

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКІЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

САЛМАНОВА ОЛЕНА ЮРІЇВНА

УДК 342.65

ПРАВОВІ АКТИ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

12.00.07 адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня

доктора юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України **КОМЗЮК Анатолій Трохимович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, професор кафедри адміністративного права та процесу.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України **НАСТЮК Василь Якович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності;

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України **ДЕНИСЮК Станіслав Федорович**, Університет Державної фіскальної служби України, професор кафедри спеціальних дисциплін та організації професійної підготовки;

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник **СЕРБИН Руслан Андрійович**, Національна академія внутрішніх справ, проректор.

Захист відбудеться 29 вересня 2016 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 29 серпня 2016 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Л. В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, до яких належать і органи Національної поліції України, неминує пов'язана з безперервною генерацією управлінських рішень, які тою чи іншою мірою знаходять закріплення в правових актах. Відтак прийняття правових актів є однією з важливих функцій, властивих будь-яким органам виконавчої влади. В той же час, хоча законодавством України регламентовано окремі типові вимоги до видання правових актів в управлінській діяльності Національної поліції, процедури їх підготовки та прийняття потребують суттєвого покращення.

Створення Національної поліції України обумовило потребу у новому вирішенні багатьох питань насамперед організаційного характеру, а також проблем, пов'язаних із забезпеченням її діяльності необхідними нормативною базою, матеріально-фінансовими, кадровими та іншими ресурсами. Постає також нагальна необхідність у перегляді теоретичних засад поліцейської діяльності, формуванні нових підходів до визначення основних завдань, функцій, принципів функціонування, повноважень новоутвореного органу, а також правових можливостей, інструментів його діяльності. Зазначеною обумовлена й необхідність переосмислення і розробки оновленої концепції правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України, адже прийняттям нормативних та індивідуальних актів управління супроводжується реалізація її органами будь-яких завдань та функцій.

Проблеми розробки та прийняття правових актів в управлінській діяльності різних органів виконавчої влади були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Гіунової, М. М. Бурбики, В. М. Гаращука, О. П. Гетманець, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, О. В. Джафарової, Є. В. Додіна, Т. Є. Кагановської, Р. А. Калюжного, О. М. Ключова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. В. Копейчикова, О. В. Кузьменко, А. М. Куліша, О. С. Лагоди, К. Б. Левченко, М. В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, Л. В. Ніколаєвої, Н. Р. Нижник, А. Ф. Ноздрачова, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, В. Ф. Опришка, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, А. О. Селіванова, Р. А. Сербіна, В. Ф. Сіренка, О. Ю. Синявської, С. Г. Стеценка, В. В. Сокурєнка, М. М. Тищенка, В. В. Цветкова,

В. М. Шаповала, О. О. Шевченка, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмакі та ін. Проте, зважаючи на нетривалий час, що минув після створення Національної поліції України як нового центрального органу виконавчої влади, наукові дослідження щодо визначення сутності, значення та видів правових актів в її управлінській діяльності, вимог, що до них ставляться, процедур їх підготовки та прийняття тощо не проводились.

Таким чином, необхідність підвищення ефективності управлінської діяльності Національної поліції України, недостатність наукових розробок з цієї проблематики, недосконалість правового регулювання у зазначеній сфері обумовлюють актуальність комплексного дослідження правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до пп. 1.3, 3.1, 4.1 Пріоритетних напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, пп. 1.2, 1.4, 3.1, 4.1, Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ: «Адміністративна діяльність ОВС» (державна реєстрація № 0113U008186); «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державна реєстрація № 0113U008197).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначити сутність та особливості правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України, надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- окреслити місце Національної поліції України у системі центральних органів виконавчої влади;
- встановити основні завдання, функції та форми управлінської діяльності Національної поліції України;
- виокремити види правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України;

- охарактеризувати систему вимог, що ставляться до правових актів Національної поліції України;
- узагальнити нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України;
- встановити роль і значення нормативних актів МВС України для правотворчої діяльності Національної поліції України, вирішити проблеми розмежування сфер їх регулятивного впливу;
- визначити поняття та особливості нормативно-правових актів Національної поліції України, види відносин, що ними регулюються;
- вивчити сучасний стан та окреслити шляхи розвитку нормотворчої діяльності Національної поліції України;
- з'ясувати сутність та юридичну природу адміністративних актів;
- розкрити поняття та види адміністративних актів Національної поліції України;
- здійснити характеристику адміністративно-юрисдикційних актів Національної поліції України як особливого виду правових актів;
- охарактеризувати підготовку та прийняття правових актів Національної поліції України як вид процедурної діяльності;
- сформулювати напрямки розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів;
- розкрити особливості забезпечення законності правових актів Національної поліції України;
- узагальнити зарубіжний досвід видання поліцією правових актів та визначити можливості його використання в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час видання правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України.

Предметом дослідження є правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосування яких зумовлюється системним підходом, що дає можливість дослідити проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Історико-правовий метод дозволив визначити етапи становлення та розвитку Національної поліції України (підрозділ 1.1). За допомогою гносеологічного методу було з'ясовано місце та значення Національної поліції України в системі центральних органів виконавчої влади, завдання, функції та форми управлінської діяльності поліції, а також поняття, значення та види правових актів в управлінській діяльності Національної поліції (підрозділи 1.1–1.3). Використання порівняльно-правового методу покладено в основу

аналізу законодавства у досліджуваній сфері в Україні (підрозділи 1.4, 1.5 та 2.3). Аналітичний метод надав можливість встановити необхідність удосконалення процедури підготовки та прийняття правових актів в управлінській діяльності Національної поліції, а також визначити поняття, особливості та значення нормативно-правових актів Національної поліції (підрозділи 2.1, 2.2, 4.1–4.3). За допомогою методу формально-логічного аналізу адміністративно-правових актів виявлено співвідношення змісту і форми законодавства в сфері прийняття адміністративно-юрисдикційних актів Національною поліцією України (підрозділи 3.1–3.3). Структурно-функціональний аналіз дозволив визначити відповідність нормативно-правових актів в сфері регулювання процедури підготовки та прийняття правових актів Національною поліцією України реальним суспільним відносинам у цій сфері (підрозділи 5.1–5.3). Використання індуктивного методу дозволило підтвердити висновок про необхідність вдосконалення Закону України «Про Національну поліцію» та розробки ряду підзаконних актів в сфері регулювання нормотворчої діяльності Національної поліції (підрозділи 5.1–5.3).

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації є наукові праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного, конституційного, цивільного, господарського, інших галузевих правових наук. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають нормативні засади діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практики підготовки та видання правових актів Національної поліції України, зарубіжного досвіду видання поліцією правових актів, аналітичні статті, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали з даних питань.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що робота є однією з перших спроб на узагальненому рівні, з використанням сучасних методів пізнання та урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права виконати комплексне дослідження правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань. Основні з них такі:

вперше:

– визначено поняття нормативно-правових актів Національної поліції України як прийнятих нею у письмовій формі та в установленому

порядку (в особі уповноважених на те посадових осіб) офіційні документи нормативного характеру, які не вичерпують себе одноразовим застосуванням, встановлюють, змінюють або скасовують норми права в питаннях реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку;

– сформульовано визначення поняття адміністративно-юрисдикційного акта Національної поліції України, під яким розуміється офіційний, персоніфікований правовий акт, що має відповідні реквізити та форму, приймається уповноваженими посадовими особами поліції в процесі вирішення адміністративно-правового спору (конфлікту), розгляду справи про адміністративне правопорушення або дисциплінарний проступок, спрямований на реалізацію правових норм у сфері надання поліцейських послуг щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, дотримання прав людини, протидії злочинності тощо, який передбачає заходи юридичної відповідальності;

– обґрунтовано необхідність внесення змін до ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію», яка визначає основні повноваження керівника поліції, доповнивши її нормою, яка б передбачала його правообов'язок брати участь у нормативно-правовому регулюванні діяльності поліції як через безпосереднє видання у межах своїх повноважень відповідних правових актів, так і шляхом погодження та подання на розгляд до Міністерства внутрішніх справ України проектів нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення діяльності Національної поліції України;

– сформульовано пропозиції щодо підвищення якості підготовки нормативно-правових актів Національної поліції шляхом створення в ній робочої групи, яка б займалася розробкою проектів правових актів, прийняття яких належить до компетенції поліції;

– для розмежування сфер регулятивного впливу правових актів МВС України та Національної поліції України обґрунтовано, що МВС України в нормотворчій діяльності створює всі необхідні умови для здійснення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг, а НПУ в своїх правових актах реалізує концептуальні та стратегічні норми, що містяться в актах МВС, та/або виконує їх в рамках створення та видання поліцейських правових актів, тобто правових актів, якими реалізує свої обов'язки у відповідних сферах;

удосконалено:

– підхід до визначення завдань, функцій та форм управлінської діяльності Національної поліції України, за якого увага акцентується на таких напрямках діяльності поліції як забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку;

– класифікацію правових актів Національної поліції, зокрема за ознакою юридичної сили запропоновано виділити: індивідуально-правові акти поліції (містять строкові чи безстрокові владні приписи; видаються у зв'язку з вирішенням конкретних питань, які виникли у відповідних сферах; здійснюють активний вплив на процес розвитку суспільних відносин у підконтрольних НПУ сферах діяльності); нормативно-правові акти поліції (видаються в письмовій формі; є офіційними та мають юридичну силу, що відображається, серед іншого, в обов'язковості виконання приписів; містять норми права, спрямовані на врегулювання відносин у відповідних сферах діяльності поліції);

– систему вимог забезпечення законності правових актів Національної поліції України, до яких віднесено: 1) загальні вимоги (видання правового акта в рамках нормотворчого повноваження поліції як суб'єкта такої діяльності; дотримання поліцією правил нормотворчої процедури; відповідність правових актів поліції правилам «ієрархії» правових актів; дотримання поліцією законності правового акта за юридичним змістом); 2) спеціальні вимоги (правові акти поліції повинні видаватись: за наявності правових підстав; за згодою уповноваженого органу влади, якщо така згода передбачена законодавством; з дотриманням строковості та вимоги здійснення, за потреби, обов'язкових дій, що передують виданню правового акта; з дотриманням правил нормотворчої техніки; з додержанням вимог до змісту й форми правового акта);

– характеристику нормативних засад видання правових актів Національної поліції України, що представлені нормами, які: регламентують нормотворчі повноваження поліції та її посадових осіб з метою врегулювання певних питань управлінського та правоохоронного характеру у відповідних сферах; регулюють відповідні суспільні відносини та можуть бути деталізовані чи мають бути в конкретних випадках реалізовані в нормотворчій практиці поліції;

– визначення впливу нормотворчої діяльності МВС України на правотворчу діяльність Національної поліції, а саме: 1) усі нормативно-правові акти МВС, що прямо чи опосередковано стосуються поліції, поліцейської діяльності та/або суміжних сфер діяльності НПУ, стають правовим базисом для правотворчої діяльності

поліції; 2) плани нормопроектних робіт МВС України розроблені для НПУ або ж містять пункти, які покладають на поліцію обов'язок здійснення нормотворчої діяльності в межах конкретного напрямку чи з приводу конкретного питання в певний строк; 3) нормативні акти МВС України забезпечують виконання міжнародних договорів України у діяльності НПУ;

– класифікацію нормативно-правових актів Національної поліції України, які запропоновано поділити, зважаючи на правовий статус суб'єктів адміністративних правовідносин, на які вони поширюються, на дві групи: 1) внутрішньоапаратні, тобто відносини, учасниками яких є НПУ, її структурні підрозділи, посадові особи, працівники поліції; 2) позаапаратні, тобто відносини, що виникають під впливом норм адміністративного права і спрямовані на надання поліцейських послуг та забезпечення публічної безпеки і порядку;

– визначення поняття «компетенція Національної поліції України щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів» як сукупності встановлених законодавством повноважень Національної поліції щодо розгляду та вирішення справ про конкретні адміністративні проступки і застосування за їх вчинення заходів адміністративної відповідальності, що оформлюється у вигляді постанови про застосування адміністративного стягнення;

– розуміння видів стадій прийняття правових актів Національної поліції України, що впливають на права, свободи та законні інтереси громадян, до яких віднесено: 1) встановлення потреби та планування підготовки і видання правових актів; 2) розробка проекту правового акта; 3) оприлюднення та обговорення проекту правового акта; 4) розгляд та прийняття правового акта; 5) реєстрація правового акта; 6) офіційне опублікування правового акта та звернення його до виконання;

– узагальнення основних вимог щодо законності правових актів Національної поліції, до яких віднесено: а) зміст правового акта повинен відповідати наявним потребам суспільного розвитку, тобто він має бути доцільним та своєчасним; б) нормативно-правові акти повинні створюватись відповідно до чітко визначеної процедури; в) правові акти поліції мають відповідати вимогам нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу;

– характеристику нагляду та контролю за правотворчою діяльністю органів Національної поліції України, зокрема: а) конституційного нагляду і контролю за виданням нормативно-правових актів; б) судового контролю, специфіка якого обумовлена тим, що основною функцією судів є відправлення правосуддя, а всі інші

напрямки їх діяльності реалізуються у контексті першої; в) прокурорського нагляду за виданням правових актів Національною поліцією України, який є одним із основних засобів протидії правопорушенням у цій сфері; г) контролю за правотворчою діяльністю поліції з боку інших центральних органів виконавчої влади, що має горизонтальний характер, оскільки контролюючий та підконтрольний орган перебувають у рівному правовому становищі; г) громадського контролю, який дозволяє не лише запобігти правопорушенням у зазначеній сфері, а й робить діяльність поліції більш прозорою та відкритою для громадян; д) внутрішнього контролю, значення якого полягає у тому, що він дозволяє виявити та не допустити порушення ще на стадії створення правового акта;

– визначення особливостей права на оскарження як важливого засобу забезпечення законності нормативно-правових актів Національної поліції України, у зв'язку з чим наголошено, що інститут оскарження є одним із ключових засобів забезпечення законності правових актів національної поліції, оскільки він дозволяє зацікавленим особам не лише відстоювати свої права, свободи і законні інтереси перед державно-владними суб'єктами, але й контролювати законність діяльності останніх;

– узагальнення зарубіжного досвіду правотворчої діяльності в поліції, на підставі якого обґрунтовано, що нормативно-правові акти, що видаються Національною поліцією України, повинні бути спрямовані не лише на покращення і забезпечення публічної безпеки та порядку, а й на поліпшення соціального статусу працівників поліції, що сприятиме більш якісному та ефективному виконанню ними своїх посадових обов'язків;

дістали подальший розвиток:

– пропозиції щодо необхідності прийняття Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України, яка має включати такі підрозділи: 1) загальні положення; 2) види нормативно-правових актів НПУ; 3) планування нормотворчої діяльності НПУ; 4) організація підготовки проектів нормативно-правових актів НПУ; 5) нормопроектувальна техніка; 6) погодження проекту нормативно-правового акта НПУ; 7) проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта НПУ; 8) видання нормативно-правового акта НПУ;

– визначення шляхів удосконалення правил нормотворчої техніки при підготовці правових актів у Національній поліції України, зокрема: він не повинен дублювати інший нормативно-правовий акт або його окремі положення; зміст правового акта не повинен суперечити чинному законодавству; текст має бути викладений

стисло, зрозумілою мовою, грамотно, без повторів; термінологія має бути однозначною; при використанні маловідомих термінів має даватися їх роз'яснення; необхідно дотримуватися структури правового документа; якщо правовим актом вносяться зміни або скасовується інший правовий акт, про це обов'язково вказується у документі тощо;

– обґрунтування необхідності на офіційному рівні чітко та змістовно визначити поняття «нормативно-правовий акт», а також конкретизувати його основні ознаки, що дозволить зробити процедуру реєстрації нормативно-правових актів більш зрозумілою; зменшити кількість правових колізій у чинному законодавстві та сприяти одноманітності розуміння одних і тих само нормативних положень різними органами влади;

– рекомендації щодо врегулювання дисциплінарної відповідальності керівників та інших співробітників Національної поліції України за недотримання вимог законності та порушення порядку видання правових актів, зокрема необхідності прийняття Дисциплінарного статуту Національної поліції, визначення в ньому підстав, змісту та процедур дисциплінарної відповідальності посадових осіб поліції, в тому числі за згадані порушення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – як основа для подальшого розроблення теоретико-правових питань підготовки та прийняття правових актів Національної поліції України (*акт впровадження в діяльність Кримінологічної асоціації України від 16.02.2016 р.*);

– правотворчості – під час підготовки й уточнення низки законодавчих та підзаконних актів з питань правоохоронної діяльності Національної поліції України;

– правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективності підготовки та прийняття правових актів Національної поліції України (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність ГУНП України в Харківській області від 24.03.2016 р.*);

– освітньому процесі – в ході підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право і процес», «Судові та правоохоронні органи», «Адміністративна діяльність Національної поліції України», «Правозастосовна діяльність поліції»; вони вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ. Їх враховано також у навчально-методичних розробках,

підготовлених за участю автора (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 15.07.2016 р.*).

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на основі особистих досліджень автора. Нові наукові результати дисертації отримані дисертантом особисто. У співавторстві опубліковано: *підручники*: Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. акад. АПрНУ, проф. О. М. Бандурки. – Х., 2004 (дисертантом розроблено Главу 14 (обсяг – 0,9 д.а.)); Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х., 2011 (дисертантом розроблено Главу 16 (обсяг – 0,7 д.а.)); Адміністративне право України. Особлива частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х., 2013 (дисертантом розроблено Главу 15 (обсяг – 0,6 д.а.)); Міграційне право України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М. Гусарова. – Х., 2016 (дисертантом розроблено Главу 11 (обсяг – 0,9 д.а.)); *навчальні посібники*: Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посібник / за заг.ред. А. Т. Комзюка. – 3-тє вид., допр. – Х., 2007 (дисертантом розроблено підрозділ 1.2 (обсяг – 0,4 д.а.)); Правові та організаційні засади протидії браконьєрству : наук.-практ. посіб. – Х., 2008 (дисертантом розроблено підрозділ 1.1 (обсяг – 0,3 д.а.)); Адміністративний процес : навч. посіб. / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – Х., 2008 (дисертантом розроблено Главу 8 (обсяг – 1,1 д.а.)); Адміністративно-правові засади забезпечення громадського порядку органами внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України, заслуженого юриста України М. І. Іншина; д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України В. І. Олефіра. – Х., 2014 (дисертантом розроблено підрозділ 1.1 (обсяг – 0,6 д.а.)); Організаційно-правові засади професійного навчання працівників ОВС : навч. посіб. / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора, чл.-кор. НАПрН України, заслуженого юриста України М. І. Іншина, доктора юридичних наук, професора, чл.-кор. НАПрН України В. І. Олефіра – Х., 2014 (дисертантом розроблено підрозділ 2.5 (обсяг – 0,6 д.а.)); Контроль за діяльністю правоохоронних органів : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України, заслуженого юриста України М. І. Іншина; д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України

В. І. Олефіра. – Х., 2014. (дисертантом розроблено підрозділ 2.4 (обсяг – 0,4 д.а.)); *науково-практичний коментар* до Закону України «Про запобігання та протидію корупції»: наук.-практ. коментар / за заг. ред. Академіка НАПрН України О. М. Бандурки; Х. – Х, 2012 (дисертантом розроблено ст.ст. 3, 17, 20 (обсяг – 0,5 д.а.)); *наукова стаття* «Адміністративні акти як засоби протидії корупції в органах внутрішніх справ / О. Ю. Салманова, О. О. Небрат // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 21 (дисертантом запропоновано класифікацію адміністративних актів та розроблено висновки до статті (обсяг – 0,1 д.а.)). У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних та національних науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах: «Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки» (Харків, 2006); «Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку та безпеки громадян у сучасних умовах» (Харків, 2007); «Безпека дорожнього руху: сучасність та майбутнє» (Донецьк, 2008); «Проблеми підвищення рівня безпеки, комфорту та культури дорожнього руху» (Харків, 2013); «Реформування правоохоронної системи України» (Київ, 2014); «Держава і право: проблеми, становлення і стратегія розвитку» (Суми, 2015); «Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України» (Харків, 2015); «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (Запоріжжя, 2016).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в одноосібній монографії, тридцять однієї статті, опублікованій у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, дев'яти тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях та одинадцяти інших опублікованих працях, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Структура та обсяг дисертації Дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, поділених на 17 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 455 сторінок. Список використаних джерел містить 446 найменування і займає 50 сторінок, додатки займають 12 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими програмами, планами та темами, мета і задачі, об'єкт і предмет, окреслюються методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, наводяться дані щодо апробації результатів дисертації та публікацій.

Розділ 1 «Сутність правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України та методологічні засади їх розробки і прийняття» складається з п'яти підрозділів, в яких характеризується місце Національної поліції України у системі центральних органів виконавчої влади, роль МВС України в координації її управлінської діяльності, основні завдання, функції та форми управлінської діяльності Національної поліції України, сутність, значення та види правових актів в цій діяльності, а також вимог, що ставляться зазначених актів, та нормативні засади їх видання.

У підрозділі *1.1 «Національна поліція України у системі центральних органів виконавчої влади та роль МВС України в координації її управлінської діяльності»* з'ясовано місце Національної поліції в системі центральних органів виконавчої влади; досліджено історико-правові умови становлення цього державного органу в Україні.

Обґрунтовано, що Національна поліція України – це організований колектив поліцейських, який є самостійною частиною державного апарату, що має спеціальні законодавчо визначені права, обов'язки, зокрема щодо виконання характерних публічних функцій (надання поліцейських послуг), які відрізняють поліцію від інших органів виконавчої влади. На підставі цього зроблено висновок, що саме функціональне призначення та компетенція поліції виокремлюють її серед державних органів, визначають місце НПУ в системі інших центральних органів виконавчої влади.

Констатовано, що поліцію в нашій державі створено за моделлю розвинених демократичних держав, а саме як орган виконавчої влади, що надає спеціальні послуги населенню. При цьому встановлено, що вплив МВС України на діяльність Національної поліції в основному забезпечується через його координаційні дії, які полягають у комплексі заходів щодо: забезпечення формування державної політики у відповідних сферах, а також нормативно-правового регулювання діяльності НПУ; формування стратегії та програми діяльності поліції тощо.

У підрозділі 1.2 «Основні завдання, функції та форми управлінської діяльності Національної поліції України» на підставі аналізу наукових та правових джерел визначено основні завдання, функції та форми управлінської діяльності Національної поліції.

Зроблено висновок, що основними завданнями управлінської діяльності НПУ є забезпечення реалізації в порядку та межах, передбачених законодавством, державної політики у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Під функціями управління в Національній поліції пропонується розуміти основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюються її посадовими особами та реалізуються в управлінському процесі цього органу влади через визначені законодавством про поліцію процедури. До них віднесено: функцію планування (охоплює також цілепокладання, програмування, проектування); функцію організації; функцію координації; функцію контролю та аналізу. Зазначається, що контроль та аналіз управлінської діяльності НПУ неможливі без оцінювання результатів такої діяльності, що потребує розроблення та прийняття відповідного нормативного акта про оцінювання діяльності Національної поліції.

Форми управління НПУ визначено як зовнішній вираз конкретних однорідних управлінських дій, що здійснюються поліцією (як органом влади та в особі повноважних суб'єктів управління) у межах повноважень, визначених чинним законодавством, для виконання поставлених перед нею завдань організаційного, технічного характеру та розв'язання й врегулювання питань, що виникають в підконтрольних поліції сферах. До них віднесено та охарактеризовано: правові, організаційно-правові та організаційні форми управлінської діяльності Національної поліції.

У підрозділі 1.3 «Сутність, значення та види правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України» зазначається, що Національна поліція України, будучи суб'єктом нормотворчої діяльності, повноважна розробляти та приймати в межах законодавства правові акти підзаконного характеру.

Проведений аналіз дозволив визначити, що правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України (головним чином накази, розпорядження, доручення) є однобічними владними приписами, правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності поліції, адміністративно-правовими засобами регулювання діяльності

цього центрального органу виконавчої вади, в чому й полягає їх основне значення.

З огляду на юридичну природу правових актів в управлінській діяльності Національної поліції обґрунтовано, що вона на сьогодні розробляє та приймає такі правові акти: індивідуально-правові (містять строкові чи безстрокові владні приписи; видаються у зв'язку з вирішенням конкретних питань, які виникли у відповідних сферах; здійснюють активний вплив на процес розвитку суспільних відносин у підконтрольних поліції сферах діяльності); нормативно-правові (видаються в письмовій формі; є офіційними та мають юридичну силу, що відображається, серед іншого, в обов'язковості виконання приписів; містять норми права, спрямовані на врегулювання відносин у відповідних сферах діяльності поліції).

У підрозділі 1.4 «Система вимог, що ставляться до правових актів Національної поліції України, як основа забезпечення їх законності та ефективності» обґрунтовано, що для забезпечення законності правових актів Національної поліції України до них висувається така система вимог: 1) загальні вимоги (видання правового акта у межах нормотворчого повноваження поліції як суб'єкта такої діяльності; дотримання поліцією правил нормотворчої процедури; відповідність правових актів поліції правилам «ієрархії» правових актів; дотримання поліцією законності правового акта за юридичним змістом); 2) спеціальні вимоги (правові акти поліції повинні видаватись: за наявності правових підстав; за згодою уповноваженого органу влади, якщо така згода передбачена законодавством; з дотриманням строковості та вимоги здійснення, за потреби, обов'язкових дій, що передують виданню правового акта; з дотриманням правил нормотворчої техніки; з додержанням вимог до змісту й форми правового акта).

Визначено також систему вимог, які ставляться до правових актів Національної поліції України, що є основою забезпечення їх ефективності: 1) вимога своєчасності та оперативності видання поліцією правового акта; 2) вимога обґрунтованості правового акта; 3) вимоги організаційно-технічного характеру.

У підрозділі 1.5 «Нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України» встановлено, що нормативні засади видання правових актів Національної поліції України представлені нормами, які: регламентують нормотворчі повноваження поліції та її посадових осіб з метою врегулювання певних питань управлінського та правоохоронного характеру у відповідних сферах; регулюють

відповідні суспільні відносини та можуть бути деталізовані чи мають бути реалізовані поліцією в нормотворчій практиці.

Обґрунтовано, що спеціальні засадничі правові норми, що прямо чи опосередковано врегульовують питання видання правових актів НПУ, містяться в різних нормативних актах: в актах про поліцію (в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, Положенні «Про Національну поліцію» та в низці спеціальних указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та наказів МВС України про Національну поліцію та поліцейську діяльність); в актах, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності поліції, врегульовуючи окремі питання підконтрольних НПУ сфер діяльності (головним чином в актах адміністративного та кримінального процесуального права).

Розділ 2 «Нормативно-правові акти Національної поліції України» складається з трьох підрозділів, в яких охарактеризовано роль і значення нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності Національної поліції України, поняття та особливості нормативно-правових актів Національної поліції України, а також сучасний стан та шляхи розвитку її нормотворчої діяльності.

Підрозділ 2.1 «Роль і значення нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності Національної поліції України, проблеми розмежування сфер їх регулятивного впливу» встановлено, що в ході координаційної діяльності та у межах своєї нормотворчої діяльності МВС України створює нормативно-правові акти, які також впливають на правотворчу діяльність НПУ, а саме: 1) усі нормативно-правові акти МВС, що прямо чи опосередковано стосуються поліції, поліцейської діяльності та/або суміжних сфер діяльності, стають правовим базисом для правотворчої діяльності НПУ; 2) плани нормопроектних робіт МВС України розроблені для НПУ або ж містять пункти, які покладають на поліцію обов'язок здійснення нормотворчої діяльності в межах конкретного напрямку чи з приводу конкретного питання в певний строк; 3) нормативні акти МВС України забезпечують виконання міжнародних договорів України у діяльності НПУ.

Зроблено висновок, що роль та значення нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності Національної поліції полягають в тому, що такі акти становлять правову основу, у межах якої здійснюється правотворча діяльність поліції; в окремих випадках вони прямо визначають межі та порядок здійснення нормотворчих повноважень НПУ.

Обґрунтовано, що в результаті низки об'єктивних (фактична тотожність об'єктів регулятивного впливу) та суб'єктивних

(неврахування відмінностей обсягу нормотворчих повноважень МВС та НПУ, а також технологічних процесів нормотворення в МВС та Національній поліції, що відображається на результаті такої діяльності та специфіці відповідних правових приписів) причин в теорії та на практиці виникають проблеми розмежування сфер регулятивного впливу нормативно-правових актів МВС та Національної поліції України. Встановлено, що таке розмежування полягає в тому, що МВС видає нормативні приписи, якими встановлює правила та стандарти у відповідних сферах, а НПУ створює нормативні приписи на виконання й реалізацію цих правил, стандартів.

У підрозділі 2.2 *«Поняття та особливості нормативно-правових актів Національної поліції України, види відносин, що ними регулюються»* сформульовано визначення поняття нормативно-правового акта Національної поліції як прийнятого в письмовій формі та в установленому порядку поліцією (в особі уповноважених на те посадових осіб) офіційного документа нормативного характеру, який не вичерпує себе одноразовим застосуванням, встановлює, змінює або скасовує норми права в питаннях реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку.

Запропоновано нормативно-правові акти Національної поліції України об'єднати у такі дві групи: ті, що регулюють: 1) внутрішньоапаратні відносини, тобто відносини переважно організаційного, організаційно-ресурсного та антикорупційного характеру, учасниками яких є НПУ, її структурні одиниці, посадові особи, інші працівники поліції; 2) позаапаратні, тобто відносини, що виникають під впливом норм адміністративного права і спрямовані на надання поліцейських послуг та забезпечення публічної безпеки і порядку.

У підрозділі 2.3 *«Сучасний стан та шляхи розвитку нормотворчої діяльності Національної поліції України»* доведено, що поліція, як і інші центральні органи виконавчої влади в нашій державі, здійснює власну нормотворчу діяльність в двох напрямках, а саме: основна нормотворча діяльність – діяльність щодо створення власних нормативно-правових актів; додаткова (ініціативна) діяльність у нормотворенні – участь в реалізації нормотворчої діяльності уряду.

Обґрунтовано, що нормотворча діяльність поліції на сьогодні на належному рівні чинним законодавством не врегульована, у зв'язку з чим обґрунтовано доцільність прийняття Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України, яка має складатись з таких

частин: 1) загальні положення; 2) види нормативно-правових актів НПУ; 3) планування нормотворчої діяльності НПУ; 4) організація підготовки проектів нормативно-правових актів НПУ; 5) нормопроектувальна техніка; 6) погодження проекту нормативно-правового акта НПУ; 7) проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта НПУ; 8) видання нормативно-правового акта НПУ.

Розділ 3 «Адміністративні акти Національної поліції України» складається з трьох підрозділів, в яких визначаються сутність та юридична природа адміністративних актів, поняття та види адміністративних актів Національної поліції України, а також характеризуються адміністративно-юрисдикційні акти Національної поліції України як особливий вид правових актів.

У підрозділі 3.1 *«Сутність та юридична природа адміністративних актів»* проаналізовано наукові підходи до визначення поняття адміністративного акта та узагальнено його основні характеристики.

Виявлено, що основні ознаки адміністративного акта полягають у такому: 1) адміністративний акт є одностороннім рішенням уповноваженого органу публічної адміністрації; 2) для адміністративних актів властива індивідуальність, ним вирішується окремий, конкретний випадок, адміністративний акт спрямовує дію на конкретно визначеного суб'єкта; 3) адміністративний акт має підзаконний характер, тобто завжди видається на основі і на виконання закону; 4) адміністративний акт тягне юридичні наслідки, тобто сприяє виникненню, зміні чи припиненню правовідносин з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Сформульовано авторське визначення адміністративного акта, під яким запропоновано розуміти підзаконне, владне, одностороннє волевиявлення, рішення органу публічної адміністрації (його посадових осіб), яке прийняте в межах його компетенції та містить індивідуальні приписи щодо виконання завдань і реалізації функцій цього органу, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

У підрозділі 3.2 *«Поняття та види адміністративних актів Національної поліції України»* зазначено, що поняття адміністративного акта Національної поліції за змістом не відрізняється від загального поняття цих актів, в якому лише персоніфікується суб'єкт видання акта, яким є НПУ.

Обґрунтовано, що всі адміністративні акти Національної поліції умовно можна розподілити на: а) внутрішньоорганізаційні (забезпечувальні,

координаційні) та б) зовнішньоорганізаційні, спрямовані на виконання її основних завдань та функцій (дозвільні, ресстраційні, ліцензійні).

Підрозділ 3.3 «Адміністративно-юрисдикційні акти Національної поліції України як особливий вид правових актів» складається з трьох параграфів та присвячений дослідженню адміністративно-юрисдикційних актів НПУ.

У пункті 3.3.1 *«Поняття та особливості адміністративно-юрисдикційних актів Національної поліції України»* визначено, що адміністративно-юрисдикційний акт Національної поліції України – це офіційний, персоніфікований правовий акт, що має відповідні реквізити та форму, приймається уповноваженими посадовими особами поліції в процесі вирішення адміністративно-правового спору (конфлікту), розгляду справи про адміністративне правопорушення або дисциплінарний проступок, спрямований на реалізацію правових норм у сфері надання поліцейських послуг щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, дотримання прав людини, протидії злочинності тощо, що передбачає заходи юридичної відповідальності.

У пункті 3.3.2 *«Компетенція і повноваження Національної поліції України щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів»* окреслено компетенцію та коло повноважень НПУ в сфері прийняття адміністративно-юрисдикційних актів.

Компетенцію Національної поліції України щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів визначено як сукупність встановлених законодавством повноважень Національної поліції щодо розгляду та вирішення справ про конкретні адміністративні проступки і застосування за їх вчинення заходів адміністративної відповідальності, що оформляється у вигляді постанови про застосування адміністративного стягнення.

Доведено, що для здійснення повноважень щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів поліцейський зобов'язаний мати певні компетентності, до яких віднесено такі: знати ознаки елементів складів основних «поліцейських» адміністративних правопорушень; знати обсяг власних повноважень при реагуванні на адміністративні правопорушення; знати загальні засади провадження в справах про адміністративні правопорушення, у тому числі правила та строки накладення адміністративних стягнень; знати види постанов у справах про адміністративні правопорушення тощо.

У пункті 3.3.3 *«Порядок прийняття та виконання адміністративно-юрисдикційних актів Національної поліції України»* обґрунтовано, що більшість адміністративно-юрисдикційних актів приймаються Національною поліцією в ході розгляду справ про

адміністративні правопорушення, що є основною процесуальною стадією, яка здійснюється на засадах суворого додержання законності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності та принципу презумпції невинуватості: особа, що притягується до адміністративної відповідальності, вважається невинуватою доти, поки протилежне не буде доведено і зафіксовано в установленому законом порядку.

Зазначено, що правове регулювання процедури виконання постанови поліцейського у справі про адміністративне правопорушення має ряд недоліків, на усунення яких пропонується викласти у новій редакції розділ V Інструкції МВС № 1376 і розділ VI Інструкції МВС № 1395, встановити єдину назву та визначити єдиний порядок виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі і у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі.

Розділ 4 «Процедури підготовки та прийняття правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України» складається з трьох підрозділів, у яких охарактеризовано підготовку та прийняття правових актів Національної поліції України як вид процедурної діяльності, особливості процедури підготовки та процедури прийняття правових актів Національної поліції України.

У підрозділі 4.1 *«Підготовка та прийняття правових актів Національної поліції України як вид процедурної діяльності»* проаналізована процедура підготовки та прийняття правових актів Національної поліції України.

Обґрунтовано, що адміністративною процедурою є сукупність послідовних дій суб'єкта владних повноважень з реалізації поставлених перед ним завдань, що здійснюється у чіткій відповідності із законодавством та спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичними та юридичними особами.

Встановлено, що стадії нормотворчих процедур можна визначити як сукупність відносно самостійних, взаємопов'язаних за цілями та завданнями процедурних дій, що реалізуються компетентними суб'єктами з метою прийняття правового акта та характеризуються певною завершеністю.

З'ясовано, що прийняття правових актів Національної поліції України, які впливають на права, свободи та законні інтереси громадян, проходить такі стадії: 1) встановлення потреби та планування підготовки і видання правових актів; 2) розробка проекту правового акта; 3) оприлюднення та обговорення проекту правового акта; 4) розгляд та прийняття правового акта; 5) реєстрація правового

акта; 6) офіційне опублікування правового акта та звернення його до виконання.

У підрозділі 4.2 «Особливості процедури підготовки правових актів Національної поліції України» встановлено, що в діяльності Національної поліції можна виокремити два види процедур підготовки правових актів. Перший вид має місце при розробці правових актів у загальному порядку з проходженням всіх необхідних етапів: 1) планування підготовки правових актів; 2) розробка проекту правового акта; 3) розгляд та прийняття правового акта. На кожному етапі здійснюється комплекс дій, операцій, завдяки яким досягається проміжна мета. Зазначено, що враховуючи необхідність швидкого реагування на зміну законодавства або оперативної обстановки, досить часто виникає необхідність прийняття правових актів за спрощеною процедурою, без проходження підготовчих стадій.

Обґрунтовано, що підготовка правових актів у Національній поліції має здійснюватися із дотриманням таких правил нормотворчої техніки: він не повинен дублювати інший нормативно-правовий акт або його окремі положення. Якщо в цьому є необхідність, то в правовому акті можна робити посилання на інші акти; зміст правового акта не повинен суперечити чинному законодавству; текст має бути викладений стисло, зрозумілою мовою, грамотно, без повторів; термінологія має бути однозначною; при використанні маловідомих термінів має даватися їх роз'яснення; необхідно дотримуватися структури правового документа. У випадку необхідності закріплення в правовому акті таблиць, графіків, бланків тощо вони вказуються в додатках; якщо правовим актом вносяться зміни або скасовується інший правовий акт, про це обов'язково вказується у документі.

У підрозділі 4.3 «Специфіка процедури прийняття правових актів Національної поліції України» визначено, що правові акти Національної поліції можуть бути прийняті лише уповноваженими на те законом суб'єктами та з дотриманням встановленої процедури.

Наголошено, що повноваженнями щодо прийняття правових актів наділені лише чітко визначені законом суб'єкти. Тобто без прямої вказівки в законодавстві на те, що конкретна посадова особа має право видавати відповідні акти, правовий акт не може набрати чинності. Щодо Національної поліції правовий акт буде чинним тільки тоді, коли він буде прийнятий її керівником. На окремих територіях можуть діяти локальні правові акти, підписані чи затверджені відповідними територіальними керівниками.

Зазначається, що процедура прийняття правових актів Національної поліції України залежить від виду акта (нормативний чи

індивідуальний) і полягає в їх погодженні та підписанні, а для нормативних актів – державній реєстрації та офіційному оприлюдненні. Крім того, може бути проведена також експертиза правового акта.

Розділ 5 «Шляхи удосконалення діяльності Національної поліції України щодо розробки та прийняття правових актів» складається з трьох підрозділів, у яких визначаються напрямки розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів, особливості забезпечення законності цих актів та можливості використання в Україні зарубіжного досвіду видання поліцією правових актів.

У підрозділі 5.1 *«Напрямки розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів»* виділяється два основних таких напрямки: по-перше, вдосконалення законодавства, що регламентує матеріальні та процедурні питання видання правових актів – їх змістовне наповнення та оформлення, порядок прийняття та державної реєстрації; по-друге, вдосконалення законодавства, що безпосередньо регулює діяльність Національної поліції України.

З метою вдосконалення нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів обґрунтовано доцільність: офіційного визначення поняття «нормативно-правовий акт»; удосконалення правового закріплення підстав, умов та порядку притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів; систематизації законодавства, яким регламентується порядок видання правових актів; вдосконалення норм Закону України «Про Національну поліцію», зокрема в частині закріплення відповідальності керівництва Національної поліції України за видання правових актів; підвищення якості підготовки нормативно-правових актів Національної поліції шляхом створення в ній робочої групи, яка буде займатися розробкою правових актів, що входять до компетенції поліції; вдосконалення юридичної техніки.

Підрозділ 5.2 *«Забезпечення законності правових актів Національної поліції України»* складається з чотирьох параграфів і присвячений розробці пропозицій щодо забезпечення законності правових актів НПУ.

У пункті 5.2.1 *«Сутність та значення законності правових актів Національної поліції України»* обґрунтовано, що законність є комплексним явищем, яке складається із декількох принципових вимог, до яких традиційно в юридичній літературі відносять:

верховенство закону; загальність; єдність; неприпустимість протиставлення законності і доцільності; невідворотність відповідальності.

Спираючись на проведені дослідження основних властивостей та компонентів законності, запропоновано розуміти законність правових актів Національної поліції України як сукупність конкретних вимог, що ставляться до правотворчої діяльності Національної поліції України і визначають її юридичний зміст та характер. Головне призначення законності у даному контексті полягає у тому, щоб забезпечити сувору відповідність форми і змісту правових актів поліції, а також процедури їх прийняття вимогам Конституції України, національних законів та міжнародно-правових актів.

У пункті 5.2.2 «Контроль і нагляд за діяльністю Національної поліції України щодо видання правових актів та шляхи його удосконалення» охарактеризовано основні види контролю та нагляду за правотворчою діяльністю органів Національної поліції України.

Розкрито зміст таких видів нагляду та контролю за правотворчою діяльністю органів Національної поліції України: а) конституційний нагляд і контроль за виданням нормативно-правових актів, метою якого є спостереження за тим, щоб правові акти Національної поліції, розвиваючи та уточнюючи законодавчі положення, при цьому не порушували тих засадничих вимог, що містяться у Конституції України; б) судовий контроль, специфіка якого обумовлена тим, що основною функцією судів є відправлення правосуддя, а всі інші напрямки їх діяльності реалізуються у контексті першої; в) прокурорський нагляд за виданням правових актів Національною поліцією України, який є одним із основних засобів протидії правопорушенням у сфері видання правових актів зазначеним органом; г) контроль за правотворчою діяльністю поліції з боку інших центральних органів виконавчої влади, що має горизонтальний характер, оскільки контролюючий та підконтрольний перебувають у рівному правовому становищі; ґ) громадський контроль; д) внутрішній контроль, значення якого полягає у тому, що він дозволяє виявити та попередити порушення ще на стадії створення правового акта.

У пункті 5.2.3 «Право на оскарження як спосіб забезпечення законності правових актів Національної поліції України» доведено, що право на оскарження є важливим засобом забезпечення законності нормативно-правових актів Національної поліції України.

Виокремлено такі ключові властивості скарги: по-перше, вона має форму звернення, яке містить вимогу про захист прав та (або) свобод, законних інтересів особи. Такий характер скарги пояснюється тим, що в її основі лежить наявність спору про право, правомірність

рішень, дій, бездіяльності органу влади чи його посадової особи, що не властиве заяві та пропозиції; по-друге, скарга подається у випадку наявності дійсного чи можливого (ймовірного) порушення прав, свобод, законних інтересів. Говорячи про те, що підставою для скарги може бути ймовірне порушення прав, свобод чи законних інтересів особи, ми тим самим звертаємо увагу на те, що останній, тобто скаржник, в силу тих чи інших обставин не завжди здатен вірно оцінити відповідну ситуацію і може вважати, що певні дії чи бездіяльність органу влади, його посадових осіб порушують його (скаржника) права, свободи та (або) законні інтереси, хоча насправді (у дійсності) такого порушення немає.

Визначено та охарактеризовано такі етапи процедури оскарження правових актів Національної поліції України: а) прийняття скарги та її реєстрація; б) безпосередній розгляд скарги по суті; в) прийняття рішення по справі за скаргою; г) виконання прийнятого в ході провадження по скарзі рішення. Наголошено, що окремою стадією оскарження правових актів Національної поліції можна назвати і оскарження прийнятих за скаргою рішень, однак, вона має необов'язковий, факультативний характер.

У пункті 5.2.4 *«Юридична відповідальність у системі засобів забезпечення законності правових актів Національної поліції України»* обґрунтовано, що єдиною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності керівника Національної поліції за порушення порядку видання нормативно-правових актів є, власне, порушення законодавства про їх державну реєстрацію. А єдиним видом стягнення є штраф, суму якого пропонується значно підвищити, адже максимальний штраф у розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян є незначним для посадової особи такого рівня.

Виявлено такі недоліки дисциплінарної відповідальності за порушення порядку видання правових актів: на законодавчому рівні не закріплено підстав, а також процедури притягнення посадових осіб поліції до дисциплінарної відповідальності за порушення законодавства щодо видання та реєстрації нормативно-правових актів. Також встановлено, що суттєвим недоліком є те, що Дисциплінарний статут Національної поліції досі так і не прийнято.

У підрозділі 5.3 *«Зарубіжний досвід видання поліцією правових актів та можливості його використання в Україні»* розроблено рекомендації щодо удосконалення законодавства в сфері видання поліцією правових актів на підставі аналізу зарубіжного досвіду.

На підставі аналізу досвіду правотворчої діяльності поліції таких країн як Великобританія, Франція, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Російська Федерація, Польща обґрунтовано, що нормативно-

правові акти, що видаються Національною поліцією України, повинні бути спрямовані не лише на покращення і забезпечення публічної безпеки та порядку, а й на поліпшення соціального статусу працівників поліції, що сприятиме більш якісному та ефективному виконанню ними своїх посадових обов'язків.

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі комплексного аналізу теоретичних положень, законодавства України та практики його реалізації наведено узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності та особливостей правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України, що лягло в основу формування відповідної наукової концепції, а також пропозицій і рекомендацій щодо подальших напрямків і перспектив розвитку правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України.

Аргументовано, що основними завданнями управлінської діяльності Національної поліції України є реалізація, в порядку та межах, передбачених законодавством, державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Похідними від цих завдань є функції управління як основні напрями цілеспрямованої діяльності, які здійснюються в поліції посадовими особами та реалізуються в управлінському процесі цього органу влади через визначені законодавством про поліцію процедури, а саме: функція планування (охоплює також цілепокладання, програмування, проектування); функція організації; функція координації; функція контролю та аналізу.

Доведено, що за ознакою юридичної природи правових актів Національна поліція України в управлінській діяльності розробляє та видає такі акти: індивідуально-правові (містять строкові чи безстрокові владні приписи; видаються у зв'язку з вирішенням конкретних питань, які виникли у відповідних сферах; здійснюють активний вплив на процес розвитку суспільних відносин у підконтрольних Національній поліції сферах діяльності); нормативно-правові (видаються в письмовій формі; є офіційними та мають юридичну силу, що відображається, серед іншого, в обов'язковості виконання приписів; містять норми права, що направлені на врегулювання відносин у відповідних сферах діяльності поліції).

Визначено, що нормативні засади видання правових актів Національної поліції України представлені нормами, які: регламентують нормотворчі повноваження поліції та її посадових осіб з метою врегулювання певних питань управлінського та

правоохоронного характеру у відповідних сферах; регулюють відповідні суспільні відносини та можуть бути деталізовані чи мають бути в конкретних випадках реалізовані в нормотворчій практиці поліцією.

Констатовано, що в ході координаційної діяльності та в рамках своєї нормотворчої діяльності МВС України створює нормативно-правові акти, які у різній мірі впливають на правотворчу діяльність Національної поліції, а саме: 1) усі нормативно-правові акти МВС, що прямо чи опосередковано стосуються поліції, поліцейської діяльності та/або суміжних сфер діяльності НПУ і які стають правовим базисом для правотворчої діяльності поліції; 2) плани нормопроектних робіт, які розроблені для НПУ або ж містять пункти, які покладають на поліцію обов'язок здійснення нормотворчої діяльності в межах конкретного напрямку чи з приводу конкретного питання в певний строк; 3) нормативні акти МВС, що спрямовані на виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності НПУ. Таким чином, роль та значення нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності НПУ полягають в тому, що такі акти: становлять основу правової бази поліції, в рамках якої здійснюється її правотворча діяльність; в окремих випадках прямо визначають межі та порядок здійснення нормотворчих повноважень НПУ.

Обґрунтовано, що для розмежування сфер регулятивного впливу правових актів МВС України та НПУ необхідно враховувати, що МВС України в нормотворчій діяльності створює всі необхідні умови для здійснення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг, а НПУ в своїх правових актах реалізує стратегічні норми, що містяться в актах МВС, та/або виконує їх в рамках створення та видання поліцейських правових актів застосування, актах індивідуальної дії, тобто в адміністративно-юрисдикційних правових актах, якими реалізує свої обов'язки у відповідних сферах (МВС створює нормативні приписи, якими встановлює правила та стандарти у вказаних сферах, а НПУ створює нормативні приписи на виконання й реалізацію цих правил, стандартів).

Виявлено, що нормативно-правові акти Національної поліції України, зважаючи на правовий статус суб'єктів адміністративних правовідносин, на які вони поширюються, регулюють такі дві групи відносин: 1) внутрішньоапаратні відносини, тобто відносини переважно організаційного, організаційно-ресурсного та антикорупційного характеру, учасниками яких є НПУ, її структурні

одиниці, посадові особи, інші працівники поліції (зокрема це відносини: щодо забезпечення і здійснення функцій з приводу координації, аналізу, планування, контролю та узгодження дій з реалізації державної політики у підконтрольних поліції сферах діяльності; щодо фінансового забезпечення поліції та контролю за таким забезпеченням; в сфері проведення інформаційної політики територіальних (міжрегіональних) органів та структурних підрозділів апарату НПУ); 2) позаапаратні, тобто відносини, що виникають під впливом норм адміністративного права і спрямовані на надання поліцейських послуг та забезпечення публічної безпеки і порядку (зокрема відносини: в сферах дозвільного характеру, надання адміністративних послуг та притягнення порушників до відповідальності; з питань реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю, яка має транснаціональний характер; у сфері взаємодії НПУ із засобами масової інформації та громадськістю тощо).

Встановлено, що однією з найважливіших властивостей адміністративних актів Національної поліції є їх юридично-владний характер, що повинно відображатися у відповідних визначеннях. У цій властивості актів виражається владна природа виконавчо-розпорядчої діяльності поліції. Адміністративні акти, як і всі інші правові акти, мають вольовий характер завдяки вольовій сутності самого права. У правовому акті воля спрямована на досягнення певного правового результату, вона розрахована на юридичний ефект. Доведено, що ознака спрямованості на досягнення юридичного ефекту дозволяє відрізнити власне адміністративні акти від службових документів і фактичних дій посадових осіб Національної поліції.

Визначено основні критерії класифікації адміністративних актів Національної поліції, до яких запропоновано віднести такі як: сфера дії адміністративного акта (акти внутрішньосистемного характеру і акти позасистемного характеру); характер і обсяг компетенції органів поліції (акти органів загального управління, акти органів галузевого управління та акти міжгалузевого управління); найменування адміністративних актів (накази, постанови, дозволи); офіційна форма вираження адміністративних актів (письмова, усна, конклюдентна); спосіб (метод) впливу адміністративних актів на суб'єктів адміністративних правовідносин (уповноважуючі, зобов'язуючі, рекомендуючі, заохочуючі та обмежуючі акти); порядок прийняття адміністративних актів (одноособові та колегіальні акти).

Адміністративно-юрисдикційний акт Національної поліції України визначено як офіційний, персоніфікований правовий акт, що має відповідні реквізити та форму, приймається уповноваженими

посадовими особами поліції в процесі вирішення адміністративно-правового спору (конфлікту), розгляду справи про адміністративне правопорушення або дисциплінарний проступок, спрямований на реалізацію правових норм у сфері надання поліцейських послуг щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, дотримання прав людини, протидії злочинності тощо, який передбачає заходи юридичної відповідальності.

Аргументовано, що нормотворча діяльність поліції чинним законодавством на належному рівні не врегульована, у зв'язку з чим запропоновано прийняти Інструкцію з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України, в якій має бути визначено: 1) загальні положення (основні засади нормотворчої діяльності поліції, визначення термінів, зокрема таких як «нормотворча діяльність у НПУ», «нормативно-правовий акт НПУ», «розрахунковий документ» тощо); 2) види нормативно-правових актів НПУ (має бути закріплено повний перелік нормативно-правових актів, що можуть видаватись поліцією, а також застереження про те, які акти поліція не повноважна видавати); 3) вимоги щодо планування нормотворчої діяльності НПУ (детально регламентовано таку базову стадію нормотворчої діяльності поліції як планування, враховуючи організаційні підстави для планування та розроблення нормативно-правових актів у поліції; нормотворчі ініціативи структурних підрозділів поліції тощо); 4) особливості організації підготовки проектів нормативно-правових актів НПУ (обов'язки суб'єктів, на яких покладено організацію нормотворчої діяльності; окремі питання діяльності робочої групи з підготовки проекту нормативно-правового акта; перелік джерел відомостей, що підлягають вивченню до розроблення проекту нормативно-правового акта; обов'язкові дії, які здійснюються повноважним суб'єктом під час розроблення нормативно-правового акта тощо); 5) правила використання нормопроектувальної техніки (правила й стандарти нормопроектувальної техніки, що застосовуються в нормотворчому процесі поліції, зокрема такі питання як: логічність змісту нормативно-правового акта; використання термінів та спеціальних понять, що використовуються в нормативно-правовому акті, інші правила нормопроекування); 6) порядок погодження проекту нормативно-правового акта НПУ (положення, якими врегульовуються процедури погодження проектів нормативно-правових актів поліції); 7) порядок проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта НПУ (комплекс спеціальних правил щодо проведення правової експертизи нормативно-правових актів НПУ та подальшого візування, враховуючи також вимоги

обов'язковості проведення інших видів експертизи відповідно до чинного законодавства); 8) порядок видання нормативно-правового акта НПУ (норми, якими врегульовуються питання видання нормативних актів поліції, враховуючи питання опублікування таких актів, зокрема на офіційних інтернет-ресурсах НПУ).

Встановлено, що підготовка нормативно-правових актів у Національній поліції має здійснюватися із дотриманням таких правил нормотворчої техніки: він не повинен дублювати інший нормативно-правовий акт або його окремі положення. Якщо в цьому є необхідність, то в правовому акті можна робити посилання на інші акти; зміст правового акта не повинен суперечити чинному законодавству; текст має бути викладений стисло, зрозумілою мовою, грамотно, без повторів; термінологія має бути однозначною; при використанні маловідомих термінів має даватися їх роз'яснення; необхідно дотримуватися структур правового документа. У випадку необхідності закріплення в правовому акті таблиць, графіків, бланків тощо вони вказуються в додатках; якщо правовим актом вносяться зміни або скасовується інший правовий акт, про це обов'язково вказується у документі. Якщо скасовується багато нормативно-правових актів, то їх перелік виносять в окремий додаток; у нормативно-правових актах, які не мають грифів обмеженого доступу, забороняється вказувати інформацію, яка становить державну, банківську або іншу охоронювану законом таємницю; правові акти з грифами обмеженого доступу мають бути оформлені відповідно до законодавства; якщо правовим актом вносяться зміни в акт, розроблений Національною поліцією спільно з іншими органами державної влади, то він має бути погоджений з ними; у випадку необхідності проект правового акта має бути погоджений з іншими підрозділами поліції, яких він стосується; має бути підписаний компетентним суб'єктом.

Доведено, що прийняття правових актів Національної поліції України, які впливають на права, свободи та законні інтереси громадян, проходить такі стадії: 1) встановлення потреби та планування підготовки і видання правових актів; 2) розробка проекту правового акта; 3) оприлюднення та обговорення проекту правового акта; 4) розгляд та прийняття правового акта; 5) реєстрація правового акта; 6) офіційне опублікування правового акта та звернення його до виконання.

З метою вдосконалення нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів обґрунтовано доцільність: офіційного визначення поняття

«нормативно-правовий акт», що дозволить зробити процедуру реєстрації нормативно-правових актів більш зрозумілою; зменшити кількість правових колізій у чинному законодавстві та сприяти одноманітності розуміння одних і тих само нормативних положень різними органами влади; удосконалення правового закріплення підстав, умов та порядку притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів; систематизації законодавства, яким регламентується порядок видання правових актів; вдосконалення норм Закону України «Про Національну поліцію», зокрема в частині закріплення відповідальності керівництва Національної поліції України за видання правових актів та закріплення правообов'язку керівника поліції брати активну участь у нормативно-правовому регулюванні діяльності поліції як через безпосереднє видання у межах своїх повноважень відповідних правових актів, так і шляхом погодження та подання на розгляд Міністерства внутрішніх справ України проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення діяльності Національної поліції України; підвищення якості підготовки нормативно-правових актів Національної поліції шляхом створення в ній робочої групи, яка буде займатися розробкою правових актів, що входять до компетенції поліції; вдосконалення юридичної техніки.

Визначено, що основними вимогами законності правових актів Національної поліції є такі: а) зміст правового акта повинен відповідати наявним потребам суспільного розвитку, тобто він має бути доцільним та своєчасним; б) нормативно-правові акти повинні створюватись відповідно до чітко визначеної процедури; в) правові акти поліції мають відповідати вимогам нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу. Тобто перші, як правило, не запроваджують абсолютно нових правових норм, а доповнюють, уточнюють (конкретизують) та розвивають положення других; г) нормативно-правові акти повинні мати стабільний характер, адже вони приймаються в основному на тривалий період часу, окрім тих, що мають чітко визначений термін дії.

Охарактеризовано такі види нагляду та контролю за правотворчою діяльністю органів Національної поліції України: а) конституційний нагляд і контроль за виданням нормативно-правових актів, метою якого є спостереження за тим, щоб правові акти Національної поліції, розвиваючи та уточнюючі законодавчі положення, не порушували тих засадничих вимог, що містяться в Конституції України. З огляду на специфіку правового статусу

суб'єкта даного контролю останній має швидше опосередкований характер по відношенню до правотворчої діяльності Національної поліції України, втім, від цього його значення у питанні ствердження законності в зазначеній діяльності поліції ніскільки не зменшується; б) судовий контроль, специфіка якого обумовлена тим, що основною функцією судів є відправлення правосуддя, а всі інші напрямки їх діяльності реалізуються у контексті першої. Тобто досліджуваний судовий контроль відбувається в процесі розгляду судами відповідних справ у відповідному процесуальному порядку; в) прокурорський нагляд за виданням правових актів Національною поліцією України, який є одним із основних засобів протидії правопорушенням у сфері нормотворчості зазначеного центрального органу виконавчої влади. Окрім цього, прокурор, здійснюючи відповідний нагляд, має не лише запобігти правопорушенню чи попередити його, але й виявити та усунути його причини та забезпечити притягнення винного у цьому порушенні суб'єкта до відповідного виду відповідальності; г) контроль за правотворчою діяльністю поліції з боку інших центральних органів виконавчої влади, який має горизонтальний характер, оскільки контролюючий та підконтрольний перебувають у рівному правовому становищі, що певною мірою ускладнює ефективну реалізацію контрольних заходів. Одним із ключових суб'єктів здійснення цього контролю є Міністерство юстиції України; ґ) громадський контроль, який дозволяє не лише запобігти правопорушенням в зазначеній сфері, а й робить діяльність поліції більш прозорою та відкритою для пересічних громадян; д) внутрішній контроль, особливе значення якого полягає у тому, що він дозволяє виявити та не допустити порушення ще на стадії створення правового акта.

Констатовано, що право на оскарження є важливим засобом забезпечення законності нормативно-правових актів Національної поліції України. Доведено, що оскарження являє собою процес реалізації особою свого права на захист належних їй прав, свобод і законних інтересів, що були порушені, з точки зору скажника, внаслідок неправомірної поведінки (рішень, дій чи бездіяльності) відповідного органу державної влади та (або) їх посадових осіб. Зазначається, що процес оскарження або розгляду скарги, – це порядок вирішення спірної ситуації, що виникла (склалася) між скажником і владним суб'єктом, законність рішень, дій чи бездіяльності якого ставиться першим під сумнів.

Обґрунтовано, що єдиною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності керівника Національної поліції за порушення порядку видання нормативно-правових актів є, власне,

порушення законодавства про їх державну реєстрацію. А єдиним видом стягнення є штраф, суму якого пропонується значно підвищити, адже максимальний штраф у розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян є незначним для посадової особи такого рівня.

На підставі аналізу досвіду правотворчої діяльності поліції таких країн як Великобританія, Франція, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Російська Федерація, Польща зроблено висновок, що нормативно-правові акти, що видаються Національною поліцією України, повинні бути спрямовані не лише на покращення і забезпечення публічної безпеки та порядку, а й на поліпшення соціального статусу працівників поліції, що сприятиме більш якісному та ефективному виконанню ними своїх посадових обов'язків.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України / О. Ю. Салманова: Монографія / за заг. ред. А.Т. Комзюка – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2016. – 460 с.

Статті у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав:

2. Салманова О. Ю. Деякі проблеми організації співпраці працівників Державтоінспекції і населення та шляхи їх вирішення / О. Ю. Салманова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 38. – С. 198–204.

3. Салманова Е. Ю. Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности Госавтоинспекции по предупреждению ДТП и дорожного травматизма / Е. Ю. Салманова // Кримський юридичний вісник. – 2008. – Вип. 3(4). – С. 314–320.

4. Салманова О. Ю. Деякі спірні питання визначення змісту адміністративної відповідальності та реалізації її принципів за порушення правил дорожнього руху / О. Ю. Салманова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 41. – С. 250–255.

5. Салманова О. Ю. Адміністративні стягнення як засіб забезпечення безпеки дорожнього руху / О. Ю. Салманова // Право і безпека. – 2009. – № 5 (32). – С. 65–69.

6. Салманова О. Ю. Питання гарантованості прав і свобод громадян при забезпеченні міліцією безпеки дорожнього руху / О.Ю. Салманова // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 554–559. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/indeks.htm>

7. Салманова О. Ю. Громадські роботи як вид адміністративного стягнення / О. Ю. Салманова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3 (50). – С. 205–210.

8. Салманова О. Ю. Відомча нормотворчість МВС в системі законодавства України / О. Ю. Салманова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 2 (53). – С. 233–240.

9. Салманова Е. Ю. Совершенствование административного законодательства за правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / Е. Ю. Салманова // Вестник ХНАДУ. – 2013. – Вып. 61–62. – С. 24–32.

10. Салманова О. Ю. Види та компетенція органів, уповноважених розглядати справи про господарські адміністративні правопорушення / О. Ю. Салманова // Наука и правоохрана. – 2013. – № 4. – Ч. 2. – С. 177–183.

11. Салманова О. Ю. Сприяння громадськості у здійсненні функцій органами і установами юстиції / О. Ю. Салманова // Актуальні проблеми права: теорія і практика : Збірник наукових праць № 28. – Луганськ, СПД Резніков В.С., 2013. – С. 446–454.

12. Салманова Е. Ю. Общая характеристика хозяйственных административных правонарушений в Украине / Е. Ю. Салманова // *Legea si viata* (Закон и жизнь); Молдова. – 2014. – № 10/2. – С. 163–166.

13. Салманова О. Ю. Особливості складів адміністративних правопорушень у сфері правил рибальства та охорони рибних запасів / О. Ю. Салманова // Митна справа. – 2014. – № 1 (91). – Ч. 2, К. 2. – С. 290–297.

14. Салманова О. Ю. Види та правовий статус осіб, які беруть участь у справах про господарські адміністративні правопорушення / О. Ю. Салманова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2014. – Вип. 24. – Т. 2. – С. 147–150.

15. Салманова О. Ю. Особливості та класифікація управлінських юрисдикційних процедур у судах / О. Ю. Салманова // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 330–333. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_57.pdf.

16. Салманова О. Ю. Притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства та охорони рибних запасів як один із засобів підвищення ефективності їх охорони /

О. Ю. Салманова // Вісник Запорізького національного університету : Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2014. – № 1. – С. 134–141.

17. Салманова О. Ю. Види адміністративних стягнень за порушення міграційного законодавства, порядок та строки їх застосування / О. Ю. Салманова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 1 (64). – С. 140–150.

18. Салманова О. Ю. Адміністративні порушення міграційного законодавства: поняття, ознаки, елементи складу / О. Ю. Салманова // Право і Безпека. – 2014. – № 1 (52). – С. 39–46.

19. Салманова О. Ю. Про виконавче провадження, адміністративний процес та правозастосування / О. Ю. Салманова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 3, Ч. 2. – С. 88–96.

20. Салманова О. Ю. Принципи управління освітньою діяльністю / О. Ю. Салманова // Научные труды Национального университета «Одесская юридическая академия». – 2015. – Т. 16. – С. 56–64.

21. Салманова О. Ю. Антитерористична операція як об'єкт адміністративно-правового регулювання / О. Ю. Салманова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 4. – С. 56–64.

22. Салманова О. Ю. Проблеми використання оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві / О. Ю. Салманова // Право і Безпека. – 2015. – № 3 (58). – С. 62–67.

23. Салманова О. Ю. Право на оскарження як засіб забезпечення законності адміністративних актів органів внутрішніх справ / О. Ю. Салманова // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 21 – С. 105–110. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://easternlaw.com.ua/uk/>.

24. Салманова О. Ю. Об'єднання громадян як складова системи забезпечення економічної безпеки держави / О. Ю. Салманова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». – 2015. – Випуск 2. – С. 178–186.

25. Салманова Е. Ю. Административно-правовые формы гражданско-правовой защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие / Е.Ю. Салманова // *Legea si viata* (Закон и жизнь); Молдова. – 2015. – № 12/2. – С. 105–108.

26. Салманова О. Ю. Адміністративні акти як засоби протидії корупції в органах внутрішніх справ / О. Ю. Салманова, О. О. Небрат

// Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 21 – С. 79–85. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://easternlaw.com.ua/uk/>.

27. Салманова О. Ю. Щодо удосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з населенням / О. Ю. Салманова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 5. – С. 47–53.

28. Салманова О. Ю. Зарубіжний досвід видання поліцією адміністративних актів та можливості його використання в Україні / О. Ю. Салманова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – № 35. – Ч. 2. – С. 64–68.

29. Салманова Е. Ю. Основные задачи и функции управленческой деятельности Национальной полиции Украины / Е.Ю. Салманова // Право и Политика; Киргизия. – 2016. – № 1. – С. 44–49.

30. Салманова Е. Ю. Актуальні питання нормотворчої діяльності національної поліції України / Е. Ю. Салманова // Visegrad journal on human rights. – 2016. – № 1. – Р. 23–27.

31. Салманова О. Ю. До проблеми особливостей права на оскарження НПУ рішень про відмову (скасування) у державній реєстрації правових актів поліції / О. Ю. Салманова, О. О. Небрат // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – Випуск 2. – Том 2. – С. 58–62.

32. Салманова Е. Ю. Роль и значение нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности Национальной полиции Украины / Е. Ю. Салманова // *Legea si viata* (Закон и жизнь); Молдова. – 2016. – № 7/2. – С. 120–122.

Тези наукових повідомлень на науково-практичних конференціях:

33. Салманова О. Ю. Деякі проблеми вдосконалення законодавства про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху / О. Ю. Салманова // Матеріали науково-практичної конференції «Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки». – Харків, 17 березня 2006р. : Вид-во ХНУВС, 2006. – С. 135–136.

34. Салманова О. Ю. Деякі питання координації і взаємодії органів Державтоінспекції та громадськості щодо забезпечення безпеки дорожнього руху / О. Ю. Салманова // Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку та безпеки громадян у сучасних умовах : збірка наукових праць. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С. 23–26.

35. Салманова О. Ю. Профілактична спрямованість діяльності ДАІ МВС України та її роль в системі забезпечення безпеки дорожнього руху / О. Ю. Салманова, А. Т. Комзюк // Матеріали

всеукраїнської науково-практичної конференції «Безпека дорожнього руху: сучасність та майбутнє». – Донецьк, 24 жовтня 2008 року. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2008. – С. 67–70.

36. Салманова О. Ю. Вдосконалення українського законодавства щодо забезпечення безпеки дорожнього руху / О.Ю. Салманова // Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми підвищення рівня безпеки, комфорту та культури дорожнього руху» (16–17 квітня 2013, м. Харків). – Харків, 2013. – С. 26–28.

37. Салманова О. Ю. Щодо визначення оціночних понять в законодавстві про адміністративні правопорушення / О. Ю. Салманова // Матеріали круглого столу, присвяченого 65 річниці прийняття Загальної декларації прав людини : зб. тез, 6 грудня 2013 р. / Державний науково-дослідний інститут МВС України. – К. : ДНДІ МВС України, 2013. – С. 131–134.

38. Салманова О. Ю. Взаємодія органів внутрішніх справ з населенням: сучасний стан та шляхи удосконалення / О. Ю. Салманова // Реформування правоохоронної системи України : матеріали круглого столу (м. Київ, 20 червн. 2014 р.) / за ред. доктора юридичних наук, професора Т. О. Проценка – К. : ДНДІ МВС України, 2014. – С. 43–46.

39. Салманова О. Ю. Класифікація принципів управління освітньою діяльністю / О. Ю. Салманова // Держава і право: проблеми, становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів VIII Міжнародної науково-практичної конференції (16–17 травня 2015 року, м. Суми) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. – Суми : Видавничий дім «Ельдорадо», 2015. – С. 104–107.

40. Салманова О. Ю. Проблемні питання утворення в Україні Національної поліції / О. Ю. Салманова // Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2015 року) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2015. – С. 189–193.

41. Салманова О. Ю. Принципи забезпечення законності правових актів національної поліції України / О. Ю. Салманова // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 травня 2016 року. – Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. – С. 144–146.

Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

42. Салманова О. Ю. Діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України щодо забезпечення дорожнього руху / Салманова О. Ю. // Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. акад. АПРну, проф. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 448 с. [Салманова О. Ю.: Глава 14. – С. 365–388].

43. Салманова О. Ю. Адміністративне правопорушення і його склад / Салманова О. Ю. // Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [Комзюк А. Т., Гуменюк В. А., Джагунов Г. В. та ін. ; за заг. ред. А. Т. Комзюка]. – 3-тє вид., доопр. – Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 80 с. [Салманова О. Ю.: Підрозділ 1.2. – С. 14–26].

44. Правові та організаційні засади протидії браконьєрству : [Науково-практичний посібник / Джагунов Г. В., Мельник Р. С., Небрат О. О., Радченко О. І., Салманова О. Ю., Черкашин А. І., Шуляр М. С., Авдєєв А. С.] ; за ред. Мельника Р. С. – Харків, 2008. – 93 с. – *У співавторстві*.

45. Салманова О. Ю. Перегляд судових рішень / Салманова О. Ю. // Адміністративний процес України : навч. посіб. / [Пономаренко Г. О., Комзюк А. Т., Бєвзенко В. М. та ін. ; за заг. ред. А. Т. Комзюка]. – Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 210 с. [Салманова О. Ю.: Глава 8. – С. 141–168].

46. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові форми державного управління // Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. – Харків : Золота миля, 2011. – 584 с. [Салманова О. Ю.: Глава 16. – С. 306 – 327].

47. Закон України «Про запобігання та протидію корупції» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; наук. ред. д-ра юрид. наук, ст. наук. співробітника В. В. Ковальської, д-ра юрид. наук, проф. О. М. Литвинова. – Харків : НікаНова, 2012. – 224 с. [Салманова О. Ю.: Статті 3, 17, 20]. – *У співавторстві*.

48. Салманова О. Ю. Управління зовнішньоекономічною діяльністю / Салманова О. Ю., Пшонка А. В. // Адміністративне право України. Особлива частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. – Харків : Золота миля, 2013. – 840 с. [Салманова О. Ю.: Глава 15. – С. 443–488].

49. Салманова О. Ю. Сутність та загальна характеристика діяльності міліції щодо забезпечення правопорядку / Салманова О. Ю. // Адміністративно-правові засади забезпечення громадського порядку

органами внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України, засл. юриста України М. І. Іншина, д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України В. І. Олефіра. – Харків : НікаНова, 2014. – 378 с. [Салманова О. Ю.: Підрозділ 1.1. – С. 9 – 23].

50. Салманова О. Ю. Особливість післядипломної освіти персоналу ОВС / Салманова О. Ю. // Організаційно-правові засади професійного навчання працівників ОВС : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України, засл. юриста України М. І. Іншина, д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України В. І. Олефіра. – Харків : НікаНова, 2014. – 544 с. [Салманова О. Ю.: Підрозділ 2.5. – С. 134 – 147].

51. Салманова О. Ю. Обліково-реєстраційна діяльність в органах внутрішніх справ / Салманова О. Ю. // Контроль за діяльністю правоохоронних органів : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України, засл. юриста України М. І. Іншина, д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України В. І. Олефіра. – Харків : НікаНова, 2014. – 408 с. [Салманова О. Ю.: Підрозділ 2.4. – С. 195 – 207].

52. Салманова О. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення міграційного законодавства / Салманова О. Ю., Головка О. М. // Міграційне право України : підручник / [С. М. Гусаров, А. Т. Комзюк, О. Ю. Салманова та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С. М. Гусарова ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2016. [Салманова О. Ю.: Глава 11. – С. 222–243].

АНОТАЦІЯ

Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2016.

Дисертацію присвячено комплексному аналізу особливостей правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України. Окреслено місце Національної поліції України у системі центральних органів виконавчої влади. Визначено основні завдання, функції та форми її управлінської діяльності. Систематизовано види правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України. Узагальнено нормативні засади видання поліцією правових актів. Встановлено сучасний стан та шляхи розвитку нормотворчої діяльності Національної поліції України. Виявлено сутність та

юридичну природу адміністративних актів, розкрито їх поняття та види. З'ясовано специфіку прийняття адміністративно-юрисдикційних актів Національної поліції України. Охарактеризовано процедури підготовки та прийняття поліцією правових актів. Визначено напрямки розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів. Розкрито особливості забезпечення законності правових актів Національної поліції України. Узагальнено зарубіжний досвід видання поліцією правових актів та визначено можливості його використання в Україні.

Ключові слова: Національна поліція України, управлінська діяльність, функції, форми, правові акти, правотворча діяльність, нормативно-правовий акт, адміністративний акт, процедури підготовки та прийняття правових актів, законність правових актів, удосконалення.

АННОТАЦИЯ

Салманова Е. Ю. Правовые акты в управленческой деятельности Национальной полиции Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2016.

Диссертация посвящена теоретическим и правовым проблемам подготовки и принятия правовых актов в управленческой деятельности Национальной полиции Украины. Установлено, что нормотворческая деятельность полиции действующим законодательством на надлежащем уровне не урегулирована. Предложено разработать Инструкцию по организации нормотворческой деятельности в Национальной полиции Украины, которая должна состоять из таких частей: 1) общие положения; 2) виды нормативно-правовых актов НПУ; 3) планирование нормотворческой деятельности НПУ; 4) организация подготовки проектов нормативно-правовых актов НПУ; 5) нормопроектная техника; 6) согласование проекта нормативно-правового акта НПУ; 7) проведение правовой экспертизы проекта нормативно-правового акта НПУ; 8) издание нормативно-правового акта НПУ.

Установлены сущность и юридическая природа административных актов Национальной полиции, раскрыты их понятие и виды, определены основные критерии их классификации: сфера действия акта; официальная форма выражения актов; их наименование; способ (метод) воздействия актов на субъектов административных

правоотношений; порядок принятия. Выявлена специфика принятия административно-юрисдикционных актов Национальной полиции Украины как особого вида правовых актов.

Охарактеризованы процедуры подготовки и принятия правовых актов Национальной полиции Украины. Дана характеристика основных стадий их принятия. Проанализированы положения научно-правовых источников, на основании которых определены основные недостатки современного административного законодательства по вопросам регулирования процедуры разработки и принятия правовых актов Национальной полицией Украины.

Определены пути совершенствования деятельности Национальной полиции Украины по разработке и принятию правовых актов. Названы два основных направления развития нормативных основ деятельности Национальной полиции Украины по изданию правовых актов: во-первых, совершенствование законодательства, регламентирующего материальные и процедурно-процессуальные вопросы издания правовых актов – их содержательное наполнение и оформление, порядок принятия и государственной регистрации; во-вторых, совершенствование законодательства, непосредственно регулирующего деятельность Национальной полиции Украины. Сформулированы предложения о необходимости внесения изменений и дополнений в Кодекс Украины об административных правонарушениях, Закон Украины «О Национальной полиции».

Раскрыты особенности обеспечения законности правовых актов Национальной полиции Украины. Дана характеристика надзора и контроля за правотворческой деятельностью органов Национальной полиции Украины, определены особенности права на обжалование как важного средства обеспечения законности правовых актов Национальной полиции Украины.

Обобщен зарубежный опыт издания полицией правовых актов и определены возможности его использования в Украине.

Ключевые слова: Национальная полиция Украины, управленческая деятельность, функции, формы, правовые акты, правотворческая деятельность, нормативно-правовой акт, административный акт, процедуры подготовки та принятия правовых актов, законность правовых актов, совершенствование.

SUMMARY

Salmanova O.Yu. Legal Acts within the Management Activities of the National Police of Ukraine. – *Manuscript.*

The thesis for a doctoral degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2016.

The thesis is focused on the comprehensive analysis of legal acts' characteristics within the management activities of the National Police of Ukraine. The place of the National Police of Ukraine in the system of central executive authorities has been outlined. The main tasks, functions and forms of the management activities of the National Police of Ukraine have been determined. The types of legal acts within the management activities of the National Police of Ukraine have been systematized; the system of requirements that are addressed to them have been characterized. Normative principles of editing regulations by the National Police of Ukraine have been generalized. The current state and the ways of development of law-making activity of the National Police of Ukraine have been studied. The essence and legal nature of administrative acts have been determined; their concept and types have been revealed. Administrative and jurisdictional acts of the National Police of Ukraine as a special kind of legal acts have been processed. Procedures for elaborating and adopting legal acts of the National Police of Ukraine have been characterized. The directions of further development of normative principles of the activities of the National Police of Ukraine in the sphere of editing legal acts have been determined. The features of ensuring the legality of legal acts of the National Police of Ukraine have been revealed. International experience in editing legal acts by the police has been generalized; and the possibilities of its implementation in Ukraine have been defined.

Keywords: National Police of Ukraine, regulatory activity, functions, forms, legal acts, law-making activity, normative act, administrative act, preparing and acceptance of legal acts procedures, legality of acts, improvement.