. Thill, M., Abel, C. (2019). Rift valley institute and VNG International report. Governing local security in the eastern Congo: decentralization, police reform and interventions in the chieftaincy of Buhavu. URL: <https://biblio.ugent.be/publication/8650588/file/8650597> [in English].

6. Copilnyk, R. L., Yesimov, S. S., Kovaliv, M. V. (2020). Formy administratyvno-pravovoho zabezpechennia zakonnosti v roboti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. *Scientific notes of Lviv university of business and law*, 24, 176-183 [in Ukrainian].
7. Horbova, N. A. (2019). Pryroda derzhavnoho kontroliu (nahliadu) ta henezys yocho zakonodavchoho vyznachennia. *Pravo ta derzhavne upravlinnia - Law and public administration*, 1 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.10.2015 r. № 878. (2015). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy - Official Gazette of Ukraine*, 89, Art. 2972 [in Ukrainian].
9. Mozol, V. V. (2015). Yevropeyskyi dosvid derzhavnoho upravlinnia orhanamy politsii. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/.../1/YeVROPEISKA%20INTEHRATsIla\\_p077-080.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/.../1/YeVROPEISKA%20INTEHRATsIla_p077-080.pdf) [in Ukrainian].
10. Chumak, V. V. (2019). Administratyvno-pravovi zasady diialnosti politsii Hruzii, krain Baltii ta Ukrainy: porivnialnyi analiz. Kharkiv: Konstanta [in Ukrainian].
11. Shapoval, R. V. et al. (2016). Administrative-Territorial Reform in Ukraine: Implementation Challenges and Control Mechanism Improvement. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Vol. VII, 3(17), 1160-1169. doi: [http://dx.doi.org/10.14505/jarle.v7.5\(19\).23](http://dx.doi.org/10.14505/jarle.v7.5(19).23) [in English].
12. Legal acts of the Republic of Latvia. By-law of the Ministry of the Interior. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/74751-by-law-of-the-ministry-of-the-interior> [in English].
13. Resheniye ob utverzhdenii Polozheniy Ministerstva vnutrennikh del Respubliki Litva. URL: <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4A0022815C12> [in Russian].
14. Shapoval, R. et al. (2018). Problematic Issues of the Administrative and Legal Status of the Police in the Baltic States (Lithuania, Latvia, Estonia). *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, Vol. IX, 1(31), 295-306. doi: [http://dx.doi.org/10.14505/jarle.v9.1\(31\).35](http://dx.doi.org/10.14505/jarle.v9.1(31).35) [in English].

#### ШАПОВАЛ РОМАН

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и административной деятельности Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,

#### СОЛНЦЕВА КРИСТИНА

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и административной деятельности Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЛИЯНИЯ НА ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

В статье авторами проанализированы сущность и правовая природа контрольно-надзорной деятельности за органами внутренних дел Украины. Сделан акцент на принципиально важных аспектах контрольно-надзорных полномочий Министерства внутренних дел Украины, проведена параллель между их регламентацией в странах Европы. Обосновывается необходимость усиления административного воздействия за деятельностью правоохранительных органов и их должностных лиц.

**Ключевые слова:** контрольно-надзорные полномочия, публичное администрирование, правоохранительные органы, внутренние дела.

#### SHAPOVAL ROMAN

Doctor of Law (2JD), Professor, Professor at the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Yaroslav Mudryi National Law University,

#### SOLNTSEVA KHRYSTYNA

Juris Doctor (PhD), Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Yaroslav Mudryi National Law University

## CENTRALIZATION OF ADMINISTRATIVE INFLUENCE ON THE BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

**Problem setting.** In the article the authors analyse the essence and legal nature of control and supervision activities of the internal affairs bodies of Ukraine. Emphasis is placed on fundamentally important aspects of control and supervisory powers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, a parallel is drawn between their regulation in European countries. The necessity of strengthening the administrative influence on the activity of law enforcement bodies and their officials is substantiated.

**Target of research.** The purpose of the study is determining the features of the legal status of bodies and their officials who are called to exercise administrative and supervisory powers in the system of internal affairs of Ukraine, outlining the possibilities of implementing legal norms in the system of national legislation.

**Analysis of recent researches and publications.** Many foreign and domestic scholars, including Stalman J. I., Lovatcharin J., Kohei S., Simanuk A., Gorbova N. A., Parubchak I. O., Sopilnyk R. L. and others made a significant contribution to the study of the issue of administrative and supervisory powers in the system of internal affairs. The authors personally have studied some problematic aspects of the functioning of the mechanism of supervisory powers of public authorities in the field of political and territorial organization of the country at the international level.

**Article's main body.** The new model of building a law enforcement system, which is a consequence of the reform of internal affairs, requires the search for qualitatively new principles and methods in the field of public administration by law enforcement agencies.

Today there are the following models of law enforcement system in foreign countries: centralized (model with a leading role of the Ministry of Internal Affairs, directive management style and clear vertical subordination of lower levels to central authorities; decentralized model (lack of a single national body, number of police forces, the predominant concentration of police control levers in the hands of regional authorities and local governments); semi-centralized model (provides for the presence of a ministry responsible for internal security, etc.). We agree with the views of scientists who emphasize the need for a combined police department, which combines the features of a centralized and decentralized management system.

As for determining the administrative influence of the Ministry, the latter is implemented through such measures to ensure legality as supervision and control. There are several approaches to distinguishing these categories in the legal literature. The first group of researchers emphasizes the absence of a difference between control and supervision, arguing that supervision characterizes the presence of control powers, and hence identification. The legislator is also ambiguous in this aspect, because in some cases these concepts are identified. In turn, there are regulations where the disputed categories are the basis for the separation of powers between central executive bodies.

**Conclusions and prospects for the development.** The introduction of a combined model of the law enforcement system will solve many personnel issues, as well as increase the efficiency of and public confidence in law enforcement agencies, create conditions for further decentralization of the law enforcement system. The experience of the Baltic states shows that in Ukraine, compared to others, the level of administrative influence of the Ministry of Internal Affairs on the controlled bodies is extremely low, which is reflected in the too narrow competence of the Central Executive Body. At the legislative level, the control and supervisory powers of state bodies are not sufficiently differentiated. These and other problems make it important to search for new models of administrative influence on the management of internal affairs in the country. An exemplary example of this can be the mental and ideological components of the Baltic countries.

**Keywords:** control and supervisory powers, public administration, law enforcement agencies, internal affairs.