

О. Ю. САЛМАНОВА

**ПРАВОВІ АКТИ
В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Монографія

Харків 2016

УДК
ББК
С

Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 10 від 08.04.2016)

Рецензенти:

Клюев О. М., доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;

Музичук О. М., доктор юридичних наук, професор;

Бурбика М. М., доктор юридичних наук, доцент.

С	Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. — Харків : Панов, 2016. — 460 с. ISBN *****
---	--

Монографію присвячено комплексному аналізу правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України. У роботі визначаються сутність правових актів в управлінській діяльності **національної** поліції України та методологічні засади їх видання, детально характеризуються нормативно-правові та адміністративні акти Національної поліції, процедури їх підготовки та прийняття, аналізуються проблеми забезпечення законності цих актів та окреслюються шляхи удосконалення діяльності Національної поліції України щодо розробки та прийняття правових актів, в тому числі з використанням досвіду видання таких актів поліцією зарубіжних країн.

Монографія буде корисною науковцям і практичним працівникам правоохоронних органів, викладачам, студентам, аспірантам та докторантам вищих юридичних навчальних закладів, а також всім, хто цікавиться проблемами управлінської та правоохоронної діяльності Національної поліції України.

УДК:
ББК

ISBN

© Салманова О. Ю., 2016

ЗМІСТ

Передмова	6
Список умовних скорочень	10
Розділ 1	
СУТНІСТЬ ПРАВОВИХ АКТІВ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЇХ РОЗРОБКИ І ПРИЙНЯТТЯ	
1.1. Національна поліція України у системі центральних органів виконавчої влади та роль МВС України в координації її управлінської діяльності	11
1.2. Основні завдання, функції та форми управлінської діяльності Національної поліції України	30
1.3. Сутність, значення та види правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України....	51
1.4. Система вимог, що ставляться до правових актів Національної поліції України, як основа забезпечення їх законності та ефективності.....	65
1.5. Нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України.....	82
Розділ 2	
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	
2.1. Роль і значення нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності Національної поліції України, проблеми розмежування сфер їх регулятивного впливу	92
2.2. Поняття та особливості нормативно-правових актів Національної поліції України, види відносин, що ними регулюються.....	110

2.3. Сучасний стан та шляхи розвитку нормотворчої діяльності Національної поліції України	137
---	-----

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. Сутність та юридична природа адміністративних актів	166
3.2. Поняття та види адміністративних актів Національної поліції України	179
3.3. Адміністративно-юрисдикційні акти Національної поліції України як особливий вид правових актів	195
3.3.1. Поняття та особливості адміністративно-юрисдикційних актів Національної поліції України	195
3.3.2. Компетенція і повноваження Національної поліції України щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів	216
3.3.3. Порядок прийняття та виконання адміністративно-юрисдикційних актів Національної поліції України	235

Розділ 4

ПРОЦЕДУРИ ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТИВ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

4.1. Підготовка та прийняття правових актів Національної поліції України як вид процедурної діяльності	254
4.2. Особливості процедури підготовки правових актів Національної поліції України	284
4.3. Специфіка процедури прийняття правових актів Національної поліції України	302

Розділ 5

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТИВ

5.1. Напрямки розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів	317
--	-----

5.2. Забезпечення законності правових актів Національної поліції України	332
5.2.1. Сутність та значення законності правових актів Національної поліції України.....	332
5.2.2. Контроль і нагляд за діяльністю Національної поліції України щодо видання правових актів та шляхи його удосконалення.....	341
5.2.3. Право на оскарження як спосіб забезпечення законності правових актів Національної поліції України	353
5.2.4. Юридична відповідальність в системі засобів забезпечення законності правових актів Національної поліції України.....	365
5.3. Зарубіжний досвід видання поліцією правових актів та можливості його використання в Україні.....	376
Висновки	393
Список використаних джерел	410
ДОДАТКИ	
Додаток 1	
Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена наказом МВС від 06.11.2015 р. № 1376	451
Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затверджена наказом МВС від 07.11.2015 р. № 1395	454
Додаток 2	
КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	458

ПЕРЕДМОВА

Діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, до яких належать і органи Національної поліції України, неминуче 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. Постала 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. Зазначеним обумовлена й необхідність пересмислення 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. Би-

тяка, Л. Р. Білої-Тіунової, М. М. Бурбики, В. М. Гаращука, О. П. Гетьманець, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, О. В. Джафарової, Є. В. Додіна, Т. Є. Кагановської, Р. А. Калюжного, О. М. Клюєва, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. В. Копейчикова, О. В. Кузьменко, А. М. Куліша, О. С. Лагоди, К. Б. Левченко, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, Л. В. Ніколасвої, 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. Тиценка, 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.

Мета дослідження полягала 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 монографії необхідно було 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.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дослідження стали наукові праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного, конституційного, цивільного, господарського, інших галузевих правових наук. Положення та висновки дослідження 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.

Одержані результати дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – як основа для подальшого розроблення теоретико-правових питань підготовки та прийняття правових актів Національної поліції України; у правотворчості – під час підготовки й уточнення низки законодавчих та підзаконних актів з питань правоохоронної діяльності Національної поліції України; у правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективності підготовки та прийняття правових актів Національної поліції України; в освітньому процесі – в ході підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», «Адміністративна діяльність Національної поліції України» тощо.

Монографія розрахована на науковців, практичних працівників правоохоронних органів, викладачів, студентів, аспірантів та докторантів вищих юридичних навчальних закладів, а також всіх, хто цікавиться проблемами управлінської та правоохоронної діяльності Національної поліції України.

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Скорочення	Повністю
АПП	Адміністративні поліцейські правопорушення
ВСП ЗСУ	Військова служба правопорядку Збройних Сил України
ВРУ	Верховна Рада України
ВСУ	Верховний Суд України
ГУНП	Головне управління Національної поліції
ДОАЗОР	Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування
ДСА України	Державна судова адміністрація України
ДССТ	Державна спеціальна служба транспорту
ДФЗБО	Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку
ЗСУ	Збройні Сили України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС України	Міністерство внутрішніх справ України Національна поліція України
НПУ	Організація Об'єднаних Націй
ООН	Союз Радянських Соціалістичних Республік
СРСР	Управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування
УОАЗОР	Управління юридичного забезпечення МВС України
УЮЗ МВС	

Розділ 1

СУТНІСТЬ ПРАВОВИХ АКТИВ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЇХ РОЗРОБКИ І ПРИЙНЯТТЯ

1.1. НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА РОЛЬ МВС УКРАЇНИ В КООРДИНАЦІЇ ЇЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Прямий взаємозв'язок політичного режиму та поліції (міліції) у будь-якій державі світу без сумнівів завжди був очевидним та беззаперечним. Однак, якщо в державах тоталітарного чи авторитарного режиму поліція (міліція) стоїть на сторожі тоталітаризму чи авторитаризму, то в демократичних державах цей орган влади захищає ту форму демократії, якій віддає перевагу суспільство. В спеціальній юридичній літературі¹ та в аналітичних документах виправдано звертається пильна увага на складності та в той же час значимості правового становища поліції (міліції) в державі, що цілком зрозуміло, оскільки таке становище полягає в тому, що, з одного боку, будучи державним виконавчим органом влади, вона повинна бути інструментом реалізації політики держави в питаннях охорони гро-

¹ Див. напр.: Police Internal Control Systems in West Africa / Ed. by E.E.O. Alemika, I.C. Chukwuma. — Lagos : CLEEN Foundation, 2011. — 137 p.; Reforming Pakistan's Police / Crisis Group // Asia Report. — 2008. — № 157. — 29 p.; Венедиктов В. С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин. — Харків : Вид-во НУВС, 2003. — 188 с.; Правовое положение полиции МВД России : учебник. / Под ред. д. Ю. Н. Ф. П. Васильева. — М., 2014. — 816 с.

мадського порядку та боротьби із злочинністю й правопорушеннями. З іншого ж боку, будучи державним органом, покликаним захищати безпеку добробуту людини та громадянина, поліція (міліція) повинна протистояти негативним явищам у суспільстві, викликаним реалізацією цієї політики, що, як правило, вважається неприйнятною для певної частини суспільства. Отже, поліція (міліція) завжди змушена, з одного боку, дотримуватися інтересів та вимог політиків, а з іншого – інтересів та потреб суспільства і населення¹.

Слід зауважити, що становлення поліції (міліції) в нашій державі відбувалось під впливом багатьох внутрішніх та зовнішніх, суб'єктивних та об'єктивних факторів. Так, після жовтневих подій 1917 року та з моменту окупації України більшовицькою армією почали формуватись і правоохоронні органи влади. При цьому, необхідно врахувати той факт, що в якості джерел права на той час міліція використовувала поняття «революційна законність» та «революційна правосвідомість пролетаріату». В подальшому, із зміцненням державних органів, правову основу становили законодавчі акти, які повинні були сприяти забезпеченню законності і правопорядку, хоча на практиці правова політика будувалася виключно на основі політичної доцільності і залежала від особливостей політичного курсу, обраного комуністичною партією. До кінця 1920-х років радянська міліція як частина державного апарату не тільки концентрувала функції нагляду і примусу, але й стала інструментом безпосереднього придушення виступів противників політичної системи². В наступні періоди існу-

¹ Игонькина С. И. Правовой статус милиции в механизме российского правового государства / С. И. Игонькина // Исслед. теорет. пробл. прав. госуд. : Труды АН МВД РФ. — 1996. — С. 36; Хижняков Н. Г. Милиция в системе исполнительной власти Российской Федерации: Теоретические и организационно-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Г. Хижняков. — М., 1998. — С. 21; Шабельникова Н. А. Деятельность органов милиции в системе исполнительной власти советского государства в 1917–1930 гг.: организационные и правовые основы / Н. А. Шабельникова // Гуманит. исслед. в Вост. Сибири и на Дальн. Вост. — 2014. — № 1 (27). — С. 110–111.

² Шабельникова Н. А. Деятельность органов милиции в системе исполнительной власти советского государства в 1917–1930 гг.: организационные и правовые осно-

вання колишнього СРСР міліція використовувалась в якості важливого інструменту репресій проти населення, чим додатково забезпечувала життєздатність тоталітарного режиму по всій території колишнього Союзу. Структурно-управлінська будова міліції уявляла собою систему, яка була наближеною до армійської, що прямо суперечило призначенню та характеру діяльності цього державного інституту, який в дійсності «мав задовольняти соціальні потреби щодо забезпечення та захисту прав людини і правопорядку»¹.

З моменту відновлення незалежності нашою державою виникло питання реформування системи правоохоронних органів влади за передовим досвідом розвинених демократичних держав. Проте, до 2015 року, незважаючи на фрагментарність ряду реформ у вказаному напрямку, міліція в нашій державі функціонувала фактично за радянською моделлю, забезпечуючи існуючі режими влади².

Так, станом на 2013 рік органи та підрозділи МВС нараховували 261 тис. осіб, включаючи персонал внутрішніх військ, курсантів та цивільних службовців, що у 1,5 рази було більшим за середній європейський показник (300 поліцейських на 100 тис. населення) та майже вдвічі перевищувало рекомендації ООН (222 поліцейських на 100 тис. населення). Зважаючи на те, що в Україні на той час нараховувалось 21 840 тис. осіб, що відносились до економічно активного населення, вказані статистичні дані означали, що кожний 83-й працюючий громадянин отримував зарплату від МВС України. Поряд з цим, рівень довіри громадян до міліції становив лише 3–5 %, а після подій Євромайдану (Революції гідності) у 2013–2014 роках цей по-

вы / Н. А. Шабельникова // Гуманит. исслед. в Вост. Сибири и на Дальн. Вост. — 2014. — № 1 (27). — С. 115.

¹ Саволук М. О. В Україні замінять міліцію на поліцію! / М. О. Саволук // Могилів-Подільська правда. — 2013 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://mogpod.blox.ua/2013/01/V-Ukrayini-zaminyat-militsiyu-na-politsiyu.trackback?key=9d338fc2f6>.

² Салманова О. Ю. Антитерористична операція як об'єкт адміністративно-правового регулювання / О. Ю. Салманова // Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту. — 2015. — Вип. 4. — С. 56–64.

казник, за даними Інституту соціології НАН, знизився до 0,8 %, при цьому довіра самих працівників міліції до влади не перевищувала 3 %. Причиною такої недовіри владних структур одна до одної, як і вкрай низького рівня довіри населення до правоохоронців, стали системні недоліки в діяльності органів внутрішніх справ, головним чином: 1) застаріла структура МВС України; 2) система відомчого управління, які утримують МВС на стадії непропорційно великого «міністерства міліції»¹. Окрім того, важливою причиною недовіри до міліції було також те, що цей орган завжди характеризувався такою специфічною рисою як надмірна його воєнізація (точніше, мілітаризація), що, як вже зазначалось, залишилась нам у спадок від тоталітарної правоохоронної системи колишнього СРСР.

Разом з тим, слід наголосити на тому, що вказані проблеми були частково розв'язані в ході триваючої адміністративної реформи, важливим результатом якої на сьогодні є створення Національної поліції України та поступова ліквідація управлінь внутрішніх справ в областях та районах нашої держави².

Новоутворений орган влади, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII³ та Положення «Про Національну поліцію»⁴, є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і

¹ Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження КМУ від 22.10.2014 р. № 1118-р. // Офіц. вісн. України. — 2014. — № 96. — Ст. 2767; Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ (текст проекту) / О. Мартиненко, Є. Захаров // Закон і бізнес. — 2014 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html.

² 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.

³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відом. Верх. Ради України. — 2015. — № 40-41. — Ст. 379.

⁴ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 877 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 89. — Ст. 2971.

свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Вказані норми чинного законодавства частково вказують на місце НПУ у системі центральних органів виконавчої влади України.

Так, якщо поліція є центральним органом виконавчої влади, а орган виконавчої влади загалом є «організованим колективом, який утворює самостійну частину державного апарату, що наділена власною компетенцією, виконує публічні функції, структура і діяльність якої регламентовані правом»¹, то доходимо висновку, що українська поліція — 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. Отже, саме функціональне призначення та компетенція поліції виокремлюють цей орган влади від інших органів виконавчої влади та (разом із організаційно-структурною його характеристикою) допомагають чітко визначити його місце в системі центральних органів виконавчої влади.

Даний принцип визначення місця органу влади в системі органів виконавчої влади та органів влади загалом було комплексно сформульовано ще Ю. О. Тихомировим, І. А. Азовкін та іншими радянськими вченими-адміністративістами: будь-який орган влади наділяється певною компетенцією; визначення компетенції органу влади означає визначення меж його відання, в яких повинна розгортатися його діяльність, за яку він відповідає². Межі цього відання фактично і вказують на місце відповідного органу в системі органів влади. Подібної ж думки дотримується також і А. В. Мартинов, який наголошує, що саме «компетенція ви-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для студ. вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1993. — С. 76–77.

² Див. напр.: Бабаев С. Ф. Управление делами общества (субъекты и объекты управления в социалистическом обществе) / С. Ф. Бабаев, И. О. Бишер, Ю. А. Тихомиров. — М. : Мысль, 1984. — С. 116; Азовкин И. А. Научные основы государственного управления в СССР / И. А. Азовкин, В. Г. Вишняков, Д. А. Гайдуков, Ю. Б. Долгополов и др. — М. : Наука, 1968. — С. 256.

значає специфічну роль кожного державного органу в системі державного управління»¹, а така його роль, відповідно, визначає і місце цього органу у вказаній системі загалом.

Отже, слід зазначити, що чинне законодавство нашої держави визначає НПУ в якості головного (єдиного) державного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо надання поліцейських послуг у таких питаннях як:

1. Забезпечення публічної безпеки і порядку. Забезпечення публічної безпеки і порядку поліцією у широкому сенсі полягає у: а) виявленні причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вжитті у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; б) вжитті заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях тощо. Для цього поліція, серед іншого: а) здійснює систематичний аналіз стану такої безпеки та порядку на відповідних територіях, з урахуванням факторів, що сприяють загостренню криміногенної обстановки та прямо чи побічно впливають на стан публічної безпеки та порядку; б) розробляє комплексні плани, в яких визначає спільні скоординовані дії щодо запобігання злочинним проявам у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

2. Охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави. Забезпечення поліцією охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави забезпечуються, зокрема, шляхом: а) вивчення та аналізування стану роботи із заявами і скаргами людей та громадян; б) розробки та реалізації заходів щодо оптимізації та підвищення ефективності роботи по реагуванню на звернення громадян, враховуючи також і забезпечення досягнення результату своєчасності реагування на заяви й повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та

¹ Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения (Административно-правовое исследование) / А. В. Мартынов; под науч. ред. Ю. Н. Старилова. — М., 2010. — С. 107.

інші події з використанням передового апаратного та програмного забезпечення; в) вжиття реальних та вичерпних заходів до задоволення обґрунтованих звернень та реального поновлення порушених прав людей та громадян, результати чого повинні бути доведені (якщо це можливо) до громадськості; г) вжиття реальних та вичерпних заходів щодо унеможливлення порушення прав людини, інтересів суспільства і держави поліцією; д) покращення мобільності слідчо-оперативних груп при виїзді на місце події тощо.

3. Протидія злочинності. З метою протидії злочинності Нацполіція, наприклад, повинна: виявляти причини та умови, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, а також вживати в межах своєї компетенції заходи щодо їх усунення; вживати заходи з виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняти виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення. Так, відповідно до підп. «а» п. 3 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»¹, органи НПУ відносяться до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю. При цьому, протидіючи організованій злочинності, поліція тісно взаємодіє із іншими органами, що компетентні боротись з такою злочинністю, зокрема, шляхом обміну оперативною інформацією між спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю щодо спільних заходів.

4. Надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Що стосується питання надання поліцейських послуг, то, в першу чергу, з цього приводу слід повністю погодитись із думкою В. О. Січкара, відповідно до якої розглядаючи поліцію саме як соціальний, а не тільки правоохоронний орган, слід безпосередньо «виходити» на дві важливі проблеми: по-перше, на проблему оцінки ефекти-

¹ Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII // Відом. Верх. Ради України. — 1993. — № 35. — Ст. 358.

вності поліцейської діяльності; по-друге, на проблему професіоналізму поліцейського персоналу як основи ефективної поліцейської діяльності¹. Отже, сам факт запровадження терміну «поліцейські послуги» для характеристики завдань Національної поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду правоохоронного органу — трансформувати його функції з контрольно-репресивних на сервісні².

Отже, з цього виходить, що в нашій державі у 2015 році було створено поліцію саме за моделлю розвинених демократичних держав, відповідно до якої такий центральний орган державної влади розуміється в якості суспільного інституту, що надає спеціальні послуги населенню. І для оптимізації надання цих послуг поліція була створена у вигляді цілісного системного органу, який (відповідно до ст. 13 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII) складають центральні органи управління поліцією та територіальні органи поліції. Так, на сьогоднішній день в складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція — структурний підрозділ, що повноважний протидіяти злочинності, захищати права та свободи, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань (цей підрозділ охоплює, зокрема: а) Департамент карного розшуку, що надає поліцейські послуги у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також: виявляє та розкриває кримінальні правопорушення (у тому числі на транспорті); розшукує осіб, які вчинили кримінальні правопорушення; документує протиправну діяльність учасників та членів організованих груп та злочинних орга-

¹ Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. к.ю.н.м: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. О. Січкач. — Ірпінь, 2007. — С. 8.

² Котенський А. Чого чекати від нової поліції? [Електрон. ресурс] / А. Котенський // Львівський портал. — 2015. — Режим доступу: <http://portal.lviv.ua/news/2015/07/03/chogo-chekati-vid-novoyi-politsiyi>.

нізацій¹; б) Департамент боротьби з кіберзлочинністю (кіберполіція), що реалізує державну політику у сфері протидії кіберзлочинності, протидії кіберзлочинам, зокрема, у сфері використання платіжних систем, електронної комерції та господарської діяльності, а також інтелектуальної власності та інформаційної безпеки; в) Департамент боротьби з наркозлочинністю, що забезпечує ефективну боротьбу зі злочинами у сфері обігу наркотичних речовин та організовує роботу із попередження наркотичної залежності); 2) патрульна поліція – структурний підрозділ, що займається підтриманням публічного порядку, а також забезпеченням безпеки на вулицях міст та на дорогах; 3) органи досудового розслідування – структурний підрозділ, що займається збиранням, оцінкою, перевіркою та використанням доказів з метою попередження, запобігання кримінальним правопорушенням, а також розслідування кримінальних проваджень, установлення об'єктивної істини, забезпечення правильного застосування закону; 4) поліція охорони – структурний підрозділ, що забезпечує охорону об'єктів усіх форм власності, а також особисту безпеку громадян; 5) спеціальна поліція – спеціальні батальйони, що створюються МВС України з санкції Уряду України для забезпечення громадського порядку на об'єктах, а також територіях, що мають особливе значення або ж постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи; 6) поліція особливого призначення (Корпус оперативно-раптової дії – КОРД) є структурним підрозділом, що функціонує з метою вирішення надзвичайних ситуацій, рівень яких є настільки високим і складним, що може перевищити можливості сил оперативного реагування чи оперативно-розшукових підрозділів, зокрема: звільнення заручників; забезпечення параметрів безпеки проти снайперів під час візитів державних осіб; порятунок поліцейських і цивільних, які потрапили під обстріл; участь у контртерористичних операціях; забезпе-

¹ Про затвердження Положення про Департамент карного розшуку Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 14.11.2015 р. № 90 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

чення підтримки при рейдах проти злочинності, арештах за рішенням суду, обшуках підозрюваних; стабілізація небезпечних ситуацій при зіткненні зі злочинцями тощо¹.

Разом з тим, слід констатувати відсутність визначення повноважень і чіткої структури підрозділів поліції у чинному законодавстві (фактично, інформація про правосуб'єктність більшості структурних підрозділів поліції міститься в ненормативних документах), що є порушенням принципу законності. Саме тому слід погодитись із Я. В. Синяк та І. В. Кріцак, які з цього приводу зауважують, що без опису повноважень цих структурних одиниць не зрозуміло, чим вони будуть займатися². Загострюється ця проблема також у питанні взаємодії та порядку налагодження взаємодії поліцейських підрозділів з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ. Варто наголосити на тому, що важливим показником ефективності виконання органами внутрішніх справ покладених на них обов'язків є наявність дієвого механізму взаємодії органів та підрозділів, що входять до їх структури. Дії усіх органів та підрозділів повинні бути узгоджені за своєю метою, місцем та терміном проведення відповідно до компетенції кожного суб'єкта, позаяк «конструктивно налагоджена взаємодія суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави як невід'ємна функція процесу управління є необхідною передумовою забезпечення правопорядку в державі та її окремих регіонах»³. Актуальність цього питання важко недооцінити, враховуючи те, що АР Крим та м. Севастополь з 7 березня 2014 року є тимчасово окупованою територією, а

¹ Структура апарату Національної поліції України [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1795723>; Структура Національної поліції [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://nationalpolice.com.ua/>; Завдання КОРД [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://nationalpolice.com.ua/KORD/>.

² Синяк Я. В. Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади / Я. В. Синяк, І. В. Кріцак. // Національна поліція України: пробл. становлення та перспект. розвитку : зб. матеріалів наук.-практ. конф. курсантів та студ. (м. Харків, 10 груд. 2015 р.). — 2015. — С. 147.

³ Законодавчі пропозиції щодо реформування органів внутрішніх справ України (Проект закону України «Про національну поліцію», підготовлений ДКЗ МВС України 24.12.2014) // Акт. пробл. адмін.-прав. забезп. діяльн. ОВС України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2015 р.). — 2015. — С. 23.

на окремих територіях Донецької та Луганської областей, починаючи з 14 квітня 2014 року, ще триває антитерористична операція.

Попри суттєві законодавчі прогалини в питаннях регламентації структури НПУ та правосуб'єктності її структурних підрозділів, їх взаємовідносин із іншими органами та підрозділами внутрішніх справ, опираючись на положення чинного законодавства, можна конкретизувати місце Національної поліції України як системно цілісного органу влади у системі центральних органів виконавчої влади у сенсі ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI¹ та положень Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року № 1572/99².

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII та п. 1 Положення «Про Національну поліцію», діяльність поліції повинна спрямовуватись та координуватись КМУ через Міністра внутрішніх справ України. Відповідні законодавчі зміни були також відображені і в «Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України», що затверджена урядовою постановою «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442³.

Однак, однозначно оцінити таку систематизацію наразі неможливо, що прямо відображається і на встановленні місця НПУ в системі центральних органів виконавчої влади. Зокрема, в першу чергу слід звернути увагу на те, що п. 6 прикінцевих і перехідних положень Закону Украї-

¹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верх. Ради України. — 2011. — № 38. — Ст. 385.

² Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 50. — С. 8.

³ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 10.09.2014 р. № 442 // Офіц. вісн. України. — 2014. — № 74. — Ст. 57; Про утворення Національної поліції України : Постанова КМУ від 02.09.2015 р. № 641 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 72. — Ст. 2363.

ни від 2 липня 2015 року № 580-VIII доповнюється ст. 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI¹, внаслідок чого Державна судова адміністрація України (за погодженням з МВС) повноважна утворювати підрозділи відомчої воєнізованої охорони (а також затверджувати положення цих підрозділів й здійснювати контроль їх діяльності), працівники яких під час виконання службових обов'язків мають право користуватися вогнепальною зброєю та спеціальними засобами. Разом із тим, в ч.ч. 1 та 2 ст. 148 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та п. 1 Положення «Про Державну судову адміністрацію України»² встановлюється, що ДСА України «є органом у системі судової влади, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом», а також є підзвітним органом з'їзду суддів України (у період між з'їздами суддів – Раді суддів України). Вже 2 жовтня 2015 року Рада суддів України внесла зміни³ до вказаного положення, відповідно до яких ДСА України отримала право розробляти та затверджувати (за погодженням з МВС України) положення про відомчу воєнізовану охорону та здійснювати контроль за діяльністю її підрозділів. Відтак, утворення при судовій владі відомчої воєнізованої охорони, на нашу думку, не лише вносить плутанину в розуміння місця НПУ у системі органів влади України, але й відверто суперечить принципу конституційного розподілу влади в державі. Разом із тим, вирішення цього питання можливе шляхом запозичення досвіду Великої Британії: «У Великобританії до 90 % охоронців у судах не мають зброї та зараховані до штату суду, але коли є ризик позаштатної ситуації, тоді до підтримання право-

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відом. Верх. Ради України. — 2010. — № 41–42, № 43, № 44–45. — Ст. 529.

² Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України : Рішення Ради суддів України від 22.10.2010 р. № 12 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

³ Про затвердження змін до Положення про Державну судову адміністрацію України : Рішення Ради суддів України від 02.10.2015 р. № 102 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

порядку в суді залучаються воєнізовані підрозділи поліції, що урегульовано спеціальним договором між судами та поліцією»¹.

Додаткову проблему визначення місця НПУ в системі органів виконавчої влади складає той факт, що, зважаючи на п. 20 ст. 23 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, поліція уповноважується надавати окремі поліцейські послуги на договірних засадах, а саме щодо «охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності». На підставі вказаної норми закону можна дійти висновку, що цей орган влади також має риси суб'єкта господарювання, що займається підприємницькою діяльністю у сенсі господарського законодавства нашої держави.

Поряд із цим, не можна говорити й про організаційно-правове відокремлення НПУ в самостійну структуру виконавчої влади, так само як і про її незалежність. Хибне уявлення про таке можуть сформуувати законодавчі та підзаконні положення про: відносну незалежність поліції; специфічну цілісну структуру цього органу влади; універсалізацію функцій поліції, незважаючи на їх фактичне зменшення в обсязі та виключення їх мілітарного характеру. Зокрема, виходячи із ст.ст. 14 та 21 Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII, можна дійти висновку, що керівник поліції є незалежною особою, що одноосібно керує довіреною їй структурою (окрім питань затвердження структури центрального органу управління поліції та кошторису). Однак, аналізуючи вказаний закон, доходимо висновку, що законодавцем було надано поліції виключно системну цілісність в умовах визначеної децентралізації поліції. При цьому, така умовна децентралізація виражається у повноваженнях та відносній самостійності Керівника поліції та адміністративному впливі, який здійснює КМУ (як безпосередньо, так і через МВС). Зокрема, Голова Національної поліції України, як вже зазначалось, очолює цей орган влади та здійснює керівництво її діяльністю,

¹ Обговорено створення підрозділу відомчої воєнізованої охорони Державної судової адміністрації України // ДСА України [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://dsa.court.gov.ua/dsa/193088/>.

представляє НПУ у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами. Поряд із тим, відповідно до п. 10 Положення «Про Національну поліцію», Голову НПУ призначає на посаду та звільняє з посади Уряд України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Окрім того, КМУ також:

- 1) визначає граничну чисельність поліцейських, державних службовців та працівників Національної поліції (крім поліції охорони);
- 2) утворює, ліквідує та реорганізовує (за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції) територіальні органи поліції;
- 3) затверджує порядок грошового забезпечення поліцейських, зарахованих у розпорядження;
- 4) визначає норми та порядок виплати грошового забезпечення поліцейським, які тимчасово проходять службу за межами України;
- 5) визначає порядок обчислення вислуги років у поліції;
- 6) затверджує зразки предметів однострою поліцейських;
- 7) визначає порядок оцінки рівня довіри населення до поліції, що проводиться незалежними соціологічними службами.

Більш того, зважаючи на те, що діяльність (в першу чергу управлінська діяльність) НПУ спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України, можна стверджувати, що вертикаль цього центрального органу влади фактично очолює вказаний міністр, а за рахунок появи посади Голови поліції і його заступників (заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ) відбулось фактичне збільшення (у кількісному значенні) керівного складу МВС України.

Відтак, широта координаційних повноважень МВС фактично нівелює самостійність НПУ. Так, зважаючи на правовий зміст ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, підп. 1 п. 3 Положення «Про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року № 878¹ та ст. 16 та

¹ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 878 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 89. — Ст. 2972.

ряду інших положень Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, доходимо висновку, що МВС України (в рамках координації управлінської діяльності НПУ) виконує таку роль:

1. Забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг, та контролює її реалізацію поліцією. Так, якщо Національна поліція є органом, що реалізує політику держави за вказаним напрямком, то МВС є тим органом, що забезпечує формування такої державної політики, хоча механізми забезпечення цієї політики (через контроль) законодавчо не регламентовані, в результаті чого, як зазначають фахівці, під виглядом контролю за реалізацію поліцією вказаних повноважень МВС може «підвести, що завгодно, в тому числі переведення поліції під ручне керування міністром»¹.

Зокрема, координація забезпечення поліцією формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку Міністром МВС України полягає у здійсненні контролю, головним чином, за виконанням державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку (проекти цих програм розробляє МВС України), у зв'язку із чим він: а) проводить моніторинг стану публічної безпеки та правопорядку в державі; б) вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність реалізації поліцією державної політики у відповідних сферах. В свою чергу, щодо забезпечення поліцією охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, то координація такої діяльності поліції Міністром МВС України полягає у здійсненні контролю за наданням поліцією поліцейських послуг у вказаній сфері. Зазначений контроль реалізується, зокрема, за такими показниками: а) наявність упередженості та дотримання законності поліцією у цій сфері (наприклад, в ході контролю визначається, чи охоро-

¹ Вішталюк Я. Поліція: порушення закону і старі стандарти [Електрон. ресурс] / Я. Вішталюк // iPress.ua. — 2015. — Режим доступу: http://ipress.ua/articles/nova_politsiya_porushennya_zakonu_i_stari_standarty_130596.html.

няє поліція права і свободи усіх людей, що перебувають на території України, або ж дискримінує окремі групи людей за ознаками раси, національності, громадянства, релігії, ідеології, переконань, мови, статі тощо); б) відсутність гуманного ставлення та поваги гідності людей, з якими мала прямий чи опосередкований контакт поліція; в) безпідставне використання поліцією заходів фізичного впливу, а також спеціальних засобів та вогнепальної зброї; г) наявність факту неправомірного розголошення поліцією відомостей про особисте життя людини, що принижують її честь і гідність; д) нехтування правом на захист та іншими процесуальними правами затриманих і взятих під варту осіб; е) нехтування обов'язками щодо створення умов для реалізації прав людини, а також охорони і захисту людини від правопорушень тощо. З приводу ж контролю за наданням поліцією поліцейських послуг, то в цьому аспекті варто припустити, що такий полягає, серед іншого, в оцінці участі поліції у: програмах соціальної адаптації соціально незахищених верств населення міста, осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; програмах профілактики бездоглядності та правопорушень серед дітей, правового виховання молоді, роботи з проблемними сім'ями; а також корекційних програмах осіб, які вчинили насильство в сім'ї тощо.

2. Забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені поліцією та МВС України проекти законів, урядових актів з питань діяльності поліції. Таким чином, МВС в рамках своєї координаційної діяльності займається оптимізацією нормативного регулювання законодавства про Нацполіцію, а також є «посередником» в законопроектній діяльності НПУ. При цьому, слід зауважити, що на сьогодні міністерством розроблено та винесено низку важливих нормативно-правових актів, які деталізують та вдосконалюють законодавство про поліцію, головним чином, накази МВС «Про затвердження Порядку складання Присяги пра-

цівниками Національної поліції»¹, «Про організацію видачі спеціальних жетонів поліцейським»², «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події»³, «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції»⁴, «Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності»⁵, «Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в АР Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві»⁶, «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів»⁷, «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному

¹ Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції : наказ МВС України від 09.11.2015 р. № 1453 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 99. — Ст. 3407.

² Про організацію видачі спеціальних жетонів поліцейським : наказ МВС України від 23.12.2015 р. № 1614 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 10. — Ст. 459.

³ Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1377 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 99. — Ст. 3406.

⁴ Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 99. — Ст. 3405.

⁵ Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : наказ МВС України від 10.12.2015 р. № 1560 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 6. — Ст. 319.

⁶ Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві : наказ МВС України від 22.01.2016 р. № 39 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 16. — Ст. 668.

⁷ Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 1. — Ст. 34.

режимі»¹, «Про затвердження Положення про контроль за станом технічного захисту інформації в органах і підрозділах Національної поліції України»², «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України»³, «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських»⁴, «Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України»⁵ тощо.

3. Затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи. МВС України в процесі координації діяльності поліції наділене широкими повноваженнями щодо визначення стратегії та характеру функціонування НПУ, що є законодавчим відображенням прямої підпорядкованості поліції міністерству, якому цей орган виконавчої влади підпорядковується фактично в якості умовно децентралізованого департаменту.

4. Забезпечує виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року № 1906-IV⁶, міністерства

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 88. — Ст. 2964.

² Про затвердження Положення про контроль за станом технічного захисту інформації в органах і підрозділах Національної поліції України : наказ МВС України від 29.02.2016 р. № 139 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 27. — Ст. 1081.

³ Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : наказ МВС України від 26.01.2016 р. № 50 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 22. — Ст. 861.

⁴ Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських : наказ МВС України від 25.12.2015 р. № 1631 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 6. — Ст. 320.

⁵ Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України : наказ МВС України від 09.02.2016 р. № 90 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 22. — Ст. 864.

⁶ Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відом. Верх. Ради України. — 2004. — № 50. — Ст. 540.

та, зокрема, інші центральні органи виконавчої влади, до відання яких віднесені питання, що регулюються міжнародними договорами України, забезпечують дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України, стежать за здійсненням прав, які випливають з таких договорів для України, і за виконанням іншими сторонами міжнародних договорів України їхніх зобов'язань. Разом із тим, виконання таких міжнародно-правових актів, що належать до сфер діяльності поліції, забезпечує не НПУ, а МВС України в процесі координаційної діяльності.

5. Забезпечує ведення та використання баз (банків) даних, визначає порядок обміну інформацією між МВС України, поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України.

6. Приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є МВС України, для забезпечення їх ефективного та цільового використання.

7. Виконує ряд інших обов'язків відповідно до чинного законодавства України. На нашу думку, ці обов'язки можна умовно розділити на такі дві основні групи:

1) обов'язки МВС, що забезпечують управлінську діяльність поліції. Такими, наприклад, є: організація роботи з підготовки та професійного навчання поліцейських; організація та здійснення відбору, підготовка та навчання кандидатів для направлення до складу національного контингенту та національного персоналу з числа поліцейських НПУ тощо;

2) обов'язки МВС, що позбавляють поліцію самостійності в своїй діяльності. До таких повноважень слід віднести: призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника та заступників керівника поліції; затвердження вимог щодо рівня фізичної підготовки для поліцейських та кандидатів, які вступають на службу в поліції тощо.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, слід зауважити, що національне законодавство про поліцію містить низку суперечностей та прогалин (не містить: повноважень структурних підрозділів поліції; механізми міні-

стерського контролю за реалізацією поліцією своїх повноважень тощо), що прямо відображається на зрозумілості відповідних правових норм та зумовлює проблеми визначення місця Національної поліції у системі центральних органів виконавчої влади. При цьому, слід наголосити, що попри уявлення про поліцію як про центральний орган влади, що є в організаційно-правовому аспекті відокремленим в самостійну структуру виконавчої влади чи є в повній мірі незалежним, в системі органів виконавчої влади поліція є органом влади, якому надано системну цілісність в умовах тенденції щодо децентралізації цього органу влади, що виражається у повноваженнях та відносній самостійності як керівника поліції, так і самої Нацполіції, на яких здійснює адміністративний вплив КМУ (як безпосередньо, так і через МВС). Такий вплив в основному забезпечується через координаційні дії МВС України, які полягають у комплексі управлінських дій щодо: забезпечення формування державної політики у відповідних сферах, а також нормативно-правового регулювання діяльності НПУ; формування стратегії та програми діяльності поліції тощо.

1.2. ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ ТА ФОРМИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Протягом останніх десятиліть Україна на високому рівні декларувала курс на утвердження демократичного стилю управлінської діяльності. Але ряд суб'єктивних та об'єктивних (брак досвіду та усталених традицій демократичного управління) чинників «призвели часом до хибного розуміння самої суті демократичного управління та його застосування на практиці»¹. Після подій Євромайдану (Революції Гідності) вся система державного управління в нашій державі почала активно перебудовуватись. Саме тому така система на сьогодні знаходиться на етапі радикально-

¹ Дармограй О. Основні види стилів державно-управлінської діяльності / О. Дармограй // Вісн. Нац. акад. держ. управл. при Презид. України : Наук. журн. — 2013. — № 1. — С. 261.

го реформування, модернізації принципів, правил та процедур регулювання державно-управлінської діяльності. Це, як зазначають фахівці, передбачає зміни в діяльності органів влади, враховуючи також імплементацію сучасних європейських принципів публічного управління відповідно до концепту «good governance». Адже сучасні європейські принципи публічного управління як загально визнані демократичні цінності європейської цивілізації слугують орієнтиром проведення державно-правових реформ, детермінують сутність модернізації державного управління саме в політико-адміністративному розумінні шляхом формування інноваційних механізмів регулювання в системі державного управління¹.

Слід наголосити, що система будь-яких органів публічного управління в цивілізованих державах світу створюється саме як інструмент реалізації мети і завдань щодо суспільних процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільної життєдіяльності; враховуючи конкретну мету, розробляються, приймаються і реалізуються конкретні правові норми². При цьому, і мета, і завдання державно-управлінської діяльності загалом повинні відображати запити громадян³, інакше, якщо мета та завдання управлінської діяльності органу влади буде нав'язуватись суспільству, то таке в більшості випадків вже буде означати лише те, що в державі утвердився чи утверджується авторитаризм.

Загалом, розглядаючи завдання управлінської діяльності Національної поліції нашої держави, варто зауважити, що такі в більшій своїй частині пов'язані із досягненням поліцією результатів та мети своєї діяльності, яка, відповідно до Європейського кодексу поліцейської

¹ Баштанник А. Трансформація механізмів регулювання діяльності органів влади в контексті європейських принципів публічного управління / А. Баштанник // *Legea și viața*. — 2015. — Sept. — С. 41.

² Там само — С. 43.

³ Дармограй О. Основні види стилів державно-управлінської діяльності / О. Дармограй // *Вісн. Нац. акад. держ. управл. при Презид. України* : Наук. журн. — 2013. — № 1. — С. 263.

етики¹, полягає у: забезпеченні громадського спокою, дотриманні закону та порядку у суспільстві; захисті та дотриманні основних прав і свобод людини; попередженні злочинності та боротьбі з нею; наданні допомоги та послуг населенню. При цьому, слід відмітити, що завдання управлінської діяльності поліції не лише полягають у забезпеченні дотримання вимог, які законодавцем було висунуто до діяльності цього центрального органу виконавчої влади, але й в тому, щоб функціонування Нацполіції постійно відповідало таким законодавчим вимогам.

Відтак, завданням поліції є реалізація власних повноважень із дотриманням принципів: законності; поваги до прав і свобод людини й громадян та їхньої гідності; публічності; централізму в організації та управлінні; співпраці з громадянами та громадськістю. Конкретизуючи таке загальне завдання поліції, доходимо висновку, що основними завданнями управлінської діяльності НПУ є реалізація, в порядку та межах, передбачених законодавством, державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку².

Що стосується функцій управлінської діяльності Національної поліції України, то слід зауважити, що такі функції являють собою складну категорію та є похідними від завдань та мети органу влади³, позаяк функція управління є відокремленим однорідним видом діяльності, спрямованим на досягнення цілей органу влади, що характеризується однорідністю цілей, дій або об'єкта їх застосування⁴.

¹ European Code of Policie Ethics : Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code,19.09.2001. — Geneva : Geneva Centre for the DCAF, 2009. — 44 p.

² Салманова Е. Ю. Основные задачи и функции управленческой деятельности Национальной полиции Украины / Е. Ю. Салманова // Право и Политика. — 2016. — №1. — С. 44-49. Киргизия.

³ Баштанник А. Трансформация механизмов регулирования деятельности органов власти в контексте европейских принципов публичного управления / А. Баштанник // Legea și viața. — 2015. — Sept. — С. 43.

⁴ Куроедова Е. О. Handbook по дисциплине «Психология управления» / Е. О. Куроедова — М., 2011. — С. 10.

Відтак, слід погодитись з тим, що взаємозв'язок та взаємопроникнення таких функцій утворюють багатогранну структуру управлінської діяльності¹, позаяк і самі функції управління є окремими періодами (стадіями), напрямками управлінської діяльності, пов'язаними між собою єдиною кінцевою метою, заради досягнення якої й здійснюється процес управління².

Таким чином, під функціями управління в НПУ слід розуміти основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюються в поліції посадовими особами та реалізуються в управлінському процесі цього органу влади через визначені законодавством про поліцію процедури.

В управлінській діяльності Національної поліції застосовуються такі функції управлінської діяльності:

1) функція планування. За загальним правилом, така функція є функцією, з якої розпочинається будь-який управлінський процес. Ця функція передбачає цілепокладання (визначення цілей є найважливішим етапом в циклі процесу управління, позаяк всі інші функції та дії спрямовані тільки на забезпечення досягнення визначених цілей, тому цілі не можуть бути «ні завищеними, бо тоді вони не зможуть бути досягнутими у повному обсязі, ні заниженими, бо тоді відбувається штучне гальмування розвитку об'єкта управління»), програмування (розробку планів, програм) та проектування (прив'язку ресурсів до планів, програм)³. При цьому, мета функції планування (такою метою виступає необхідність створити узгоджену структуру дій, сфокусованих на бажаних цілях, зокрема: усунути негативний ефект невизначеності та змін; зосередити увагу на головних завданнях; домогтись економічного функціо-

¹ Форзун Е. А. Эффективность муниципальной управленческой деятельности / Е. А. Форзун // Концепт. — 2015. — Спецвып. № 03. — С. 36.

² Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. — Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. — С. 16–17.

³ Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова; за заг. ред. Л. М. Усаченко. — Київ : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. — С. 30, 31.

нування та полегшити контроль¹⁾ буде досягнута за умови дотримання спеціальних вимог, які до нього пред'являються, а саме: а) наступність планів за діями, завданнями, засобами та строками їх реалізації; б) планування повинно охоплювати як поточні, так і перспективні питання діяльності; в) напруженість планів забезпечується визначенням оптимального обсягу роботи органу (підрозділу), усебічним врахуванням наявних сил, засобів та часу; г) стабільність (постійність) планів; д) гнучкість (конкретна обстановка вимагає змінити план або розподіл ресурсів)²⁾.

Слід зауважити, що функція планування займає важливе місце в управлінській діяльності Нацполіції, що відображено також в законодавстві про поліцію. Так, відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, підп. 7 п. 5 та підп. 5 п. 11 Положення «Про Національну поліцію», на Голову НПУ покладається обов'язок розробляти плани роботи Нацполіції, які потім він повинен подавати на затвердження Міністрові внутрішніх справ (при цьому, враховується правило, відповідно до якого планування службової діяльності органів і підрозділів поліції з метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад), а уповноважені на те структурні одиниці НПУ з метою організації діяльності поліції повинні здійснювати планово-фінансову роботу в центральному органі управління Національної поліції, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління.

Починаючи з перших місяців своєї діяльності, Нацполіцією було розроблено низку планів заходів з метою організації своєї діяльності. Зокрема, в Плані заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвит-

¹ Ортинський В. Л. Основи управління в органах внутрішніх справ України (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади) : наочн. посіб. / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. — Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2007. — С. 61.

² Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами ДПС України : навч. посіб. / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, Л. В. Цимбал. — Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. — С. 180.

ку громадянського суспільства в Україні на 2016 рік¹ передбачаються: забезпечення у межах компетенції функціонування офіційного веб-сайта НПУ; надання відповідей на запити на інформацію; проведення засідань за круглим столом, брифінгів та прес-конференцій, інших публічних заходів; ужиття необхідних заходів щодо розповсюдження систем термінового виклику поліції в громадських місцях, що підключені на ПЦС органів поліції охорони; організація, у межах компетенції, консультацій з інститутами громадянського суспільства, особливо під час прийняття рішень, пов'язаних з питаннями державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина;

2) функція організації. Після того, як в управлінському процесі було сплановано певні управлінські дії, розпочинається організація такої діяльності, що передбачає «матеріалізацію програм і планів, тобто їх закріплення за певними організаційними структурами, структурними підрозділами та персоналом і початок реалізації»². В свою чергу, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та Л. Ю. Гордієнко зазначають, що функція організації в першу чергу передбачає роботу з людьми – державними службовцями (їх підбір, навчання, створення системи мотивації, розвиток персоналу); організацію інформаційно-комунікаційних зв'язків, забезпечення інформаційною і комунікаційною технікою, формування (організацію) інформаційних систем і мереж; організацію бюджетування функцій і завдань³.

¹ Про затвердження плану заходів Національної поліції України щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 29.01.2016 р. № 81 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rv.npu.gov.ua/>.

² Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова; за заг. ред. Л. М. Усаченко. — Київ : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. — С. 31.

³ Мельник А. Ф. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. — Київ : Знання-Прес, 2003. — С. 268.

Таким чином, доходимо висновку, що така функція управлінської діяльності Нацполіції як функція організації розкривається у наступному:

а) у формуванні керуючої та керованої системи управлінської діяльності поліції, зокрема: подання Міністру внутрішніх справ пропозицій щодо утворення, ліквідації та реорганізації Урядом територіальних органів поліції; покладання на структурні підрозділи функцій для забезпечення діяльності керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань; утворення у системі поліції науково-дослідних установ та установ забезпечення для оптимізації реалізації поліцією завдань тощо;

б) в забезпеченні упорядкованості цих систем за допомогою створення відповідної структури та регулювання усіх процесів, що в ній відбуваються, серед іншого: посадові особи органів (закладів, установ) поліції відповідно до номенклатури посад, яку затверджує МВС України, призначають на посади поліцейських (у разі проведення конкурсу – також відповідно до результатів конкурсу, який відбувається у відповідності до вимог законодавства про поліцію); організація професійного навчання поліцейських та первинної професійної підготовки поліцейських; застосування до поліцейських заохочень відповідно до Дисциплінарного статуту Національної поліції; здійснення інформаційно-аналітичної діяльності для реалізації своїх повноважень (зокрема, поліція здійснює інформаційно-пошукову, інформаційно-аналітичну роботу, а також інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями); затвердження штатного розкладу (штату) та кошторису територіальних органів поліції тощо;

3) функція координації. Координація є центральною функцією процесу управління поліції, що забезпечує, по-перше, його безперервність та безперервність, по-друге, оперативність управлінської діяльності цього органу влади, по-третє, взаємозв'язок всіх функцій управління поліції. При цьому, головним завданням координації є досягнення узгодженості в роботі всіх ланок системи шляхом встанов-

лення раціональних зв'язків (комунікацій), збереження, підтримання та вдосконалення встановленого режиму роботи, обміну інформацією між ланками системи¹.

Таким чином, функція координації в НПУ здійснюється за рахунок таких дій:

а) проведення нарад. Право на скликання нарад поліцією для виконання покладених на неї завдань передбачено підп. 4 п. 6 Положення «Про Національну поліцію». Слід зауважити, що з моменту початку своєї діяльності поліція активно здійснює функцію координації шляхом проведення нарад на різних рівнях та етапах управління з приводу поточної діяльності (зокрема, з питань: аналізу результатів роботи за певний період²; підведення підсумків проведених комплексних заходів щодо профілактики правопорушень серед осіб, засуджених до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі³) та спеціальних питань діяльності (наприклад, щодо аналізу роботи громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону⁴);

б) ділове спілкування між керівниками та керівництвом з підлеглими з дотриманням принципу субординації;

в) узгодження робочих планів, внесення до них необхідних корективів;

г) організація роботи між виконавцями;

¹ Куроедова Е.О. Handbook по дисциплине «Психология управления». — С. 11; Ходаков В. Е. О развитии основ теории координации сложных систем / В. Е. Ходаков, Н. А. Соколова, Д. Л. Кирийчук // Пробл. информ. технолог. — 2014. — № 2 (16). — С. 15.

² Районний відділ поліції провів робочу нараду по результатам роботи в 2015 році [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://kprda.gov.ua/?p=29401>.

³ Гевко П. Відбулася спільна нарада правоохоронних органів Монастирського району, 22.02.2016 р. / П. Гевко. — [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/ter/uk/publish/printable_article/95521.

⁴ Відбулася нарада щодо аналізу роботи громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, 23.12.2015 р. / Дубровицька РДА [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dubrda.gov.ua/2313-vdbulasya-narada-schodanalzu-roboti-gromadskih-formuvan-z-ohoroni-gromadskogo-poryadku-derzhavnogo-kordonu.html>; В державній адміністрації проведено нараду щодо актуальних питань охорони громадського порядку і державного кордону, 28.12.2015 р. / Тячівська РДА [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.tyachiv-rda.gov.ua/index.php/zahodi/3635-2015-12-30-06-24-17.html>.

4) функція контролю та аналізу. В широкому сенсі контроль полягає в тому, щоб перевіряти, чи все виконується відповідно з встановленими планами, розробленими інструкціями, встановленими принципами¹. Сутність функції контролю розкриваються в його завданнях, до яких в доктрині права відносять: забезпечення неухильного виконання законів і нормативних актів, які регламентують діяльність державних органів та інших об'єктів управління; вчасне та якісне виконання прийнятих рішень; підвищення виконавської дисципліни, почуття відповідальності за допущену справу; своєчасне вжиття заходів для усунення виявлених у процесі контролю недоліків; здійснення правильного підбору і розстановки кадрів, своєчасне застереження від помилок; надання необхідної допомоги підлеглим апаратам і їх працівникам². Відтак, дана функція забезпечує впорядковану, а також ефективну взаємодію її елементів за допомогою нормативного (у тому числі правового) регулювання. Саме тому функція контролю реалізується на всіх рівнях управління³. На цій підставі в Національній поліції України контроль реалізується в трьох основних видах (попередній, поточний, заключний), що охоплюють усі типові елементи контролю (встановлення стандартів – вимірюваних цілей; моніторинг – відслідковування отриманих результатів; коригування планів та дій за умов, що результати суттєво відрізняються від стандартів, – зворотний зв'язок)⁴.

З функцією контролю тісно пов'язана функція аналізу, яку в рамках нашого дослідження слід розглядати в не-

¹ Овчарова Р. В. Психология менеджмента: учеб. пособие (мультимед. сопровожд. курса в схемах и коммент.) / Р. В. Овчарова. — Курган : Изд-во Курганского гос. ун-та, 2005. — С. 23.

² Ортинский В. Л. Основы управления в органах внутренних дел Украины (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади) : наочн. посіб. / В. Л. Ортинский, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. — Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2007. — С. 107.

³ Форзун Е. А. Эффективность муниципальной управленческой деятельности / Е. А. Форзун // Концепт. — 2015. — Спецвып. № 03. — С. 38.

⁴ Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова; за заг. ред. Л. М. Усаченко. — Київ : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. — С. 50.

розривному зв'язку. Така позиція пояснюється тим, що функція аналізу полягає у вивченні та виробленні висновків зібраних (в тому числі і під час здійснення контролю, зокрема, в результаті: безпосереднього ознайомлення з діяльністю територіальних органів поліції; заслуховування керівників територіальних органів поліції та виконавців планів; вивчення відповідних документів та інформаційних матеріалів, що стосуються предмету контролю, незалежно від рівня відкритості інформації) та оброблених інформаційних даних, які підлягають оцінці, на підставі чого може видозмінюватись контроль¹. Таким чином, доходимо висновку, що у аналізі реалізації НПУ функцій управлінської діяльності важливим є саме процес оцінки відповідних показників, з урахуванням планових завдань, що були покладені на поліцію. Зважаючи на те, що на рівні законодавства комплексної методології оцінювання реалізації поліцією управлінських функцій (й управлінської діяльності загалом) ще не вироблено, припускаємо, що на практиці таке оцінювання буде відбуватись (із врахуванням думки Міністра внутрішніх справ, керівників виконавчих органів державної влади відповідного рівня, а також органів місцевого самоврядування) в подальшому за наступними критеріями:

а) рівень взаємодії з територіальними органами виконавчої влади, а саме: наявність міжвідомчих угод та/або планів з питань регулювання сфер, що підконтрольні поліції та пов'язані з діяльністю відповідних органів влади; рішення спільними зусиллями міжвідомчих проблем у зазначеній сфері². Позитивною буде оцінка діяльності поліції у тому випадку, якщо: між поліцією й відповідними органами влади були узгоджені, затверджені відповідні плани спільних заходів, і такі документи визнані необхідними, актуальними, такими, що мають конкретний харак-

¹ Салманова О. Ю. Поняття, види та особливості функцій управління освітньою діяльністю / О. Ю. Салманова // Науч. труды Нац. ун-та «Одесская юридическая академия». — 2015. — Том 16. — С. 56–64.

² Салманова О. Ю. Сприяння громадськості у здійсненні функцій органами і установами юстиції / О. Ю. Салманова // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Зб. наук. праць. № 28 — Луганськ, СПД Резніков В. С., 2013. — С. 446–454.

тер; поліцією та відповідним органом влади були проведені спільні заходи, які є виправданими, мають конкретні результати (такі результати можна назвати позитивними або негативними, проте, з об'єктивних причин, що не залежали від дій поліції), за умови, що такі заходи реалізовувались із застосуванням різних виправданих форм взаємодії. І, відповідно, негативною буде оцінка, якщо питання взаємодії поліції з відповідним органом влади були не регламентовані, якщо така взаємодія була визнана нагальною, зокрема, для оптимізації виконання поліцією своїх управлінських функцій (або ж тоді, коли мала місце взаємодія, яка була невиправданою); спільні заходи не проводилися, хоча їх проведення було необхідним (чи такі заходи проводились суто формально);

б) координація діяльності територіального органу поліції на відповідній підконтрольній території (в АР Крим, в області, в містах Києві та Севастополі, в районах, в містах чи в районах у містах), головним чином: організація взаємодії територіальних органів на відповідній території; організація навчально-методичних заходів. Позитивна оцінка управлінської діяльності поліції в цьому випадку буде заснована на наступному: територіальним органом поліції регулярно (якщо в такій «регулярності» буде реальна необхідність) проводяться спільні наради, встановлені робочі контакти між керівниками і співробітниками на різних рівнях, проводиться скоординована робота з питань, які об'єктивно вимагають участі декількох територіальних органів; налагоджено регулярний обмін інформацією; навчально-методичні заходи проводяться на плановій основі та, як наслідок, здійснюють позитивний вплив на оптимізацію та підвищення ефективності діяльності поліції на відповідній території нашої держави. Відповідно, негативна оцінка управлінської діяльності поліції буде базуватися на таких показниках як: з вини територіального органу поліції не проводилися спільні заходи, коли вони були дійсно необхідними (або ж проводилися, хоча їх проведення не було виправдано), а робочі контакти між керівниками територіальних органів та працівниками на різних рівнях носять переважно фрагментарний характер; рішення, що

приймаються в рамках координації, є формальними; не на належному рівні налагоджена координація роботи з питань, що вимагають участі декількох територіальних органів; не діють на належному рівні канали обміну інформацією (або такий обмін носить епізодичний характер); навчально-методичні заходи не проводяться (або проводяться, але носять суто формальний характер, або тематика таких заходів не відповідає актуальності проблем, які мають місце на відповідній території)¹;

в) якість інформаційного забезпечення, а саме: ступінь відповідності інформаційного забезпечення конкретній оперативно-службовій обстановці, а також результатам діяльності поліції; робота здійснюється в умовах, в яких орган є відкритим для надходження необхідної інформації з усіх можливих джерел інформації. Позитивної оцінки заслуговують управлінські дії, які характеризуються наступними показниками: інформаційне забезпечення дозволяє своєчасно та адекватно обстановці приймати відповідні управлінські рішення; отримана інформація ефективно й оперативно аналізується, а також використовується; в поліцію своєчасно надходить інформація з різних джерел за умов наявності багатоваріантності каналів отримання інформації (наприклад, в результаті нормальної роботи офіційного веб-сайту, аккаунтів в соціальних мережах тощо)². Таким чином, негативна оцінка повинна ставитись в таких випадках: якість інформаційного забезпечення поліції не дозволяє приймати управлінські рішення; не вся інформація відповідним чином обробляється та аналізується; інформація надходить з невіправданою затримкою та не з усіх можливих джерел (зокрема, через невикористання всіх каналів отримання інформації, що заслуговує додаткової негативної оцінки);

¹ Салманова О. Ю. Деякі проблеми організації співпраці працівників Державної інспекції і населення та шляхи їх вирішення / О. Ю. Салманова // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. — 2007. — Вип. 38. — С. 198–204.

² Салманова О. Ю. Щодо удосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з населенням / О. Ю. Салманова // Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту. Серія «Право». — 2015. — Вип. 5. — С. 47–53.

г) організація інформаційно-аналітичної роботи, зокрема: підготовка аналітичних матеріалів та доведення їх до відповідного керівника структурного підрозділу НПУ. Позитивно в цьому випадку будуть оцінені управлінські дії, що відповідають, головним чином, таким показникам: аналітичні матеріали є затребуваними та готуються своєчасно; аналітичні матеріали про результати діяльності поліції (враховуючи і окремі структурні підрозділи) відповідають дійсності. Відповідно, негативної оцінки заслуговують такі результати управлінських дій поліції, що характеризуються наступним: аналітичні матеріали не затребувані; такі матеріали готуються несвоєчасно та/або суперечать реальній дійсності (зокрема, окремі показники діяльності навмисно чи через службове недбальство занижені або завищені, взагалі не висвітлені або ж зазначені тоді, коли вони не мали місця на практиці);

д) планування діяльності територіальних органів, а саме: наявність планів, передбачених відповідними нормативними актами МВС України та Керівника Національної поліції України; має місце контроль за реалізацією запланованих заходів. Позитивна оцінка в цьому випадку буде базуватися на таких показниках: розроблені та затверджені плани відповідають вимогам, які для них передбачені чинним законодавством; заходи, що заплановані, виконані в повному обсязі та у встановлений термін. Негативна оцінка, у свою чергу, буде ґрунтуватися на таких показниках: необхідні плани не були розроблені та затверджені (або, якщо такі і є в дійсності, однак, не відповідають вимогам, що для них були передбачені чинним законодавством); заходи, що заплановані, не реалізовані або не виконані в повному обсязі (та/або з порушенням встановлених строків їх виконання);

е) оцінка управлінських рішень, головним чином: відповідність чинним нормативно-правовим актам; вплив на вирішення проблем у підконтрольних сферах діяльності поліції; наявність конкретності і своєчасності управлінських рішень; управлінські рішення є реально здійсненими; має місце та ефективно функціонує система доведення управлінських рішень до виконавця, а також контроль за

результатами виконання такого рішення. Позитивно в цьому випадку будуть оцінюватись управлінські дії поліції, що відповідають таким показникам: управлінське рішення відповідає чинному законодавству в повній мірі; управлінське рішення дає позитивний вплив на відповідні підконтрольні сфери діяльності поліції; завдання, що поставлені в управлінському рішенні, оцінюються як чіткі та конкретні, а також в рішенні конкретно прописані виконавці та строки виконання такого рішення; управлінські рішення актуальні – приймаються відповідно обставинці в підконтрольних поліції сферах діяльності; управлінські рішення реально здійсненні в передбачені терміни виконання за допомогою означених суб'єктів, при використанні передбачених методів, засобів й ресурсів; створено та відпрацьовано необхідний механізм доведення управлінського рішення до виконавця; використовуються різні форми контролю за результатами виконання управлінського рішення, що забезпечують належний рівень виконавської дисципліни. В свою чергу, негативно будуть оцінені управлінські дії поліції, якщо такі будуть відповідати таким показникам: управлінські рішення не відповідають чинному законодавству; зусилля, що вживаються на виконання управлінських рішень, не адекватні очікуваним результатам; не має місця чіткість та конкретність у постановці завдань для виконання управлінського рішення, а також «розмиті» вказані (або ж зовсім не вказані) виконавці рішення й терміни виконання такого рішення; управлінські рішення неактуальні – приймаються з відставанням від актуальної обстановки в підконтрольних поліції сферах діяльності; управлінські рішення не можуть бути повністю реалізовані в необхідному обсязі й у заплановані терміни виконання або ж їх виконання викликає обґрунтований сумнів; необхідний механізм доведення управлінського рішення до виконавця не створено або ж такий визнано неефективним; відсутній контроль за результатами виконання управлінського рішення чи такий є неефективним (зокрема, висновок про це може ґрунтуватись на тому, що збільшилися показники порушення виконавчої дисципліни);

е) оцінка впливу апарату територіального органу поліції на територіальні структурні підрозділи поліції, а саме: здійснюється необхідною мірою постійний контроль за діяльністю підрозділів поліції. Позитивними в даному випадку будуть такі показники управлінської діяльності поліції: на плановій основі (а також позапланово — тоді, коли в цьому є обґрунтована необхідність) здійснюються виїзди для надання практичної допомоги; надається практична допомога, результатами чого є позитивні зміни в діяльності територіальних структурних підрозділів поліції; організовано постійний реальний контроль за діяльністю територіальних структурних підрозділів поліції. Таким чином, негативна оцінка буде заснована на таких показниках як: відсутність контролю за діяльністю територіальних структурних підрозділів поліції (або такий контроль визнано неефективним);

ж) оцінка стилю та методів керівництва підрозділом поліції, а саме: оптимальне поєднання єдиноначальності та колективних (так званих «демократичних») методів при прийнятті управлінських рішень; своєчасне і адекватне реагування на критичні зауваження громадянина і людини, юридичних осіб, громадськості, ЗМІ. Позитивно в цьому випадку будуть оцінюватись управлінські дії поліції, що відповідають таким показникам: стиль та методи керівника, а також його заступників, здійснюють позитивний вплив на співробітників поліції, громадянина та людину, підприємців та громадськість; керівництво своєчасно та адекватно реагує на критику його діянь та діянь його підрозділів (враховуючи також і діяння окремого співробітника підрозділу поліції). В свою чергу, негативно будуть оцінені управлінські дії керівника підрозділу поліції та його заступників, якщо такі будуть відповідати таким показникам: діяння керівництва не приносять необхідних результатів; реакція на критику є несвоєчасною та/або неадекватною;

з) використання передового досвіду в роботі поліції, зокрема: адекватне та ефективно виявлення, впровадження передового досвіду роботи в практичну діяльність поліції. Позитивними в даному випадку будуть такі показники

управлінської діяльності поліції: активно та адекватно виявляється й впроваджується передовий досвід, а інформація про це своєчасно доводиться до співробітників поліції; впроваджений передовий досвід підвищує ефективність управлінської діяльності поліції у підконтрольних їй сферах. Таким чином, негативна оцінка в цьому випадку буде заснована на таких показниках: передовий досвід поліції взагалі не аналізується (або аналізується, однак, суто формально); передовий досвід не впроваджується (а якщо і впроваджується, то не своєчасно, або ж інформація про впровадження такого досвіду не доводиться чи несвоєчасно доводиться співробітникам поліції).

Зважаючи на вищевикладене, слід погодитись з тим, що функції управління, будучи зовнішнім вираженням змісту Нацполіції, з одного боку, та зовнішнім вираженням управлінської діяльності цього органу виконавчої влади, з іншого боку, реалізуються через відповідні правові механізми, такі як форми і методи управлінського впливу¹. При цьому, в доктрині права одні вчені (наприклад, Г. Бондаренка, І. Голосніченка, В. Проніна) під такими формами загалом розуміють зовнішній вигляд управлінських дій, а інші (зокрема, О. Бандурка, Л. Коваль, Ю. Козлов, Д. Овсянко) вважають, що форми управлінської діяльності визначаються як зовнішнє вираження однорідних дій². Поряд із тим, ми схиляємось до тієї думки, що під формами управлінської діяльності (в широкому сенсі) слід розуміти зовнішній прояв сутності та характеру компетенції державного органу у дорученій галузі (сфері) діяльності³.

Таким чином, під формами управління Нацполіції слід розуміти зовнішній вираз конкретних однорідних

¹ Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения (Административно-правовое исследование) / А. В. Мартынов; под науч. ред. Ю. Н. Старилова. — М., 2010. — С. 106.

² Гусаров С. Видання актів управління юрисдикційного характеру в системі органів внутрішніх справ / С. Гусаров // Вісн. Акад. управл. МВС. — 2009. — № 2. — С. 7.

³ Див. напр.: Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д. В. Журавльов // Публ. право. — 2013. — № 1 (9). — С. 86; Кононов П. И. К вопросу о правовых формах административной деятельности / П. И. Кононов, И. М. Машаров // Журн. росс. права. — 2004. — № 5. — С. 28–34.

управлінських дій, здійснюваних поліцією (як органом влади та в особі повноважних суб'єктів управління) в рамках 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.

Слід зауважити, що вибір форми управлінської діяльності безпосередньо пов'язаний з комплексом завдань, функцій, організаційної структури¹ поліції. Відтак, використання тієї чи іншої форми управління залежить від конкретної ситуації, оскільки при вирішенні одного і того ж питання використовується як правові, так і неправові форми. Більш того, варто погодитись із тим, що в практичній діяльності іноді досить важко розрізнити форми управлінської діяльності, оскільки всі форми управління – правові й неправові – в певному розумінні є правовими, які мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах та приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці².

Разом із тим, аналізуючи чинне законодавство про поліцію, доходимо висновку, що в управлінській діяльності НПУ використовуються такі групи форм управлінської діяльності як:

1) правові форми управлінської діяльності, в процесі застосування яких виникають, змінюються чи припиняються відповідні адміністративні правовідносини, настають конкретні юридичні наслідки (правовий ефект). Такі форми управлінської діяльності характеризуються сукупністю таких ознак як: правові форми виражаються в якості системи юридично значущих дій (здійснюються повноважними органами влади), предметом яких є певне коло правових питань, розв'язати які компетентний відповідний орган влади; такі юридично значущі дії здійснюються в порядку процедурно-процесуальних норм та за рахунок відповідних

¹ Полякова И. В. Современные формы и методы управленческой деятельности в системе МЧС России / И. В. Полякова, Н. П. Заряева // Вестн. Воронеж. ин-та ГПС МЧС России. — 2016. — Вып. 1 (18). — С. 46.

² Макаренко О. М. Форми профілактичної діяльності органів внутрішніх справ України / О. М. Макаренко // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — 2005. — Вип. 30. — С. 67.

юридичних засобів, а саме розробки та видання правових актів; відповідні результати застосування правових форм оформлюються у юридичних актах, що передбачені законодавством в кожному конкретному випадку¹.

Виходячи з цього, робимо висновок, що в рамках цієї групи форм управлінської діяльності Національною поліцією, відповідно до чинного законодавства про поліцію, можуть: а) прийматись, виноситись накази, розпорядження та доручення; б) укладатись договори про охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також адміністративних договорів; в) здійснюватись інші юридично значимі дії (наприклад, видаватись дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; видаватись та погоджуватись дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху тощо);

2) організаційно-правові форми управлінської діяльності, до яких відносяться дії НПУ щодо формування та діяльності цього органу влади (враховуючи структурні одиниці). Тобто поліція формує свої структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань, окрім того: розподіляє обов'язки та функції між ними, включає їх в систему органів виконавчої влади тощо. Так, зокрема, відповідно до правил, регламентованих ст.ст. 14, 15, 22 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, керівник поліції (за погодженням з Міністром внутрішніх справ України) формує структуру центрального органу управління поліції, а також структуру територіальних органів поліції, та самостійно затверджує штатний розпис (штат) поліції та положення про самостійні структурні підрозділи апарату поліції;

3) неправові форми управлінської діяльності. Незважаючи на те, що в правових формах управлінської діяльності найчіткіше виражаються повноваження державно-владного характеру, що належать органам управління, у процесі здійснення функцій управління не завжди виникає необхідність видання нормативних та індивідуальних актів

¹ Костюк В. О. Основи держави і права : навч. посіб. / В. О. Костюк. — Київ : Вентурі, 1998. — С. 81–82.

управління¹, укладання договорів тощо, що обумовлено широтою управлінської діяльності будь-якого органу влади. Окрім того, варто наголосити на тому, що організаційна діяльність поліції, як і інших органів влади, не потребує повного і строгого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значущих дій, тобто вони не тягнуть за собою правових наслідків. При цьому, як слушно наголошує Д. В. Журавльов, це не означає, що організаційна діяльність не регулюється правом — «неправові форми існують у рамках чинного законодавства та в межах компетенції того чи іншого суб'єкта державної влади». При цьому, правом тут регламентується лише загальна процедура діяльності, а самі організаційні дії не потребують прийняття спеціальних нормативно-правових актів і здійснюються у звичайному порядку. Водночас, як передумови, так і результат організаційних форм діяльності можуть бути юридично закріпленими².

Відтак, у рамках цієї групи управлінських форм, поліція здійснює управлінські дії, які не створюють певних юридичних наслідків, а саме такі:

а) організаційні дії, які є повсякденним та різноманітним проявом управлінської діяльності органу влади, що є необхідними для забезпечення чіткої та ефективної роботи щодо виконання управлінських функцій³. При цьому, слід врахувати те, що хоча такі дії не входять до складу правових, вони в обов'язковому порядку повинні опиратись на певні правові акти, а правові форми реалізуються саме

¹ Омельченко А. В. *Форми та методи державного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні (теоретичні аспекти)* / А. В. Омельченко // *Правове регулювання економіки: зб. наук. праць / МОН України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана»; відп. ред. В. Ф. Опришко*. — 2008. — № 8. — С. 90, 91.

² Журавльов Д. В. *Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України* / Д. В. Журавльов // *Публ. право*. — 2013. — № 1. — С. 86.

³ Козлов Ю. М. *Советское административное право : пособ.* / Ю. М. Козлов. — М. : Знание, 1984. — С. 131.

за допомогою організаційних заходів та матеріально-технічних операцій¹.

Серед таких дій слід відзначити наступні: поширення передового досвіду; реалізація освітньої програми для громадян «Стань поліцейським на один день» (розрахована на дорослих та має на меті підвищення рівня ознайомленості громадян з роботою патрульної поліції; у межах програми проводяться екскурсії до офісу патрульної поліції та короткотривале патрулювання разом з поліцейськими); організація та проведення соціальної Всеукраїнської акції «Квартира під охорону»²; проведення, у межах компетенції, нарад (також і оперативних та розширених оперативних нарад, на яких розглядаються питання, зокрема, щодо: роз'яснення законодавчих змін, що стосуються діяльності поліції та інструктажу поліцейських; підготовки планів заходів діяльності поліції на відповідний період; проблем та складностей діяльності поліції чи окремої структурної одиниці; підсумки роботи органу за певний період – квартал, півріччя чи рік), семінарів, громадських обговорень, електронних консультацій щодо нагальних проблем налагодження взаємодії з громадськістю, залучення до участі представників інститутів громадянського суспільства; забезпечення у межах компетенції взаємодії з інститутами громадянського суспільства з питань поширення серед населення ідеї нетерпимості до корупції та пропагування переваг правомірної поведінки в усіх сферах суспільного життя; організація та проведення тематичних круглих столів та семінарів (наприклад, круглий стіл за участю Голови НПУ Хатії Деканоїдзе з представниками експертної групи

¹ Кеча А. С. Форми і методи діяльності Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно / А. С. Кеча // *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту.* — 2015. — Вип. 1, т. 2. — С. 209.

² В Україні стартувала акція «Квартира під охорону-2016» / Прес-служба Департаменту поліції охорони [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1817465>.

з питань боротьби з піратством¹, круглий стіл «Моя нова поліція» з патрульними поліцейськими міста Харків²);

б) матеріально-технічні (допоміжні, забезпечувальні) операції, які поділяються, в свою чергу, на ті, в яких виконавча влада виражається:

– опосередковано. Операції, що пов'язані із діловодством поліції (реєстрація, оформлення, розмноження, розсилання документів), обробкою інформації (підрахунки, підготовка певних даних), складанням довідок, звітів, реєстрацією скарг, заяв та пропозицій, роботою з інформацією тощо. Такі дії є допоміжними, підготовчими по відношенню до тих завдань, для реалізації яких створюється і функціонує орган управління³;

– безпосередньо. Такі операції, головним чином, виражаються в наданні в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (наприклад, доставлення людини, яка потребує невідкладної медичної допомоги, до відповідного медичного закладу).

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне наголосити на тому, що завдання управлінської діяльності Національної поліції України полягають у реалізації державної політики в підконтрольних сферах та у постійному забезпеченні відповідності діяльності поліції законодавчим вимогам, що передбачені до діяльності цього органу влади⁴. Система функцій управлінської діяльності поліції базується на завданнях, які на неї покладено, та охоплює наступні функції: плану-

¹ Поліція та представники медіа провели круглий стіл з питань протидії піратству. / Департамент комунікації Нацполіції України [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1837579>.

² Круглий стіл «Моя нова поліція» на базі ЦМБ ім. В. Г. Бєлінського (16.03.2016 р.) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://belinskogo.kh.ua/news/1201.html>.

³ Токар А. М. До питання класифікації форм управління. / А. М. Токар. // Вісн. Хмельн. ін-ту рег. управл. та права. — 2003. — № 3-4. — С. 189.

⁴ Салманова Е. Ю. Основные задачи и функции управленческой деятельности Национальной полиции Украины / Е. Ю. Салманова // Право и Политика. — 2016. — №1. — С. 44-49. Киргизия.

вання; організація; координація; контроль та аналіз. При цьому, у процесі виконання функцій контролю та аналізу має здійснюватись комплексна оцінка управлінської діяльності поліції (зокрема, за такими критеріями: рівень взаємодії з територіальними органами виконавчої влади; координація діяльності територіального органу поліції на відповідній підконтрольній території; якість інформаційного забезпечення; запровадження та використання передового досвіду в роботі поліції тощо), що повинна бути затверджена на нормативному рівні Міністром внутрішніх справ. Окрім того, функції управлінської діяльності поліції реалізуються через відповідні правові механізми, головним чином через три групи управлінських форм, а саме: правові (здійснювання юридично значимих дій), організаційно-правові (формування та організація діяльності поліції) та неправові (здійснювання дій, що не мають юридичного значення, однак, забезпечують управлінську діяльність поліції) форми.

1.3. СУТНІСТЬ, ЗНАЧЕННЯ ТА ВИДИ ПРАВОВИХ АКТІВ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Нормотворча діяльність є складним соціальним явищем, що має одночасно правову та управлінську природу. Нормотворчість є однією з форм державного управління та управлінської діяльності органів влади синтезуючого, цілеспрямованого, свідомо-прогностичного характеру. В процесі нормотворчої діяльності повноважні органи влади виявляють потребу в правовому регулюванні певних суспільних відносин, встановлюють основні питання, які потребують правової регламентації, здійснюють вибір цілей правового регулювання, об'єктів, методів, засобів й термінів правового впливу шляхом створення нових правових норм, скасування, зміни, доповнення, призупинення, продовження, розповсюдження та обмеження дії вже раніше

прийнятих правових норм¹. При цьому, особливої уваги заслуговує нормотворчість органів виконавчої влади. Це пояснюється тим, що виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати, тому що законодавець не має можливості передбачити та регламентувати всю сукупність безлічі різних у залежності від умов міста й часу суспільних відносин, які мають у цьому потребу. Підзаконні акти, як зазначають вчені-адміністративісти, здатні значно оперативніше, ніж закони відкликатися на зміни в об'єкті правового регулювання, тому дозволяють із значно меншими втратами подолати недоліки у законі до його доповнення законодавцем².

На основі аналізу проблем правотворчої діяльності та існуючих форм виразу адміністративно-правових норм дозволив О. В. Константию визначити, що джерелом адміністративного права (у юридичному значенні) є зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад, а іноді сумісні акти державних органів і громадських організацій³. Варто заважити, що в доктрині адміністративного права вчені приділяли значну увагу визначенню комплексу характерних рис правових актів в управлінській діяльності органів влади. Найбільш повно їх викладає в своєму дослідженні «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» В. Б. Авер'янов, на думку якого характерними ознаками такого акта є те, що він: 1) є формою управлінської діяльності повноважного органу управління; 2) направляє свою дію в односторонньому по-

¹ Михалюк С. Правотворчість як складова державного управління / С. Михалюк // Вісн. Нац. акад. держ. управл. при Президентів України. — 2009. — № 1. — С. 196.

² Іванова Л. Ю. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційних актів органів внутрішніх справ України / Л. Ю. Іванова // 36. наук. праць Харк. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди, Сер.: «Право». — 2012. — Вип. 19. — С. 109.

³ Константин О. В. Джерела адміністративного права України : монограф. / О. В. Константин. — Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. — С. 13.

ряду; 3) видається з дотриманням регламентованої процедури певних владних дій, передбачених законодавством чи на його виконання з метою реалізації відповідних завдань та функцій управління, що відображаються в остаточному підсумку в конкретну законну форму; 4) зумовлює настання певних юридичних наслідків¹.

Національна поліція України, будучи суб'єктом нормотворчої діяльності, повноважна розробляти та приймати в межах законодавства правові акти підзаконного характеру, що містять вторинні (похідні від законодавчих норм та норм вищих органів влади й органів влади, яким поліція підпорядковується) положення на виконання (застосування) та/або конкретизацію відповідних первинних норм, головним чином, для забезпечення реалізації завдань власної управлінської діяльності².

Ключовим в цьому питанні є те, що НПУ видає саме акти підзаконного характеру, що означає, що такі правові акти в управлінській діяльності цього органу влади можуть бути видані лише на основі і на виконання Конституції³ та законів України з метою їх деталізації та створення умов для реалізації норм права, що мають найвищу юридичну силу⁴. Однак, певна річ, підзаконність нормативно-правових актів Національної поліції України не слід трактувати як те, що вказує на те, що такі акти володіють меншою юридичною обов'язковістю. Навпаки, такі акти мають належну юридичну силу, хоча їх сила не характеризується такими ознаками як загальність і верховенство, які притаманні законам нашої держави. Проте, поліцейські акти, як вже вище зазначалось, посідають важливе місце в системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують вико-

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — Київ : Факт, 2003. — С. 144.

² Салманова Е. Ю. Актуальні питання нормотворчої діяльності національної поліції України / Е. Ю. Салманова // *Visegrad journal on human rights*. — 2016. — № 1. — Р. 23-27.

³ Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (тлумач. від 15.05.2014 р.) // Відом. Верх. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.

⁴ Константин О. В. Джерела адміністративного права України : монограф. / О. В. Константин. — Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. — С. 26.

нання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання відповідного комплексу суспільних відносин¹.

В залежності від виду виконуваних функцій Нацполіції цей орган влади розробляє та приймає правові акти у правоохоронній та управлінській сфері власної діяльності. Що стосується саме сутності правових актів в управлінській діяльності поліції, то варто зауважити, що в таких актах, як в односторонніх владних приписах, вирішуються внутрішні організаційні питання діяльності цього органу влади, а також питання, що виникають в процесі реалізації на практиці державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку.

При цьому, слід звернути увагу на те, що правові акти Нацполіції не завжди виражаються в документарній формі, зважаючи на різноманіття форм вираження таких, відповідно до вимог чинного законодавства. Зокрема, правові акти в управлінській діяльності НПУ можуть викладатись в таких трьох формах:

1) письмова форма. Правовий акт поліції в письмовій формі представляється документом, який складається відповідно до правил й стандартів нормотворчості (зокрема, повинен мати відповідну структуру, містити необхідні реквізити правового акта, головним чином: назву; дату, місце видання; порядковий номер акта; посаду та прізвище й ініціали повноваженої посадової особи – суб'єкта нормотворчої діяльності тощо) та набуває чинності з моменту його реєстрації, затвердження;

2) усна форма. Правовий акт поліції в усній формі приймається у випадку гострої необхідності оперативного здійснення державного управління безпосередньо під час управлінської діяльності. Такі акти, як слушно зазначається в спеціальній юридичній літературі, зазвичай мають форму розпоряджень (наказів), які надаються керівниками

¹ Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук // Вісн. Акад. управл. МВС. — 2009. — № 2. — С. 135.

органу управління безпосередньо у стосунках з підлеглими посадовими особами¹;

3) конклюдентна форма. Правовий акт поліції в формі конклюдентних дій «видається» тоді, коли уповноважена особа Нацполіції може здійснювати свою управлінську діяльність лише за рахунок передбачених чинним законодавством жестів та здійснення певних дій. Показовим прикладом цього випадку є патрульна діяльність поліції, в якій правові акти у формі конклюдентних дій «видаються», головним чином, при: регулюванні дорожнього руху; «вказівці» водіям транспортних засобів дати дорогу і забезпечити безперешкодний проїзд поліцейського автомобіля (і супроводжуваних ним транспортних засобів), яку вони оголошують таким водіям на проїзній частині за допомогою спеціальних пробліскових маячків та/або спеціальних звукових сигналів тощо.

При цьому, зважаючи на комплекс вищезазначених критеріїв правових актів в управлінській діяльності, що сформулював В. Б. Авер'янов, наголосимо, що правовим актам в управлінській діяльності Національної поліції України властиві, серед іншого, такі загальні та спеціальні ознаки:

1) такі правові акти направлені на виконання (застосування) та/або конкретизацію відповідних положень законодавчих актів, указів Президента, урядових постанов, наказів МВС України та мають односторонній розпорядчий характер;

2) положеннями таких правових актів здійснюється вплив на конкретного адресата цього документу. Головним чином, це стосується поведінки людини і громадянина, діяльності органу влади, структурного підрозділу, посадової і службової особи, суб'єктів господарської діяльності, громадських об'єднань тощо через встановлення, зміну чи припинення відповідних правовідносин. Саме на цій підставі правові акти управлінської діяльності Нацполіції можна поділити на:

¹ Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України : монограф. / О. В. Константи́й. — Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. — С. 28.

а) внутрішні організаційні, тобто ті правові акти, що адресовані усім особам, що несуть службу чи працюють за трудовим договором в Національній поліції нашої держави, або ж, наприклад, окремим територіальним органам поліції, структурним підрозділам, групам поліцейських. За допомогою правових актів, сфера застосування яких обмежується лише підпорядкованими кадрами та апаратами поліції, відбувається керівництво такими суб'єктами (враховуючи й безпосереднє оперативне управління), відповідно: вирішуються питання розстановки службовців та працівників; розв'язуються проблеми ефективного та оптимального використання наявних ресурсів; а також вирішуються питання організації поліції (її структурних підрозділів) загалом;

б) зовнішні, а саме правові акти, що адресовані в односторонньому порядку усім суб'єктам, що не знаходяться у безпосередньому підпорядкованні НПУ (громадяни, суб'єкти господарської діяльності усіх форм власності, установи, організації). При цьому, слід підкреслити, що серед управлінських правових актів поліції переважають саме внутрішні організаційні акти;

3) правові акти в управлінській діяльності поліції породжують відповідні правові наслідки (наприклад, звільнення, відсторонення чи переведення поліцейського);

4) правові акти в управлінській діяльності поліції є обов'язковими для суб'єктів, яким вони адресовані (будучи суб'єктом нормотворчості, поліція як орган влади, її структурні підрозділи, посадові особи та окремі співробітники поліції, що уповноважені розробляти й приймати правові акти, виступають від імені держави);

5) виконання правових актів в управлінській діяльності поліції забезпечується шляхом державного примусу, а також шляхом переконання.

Беручи до уваги такий критерій як юридична можливість (інакше — юридична властивість) правових актів в управлінській діяльності Національної поліції нашої держави, можна дійти висновку, що Нацполіція на сьогодні розробляє та виносить такі правові акти:

1. Індивідуально-правові акти поліції. Такий вид правових актів в управлінській діяльності органів виконавчої влади є найбільш поширеною формою їх діяльності, що пов'язана із застосуванням норм права. Індивідуальні акти слід розглядати як такі, що мають характерно виражений правовиконавчий характер, закріплюють юридично владні волевиявлення органів виконавчої влади. Особливістю такого роду актів, на думку О. В. Констанція, є те, що, по-перше, за їх допомогою вирішуються індивідуальні адміністративні справи, інші питання державного управління; по-друге, вони є персоніфікованими, тобто їх адресатом є певна особа (особи); по-третє, вони є юридичними фактами, які викликають виникнення конкретних адміністративно-правових відносин. Найбільш яскравим прикладом такого акта може розглядатися наказ керівника про призначення тієї чи іншої особи на певну посаду в апараті управління, постанова компетентного органу виконавчої влади (посадової особи) про накладання адміністративного стягнення¹.

Відтак, індивідуально-правові акти поліції є обов'язковими до виконання правовими актами, що видаються поліцією (будь-яка посадова особа, структурний підрозділ, територіальний орган поліції в межах власних повноважень у тому чи іншому обсязі володіє правом прийняття індивідуальних актів управління) в ході поліцейської виконавчої діяльності та які:

1) містять строкові чи безстрокові владні приписи, що:

а) були адресовані (письмово, усно чи у формі конклюдентних дій, коли таке передбачено чинним законодавством про поліцію) поліцією відповідним суб'єктам адміністративних правовідносин, а саме:

– суб'єктам, що знаходяться у безпосередньому підпорядкованні поліції. На таких суб'єктів направляють свою дію внутрішні індивідуально-правові акти, якими, головним чином: вирішуються окремі питання діяльності поліції, апарату поліції, територіальних органів поліції та її структурних підрозділів; забезпечується нормальне функціонування вказаних адресатів (тобто керівництва, основ-

¹ Там само. — С. 30–31.

ного чи допоміжного складу поліції або співробітників поліції конкретної структурної одиниці поліції), а також нормальне виконання поліцейськими службових обов'язків;

– суб'єктам, що не знаходяться у безпосередньому підпорядкованні поліції;

б) зумовлюють виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративних правовідносин;

в) були розраховані на одноразове виконання (хоча в окремих випадках такі акти розраховані і на неодноразове використання);

г) характеризуються різними методами управлінського впливу, а саме такими як: зобов'язуючий (зобов'язує суб'єкта адміністративних правовідносин здійснювати певні дії за допомогою виконання встановлених індивідуально-правовим актом приписів), заборонний (встановлює правило суб'єкту адміністративних правовідносин, відповідно до якого він зобов'язується утримуватись від вчинення конкретних дій чи від вчинення дій конкретних шляхом, способом тощо), вповноважуючий (уповноважує суб'єкта адміністративних правовідносин на вчинення конкретних, регламентованих таким індивідуально-правовим актом дій або ж поведінки; уповноважує такого суб'єкта на отримання відповідних матеріальних або нематеріальних благ) та заохочувальний (заохочує чітко визначеного суб'єкта адміністративних правовідносин, наприклад, певною нагородою) методи;

2) видаються у зв'язку з вирішенням конкретних питань, які виникли у сферах забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку;

3) здійснюють активний вплив на процес розвитку суспільних відносин у підконтрольних Нацполіції сферах діяльності.

Індивідуально-правові акти поліції, в свою чергу, можна розділити на індивідуальні акти-регулятори (оперативно-розпорядчі акти) та індивідуальні акти правоохоронного характеру. Якщо акти правоохоронного характеру містять положення – рішення щодо використання заходів адміністративної відповідальності, зокрема,

щодо попередження загроз публічній безпеці, й направлені на охорону прав і свобод людини та громадянина, то оперативно-розпорядчі акти спрямовані, головним чином, на організацію позитивної та ефективної діяльності апарату поліції¹. Отже, в рамках питання, яке ми аналізуємо, особливої уваги заслуговують саме акти-регулятори, позаяк вони прямо відносяться до управлінських правових актів поліції, що впливає з характеру приписів, які вони в собі містять (зокрема, ліцензійні, дозвольні, реєстраційні, договірні, імперативні, рекомендаційні).

Індивідуально-правові акти поліції вказаного виду характеризується тим, що видаються виключно на підставі та в межах норм нормативно-правових актів, якими врегульовано конкретно суспільні правовідносини та якими встановлено відповідні права та обов'язки учасників таких правовідносин. Наприклад, відповідно до п. 13 ст. 23 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, поліція видає відповідно до закону дозволу на рух окремих категорій транспортних засобів, а також у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвольні документи у сфері безпеки дорожнього руху. Окрім того, відповідно до Наказу МВС України «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів» від 29 грудня 2015 року № 1644², на сьогодні врегульовуються питання повноваження Нацполіції з видачі та анулювання (через Департамент превентивної діяльності НПУ) дозволів на придбання, зберігання, носіння, перевезення і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, порядок та на які поширюється дія дозвольної системи органів внутрішніх справ, а також на відкриття та функціонування об'єктів, де вони зберігаються чи викори-

¹ Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский; под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. — М. : Дело и Сервис, 2004. — С. 754.

² Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 1. — Ст. 34.

стовуються, діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів, підприємств і майстерень з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боеприпасів, магазинів, у яких здійснюється їх продаж, піротехнічних майстерень, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, правил поведінки з ними та їх застосування.

Разом із тим, аналізуючи чинне законодавство України про поліцію, а також практику, яка ще формується, можна дійти висновку, що найбільш поширеною формою індивідуально-правових актів поліції є наказ. Таке об'єктивно пояснюється тим, що для посадових осіб поліції, як правило, єдиною закріпленою за ними чинним законодавством формою правових актів, в якій вони повноважні оформлювати свої індивідуальні акти, є накази індивідуально-правового характеру. Так відповідно до п. 9 Положення «Про Національну поліцію», НПУ в межах повноважень, передбачених Законом України від 02 липня 2015 року № 580-VIII, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та парламентських постанов, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, урядових актів, наказів МВС України видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання.

Таким чином, накази поліції — це розпорядчі документи, які повноважний видавати керівник поліції, що діє одноосібно в межах своїх повноважень задля вирішення основних та оперативних завдань. При цьому слід відмітити, що основна функція розпорядчих документів — регулювати діяльність органу управління задля виконання поставлених перед ним завдань, одержання максимального ефекту від своєї діяльності та діяльності організації загалом. Розпорядчі документи, як зазначає Г. Беспяньська, виконують регулятивну функцію, спрямовану від суб'єкта управління (керівного органу) до об'єкта управління (підлеглих), тобто від керівника органу влади до керівників структурних підрозділів та їх співробітників, працівників,

забезпечуючи безперервність та безперервність процесу управління, злагоджену роботу всіх органів та ланок управління¹.

Накази поліції як оперативно-розпорядчі акти індивідуально-правового характеру поділяються на накази: з управління кадрами та оцінки службової діяльності поліцейських. При цьому, вказані групи наказів з особового складу (відповідно до ч. 4 ст. 59 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, їх можуть видавати керівники органів, підрозділів, закладів та установ поліції відповідно до повноважень, визначених законодавством про поліцію й іншими нормативно-правовими актами та номенклатурою посад, затвердженою наказом МВС України від 30 червня 2011 року № 378²) охоплюють, серед іншого, такі накази: про призначення на посаду поліцейського; про звільнення з посади поліцейського; наказ про переведення поліцейського; наказ про надання відпустки поліцейському; про заохочення поліцейського (про присвоєння звання); про накладання дисциплінарного стягнення на поліцейського; про надання матеріальної допомоги поліцейському.

Що ж стосується юридичної сутності та значення наказів поліції з особового складу, то слід наголосити, що такі розкриваються в об'єкті та предметі вказаних правових актів. Так, наприклад, в ч.ч. 6 та 7 ст. 70 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII визначаються правова сутність, значення та наслідки видачі наказів про відсторонення поліцейського від виконання службових обов'язків (посади) та допуск до виконання таких обов'язків (посади). Так, відповідно до чинного законодавства, день видання відповідного наказу є днем відстороненням поліцейського від виконання службових обов'язків (такого співробітника

¹ Беспяньська Г. Розпорядчі документи. Жанрово-видова характеристика та особливості складання й оформлювання наказів з основної діяльності / Г. Беспяньська. // Довідник кадровика. — 2009 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=1152>.

² Про затвердження номенклатури посад щодо призначення, переміщення, звільнення осіб рядового і начальницького складу з працівників органів внутрішніх справ : наказ МВС України від 30.06.2011 р. № 378. (в ред. від 23.07.2015 р. № 895) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/>.

тимчасово не допускають до виконання обов'язків за займаною посадою, а також вилучають службове посвідчення, спеціальний нагрудний знак і табельну вогнепальну зброю), що триває до дня видання наказу про допуск до виконання службових обов'язків за займаною посадою. До дня видання наказу про допуск поліцейського, якого відсторонено, до виконання службових обов'язків такого поліцейського заборонено призначати на будь-яку іншу посаду (його можуть допустити до виконання службових обов'язків за займаною посадою або призначити на іншу посаду лише після скасування підстави відсторонення та видання відповідного наказу). При цьому, слід звернути увагу на те, що законодавець встановлює правило, відповідно до якого в тих випадках, коли поліцейського, відстороненого від виконання службових обов'язків (посади), звільнено зі служби в поліції до дня видання наказу про допуск до виконання службових обов'язків за займаною посадою, такий поліцейський вважається таким, що був відсторонений від виконання службових обов'язків за посадою до дня видання наказу про звільнення зі служби в поліції.

В свою чергу, наслідком видання наказу про звільнення, відповідно до ч.ч. 2 та 3 ст. 77 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, є правова фіксація дня звільнення зі служби в поліції (останнього дня служби поліцейського), який є днем видання наказу про звільнення (або датою, зазначеною в такому наказі), та втрата особою прав та обов'язків, які в нього були під час служби в поліції, отримання ним відповідно нових прав (наприклад, права на оскарження наказу про звільнення у визначеному законодавством порядку, право на пенсійне забезпечення тощо). При цьому, варто мати на увазі, що відповідно до ч. 9 ст. 65 вищевказаного закону України, наказ про звільнення із займаної посади та направлення для подальшого проходження служби до іншого органу (закладу, установи) поліції та про призначення на посаду в органі (закладі, установі) поліції, до якого переміщується поліцейський, оформляється єдиним наказом, що видається у разі переведення поліцейського.

Наслідком же видання наказу про присвоєння звання є початок перебігу строку вислуги в спеціальному званні, а наказу по особовому складу про пониження в попередньому спеціальному званні на один ступінь — початок пониження у відповідному спеціальному званні. При цьому, зважаючи на правило, що встановлене в ч. 6 ст. 83 та ч. 4, 6 ст. 85 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, в тих випадках, коли наказ про присвоєння спеціального звання визнається незаконним та скасовується (такий наказ скасовується незалежно від часу, що пройшов з моменту його видання, наказом керівника органу поліції, який видав такий наказ (його наступника), наказом вищого керівника або на підставі рішення суду), відповідний поліцейський поновлюється у спеціальному званні (незалежно від його вини у виданні незаконного наказу та подальшого присвоєння спеціальних звань, хоча в тих випадках, коли на момент видання наказу про скасування наказу про присвоєння спеціального звання поліцейський має повну вислугу років для присвоєння чергового спеціального звання, йому має бути присвоєно чергове спеціальне звання, за умови дотримання вимог законодавства про поліцію), а для отримання чергового спеціального звання йому зараховується строк вислуги у спеціальному званні, що було йому присвоєно внаслідок видання незаконного наказу, а також строк вислуги в наявному спеціальному званні до видання незаконного наказу.

2. Нормативно-правові акти поліції. У широкому сенсі нормативно-правовий акт — це письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру¹. У вузькому сенсі під нормативно-правовим актом в управлінській діяльності органів влади слід розуміти правові акти, які: безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права, містять правила поведінки, що регулюють державно-управлінські відносини; роз-

¹ Галуцько В. В. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, та ін.; за ред. проф. В. В. Галуцька. — Херсон : Грінь Д. С., 2015. — С. 60.

раховані на тривале (неодноразове) застосування, не визначають конкретного (персоніфікованого) адресата; є проявом реалізації правотворчих функцій органів виконавчої влади (є результатом реалізації компетенції відповідного органу державної влади), найбільш поширеною формою встановлення і перебування адміністративно-правових норм, за рахунок яких вирішуються найбільш важливі, принципові управлінські проблеми¹.

Таким чином, під нормативно-правовими актами поліції слід розуміти акти одноосібного розпорядження, які містять правові норми тривалого й неодноразового застосування та які переважно спрямовані на: а) організацію роботи апарату органів поліції; б) охорону об'єктів, які мають важливе значення для життєдіяльності суспільства та держави; в) забезпечення прав і свобод людини та громадянина; г) боротьбу та «витіснення» зі сфери суспільних відносин адміністративних та кримінальних правопорушень й протиправних явищ, що загрожують правам і свободам людини, інтересам суспільства та держави, публічній безпеці та порядку².

Нормативно-правовим актам поліції властиві такі риси як: а) обов'язковість письмової форми документу; б) офіційність (вноситься поліцією від імені держави спеціально уповноваженою посадовою особою чи колегією, яка утворюється для погодження вирішення питань, що належать до компетенції Національної поліції, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в НПУ) документу та його юридична сила, що відображається, серед іншого, в обов'язковості виконання приписів нормативного акта поліції (невиконання нормативних приписів таких актів поліції тягне за собою настання юридичної відповідальності у порядку, що передбачений чинним законодавством); в) наявність в змісті нормативної інформації (норм права), що направлена на врегулювання відносин у відповідних сфе-

¹ Константий О. В. Джерела адміністративного права України : монограф. / О. В. Константий. — Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. — С. 28, 29, 35.

² Див. напр.: Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский; под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. — М. : Дело и Сервис, 2004. — С. 753.

рах діяльності поліції через встановлення, зміну або ж скасування норм права; г) нормативно-правові акти поліції виносяться в установленому порядку¹.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, слід зауважити, що правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України (головним чином: накази, розпорядження, доручення) є однібічними владними вказівками, правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності поліції, адміністративно-правовими засобами регулювання діяльності такого центрального органу виконавчої влади, за рахунок яких здійснюється, головним чином, адміністративно-юрисдикційна діяльність Нацполіції, позаяк в цих документах: відображається значна частина управлінської (серед іншого, організаційної) діяльності НПУ; вирішується низка питань, які виникають в ході функціонування поліції.

1.4. СИСТЕМА ВИМОГ, ШО СТАВЛЯТЬСЯ ДО ПРАВОВИХ АКТИВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ, ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ЗАКОННОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ

На сьогоднішній день поняття «законність» в доктрині права є багатогранним й багатогалузевим юридичним поняттям. Як правова категорія це поняття часто розуміється в якості: суворого та неухильного дотримання всіма суб'єктами правовідносин усіх існуючих у державі законів та заснованих на них підзаконних нормативно-правових актів; верховенства закону щодо інших нормативно-правових актів². Відтак, саме за допомогою законності норми права набувають свого значення та переходять у площину реалізації прав й обов'язків. Тому слід погодитись із В. М. Соловйовим, який вважає, що законність поширюється на різноманітну управлінську діяльність, забезпечує однакове розуміння та застосування правових норм як

¹ Більш детально це питання розглядається в рамках підрозділу 2.2 цієї монографії. — *Прим. авт.*

² Байтин М. И. Теория государства и права : курс лекц. / М. И. Байтин и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М. : Юристъ, 2004. — С. 408–410.

суб'єктом, так і об'єктом управління. Вона є об'єктивною умовою ефективного управління¹.

Розглядаючи законність як принцип у нормотворчій діяльності, вчені-адміністративісти, як правило, розуміють під ним дотримання встановленої форми нормативно-правового акта, законодавчої процедури (порядок розробки, обговорення, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів), юридичної техніки, а також дотримання ієрархії правових актів². Проте, із такою думкою важко погодитись, позаяк будь-яка правова процедура та результат такої процедури потрібно розглядати хоч і як пов'язані своїм правовим змістом категорії, однак, в якості різних правових категорій, а в нашому конкретному випадку – окремо процес створення правового акту (нормотворчість) та результат такого процесу (правовий акт). Саме виходячи з цього, можемо говорити окремо про законність правового акта поліції, який буде вважатись таким, що відповідає певній системі критеріїв, що регламентовані законодавством.

Слід звернути увагу на те, що в доктрині права вже неодноразово, однак, фрагментарно розглядалось це питання (як правило, в рамках питання визначення вимог законності нормотворчої діяльності). Разом із тим, запропоновані вченими критерії законності не можна вважати в повній мірі вичерпними. Для прикладу розглянемо таку сукупність вимог законності, що була запропонована О. Ф. Скакуном, а саме: а) забезпечення відповідності змісту закону потребам життя (правові акти створюються на науковій основі, на основі рекомендацій і узагальнень учених); б) забезпечення верховенства закону щодо інших

¹ Див. напр.: Комаришин Н. С. Принцип законності: поняття, особливості / Н. С. Комаришин // Права людини в умовах сучасного державотворення: теорет. і практ. асп. : зб. тез доп. І Міжн. наук.-практ. конф. студ. і молодих вчених (8–9.12.2006 р.) / ДВНЗ «Українська акад. банк. справи НБУ». — Суми, 2006. — С. 51; Соловійов В. М. Законність як елемент моніторингу ефективності законодавства / В. М. Соловійов // Акт. пробл. держ. управл. — 2009. — № 2. — С. 342.

² Див. напр.: Мінченко О. В. Теоретико-методологічні аспекти праворозуміння законності / О. В. Мінченко. // Юрид. вісн. — 2012. — № 1 (22). — С. 23–26; Плавич В. П. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності / В. П. Плавич, С. В. Плавич // Альм. права. — 2012. — Вип. 3. — С. 84.

правових актів, тобто додержання субординації в нормативно-правових актах (наприклад, укази Президента повинні відповідати законам, акти Уряду — указам Президента); в) забезпечення своєчасного створення нормативно-правового акта та його скасування з додержанням певної процедури; г) забезпечення стабільності правових актів, більш тривалого строку їх чинності, за винятком тих, які жадаються на певні строки (наприклад, закон про Державний бюджет на відповідний рік); д) видання правових актів у тій формі, яка передбачена законом, з усіма необхідними для цього реквізитами¹. Як вбачається, список цих критеріїв не лише є в повній мірі всеохоплюючим, але й є змішаним з вимогами ефективності, що встановлюються законодавством до правових актів органів влади.

Виходячи з цього, вважаємо, що для забезпечення законності та ефективності правових актів Національної поліції нашої держави до таких актів застосовна наступна система вимог:

1. Загальні вимоги, які ставляться до правових актів поліції для забезпечення їх законності, охоплюють такі вимоги:

1) вимога видання правового акта в рамках нормотворчого повноваження поліції як суб'єкта такої діяльності. Така вимога означає, що в ході нормотворчості поліція повинна створити та видати правовий акт:

а) у межах власної компетенції. При цьому, таке буде означати, що поліцейський правовий акт було створено та видано з точки зору як відповідності предмета видання, так і обсягу повноважень Нацполіції. Тобто такий акт буде стосуватись питань організації діяльності поліції та/або забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. Таким чином, правовий акт поліції, що був виданий з питання, що належить до компетенції іншого органу влади або посадової особи, підлягає

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун; пер. з рос. — Харків : Консум, 2001. — С. 451.

скасуванню на тій підставі, що такий акт виданий в порушення компетенції поліції та, відповідно, є незаконним;

б) в передбачених для поліції формах вираження правового акта. Таким чином, поліція не може видавати правові акти, зокрема, у формі закону України, указу, постанови, телеграми тощо;

2) вимога відповідності правових актів поліції правилам «ієрархії» правових актів. Ієрархія правових актів є відображенням ієрархії самих державних органів, місце й роль правового акта певного різновиду в загальній системі визначаються місцем та роллю відповідних органів держави в загальній системі державних органів. Поділ нормативно-правових актів за юридичною силою визначає місце й значимість кожного нормативно-правового акта в загальній системі державного нормативного регулювання, а також виражає особливості змісту такого правового акта¹. Відтак, за загальним правилом, в ієрархії правових актів «нижчий» правовий акт (акт меншої юридичної сили) не повинен суперечити «вищому» правовому акту (акту більшої юридичної сили)². Таке правило ґрунтується на ст. 8 Основного Закону України³, відповідно до якої: Конституція України має найвищу юридичну силу; закони України та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні їй відповідати. Таким чином, правові акти поліції повинні відповідати Конституції України, а також відповідним законам України, указам Президента та наказам МВС України;

3) вимога дотримання поліцією законності правового акта за юридичним змістом. Будь-який правовий акт Нацполіції повинен відповідати нормативно-правовому акту вищої юридичної сили не лише формально, але й за юри-

¹ Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів / І. А. Красюк // Акт. пробл. держ. і права. — 2013. — Вип. 70. — С. 128–129.

² Замотаєва Е. К. Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти / Е. К. Замотаева // Журн. рос. права. — 2010. — № 9 (165). — С. 25.

³ Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (тлумач. від 15.05.2014 р.) // Відом. Верх. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

дичним змістом¹. Таким чином, у поліцейських правових актах неприпустимо, наприклад, регламентувати «додаткові» поліцейські повноваження, спеціальні вимоги про надання поліцейським не передбачених законами документів тощо;

4) вимога дотримання поліцією правил нормотворчої процедури. Від моменту оформлення нормотворчої пропозиції до моменту набрання чинності правового акта Нацполіції мають бути дотримані усі правила, що стосуються як послідовності стадій нормотворчості, так і виконання повного об'єму усіх необхідних нормотворчих дій на кожній стадії створення правового акту поліції. Більшою мірою така вимога виражається у супутній вимозі неухильного використання організаційно-правових засобів попередження та усунення порушень законності в правових актах поліції. При цьому, до вказаних організаційних заходів належать, головним чином, наступні:

а) державна реєстрація правових актів. На Національну поліцію як центральний орган виконавчої влади поширюється правило, що встановлене в ст. 117 Конституції України. Відповідно до цієї конституційної норми, правові акти Нацполіції підлягають державній реєстрації в установленому законом порядку, а саме в порядку, що регламентований Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03 жовтня 1992 року № 493/92² та Положенням «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів ви-

¹ 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. — 196 с. — С. 144-146.

² Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 р. № 493/92, [в ред. від 21.05.1998 р.] // 36. указів Президента. — 1992. — № 4 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

конавчої влади»¹, затвердженим урядовою постановою від 28 грудня 1992 року. Зазначений порядок полягає у: проведенні правової експертизи на відповідність правових актів Конституції та законодавству України, Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року² (далі — Європейська конвенція 1950 року) та протоколам до неї³, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано парламентом України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням прецедентної практики ЄСПЛ; прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта (реєстрацію актів поліції, як центральних органів виконав-

¹ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 28.12.1992 р. № 731 [в ред. від 13.11.2015 р.] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

² Про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція від 04.11.1950 р. // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — С. 270.

³ Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2372; Протокол № 2 про надання Європейському суду з прав людини повноважень робити консультативні висновки від 06.05.1963 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2372; Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї від 16.09.1963 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2372; Протокол № 6 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який стосується скасування смертної кари від 28.04.1983 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2374; Протокол № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 22.11.1984 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2375; Протокол № 9 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини від 06.11.1990 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2375; Протокол № 10 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини від 25.03.1992 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2376; Протокол № 11 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який передбачає перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією про захист прав і основних свобод людини від 11.05.1994 р. // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — С. 219; Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 177) від 04.11.2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2376; Протокол № 13 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який стосується скасування смертної кари за всіх обставин від 03.05.2002 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2377; Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції від 13.05.2004 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2378.

чої влади, здійснює Міністерство юстиції України); присвоєнні реєстраційного номера такому правовому акту танесенні його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. При цьому, такий державній реєстрації підлягають лише ті нормативно-правові акти Національної поліції, що: зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян (зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Європейською конвенцією 1950 року й протоколами до неї, ратифікованими міжнародними договорами України, *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики ЄСПЛ, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації); мають міжвідомчий характер (є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління Нацполіції).

Разом із тим, слід мати на увазі, що на державну реєстрацію не подаються правові акти Національної поліції: персонального характеру; дія яких вичерпується одноразовим застосуванням (крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми); оперативно-розпорядчого характеру; якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищих органів; спрямовані на організацію виконання рішень вищих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, що не мають нових правових норм; рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру, нормативно-технічні документи (кодекси усталеної практики, форми звітності, у тому числі щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних та ін.);

б) правовий моніторинг законодавства та правозастосовної практики. Такий моніторинг законодавства та правозастосовної практики являє собою складну комплексну систему, яка включає в себе наступні елементи (етапи): збирання фактичного матеріалу (відбувається накопичення інформації про об'єкт моніторингового дослідження);

оцінювання (проводиться за певними індикаторами, показниками); контроль (спрямований на з'ясування факту досягнення певних результатів); прогнозування (спеціальні наукові дослідження конкретних перспектив розвитку певного явища, за допомогою яких можна спланувати перспективу розвитку суспільних відносин, які врегульовує проект правового акта)¹. При цьому, слід мати на увазі, що об'єктом спостереження правового моніторингу, що здійснюється в якості організаційно-правового засобу попередження та усунення порушень законності в правових актах поліції, виступають, головним чином, адміністративно-правові відносини в підконтрольних Нацполіції сферах управління, які потребують правового регулювання (або ж потребують відповідних змін чи припинення). Відповідно, предметом такого моніторингу будуть виступати потреби, а також інтереси, для реалізації яких має бути здійснене правове врегулювання;

в) правова експертиза проектів правових актів. Правова експертиза проекту акта Нацполіції проводиться послідовно з дотриманням порядку, викладеному в Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів², в процесі якого, надаються відповіді на експертні питання щодо цього акту (зокрема: чи відповідає проект загальним принципам побудови правової системи, чи відповідають положення проекту нормам Конституції України, а також законам з відповідної галузі права; чи відповідає зміст проекту ступеню його юридичної сили; чи відповідає зміст проекту соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання; чи відповідає проект нормам

¹ Градова Ю. В. Правовий моніторинг в Україні: перспективи розвитку / Ю. В. Градова // Південноукр. правн. часоп. — 2013. — № 1. — С. 7; — С. 7–9; Градова Ю. В. Правовий моніторинг як шлях удосконалення законодавчої бази / Ю. В. Градова [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3809/%DE>.

² Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Методичні рекомендації, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41 // 36. нормат.-прав. актів та метод. рекомен. — Київ : «Видавн. дім», 2001 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/>.

чинних міжнародних договорів України; яким є рівень редакційної підготовки проекту; які редакційні та лексичні зміни і доповнення мають бути внесені до тексту проекту і чому; тощо), на основі яких формується експертний висновок. Під час експертизи проект правового акта поліції, який підлягає такій процедурі, піддається таким оцінкам: концептуальна оцінка (передбачає визначення сфери суспільних відносин, які він має регулювати, і відповідної галузі права, до якої він належить, а також предмета і методу регулювання конкретного фрагменту цих відносин і засобів впливу на поведінку їх учасників), у процесі якої встановлюється ступінь відповідності проекту акта існуючій правовій системі, виходячи з принципового положення про те, що нормативно-правовий акт діє не ізольовано, а як складовий елемент узгодженої системи таких актів; системно-юридична оцінка (передбачає визначення ступеня відповідності нормативних приписів положенням чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана парламентом України та які стосуються предмета регулювання даного проекту акта), в ході якої порівнюється характер нормативного регулювання тих самих або аналогічних питань у минулому; юридико-технічна оцінка (має на меті визначення ступеня його відповідності усталеним правилам побудови та редакційно-лексичного оформлення нормативно-правових актів), під час якої з'ясовується ступінь відповідності структури проекту нормативно-правового акта усталеним принципам нормотворення.

2. Спеціальні вимоги, які ставляться до правових актів поліції для забезпечення їх законності, охоплюють вимоги, за якими вказані правові акти повинні видаватись:

1) за наявності правових підстав для видання правового акта поліцією. Підставами видання Національною поліцією правових актів є тільки ті підстави, що передбачені чинним законодавством та визначаються настанням певної події та/або дії (передбачених законом), в результаті настання яких (в якості реакції на них) поліцією видаються певні правові акти.

Так, наприклад, підставою для видання наказу про прийняття особи на службу в поліцію та/або призначення її

на відповідну посаду, відповідно до ч. 5 ст. 63 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, є контракт про проходження служби в поліції, що укладається з особами молодшого складу поліції, які вперше прийняті на службу в поліції (одноразово строком на два роки без права продовження). Зважаючи на правило, що встановлене в ч. 6 ст. 63 вищевказаного закону, після закінчення строку дії зазначеного контракту (укладеного в рамках п. 1 ч. 2 ст. 63 Закону України № 580-VIII) поліцейський, який був стороною в цьому контракті, за рішенням керівника, якому надано право приймати на службу, може продовжити службу в поліції на підставі наказу.

В якості іншого прикладу підстав видання поліцейських правових актів доцільно розглянути підстави наказу по особовому складу щодо зарахування поліцейських в розпорядження органів поліції для подальшого проходження служби під керівництвом посадових осіб, уповноважених призначати на посади поліцейських. Відповідно до ч. 1 ст. 67 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, видання таких наказів допускається у разі наявності таких законних підстав: а) звільнення поліцейського з посади у зв'язку з виконанням дисциплінарного стягнення або виконанням висновку поліцейської комісії про невідповідність займаній посаді, якщо до кінця визначеного строку виконання дисциплінарного стягнення або протягом десяти днів з дня ухвалення висновку про службову невідповідність не вирішено питання про подальше проходження ним служби; б) повернення поліцейських, які відповідно до закону були відряджені (прикомандировані) до Верховної Ради України, Верховної Ради АР Крим, інших органів державної влади (закладів, установ) або органів місцевого самоврядування на час виконання відповідних повноважень на постійній основі із залишенням їх на службі в поліції; в) застосування до поліцейського тримання під вартою як запобіжного заходу; г) якщо поліцейський відсутній за місцем проходження служби та за місцем проживання й більше десяти днів близьким родичам невідомо, де він перебуває, — до повернення поліцейського (у разі неприйняття іншого рішення про подальше проходження

ним служби в поліції) або до дня набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісти відсутнім чи оголошення померлим; д) скорочення штатних посад, що займають поліцейські, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (шестирічного віку – за медичними показниками), якщо немає можливості перемістити таких осіб на вакантні посади, – до закінчення відпустки по догляду за дитиною.

Таким чином, правові акти поліції в рамках вимоги обґрунтованості будуть вважатися обґрунтованими в тому випадку, якщо: а) поліцією був прийнятий акт на виконання закону чи підзаконного акта вищого органу влади, який є чинним головним чином у тій частині, на підставі якої видається акт поліції; б) поліція у своєму правовому акті посилається на відповідну правову норму, яка в дійсності є такою, на яку коректно посилатися (тобто ця норма в реальній дійсності є підставою для видання поліцією відповідного правового акта); в) поліція видає правовий акт, посилаючись на відповідну правову норму, яка уповноважує поліцію (а не будь-який інший орган влади) на видання такого правового акта; г) поліція приймає правовий акт, зміст якого не вступає в протиріччя з межами обсягу повноважень поліції; д) у правовому акті поліції не перевищено допустимий ступінь самостійності конкретизуючих та додаткових правових норм;

2) за згодою уповноваженого органу влади – МВС України (якщо така згода передбачена законодавством). Специфічним для правових актів Національної поліції є та обставина, що поліцейські акти з окремих питань можуть набирати чинності лише після того, як вони будуть погоджені Міністром внутрішніх справ України. Так, зокрема, правові акти про структуру центрального органу управління та територіальних органів Нацполіції, граничну чисельність поліцейських, державних службовців та працівників поліції (крім поліції охорони), а також про призначення на посаду та звільнення з посади керівників і заступників керівників структурних підрозділів центрального органу управління Нацполіції, керівників територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів, так само як і накази про

призначення на посаду та звільнення з посади інших працівників центрального органу управління поліції, потребують погодження Міністра внутрішніх справ України;

3) з дотриманням строкості та вимоги здійснення обов'язкових дій, що передують виданню правового акта поліцією (за потреби). Окремі правові акти поліції можуть бути видані лише після вчинення специфічних для поліцейської нормотворчості дій, які, за загальним правилом, не здійснюються поліцією в інших випадках нормотворчої діяльності та/або іншими органами влади, що є суб'єктами нормотворчості. Так, наприклад, наказ про скорочення посади в органі чи окремому підрозділі органу (закладу, установи) поліції (у разі здійснення реорганізації) видається відповідно до ч. 1 ст. 68 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII лише тоді, коли виданню цього правового акта поліції вчасно передувало письмове попередження поліцейського, посада якого буде скорочена, про можливе наступне звільнення зі служби в поліції. При цьому, вчасним буде вважатись таке попередження лише тоді, коли воно було надане відповідному адресату за два місяці до звільнення, викликаного здійсненням реорганізації. Відповідно, без вчинення таких дій виданий наказ буде вважатись незаконним та може бути визнаний недійсним у передбачених законодавством порядках;

4) з дотриманням правил нормотворчої техніки. Правові акти Нацполіції повинні створюватись з дотриманням відповідних правил нормотворчої техніки, що охоплює нормативні акти, тобто техніко-юридичні прийоми та правила при виробленні, зокрема, підзаконних нормативно-правових актів. Відтак, від юридичної техніки значною мірою залежать ефективність законодавства в цілому, його правильне розуміння та використання суб'єктами правозастосування, його належний вид, систематизація тощо¹. Саме тому потреба у дотриманні Нацполіцією цієї вимоги у процесі створення правових актів знаходиться поза всяким розумним сумнівом;

¹ Лебеденко В. І. Юридична техніка: поняття, призначення, методологічні засади застосування / В. І. Лебеденко // Інформ. право. — 2014. — № 2 (11). — С. 53.

5) з додержанням вимог до змісту й форми правового акта поліції. Така вимога полягає в тому, що структура складових частин правового акта поліції, мова й стиль викладення цього акта та його реквізити мають відповідати встановленим зразкам (зокрема, такий акт повинен мати: назву, номер, дату видання, підписи, в необхідних випадках також штампи, печатки, дані про те, ким і коли такий акт було видано тощо).

Поряд із цим, слід наголосити, що недотримання усіх вищевказаних вимог, які передбачені законодавством до правових актів Нацполіції для забезпечення їх законності, призводить до дефектності правових актів поліції загалом, внаслідок чого вони або в цілому, або у відповідній частини втрачають властивості легітимного регулятора відповідних суспільних відносин¹. Відтак, у разі порушення вищевказаних юридичних вимог, що висуваються до правових актів, може підніматись питання про дійсність таких актів, в результаті чого такі можуть визнаватись нікчемними (такі правові акти, що внаслідок своєї нелегітимності не можуть породжувати та не породжують юридичних наслідків; їх незаконність настільки очевидна, що такі акти не підлягають виконанню) та оспорюваними (такі правові акти, які підлягають обов'язковому виконанню, але можуть бути заперечені зацікавленими органами чи особами; в одних випадках оспорювані акти можуть бути визнані правомірними після усунення виявлених у них недоліків, в інших — недійсними)².

Як впливає з вищевикладеного, законність в нормотворчій діяльності та законність загалом напряму пов'язані із ефективністю нормотворчості. Наприклад, В. П. Плавич та С. В. Плавич в своєму дослідженні «Засади принципи нормотворчої діяльності як основа її ефективності» стверджують, що ефективна, цілеспрямована та ґрунтовна робота по створенню правових норм стверджується саме на

¹ Гулягин А. Ю. Обеспечение законности нормативных правовых актов управления, издаваемых в субъектах Российской Федерации / А. Ю. Гулягин, С. Д. Князев // Правовед. — 2006. — № 6. — С. 5–6.

² Коренев А. П. Административное право России : учеб. в 3-х ч., ч. I. / А. П. Коренев — М. : Щит-М, 1999. — С. 183.

засадничих принципах нормотворчості. Тобто така робота стверджується на основних засадничих принципах, на яких засновується нормотворча діяльність в цілому, незалежно від її виду, суб'єктів та сфери регулювання; та на допоміжних засадничих принципах, які можуть слугувати основою нормотворчої діяльності від конкретного виду даної діяльності, специфіки відповідної галузі регулювання суспільних відносин, а також які відіграють допоміжну роль після реалізації основних принципів¹. Окрім того, законність в нормотворчості та законність правового акта також прямо пов'язані з ефективністю результату нормотворчості — нормативно-правового акта, а також правовідносин, якими врегульовується такий правовий акт². Логіка такої позиції полягає в тому, що правові акти, які не відповідають вимогам законності, не можуть бути ефективними, відповідно, не можуть ефективно врегульовувати правовідносини, для врегулювання яких і було створено та винесено такий акт.

Особливої уваги це питання заслуговує в рамках питання правових актів Національної поліції, якими врегульовуються такі питання: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. При цьому, повинна враховуватись така обставина як реформування законодавства про органи внутрішніх справ та становлення законодавства про поліцію. Ця обставина є вкрай делікатною, зважаючи на те, що в періоди реформ та соціальних перетворень без перебільшень зростає роль законності та її забезпечення. Це, на думку Е. К. Замотасвої, пояснюється тим, що «ефективна реалізація вжитих законодавцем заходів вимагає створення адекватного виконав-

¹ Плавич В. П. Засадничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності / В. П. Плавич, С. В. Плавич // Альм. права. — 2012. — Вип. 3. — С. 83, 85.

² Салманова О. Ю. Принципи забезпечення законності правових актів національної поліції України / О. Ю. Салманова // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали міжнарод. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 27-28 травня 2016 р. — Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. — 196 с. — С. 144–146.

чо-розпорядчого механізму, істотним елементом якого виступає підзаконна нормотворчість»¹.

Разом із тим, саме поняття ефективності правового акта, яке виражається у його повноті та доцільності², не обмежується лише зв'язком ефективності із законністю, але й з його якістю. При цьому, якість правового акту поліції визначається наступними критеріями: чи є правовий акт доцільним та повним (чи вирішуються ним актуальні завдання правового регулювання та чи в потрібному об'ємі); чи можна зробити попередній висновок про конституційність та законність такого правового акта; наскільки точно в ньому сприймається та відбивається сутність урегульованих адміністративно-правових відносин; чи правильно такий правовий акт оформлено (зважаючи на комплекс юридико-технічних критеріїв); як взаємодіють норми такого правового акта з вже існуючими нормами права; наскільки сприяє виданий правовий акт державному, суспільному та особистісному розвитку та чи не зумовлює він прояви корупції. При цьому, слід врахувати, що на якості винесених правових актів відображаються такі фактори як: відсутність єдності термінології, що порушує узгодженість системи правових актів; невиправдана поспішність підготовки проектів найважливіших правових рішень; недотримання вироблених практикою нормотворчості правил законодавчої техніки³.

Отже, підводячи підсумок вищевикладеному, доходимо висновку, що до системи вимог, які ставляться до

¹ Замотаева Е. К. Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти / Е. К. Замотаева // Журн. рос. права. — 2010. — № 9 (165). — С. 25.

² Негробов В. Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. Л. Негробов. — Владимир, 2008. — С. 7.

³ Див. напр.: Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное понимание на грани двух веков) : монограф. / М. И. Байтин. — М. : ООО ИД «Право и государство», 2005. — С. 381; Комаров С. А. Оптимизация федерального и регионального законодательства: постановка проблемы и возможные пути решения / С. А. Комаров, Н. В. Козлова // Госуд., право, управл. — 2007. — Ч. I, II. — С. 29.

правових актів Національної поліції України, що є основою забезпечення їх ефективності, слід відносити наступні:

1) вимога своєчасності та оперативності видання поліцією правового акта. Зважаючи на те, що правові акти поліції видаються на підставі певних дій чи подій, такі акти повинні видаватись адекватно таким юридичним явищам – своєчасно та в повній мірі. Досить часто в таких сферах поліцейської діяльності як забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також в питаннях організації та діяльності Національної поліції виникають проблеми, які поліція повинна розв'язати оперативним шляхом за рахунок видання відповідного правового акта. Власне, слід наголосити на тому, що в цьому аспекті Нацполіція виконує роль, яку важко недооцінити, позаяк продуктом її нормотворчої діяльності є підзаконні правові акти, які є не лише важливим організаційним засобом у вирішенні завдань, які поставлені перед органами управління¹, але й, за загальним правилом, порівняно із законами здатні забезпечити більш оперативне реагування на динаміку потреб правового регулювання². Таким чином, поліція повинна видавати актуальні правові акти своєчасно, без невинуватених затримок, позаяк будь-яка затримка у виданні акта зумовлює втрату актом своєї актуальності. Правовий акт поліції, що втратив свою актуальність, є марним, а в окремих випадках може здійснювати навіть і негативний вплив на певні адміністративні правовідносини, що неприпустимо.

При цьому, слід наголосити, що така вимога на практиці може спричинити низку нормотворчих порушень, позаяк, намагаючись оперативно розв'язати проблеми, які виникли в підконтрольній поліції сфері діяльності, а також оперативно врегулювати певні адміністративні правовід-

¹ Советское административное право : учеб. / Под общ. ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. — М. : Юрид. лит., 1982. — С. 63.

² Казьмин И. Ф. Закон о законах: проблемы издания и содержания / И. Ф. Казьмин, С. В. Поленина // Совет. гос. и право. — 1989. — № 12. — С. 8; Воронков А. В. Развитие системы административного права в России (международно- и сравнительно-правовые аспекты) / А. В. Воронков. — СПб., 2002. — С. 35.

носини, поліція може видавати неякісні чи навіть відверто протиправні правові акти. Саме тому оперативність видання правового акту поліцією, як вимога, що ставиться до правових актів поліції України, як основа забезпечення їх законності та ефективності, прямо пов'язана із іншою вимогою — адекватністю поспішності у розробці та виданні правових актів. Адекватною поспішність буде тоді, коли правові акти суб'єкт нормотворчості приймає оперативно, зважаючи на комплекс стандартів технології нормотворчого процесу;

2) вимога обґрунтованості правового акта поліції. В українській нормотворчій традиції вже сталою є практика видання суто формальних правових актів, які є марними та такими, що ускладнюють правозастосовну діяльність. Саме тому поліція повинна видавати правові акти, що будуть реально відповідати потребам суспільства та держави та/або організаційним потребам самої Нацполіції. Окрім того, правові акти поліції будуть вважатись обґрунтованими тоді, коли будуть всебічно обґрунтовані за різними показниками доцільності: безпековими, економічними, соціальними, культурними. Відтак, правові акти поліції не можуть визначатись будь-якими кон'юнктурними міркуваннями органу влади, політичної групи, бізнес-груп тощо, а повинні ґрунтуватись на потенції досягнення оптимальних та ефективних безпекових, соціально-економічних, культурних результатів, що відображають стратегію позитивного розвитку суспільства та держави;

3) вимоги організаційно-технічного характеру. Ця вимога полягає в тому, що правовий акт поліції повинен бути написаний чіткою, конкретною, лаконічною, грамотною та доступною для розуміння мовою, з урахуванням вимог українського законодавства про державну мову.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне наголосити на тому, що в площині чинного законодавства та сталої практики нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади (в тих межах, що застосовна до нормотворчої діяльності Національної поліції) наявна система вимог, що ставляться до правових актів Нацполіції України, як основа забезпечення їх

законності та ефективності. При цьому, система таких вимог, що є основою забезпечення їх законності, охоплює загальну (правові акти видаються в рамках нормотворчого повноваження, відповідно до правил «ієрархії» правових актів, з дотриманням законності правового акта за юридичним змістом та правил нормотворчої процедури) та спеціальну (правові акти повинні видаватись: за наявності правових підстав, за згодою уповноваженого органу влади, якщо така потрібна, з дотриманням строковості та вимог здійснення обов'язкових дій, що передують виданню правового акта, якщо такі вимагаються, та з дотриманням правил нормотворчої техніки й вимог до змісту й форми правового акта) групи вимог, а система вимог, що є основою ефективності таких актів, охоплює наступні елементи: своєчасність та оперативність видання правового акта; обґрунтованість правового акта; організаційно-технічні вимоги. Ці дві системи та їх елементи є взаємопов'язаними та обумовлюють якість і чіткість правового регулювання правовідносин, що виникають у підконтрольних поліції сферах управління.

1.5. НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ВИДАННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

За існуючими правилами нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, правовий акт, який розробляється та приймається суб'єктом нормотворчої діяльності, має відповідати вимогам законодавства про державну мову та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами та викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроєктувальної техніки. Так, наприклад, в положенні «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»¹ зазначається, що разом з нормативно-

¹ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 28.12.1992 р. № 731 [в ред. від 13.11.2015 р.] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

правовим актом до органу державної реєстрації має, серед іншого, подаватись обґрунтування підстав для видання нормативно-правового акта чи окремих його норм. Таке правило пояснюється тим, що правові акти органів виконавчої влади повинні прийматись (виноситись) на підставі відповідних законів України, що: уповноважують ці органи на нормотворчу діяльність; врегульовують відповідні правовідносини, які потрібно більш деталізовано врегулювати компетентним органом влади. Іншими словами: прийняття органом влади правового акта не може бути безпідставним; створення нової норми повинно зумовлюватись юридичними та фактичними підставами, що впливають з відповідних правових норм.

Відтак, говорячи про нормативні засади видання правових актів НПУ, в першу чергу слід наголосити на тому, що такими виступають норми, які регламентують нормотворчі повноваження цього органу виконавчої влади та його посадових осіб, що викликано необхідністю врегулювання суспільних відносин, які виникають у відповідних сферах. Так, наприклад, в тексті Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII та Положення «Про Національну поліцію» міститься низка норм, на підставі яких поліція та її посадові особи уповноважуються на нормотворчу діяльність для врегулювання певних питань управлінського та правоохоронного характеру, зокрема, керівники територіальних органів поліції, що уповноважені призначати на посади поліцейських, повинні звільняти з посад та зараховувати в розпорядження поліцейських шляхом видання відповідних наказів.

Іншу групу засадничих норм складають норми законодавчих та підзаконних актів, які регулюють відповідні суспільні відносини та можуть бути деталізовані чи мають бути в конкретних випадках реалізовані в нормотворчій практиці поліцією. Такими є загальні норми про охорону прав та свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, які у відповідних випадках мають бути деталізовані чи реалізовані поліцією на практиці шляхом видання відповідних правових актів управлінського чи правоохоронного характеру.

При цьому, слід також звернути увагу на те, що нормативні засади видання поліцією правових актів також охоплюють такі засадничі норми як загальні та спеціальні норми-принципи поліцейської нормотворчості. Такими є положення законодавства, що встановлюють наступні принципи видання поліцією правових актів: принцип законності та конституціоналізму, який означає, що НПУ в процесі розробки, видання та опублікування правового акта повинна спиратися на конституційні положення, а також норми права, що оформлені в інших чинних законодавчих актах України; принцип науковості, що полягає в тому, що Нацполіція в ході розробки, видання та опублікування правового акта звертається до існуючих передових наукових підходів, а саме до відповідних наукових знань, що дозволяють суб'єкту нормотворчої діяльності усвідомити та правильно використовувати юридичну термінологію, коректно структурувати відповідний правовий акт тощо; принцип планування, який впливає із соціально-економічних і політичних умов та являє собою процес збору, а також обробки необхідної сукупності інформації для подальших заходів по розробці й прийняттю поліцією (чи іншими органами влади) правових актів; принцип юридичної техніки, що представляє собою вимогу дотримання поліцією комплексу матеріальних та процесуальних правил оформлення правового акта та конкретної логіки викладу матеріалу в документі; лінгвістичний принцип, який вимагає, щоб Нацполіція висловлювала у своїх правових актах волю держави в своїй особі грамотно, коректно, лаконічно та недвозначно; принцип здійсненності правового акта, який полягає в тому, що правовий акт поліції повинен бути таким, що його положень в реальній дійсності можна дотриматися, виконати, використати, застосувати; принцип відповідальності, який (залежно від об'єкта регулювання акта) охоплює як положення про відповідальність у сенсі юридичної відповідальності за невиконання приписів правового акта поліції, так і про відповідальність у сенсі визначення органа влади, структурного підрозділу, посадової особи, на яких покладається відповідальність, наприклад, за виконання приписів правового акта, забезпечення

його виконання та/або контролювання його реалізації на практиці.

Загалом, що стосується нормативних засад прийняття (видання) правових актів Національною поліцією України, то слід звернути увагу на те, що в чинному законодавстві до сьогодні не створено та, відповідно, не прийнято спеціального положення про підготовку та винесення правових актів цим органом виконавчої влади, а відповідні засадничі норми (головним чином, норми, що встановлюють коло питань, нормативним чином врегулювати які поліція має пряме право, а також питань, які можуть бути врегульовані поліцією для здійснення нею певних функцій, що входять до її компетенції) розпорошені у різних нормативно-правових актах чинного законодавства нашої держави. Разом із тим, аналізуючи правові норми, що прямо чи опосередковано врегулюють питання видання правових актів Національною поліцією, можна дійти висновку, що такі умовно можна розділити на наступні дві групи:

1) нормативні засади видання Нацполіцією правових актів, що містяться в законодавстві про поліцію. Такі норми охоплюють як ті, що закріплюють коло питань, що має врегулювати поліція, так і окремі спеціальні правила, яких поліція повинна дотримуватись в ході нормотворчої діяльності. При цьому, основні такі нормативні засади містяться саме в тих нормативно-правових актах, що регламентують повноваження Національної поліції.

Важливо зазначити, що положення Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII та норми Положення «Про Національну поліцію» містять основні нормативні засади видання Національною поліцією наказів та розпоряджень. Так, наприклад, вказаним законом встановлюється, що поліція компетентна видавати накази з таких питань: про призначення та звільнення з посад поліцейських (такі правові акти підписують посадові особи органів, закладів, установ поліції відповідно до номенклатури посад, яку затверджує МВС України; у разі призначення на посади курсантів чи слухачів вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підгото-

вку поліцейських, – акти підписують керівники таких закладів); про звільнення поліцейських з посад та про зарахування поліцейських в розпорядження (такі акти, відповідно до ч. 2 ст. 67 закону, видаються керівниками, уповноваженими також призначати на такі посади); про тимчасове виконання обов'язків (такі правові акти, зважаючи на ч. 3 ст. 69 закону, видаються керівником органу, закладу, установи поліції, який уповноважений призначати на відповідну посаду). При цьому, слід звернути увагу на те, що, відповідно до ч. 4 ст. 59 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, накази по особовому складу мають видаватись керівниками органів, підрозділів, закладів та установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також номенклатурою посад, затвердженою Міністерством внутрішніх справ України. Так, слід звернути увагу на те, що існуючі нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України, як правило, містять відсилочні норми, що відсилають до нормативно-правових актів, які на сьогоднішній день залишаються не розробленими. Так, наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, відповідно до ч. 5 ст. 59 зазначеного закону, встановлює порядок підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції.

Відтак, доходимо висновку, що нормативні засади видання суто індивідуально-правових актів Нацполіції сконцентровані саме в наказах МВС України загального (в рамках законодавства про поліції) та спеціального (стосуються окремих питань діяльності поліції) характеру. Так, в якості прикладу доцільно розглянути Наказ МВС України «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів» від 29 грудня 2015 року № 1644¹. Нормами цього акта зазначається, що голова Національної поліції та його заступники, начальник Департаменту превентивної діяльності Нацполіції та його пер-

¹ Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 1. — Ст. 34.

ший заступник, начальник спеціально уповноваженого підрозділу (управління, відділу, сектору) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи Департаменту превентивної діяльності Нацполіції, начальники головних управлінь Національної поліції в АР Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві та їх заступники, що є відповідальними за забезпечення дозвільної системи, начальники управлінь превентивної діяльності головних управлінь Нацполіції в АР Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві та начальники спеціально уповноваженого підрозділу (управління, відділу, сектору) з контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи управлінь превентивної діяльності головних управлінь Нацполіції в АР Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, а в територіальних органах Національної поліції в районах, містах, районах у містах – начальники, повноважні підписувати дозволи, що видаються, залежно від їх виду (підписи скріплюються відповідною печаткою). При цьому, для оформлення дозволів повинні використовуватись бланки відповідно до п. 18 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, яким поліції дозволяється до 31 грудня 2016 року використовувати, зокрема, службові бланки та печатки, штампи й логотипи, емблеми міліції та Міністерства внутрішніх справ України.

В наказі МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності» від 10 грудня 2015 року № 1560¹ визначаються організаційно-правові основи та порядок переведення органів НПУ на посилений варіант службової діяльності, організація управління та особливості діяльності поліції в умовах його введення. Так, відповідно до п. 2 вказаної інструкції, переведення на посилений варіант має здійснюватись шляхом видання наказу, який повинен містити: обґрунтування необхідності переведення; час, з якого вводиться посилений

¹ Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : наказ МВС України від 10.12.2015 р. № 1560 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 6. — Ст. 319.

варіант, і строк, на який він вводиться; межі території, на якій вводиться посилений варіант; забезпечення поліцейських вогнепальною зброєю, оснащення їх спецзасобами та засобами зв'язку; інші питання, що обумовлені інструкцією. Поряд з тим, Голова Нацполіції або особа, яка виконує його обов'язки, також може видавати накази про виділення додаткових сил та зведених загонів з інших регіонів у підпорядкування начальників головних управлінь Нацполіції (накази про виділення у розпорядження начальників відділів, відділень поліції в районах, містах, районах у містах здійснюється за наказами начальників головних управлінь НПУ або осіб, які виконують їх обов'язки).

В наказі МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 6 листопада 2015 року № 1376¹ містяться специфічні нормативні засади складання та видання поліцією ряду адміністративно-юрисдикційних правових актів, зокрема, таких як: протокол про адміністративні правопорушення, протокол про адміністративне затримання, постанова по справах про адміністративні правопорушення. Наказом зазначається, що складання протоколів про адміністративні правопорушення, протоколів про адміністративні затримання, протоколів про вилучення речей і документів, протоколів про огляд речей та особистий огляд здійснюють уповноважені на те посадові особи органів поліції у випадках, передбачених спеціальними нормами законодавства про адміністративні правопорушення, а саме у випадках порушення особами: громадського порядку; правил дорожнього руху; правил, що забезпечують безпеку руху транспорту; правил користування засобами транспорту; правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів. Окрім того, в документі також міститься застереження, відповідно до якого

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 99. — Ст. 3405.

поліція не може складати протоколи про адміністративні правопорушення у таких випадках як: порушення вимог пожежної безпеки в лісах, знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів, самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, порушення правил рибальства (якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); порушення правил полювання (якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог; прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях, викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів, а також викидання за борт річкового або маломірного судна сміття та інших предметів; порушення правил користування засобами залізничного транспорту та правил користування засобами морського транспорту тощо;

2) нормативні засади видання Нацполіцією правових актів, що містяться в нормативно-правових актах, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності поліції, в повній мірі чи частково врегульовуючи окремі питання підконтрольних Нацполіції сфер діяльності. Тобто мова йде про нормативно-правові акти (головним чином акти адміністративного законодавства), що не входять до законодавства про поліцію, однак, стосуються питань забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку.

До означеної групи законодавчих актів слід віднести Кодекс України про адміністративні правопорушення¹, що врегульовує своїми нормами відносини, які тісно переплітаються із сферами надання послуг Нацполіції.

Окрім того, варто звернути увагу на те, що КУпАП також містить ряд прямих та опосередкованих засадничих

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х [в ред. від 04.04.2016 р.] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/>.

норм, що стосуються видання правових актів НПУ. Так, наприклад, в ст. 222 кодексу визначаються категорії справ, які компетентна розглядати поліція (й накладати, відповідно, адміністративні стягнення), а ст. 255 цього нормативно-правового акта визначає компетенцію та межі такої компетенції поліції щодо винесення окремих адміністративно-юрисдикційних правових актів поліції. Так, відповідно до вказаних норм, уповноважені посадові особи НПУ мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, серед іншого, у разі: ухилення особи, хворої на наркоманію, від медичного огляду на наявність наркотичного сп'яніння; порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення; невиконання законних вимог посадових осіб уповноважених підрозділів НПУ; ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам ВСП у ЗСУ; порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством); порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини; керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції тощо. При цьому, слід врахувати, що правила оформлення та видання вказаних адміністративно-юрисдикційних правових актів поліції та матеріалів про адміністративні правопорушення загалом регламентовані відповідною Інструкцією від 6 листопада 2015 року¹.

Також необхідно підкреслити, що в КУпАП міститься чітке правило, відповідно до якого поліція не може складати протокол у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких хоч і віднесено до її компетенції, однак, таке правопорушення було вчинено у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху й зафіксовано в автоматичному

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 99. — Ст. 3405.

режимі (і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається та стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення), що, зокрема, детально врегульовується положеннями Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі¹, з урахуванням вимог кодексу (наприклад, зважаючи на те, що постанова про накладення адміністративного стягнення може вноситися без участі особи, яка притягається до такої відповідальності тощо).

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне наголосити на тому, що нормативні засади видання правових актів Національною поліцією України на сьогодні не сконцентровані в єдиному нормативно-правовому акті, а розпорошені в актах чинного законодавства й виражаються в нормах, що регламентують нормотворчі повноваження НПУ та її посадових осіб (також випадки, коли таке повноваження реалізується; порядок й межі реалізації такого повноваження); регулюють відповідні суспільні відносини та можуть бути деталізовані чи мають бути в конкретних випадках реалізовані в нормотворчій практиці НПУ. Відповідні засадничі норми, залежно від актів, які їх містять, можна умовно розділити на такі дві групи: норми, що містяться в законодавстві про поліцію (головним чином в Законі України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, Положенні «Про Національну поліцію» та в ряді спеціальних наказів МВС України, постанов КМУ й указів Президента України); норми, що містяться в нормативно-правових актах, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності поліції, в повній мірі чи частково врегульовуючи окремі питання підконтрольних Нацполіції сфер діяльності (головним чином акти адміністративного та кримінального законодавства).

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 88. — Ст. 2964.

Розділ 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

2.1. РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ МВС УКРАЇНИ ДЛЯ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ, ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ СФЕР ЇХ РЕГУЛЯТИВНОГО ВПЛИВУ

З моменту відновлення незалежності України в нашій державі було прийнято величезну кількість нормативно-правових актів, загальна кількість яких обчислюється в тисячах. При цьому, їх прийняття нерідко відбувалось стихійно, здійснювалось без чітко визначеної концепції розвитку національної правової системи, обґрунтованої методології нормотворення. Внаслідок цього утворився складний законодавчий лабіринт, що характеризується відсутністю системності та чіткості, наявністю великої кількості правових норм, досить часто суперечливого змісту¹. Все це негативно відобразилось і відображається ще сьогодні на реформуванні адміністративного законодавства, становленні законодавства про поліцію та діяльності Національної поліції в нашій державі.

Розв'язати цю складну проблему, головним чином в частині оптимізації законодавчого врегулювання діяльності НПУ, покликано МВС України за рахунок його нормотворчих повноважень. Саме тому за останній рік активної нормотворчої діяльності міністерства ним було розроблено та видано низку нормативно-правових актів, роль яких

¹ Ленгер Я. І. Нормотворчість в контексті реформування права / Я. І. Ленгер, Ю. Ю. Бисага // Порівн.-аналіт. право. — 2013. — № 1. — С. 16.

важко недооцінити, в першу чергу, в рамках питання, яке ми аналізуємо.

Загалом, варто наголосити, що нормотворча діяльність у МВС України є напрямком діяльності структурних підрозділів апарату МВС, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ. При цьому, правову основу нормотворчої діяльності цього міністерства становлять Конституція України¹, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства юстиції України, МВС України, Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України (далі – Інструкція нормотворчості МВС)² та Інструкція з оформлення документів у системі МВС (далі – Інструкція з оформлення документів)³.

Сам по собі процес створення та видання нормативно-правових актів МВС України являє собою діяльність, яка здійснюється в рамках таких стадій: 1) встановлення необхідності видати нормативний акт або внести зміни й доповнення у вже чинний акт, зважаючи на завдання, які стоять перед міністерством та/або його структурною одиницею; 2) визначення розробників проекту нормативного документа (слід мати на увазі, що зміст проекту обумовлюється метою видання акта, що й визначає коло осіб, органів, підприємств, установ та організацій, що беруть участь в його розробці); 3) підготовка проекту акта (упорядкування підготовки проекту, її оптимізація досягаються попереднім наданням розробникам завдань щодо визначення мети видання нормативно-правового акта, основних засобів її досягнення, якими володіє правоохоронна система; кола

¹ Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (тлумач. від 15.05.2014 р.) // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.

³ Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС : наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 650 (в ред. від 28.03.2014 р.) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://kadrovik01.com.ua/regulations/1521/8462/8463/470248/>.

осіб, що беруть участь в розробці проекту нормативно-правового акта; строків підготовки проекту; основних джерел отримання інформації, необхідної для розробки проекту); 4) узгодження проекту нормативного документа із зацікавленими службами (МВС погоджує проект акта, головним чином в наступних випадках: необхідно виконати вимоги законодавчих чи інших нормативно-правових актів України; є пряме доручення вищого органу (посадовця) про таке погодження; органи виконавчої влади брали участь у розробленні проекту нормативно-правового акта як співвиконавці; у проекті нормативно-правового акта врегульовуються питання, що належать до компетенції інших органів виконавчої влади); 5) подання проекту нормативного документа керівництву міністерства (відповідні особи коротко характеризують представлений проект, мету, завдання, стадії підготовки нормативно-правового акта тощо); 6) розгляд проекту; 7) прийняття рішення за представленим проектом (таке рішення приймається компетентним органом); 8) видання нормативно-правового акта (здійснюють спеціальні підрозділи, відповідальні за цей процес, після чого такий акт, як правило, стає юридично значимим документом, що втілює в собі сукупну правотворчу волю органу управління)¹.

Як виходить з вищевикладеного, створення нормативно-правових актів МВС України є складним багатоетапним процесом, який потребує значної уваги та кропіткої роботи усіх учасників нормотворчого процесу на всіх відповідних стадіях. Саме тому положеннями Інструкції нормотворчості МВС організація та здійснення такої діяльності визнаються відповідальною діяльністю, тому в структурних підрозділах МВС України керівники цих підрозділів несуть персональну відповідальність за своєчасну та якісну підготовку проектів нормативно-правових актів

¹ Див. напр.: Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — С. 486; Карташов Н. Н. Технология нормотворчества: на примере МВД России : дисс. канд. юрид. наук : 12.00.01. / Николай Николаевич Карташов. — М., 2004. — С. 26–28; Петришин О. В. Теорія держави і права : підруч. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. — Х.: Право, 2015. — С. 214–216.

МВС, їх подання на державну реєстрацію до Міністерства юстиції. В свою чергу, перший заступник та заступники Міністра внутрішніх справ відповідно до розподілу їх функціональних обов'язків несуть персональну відповідальність за стан та ефективність правового регулювання напрямів діяльності структурних підрозділів. Разом з тим, в структурних підрозділах МВС здійснюються систематизовані обліки відомчих нормативних актів, що регулюють напрями діяльності підрозділу, їх перегляд і приведення у відповідність до єдиного електронного реєстру нормативно-правових актів МВС (такий реєстр веде Управління юридичного забезпечення МВС України), узагальнюється практика застосування та виконання нормативно-правових актів й, відповідно, здійснюється їх удосконалення з метою підвищення ефективності правового регулювання напрямів діяльності органів внутрішніх справ. З цього питання наказом керівника створюються відповідні постійно діючі комісії. Координацію нормотворчої діяльності в апараті МВС України та відповідний контроль здійснює УЮЗ МВС.

Слід зауважити, що результатом такого складного процесу нормотворчої діяльності МВС України виступають, зокрема, нормативно-правові акти, що є: офіційними письмовими документами, які приймаються міністерством, як суб'єктом нормотворення, згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою; актами, спрямованими на регулювання відповідних суспільних відносин; актами, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування. Окрім того, необхідно звернути увагу на те, що нормативно-правові акти МВС України характеризуються управлінською природою, позаяк, як зазначає Н. В. Лазнюк, такі, з однієї сторони, є результатом управлінських рішень, а з іншої – виступають в якості одного з інструментів в руках управляючої підсистеми і є важливою складовою юридичного механізму втілення у життя державної політики у відповідній галузі¹.

¹ Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (Теоретичні питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталія Василівна Лазнюк. — К., 2002. — С. 161.

Загалом, відповідно до змісту п. 2.1 Інструкції нормотворчості МВС, в системі МВС України можуть видаватися такі нормативно-правові акти як:

1) наказ, що видається з найбільш важливих питань функціонування органів внутрішніх справ, НПУ і спрямований на забезпечення виконання їх основних завдань і функцій, правове регулювання різних напрямків оперативно-службової діяльності, проходження служби у МВС;

2) положення, яке є нормативно-правовим актом, що визначається статус, завдання, функції, права та обов'язки, порядок нормативного регулювання конкретних видів діяльності, які здійснюються структурними підрозділами МВС. Так, наприклад, положеннями (та статутами МВС) визначаються правові засади організації діяльності структурних підрозділів МВС, вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, підприємств та установ забезпечення МВС;

3) статuti, що є нормативно-правовими актами, які є звідом положень (правил), що визначають основи оперативно-службової діяльності, права й обов'язки працівників, загальний порядок проходження служби в структурних підрозділах МВС;

4) інструкції, що є нормативно-правовими актами, якими встановлюється порядок застосування актів законодавства та які містять норми, що встановлюють: ким, у якому порядку, якими способами, методами і за допомогою яких засобів повинен здійснюватися той чи інший вид діяльності. Відтак, в інструкціях МВС (так само, як і в правилах) містяться положення, якими регулюються основні види (форми) організаційної, науково-технічної, фінансової, оперативно-службової діяльності структурних підрозділів МВС і порядок її здійснення конкретними працівниками;

5) правила, що є нормативно-правовими актами, якими встановлюється порядок здійснення окремого виду діяльності, а також визначаються норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у сфері діяльності структурних підрозділів МВС;

6) настанови, що є нормативно-правовими актами, в яких викладаються норми, що регламентують порядок дій конкретних структурних підрозділів МВС у певній ситуації, спрямованих на реалізацію та виконання відповідних завдань та функцій;

7) інші нормативно-правові акти. У разі необхідності МВС може видавати й інші види нормативні акти, які обов'язково повинні затверджуватись відповідним наказом.

Аналізуючи сутність та правовий характер вказаних видів нормативно-правових актів МВС України, можемо дійти висновку, що міністерство, видаючи кожен з цих видів правових актів, якщо такі прямо чи опосередковано будуть стосуватись поліції та поліцейської діяльності, суміжних сфер діяльності поліції, зможе прямо чи опосередковано впливати на діяльність Національної поліції, враховуючи також і правотворчу діяльність поліції.

Загалом, говорячи про роль і значення нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності Національної поліції України, слід звернути увагу на те, що в рамках координаційної діяльності Міністр внутрішніх справ України повинен (це, як вже зазначалось, є його прямим обов'язком за чинним законодавством) забезпечувати нормативно-правове регулювання діяльності поліції (зокрема, розробляючи та видаючи власні накази), погоджувати та подавати на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та МВС України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції. У зв'язку із цим, варто наголосити на тому, що МВС не лише може, а й повинно здійснювати вплив на правотворчу діяльність НПУ з метою оптимізації та підвищення ефективності такої діяльності поліції.

Особливої уваги в питанні визначення значимості нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності Національної поліції України заслуговує нормотворчість міністерства в ході координаційної діяльності на підставі статей Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII та Положення «Про Національну поліцію». Як вже зазначалось, в процесі координаційної діяльності МВС розробляє для Національної поліції України плани проект-

них робіт¹, якими поліція керується у процесі здійснення власної нормотворчої діяльності. Так, наприклад, в Плані діяльності МВС з підготовки регуляторних актів на 2016 рік на НПУ (Департамент превентивної діяльності) було покладено: до червня поточного року підготувати проекти наказів МВС України «Про внесення змін до наказу МВС від 13 жовтня 2008 року № 534 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації²», а також «Про внесення змін до наказу МВС від 26 липня 2004 року № 822 «Про затвердження Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів³»; до листопада поточного року підготувати проект наказу МВС України «Про внесення змін до наказу МВС від 27 березня 2009 року № 111 «Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС⁴»; до грудня поточного року підготувати проекти наказів МВС України «Про затвердження інструкції про здійснення органами Національної поліції України заходів з контролю за дотриманням правил та порядку зберігання і використання предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система», «Про затвердження Інструкції про порядок придбання, зберігання, перевезення вибухових матеріалів промислового призначення, а також спеціальні правила та порядок їх зберігання і використання», а також «Про затвердження Інструкції про порядок придбання,

¹ Див. напр.: План діяльності МВС з підготовки регуляторних актів на 2016 рік : наказ МВС України від 15.12.2015 р. № 1576 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.hr.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1763108>; План діяльності Національної поліції України з підготовки проектів регуляторних актів на 2016 рік [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.hr.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1789072>.

² Про затвердження Порядку здійснення контролю за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації : наказ МВС України від 13.10.2008 р. № 534 // *Офіц. вісн. України*. — 2008. — № 89. — Ст. 2997.

³ Про затвердження Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів : наказ МВС України від 26.07.2004 р. № 822 // *Офіц. вісн. України*. — 2004. — № 35. — Ст. 2377.

⁴ Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС : наказ МВС України від 27.03.2009 р. № 111 // *Офіц. вісн. України*. — 2009. — № 51. — Ст. 1777.

зберігання, носіння, перевезення і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, щодо зберігання і використання яких установлено спеціальні правила, порядок та на які поширюється дія дозвільної системи, а також відкриття та функціонування об'єктів, де вони зберігаються чи використовуються, діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів, підприємств і майстерень з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, магазинів, у яких здійснюється їх продаж, піротехнічних майстерень, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, правил поводження з ними та їх застосування». Виходячи із цього, вважаємо, що таку координаційну роль МВС для поліції важко недооцінити, позаяк, як слушно зазначає Д. В. Журавльов, обсяги нормопроектних робіт свідчать про «основну, координуючу та визначальну роль центральних органів виконавчої влади у сфері нормотворчої діяльності та формуванні національного правового поля»¹.

Окрім того, важливе значення для правотворчої діяльності Національної поліції України мають ті нормативні акти МВС України, що спрямовані на виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції. Міжнародно-правові акти, що зобов'язалась дотримуватись та виконувати наша держава і які містять норми про поліцію та поліцейську діяльність, впливають на нормотворчу діяльність НПУ через нормативні акти МВС внаслідок того, що: а) в нормативно-правових актах міністерства, що прямо чи опосередковано регулюють діяльність поліції, з'являються такі міжнародно-правові норми, в результаті чого правові акти поліції будуть визнаватись такими, що повинні будуть приведені у відповідність до вказаних положень; б) міністерство видає від-

¹ Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д. В. Журавльов // Публ. право. — 2013. — № 1 (9). — С. 86.

повідні програми, плани, стратегії реалізації таких міжнародно-правових положень, які вважаються прямою вказівкою МВС (як правило, плановою, з визначенням виконавців, періодів та прогнозуванням очікуваних результатів) до НПУ щодо приведення власних правових актів поліції у відповідність до програмних змін¹.

Таким чином, доходимо висновку, що роль та значення нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності НПУ полягають в тому, що такі акти міністерства: а) становлять основу правової бази (поряд із законами та актами Президента і КМУ), на підставі та в рамках якої створюються правові акти поліції, з урахуванням того, що саме нормативно-правовими актами МВС, на відміну від актів Президента та Уряду, прямо здійснюється спеціальний та профільний регуляторний вплив на сфери, в яких повноважна надавати поліцейські послуги Нацполіція; б) в окремих випадках прямо визначають межі та порядок здійснення нормотворчих повноважень Національною поліцією України.

Найбільшого впливу правотворча діяльність Нацполіції зазнає в результаті видання Міністерством внутрішніх справ нашої держави відповідних наказів, зокрема, таких як:

1) наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 6 листопада 2015 року № 1376². Ця інструкція встановлює низку правил видання окремих адміністративно-юрисдикційних правових актів поліції, тобто є правовою базою для видання поліцією правових актів такого виду. Так, зокрема, вказаним документом зазначається, що уповноважені на те посадові особи органів поліції можуть складати протокол про адміністративне правопорушення у разі вчинення адміністративного пра-

¹ Салманова Е. Ю. Роль и значение нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности Национальной полиции Украины / Е. Ю. Салманова // *Leges si viata* (Закон и жизнь) — Молдова. — 2016. — № 7/2. — С. 120-122.

² Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376 // *Офіц. вісн. України*. — 2015. — № 99. — Ст. 3405.

вопорушення особами, які досягли віку, з якого настає адміністративна відповідальність. При цьому, такий протокол має складатись у двох примірниках (один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності) на спеціальному бланку, що виготовлений друкарським способом згідно з технічним описом бланка протоколу про адміністративне правопорушення, на якому проставлено відповідні серію та номер. Окрім того, вказаною інструкцією також регламентовано наступні питання: інформація, яка зазначається в графах протоколів про адміністративне правопорушення та про адміністративне затримання (також встановлено правило, відповідно до якого усі реквізити протоколу повинні заповнюватись чорнилом чорного або синього кольору, розбірливим почерком, державною мовою, без виправлень); роз'яснювання під час складання протоколу уповноваженим поліцейським про права особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (головним чином, про права, передбачені ст.ст. 55, 56, 59, 63 Конституції України, ст. 268 КУпАП); обов'язковість скріплення протоколу підписами уповноваженої посадової особи, яка його склала, особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (якщо така особа відмовляється підписувати протокол, то про таке повинно бути зроблено запис в протоколі), а також свідків і потерпілих (за наявності таких); інші специфічні аспекти складання протоколів, здійснення діловодства у справах про адміністративні правопорушення, а також здійснення контролю за станом дотримання законності під час здійснення адміністративного провадження. Поряд із цим, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції також містить декілька додатків, зокрема: протокол про адміністративне правопорушення та про адміністративне затримання; технічний опис бланка протоколу про адміністративне правопорушення та про адміністративне затримання; журнал обліку доставлених осіб, які вчинили адміністративні правопорушення; постанова по справі про адміністративне правопорушення та про закриття справи про адміністративне правопорушення;

2) наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» від 7 листопада 2015 року № 1395¹. Така інструкція була розроблена та затверджена з метою встановлення нормативно-правового регулювання здійснення проваджень уповноваженими особами НПУ у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, зокрема, для врегулювання питань видання зазначеними суб'єктами постанов у справі про адміністративне правопорушення – специфічних поліцейських правових актів застосування (актів індивідуальної дії), що виступають доказами у справі, на підставі яких встановлюються наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винуватість особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи². Інструкцією встановлюється правило, зважаючи на яке, уповноважені особи Нацполіції повинні виносити постанови у разі виявлення адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, передбачених ст.ст. 80 і 81 (в частині перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах транспортних засобів), ч.ч. 1–3, 5–6 ст. 121, ст.ст. 121-1, 121-2, ч.ч. 1–3 ст. 122, ч. 1 ст. 123, ст. 124-1, ст. 125, 126, ч.ч. 1–3 ст. 127, ст.ст. 128, 129, 132-1, ч.ч. 6, 11 ст. 133-1, ч.ч. 1–3 ст. 140 КУпАП. Поряд із цим, інструкція встановлює також: підстави та порядок складання поліцейськими протоколів про адміністративне

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 88. — Ст. 2964.

² Див. напр.: Крамник А. Н. Рассмотрение дел об административных правонарушениях / А. Н. Крамник // Юстиц. Беларуси. — 2011. — № 7. — С. 37; Пархоменко П. І. Особливості протоколу про адміністративне правопорушення у справах про адміністративну відповідальність за керування транспортними засобами / П. І. Пархоменко // Вісн. Акад. адвокат. України. — 2013. — № 2 (27). — С. 55; Собко Я. Зависит от инстанции / Я. Собко // Судебно-юр. газ. — 2015. — № 25 (293). — С. 8.

правопорушення у вказаній сфері; реагування на порушення правил дорожнього руху водіями транспортних засобів ЗСУ або інших утворених відповідно до законів України військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту (далі – ДССТ) – військовослужбовцями строкової служби; правила оформлення протоколів про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також складання та винесення постанови по справі про адміністративне правопорушення (про накладення адміністративного стягнення; про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП; про закриття справи); особливості оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, вчинені повторно, а також матеріалів про адміністративне правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст.ст. 124, 130 КУпАП тощо. До інструкції також додається ряд додатків, серед іншого: протокол про адміністративне правопорушення; акт обстеження ділянки вулично-шляхової мережі; вимога; постанова про накладення адміністративного стягнення по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване не в автоматичному режимі; тимчасовий дозвіл; акт щомісячного списання бланкової продукції тощо;

3) наказ МВС України «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів» від 29 грудня 2015 року № 1644¹. Цим наказом МВС врегульовуються такі питання як: комплекс дозволів, які може видавати та анулювати Нацполіція (серед іншого, такими є дозволи на: придбання, зберігання, носіння, перевезення і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, щодо зберігання і використання яких установлено спеціальні правила, порядок та на які поширюється дія дозвільної системи органів внутрішніх

¹ Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644 // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 1. — Ст. 34.

справ, а також на відкриття та функціонування об'єктів, де вони зберігаються тощо); сукупність правових актів КМУ, МВС та Міністерства юстиції України, які застосовні у цій сфері на даному етапі (до врегулювання на законодавчому рівні повноважень органів МВС України при виконанні Нацполіцією повноважень щодо видання та анулювання дозволів); суб'єкти, через яких реалізується таке повноваження НПУ; особи, які повноважні підписувати дозволи, що видаються, залежно від їх виду; використання бланків для оформлення дозволів.

Разом із цим, слід наголосити, що найзначніший вплив на правотворчу діяльність Національної поліції України МВС України робить саме за рахунок видання наказів на виконання власного обов'язку забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг. Однак, не можна не відзначити того факту, що нормотворча діяльність міністерства, як органу галузевого управління¹ (хоча на сьогодні все більше характеризується як орган міжгалузевого управління), саме у вказаних сферах вже сьогодні зумовила низку проблем розуміння та розмежування сфер регулятивного впливу нормативно-правових актів поліції та МВС України. При цьому, фахівцями не завжди враховується та обставина, що в цьому питанні визначальними факторами розмежування регуляторного впливу нормативно-правових актів цих двох органів центральної виконавчої влади нашої держави є:

– відмінність технологічних процесів. Слід врахувати той факт, що нормотворча діяльність поліції та МВС України є схожими, однак, різними специфічними технологічними процесами, які характеризуються властивими кожній з них специфічними рисами. Також в такій діяльності використовуються різні технологічні способи, прийоми, про-

¹ Административное право / под ред. М. И. Еропкина. — М. : Юрид. лит., 1971. — С. 63.

цедури різної направленості¹, що відображається і на характері результату такої діяльності та специфіці відповідних правових приписів. Варто підкреслити, що подібної думки також дотримувався і О. В. Константи́й в своєму монографічному дослідженні «Джерела адміністративного права України»². Окрім того, слід звернути увагу на те, що в нашій державі, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI³ та Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року № 1572/99⁴, центральні органи виконавчої влади, окрім міністерств КМУ, мають право видавати лише акти організаційно-розпорядчого характеру. Це зумовлено тим, що тільки міністр входить до складу Уряду України та безпосередньо бере участь у визначенні державної політики, під якою розуміється позиція держави та напрям дій її органів з різних питань суспільного життя, а саме міністерство, як зазначає Н. Охріменко, є єдиним серед центральних органів виконавчої влади центром вироблення та реалізації політики у відповідній сфері⁵;

– різний об'єм нормотворчих повноважень МВС та НПУ (об'єм таких повноважень «в принципі майже збігається з їх компетенцією»⁶). У вказаному аспекті необхідно підкреслити, що обсяг нормотворчих повноважень поліції обмежується прийняттям нормативно-правових актів внутрішньовідомчого характеру, яке фактично виключає мо-

¹ Карташов Н. Н. Технология нормотворчества: на примере МВД России : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / Карташов Николай Николаевич. — М., 2004. — С. 9, 53–54.

² Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України : монограф. / О. В. Константи́й. — К. : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. — С. 13.

³ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верх. Ради України. — 2011. — № 38. — Ст. 385.

⁴ Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 50. — Ст. 8.

⁵ Охріменко Н. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації // Н. Охріменко // Вісн. Нац. акад. держ. управл. — 2012. — № 3. — С. 184–185.

⁶ Воронина Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Т. Н. Воронина. — М., 2001. — С. 14.

жливість видання поліцією, як суб'єктом нормотворчості, актів надвідомчого характеру. При цьому, поліція у своїй діяльності щодо створення та видання нормативно-правових актів не може зачіпати виключних повноважень МВС, головним чином у питаннях нормотворчої діяльності.

Окрім того, слід врахувати той факт, що за допомогою актів МВС: реалізуються завдання, функції та компетенція міністерства як державного органу центральної виконавчої влади у сфері внутрішніх справ; визначаються конкретні завдання, права та обов'язки, повноваження і відповідальність учасників внутрішньосистемних управлінських відносин; у передбачених законодавством випадках здійснюється правове регулювання діяльності непідвідомчих підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, громадських об'єднань і поведінки громадян; формулюються основні положення взаємодії між різними суб'єктами правоохоронної системи держави; встановлюються в необхідних і певних випадках обмеження та заборони, спеціальні обов'язки чи повноваження; здійснюються правоохоронні функції управлінського характеру; деталізуються, конкретизуються й організаційно забезпечуються норми вищої юридичної сили; здійснюється застосування норм права як підстава для видання індивідуальних (правозастосовних) актів¹, зокрема, повноважними особами Національної поліції України.

Таким чином, з вищевикладеного випливає, що спеціалізація та профільність регуляторного впливу цих органів влади є різними за об'ємом, а такий вплив пересікається (начебто «конфліктує») лише в окремих сферах. Саме тому варто зауважити, що регулятивний вплив НПУ та МВС України не є в повній мірі дотичним, головним чином тому, що МВС та НПУ є центральними органами виконавчої влади, які здійснюють правоохоронну діяльність на території нашої держави, і повноваження у

¹ Воронина Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Т. Н. Воронина. — М., 2001. — С. 11.

цьому напрямку міністерства є значно ширшими, ніж у Національної поліції України. Так, слід врахувати той факт, що МВС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; 2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; 3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; 4) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів¹. В свою чергу, Національна поліція України є спеціальним органом центральної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави; 2) протидії злочинності; 3) підтримання публічної безпеки і порядку.

Як вбачається з вищевикладеного, сфери регулятивного впливу МВС України та НПУ, хоча і є дотичними, однак, відрізняються широтою та методами їх досягнення. Так, якщо в Положенні «Про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року зазначається, що МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у вказаних сферах, то в Положенні «Про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року вказується, що НПУ є центральним органом виконавчої влади, який реалі-

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

зує державну політику у вказаних сферах. І забезпечення, і реалізація державної політики однакових сфер державної політики можуть здійснюватись, серед іншого, шляхом розроблення та видання відповідних нормативно-правових актів, однак, таке не означає, що такі нормативно-правові акти, видані або для забезпечення, або для реалізації напрямку державної політики, можуть містити дублюючі норми права, позаяк «реалізація» не є синонімом «забезпечення», відповідно, вказані правотворчі повноваження обох органів влади буквально не стосуються одних і тих же питань відання.

Для найбільш повного розуміння зазначеного розберемось із змістом понять «забезпечення» та «реалізація». У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови», укладеному В. Т. Буселем, під поняттям «забезпечувати» (забезпечити) розуміється «постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки»¹. В свою чергу, С. О. Кузнецов у «Великому тлумачному словнику російської мови» вважає, що під цим поняттям слід розуміти таке: «створити всі необхідні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати надійність, міцність чого-небудь»². Л. І. Скворцов у «Великому тлумачному словнику правильної російської мови» під поняттям «забезпечення» розуміє «постачання чого-небудь в потрібній кількості; допомогу в здійсненні чого-небудь»³. Що ж стосується поняття «реалізувати» (реалізовувати), то у вказаному вище «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» під таким поняттям пропонується розуміти наступне: «здійснювати, робити реальним, втілювати

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — С. 375.

² Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. — СПб : Норинт, 2000. — С. 666.

³ Скворцов Л. И. Большой толковый словарь правильной русской речи: 8000 слов и выражений / Л. И. Скворцов. — М. : ООО «Изд. Оникс», 2009. — С. 498.

що-небудь у життя»¹. С. О. Кузнецов вважає, що «реалізувати» — це «провести — проводити в життя, здійснити — здійснювати на практиці»².

Відтак, можемо дійти висновку, що своїми нормативно-правовими актами у відповідних сферах, МВС України 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. В свою чергу, НПУ в своїх правових актах реалізує концептуальні та стратегічні норми, що містяться в актах міністерства, 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 щодо охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку тощо. Іншими словами: якщо МВС України створює нормативні приписи, якими встановлює правила та стандарти у відповідних сферах, то Національна поліція переважно створює нормативні приписи на виконання й реалізацію (через нормотворчість) цих правил, стандартів.

Отже, підводячи підсумки всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне наголосити на тому, що нормотворча діяльність МВС України є складним багатоетапним процесом, що вимагає смкої роботи усіх учасників цього процесу на кожному з його етапів. Результатом такої діяльності є нормативно-правові акти МВС, які здійснюють прямий та опосередкований вплив на діяльність НПУ, в тому числі і на її нормотворчий процес, становлячи її основу правової бази або ж містячи прямі вказівки щодо здійснення поліцією нормотворчості у чітко окреслених напрямках. При цьому, в теорії та на практиці виникає низка питань розмежування сфер регулятивного впливу актів МВС та НПУ,

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — С. 1204.

² Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. — СПб : «Норинт», 2000. — С. 1108.

що вирішується за рахунок розмежування спеціалізації та профільності регуляторного впливу цих органів влади, зважаючи на широту та методи регуляторних дій цих органів влади (МВС створює нормативні приписи, якими встановлює правила та стандарти у відповідних сферах, а НПУ більшою мірою створює нормативні приписи на виконання й реалізацію цих правил, стандартів).

2.2. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ, ВИДИ ВІДНОСИН, ЩО НИМИ РЕГУЛЮЮТЬСЯ

Слід констатувати, що до сьогодні в доктрині права проблема відомчої правотворчості (в тому числі нормотворення поліції, а раніше – міліції) не знайшла загальноприйнятого вирішення. У науці активно пропагується цілком життєздатна ідея «верховенства закону», що ще з часів колишнього СРСР доводиться, як правило, до абсурду – зокрема, на основі цієї ідеї пропонується повна ліквідація всієї підсистеми відомчих нормативних документів¹. Є також вчені, які вважають, що відомчі акти «в багатьох випадках потіснили закони»². Однак, переважаючою думкою серед науковців залишається та, відповідно до якої визнається об'єктивне значення відомчих нормативно-правових актів відомчого нормотворення в правовому регулюванні суспільного життя. Представляється, що становлення нової загальноправової парадигми в державі та правової системи, що будується на її основі, неможливе без відомчої нормотворчості, оскільки із законів, які повинні регулювати найбільш важливі суспільні відносини, як вже зазначалося раніше в цьому дослідженні, не можна робити докладні ін-

¹ Див. напр.: Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили; отв. ред. М. И. Пискотин. — М. : Наука, 1987. — С. 171.

² Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук // Вісн. Акад. управл. МВС. — 2009. — № 2. — С. 137.

струкції, що регламентують окремі деталі поведінки відповідних суб'єктів¹.

В цьому аспекті важко недооцінити роль нормативно-правових актів Національної поліції України, під якими (на даному етапі становлення цього органу влади) слід розуміти прийняті в письмовій формі та в установленому порядку Нацполіцією (в особі уповноважених на те осіб) офіційні документи, що володіють юридичною силою, не вичерпують себе одноразовим застосуванням, а також встановлюють, змінюють або скасовують норми права.

Зважаючи на те, що на сьогодні НПУ в своїй нормотворчій діяльності фактично керується Інструкцією нормотворчості МВС², та опираючись на її п. 2.1, а також на вищезазначені результати цього монографічного дослідження, можемо дійти висновку, що поліцією, серед іншого, можуть видаватись такі нормативно-правові акти як: наказ НПУ; положення; статuti; інструкції; правила; настанови. Особливості таких нормативно-правових актів Національної поліції України обумовлені як видами відносин, що ними регулюються, так і основними ознаками й властивостями, які їх характеризують в якості нормативно-правових актів, головним чином:

1) такий акт є офіційним документом з моментом початку його дії, під якою слід розуміти вступ нормативно-правового акта в юридичну силу після підписання повноважною особою (а у встановлених випадках – після затвердження, реєстрації та опублікування), а також здатність нормативно-правового акта та норм, встановлених ним, неодноразово проявлятися в якості обов'язкових приписів (правил поведінки) щодо невизначеного кола осіб

¹ Юхно А. В. Місце підзаконних нормативно-правових актів Національного Банку України серед джерел банківського права / А. В. Юхно // Молодіж. наук. вісн. УАБС НБУ, Сер. : Юр. науки. — 2012. — № 2 (3). — С. 44; Урумов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Урумов Аскер Валерьевич. — Волгоград, 2007. — С. 4.

² Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.

на певній території¹. Офіційність акта управління полягає у тому, що в ньому знаходить свій зовнішній вияв владна природа державно-управлінської діяльності, вирішуються певним чином питання реалізації функцій держави. Про офіційний характер акта управління свідчать зображення на ньому державного гербу України і печатки з ним, зазначення у ньому, що він прийнятий на виконання Конституції і законів України, опублікування у офіційних виданнях державних органів, підпис керівника органу управління²;

2) такий акт містить норми односторонньої направленості, тобто лише одна сторона в управлінні приймає юридично-владне офіційне рішення. При цьому, варто наголосити на тому, що той факт, що по ряду питань НПУ повинна узгоджувати свої нормативні акти з МВС України, не викривляє правової сутності нормативно-правових актів поліції (тобто вони не стають через це ненормативними). Ця думка ґрунтується на тій логіці, що, по-перше, підсумкове рішення про видання свого нормативно-правового акта, як правило, залишається виключно за поліцією; по-друге, на видання того чи іншого нормативно-правового акта поліції (а також на внесення змін, скасування чинного акта в частині або повністю) не потрібно згоди чи затвердження того неперсоніфікованого кола осіб, на який ці нормативні приписи поширюють свою дію. Більш того, слід погодитись із А. В. Урумовим, який слушно вказує на те, що такі акти можуть прийматися не тільки без згоди, але і всупереч бажанню осіб, яким вони адресовані. Це обумовлено тим, що законодавцем вирішення відповідних питань прямо віднесено до компетенції поліції, яка є офіційною інстанцією, що правомочна владно і самостійно вирішувати

¹ Воронина Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Т. Н. Воронина. — М., 2001. — С. 18.

² Константин О. В. Джерела адміністративного права України : монограф. / О. В. Константин. — К. : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. — С. 26–27.

ти відповідні питання у визначених сферах¹. Таким чином, можна стверджувати, що односторонність нормативно-правових актів НПУ означає спрямованість норм цих актів на відповідні об'єкти управління;

3) такий акт є імперативним, тобто обов'язковим до виконання тими, на кого направлена його дія. Обов'язкові до виконання норми як частина примусового права концептуально були вже сформовані в період становлення римського приватного права. У більшості випадків ці норми стосувалися інтересів усього суспільства, що дозволяє зробити висновок про схожість характеру цих приписів з нормами публічного права вже у їх зародку. У силу важливості примусових положень не допускалося будь-яким чином відступати від передбачених ними правил (про це, зокрема, свідчать положення Дигест Юстиніана: «Публічне право не може бути змінено договорами приватних осіб»). При цьому, слід заважити, що в частині примусових приписів сучасні правові системи континентального права мають значну схожість з конструкціями римського права, що зумовлює розуміння витоків рішень, прийнятих у рамках європейських кодифікацій². І це є закономірним наслідком існування сучасного демократичного режиму, формування сучасного права в світі та, зокрема, українського законодавства про поліцію, оскільки владні рішення НПУ, як і будь-якого іншого органу виконавчої влади, не можуть складатися з диспозитивних норм, даючи можливість в таких специфічних правовідносинах, в яких піднімаються питання забезпечення прав та інтересів людини, суспільства та держави, а також публічного порядку та безпеки, самостійно вирішувати учасникам цих правовідносин, яким чином їм слід діяти в тій чи іншій ситуації, ставлячи під загрозу безпеку найважливіших суб'єктів і об'єктів, що охороняються нормами Основного Закону України.

¹ Урумов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Урумов Аскер Валерьевич. — Волгоград, 2007. — С. 137.

² Евстигнеев Э. А. Императивные и диспозитивные нормы в договорном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Евстигнеев Эдуард Александрович. — М., 2015. — С. 22, 24.

Таким чином, імперативність нормативно-правових актів НПУ вказує на те, що: положення цих актів Національної поліції нашої держави є суворо обов'язковими до виконання; ухилення від виконання положень таких актів є неприпустимим і тягне юридичну відповідальність для винуватого суб'єкта (забезпечується силою державного примусу в межах чинного законодавства); положення цих актів поліції не можуть бути змінені чи скасовані неповноважним на те суб'єктом.

Разом із цим, слід мати на увазі, що нормативно-правовий акт поліції, будучи імперативним актом, виконання якого забезпечується механізмом державного примусу, що безумовно впливає на права та інтереси людини і громадянина, юридичних осіб та суспільство і державу загалом, може підлягати також і оскарженню в порядку, що передбачений чинним законодавством. В цьому аспекті слід погодитись із тими вченими-адміністративістами, які вказують на важливість забезпечення режиму суворого дотримання суб'єктами публічної адміністрації взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх нормативно-правових актів, адміністративних дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод фізичних і юридичних осіб¹;

4) такі акти зумовлюють настання певного правового результату – встановлюють правила поведінки, покладають певні обов'язки чи надають права суб'єктам управлінського процесу. Нормативно-правові акти НПУ, головним чином як акти управління, «є юридичними фактами, з якими завжди пов'язуються виникнення, зміна й припинення правовідносин у сфері державного управління»².

При цьому, слід звернути увагу на те, що настання конкретного правового результату закладається вже в самому змісті нормативно-правового акта НПУ, зважаючи на те, що зміст таких актів може бути направлений на: реалі-

¹ Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галунько, В. І. Курило, С.О. Короєд, та ін.; за ред. проф. В. В. Галунька. — Херсон : Грін Д. С., 2015. — С. 15.

² Константий О. В. Джерела адміністративного права України : монограф. / О. В. Константий. — К. : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. — С. 27.

зацію чинних законодавчих актів, а також актів Президента України, КМУ, МВС України (наприклад, накази НПУ про конкретні заходи по реалізації урядових постанов, програм, стратегій тощо¹); комплексні питання регулювання та організаційні питання (зокрема, такі стосуються питання унормування проведення консультацій з громадськістю в НПУ на певний період тощо²); затвердження певних актів (зокрема, це стосується питань затвердження положень про структурні підрозділи Нацполіції³); оформлення рішень колегій поліції, які утворюються для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Національної поліції, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в НПУ (рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу поліції); внесення змін і доповнень у чинні акти, а також визнання такими, що втратили силу, окремих нормативно-правових актів поліції або їх конкретних норм тощо.

З вищевикладеного випливає, що нормативно-правові акти НПУ, як і будь-які інші акти органів влади, характеризуються своїм призначенням, що є ще одним показником, в якому розкриваються особливості й сутність актів конкретного органу влади. З приводу призначення нормативно-правових актів поліції, то найбільш доречними критеріями, які повною мірою характеризували б їх призначення, на нашу думку, є ті універсальні критерії, які

¹ Див. напр.: Про затвердження плану заходів Національної поліції України щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 29.01.2016 р. № 81 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rv.npu.gov.ua/>.

² Див. напр.: Про затвердження орієнтованого плану проведення консультацій з громадськістю в Національній поліції України на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 12.01.2016 р. № 22 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rv.npu.gov.ua/>.

³ Див. напр.: Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 43 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: [http://www.rv.npu.gov.ua.](http://www.rv.npu.gov.ua/); Про затвердження Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 09.11.2015 р. № 83 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: [http://www.rv.npu.gov.ua.](http://www.rv.npu.gov.ua/)

були сформульовані В. В. Копейчиковим¹, застосовними до актів поліції з яких є:

1) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) прав чи обов'язків, викладених у законах України та нормативно-правових актах Президента України, КМУ й МВС України в загальних рисах. Слід зауважити, що будь-яке явище в державно-правовому житті кожної держави повинно мати свій цілком конкретний правовий статус, а його існування – спричиняти певні юридичні наслідки². Відповідно, неправильно зрозуміле явище може спричинити шкідливі, негативні правові наслідки. Підзаконні акти, як правило, й спрямовані на те, щоби відповідні явища були найбільш конкретно та правильно зрозумілими для виконавців й потенційних виконавців таких нормативних приписів³.

Як же зазначалось, для нормативно-правових актів НПУ суттєво характерним є те, що такі акти досить часто містять нормативні приписи на виконання й реалізацію (через нормотворчість поліції) правил і стандартів, встановлених у відповідних сферах Міністерством внутрішніх справ України. В цьому аспекті важливим є те, що Нацполіція в ході своєї нормотворчої діяльності (ми поділяємо думку тих вчених, які вважають, що вказані дії є частиною нормотворчого процесу⁴) займається:

а) трактуванням правової норми, що являє собою з'ясування і роз'яснення правових норм – встановлення істинного сенсу такої норми⁵. Тлумачення в механізмі правового регулювання проходить взаємопов'язані стадії, на кожній з них вирішується певне коло завдань, так або інакше пов'язаних із з'ясуванням або роз'ясненням норм

¹ Теорія держави та права / В. В. Копейчиков. — К. : Юрінком, 2000. — С. 164.

² Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов: Вопросы теории / В. В. Лазарев. — Казань, 1975. — С. 14.

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

⁴ Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании / Г. Г. Шмелева. — Львов, 1988. — С. 25-29.

⁵ Васильковскій Е. В. Ученіе о толкованіи и примѣненіи гражданскихъ законовъ: Цивилистическая методологія. Ч. 1. / Е. В. Васильковскій. — Одесса, 1901. — С. XXI.

права, а саме: тлумачення використовується як засіб нормотворчої діяльності поліції і являє собою внутрішній розумовий процес, що відбувається у свідомості розробника проекту відповідного акта (розробник акта встановлює повний та адекватний зміст державної волі, вираженої у вихідних нормативно-правових актах); роз'яснення правових норм, що містяться у вже раніше виданому відомчому підзаконному нормативному акті (тлумачення не повинно виходити за межі нормативно-правового акта, що піддається тлумаченню); суб'єктивне використання тлумачення в правозастосовній діяльності працівниками поліції;

б) правоконкретизацією правої норми, тобто її деталізацією та конкретизацією. Правоконкретизація проходить такі взаємопов'язані стадії: розробник нормативно-правового акта формулює (виробляє) правову норму (правило поведінки) в конкретному виді діяльності поліції; розробка похідних від основних норм механізмів, деталей і подробиць правової поведінки (обов'язків і прав) суб'єктів регульованих правовідносин в конкретному виді підзаконної діяльності; створення відносно «нового» правила поведінки, зміст якого виражено у менш абстрактних й загальних поняттях, що містять конкретний правовий механізм реалізації «основної» норми¹.

Таким чином, важливо підкреслити, що закони України, акти Президента, КМУ та МВС України можуть конкретизуватися в підзаконних актах Нацполіції, проте, зрозуміло, не лише за наявності в них відповідного припису, а і в будь-якому іншому випадку, коли НПУ, будучи уповноваженою приймати підзаконні акти у відповідній сфері, вважає таку конкретизацію регулювання в якості необхідної (якщо, певна річ, немає прямої заборони на врегулювання тих чи інших відносин підзаконними актами чи така заборона не впливає з самого характеру суспільних відносин або ж із компетенції НПУ, конкретної посадової

¹ Див. напр.: Воронина Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Т. Н. Воронина. — М., 2001. — С. 19–21.

особи). З одного боку, як зазначають вчені, можна визнати, що конкретизація положень нормативно-правових актів підзаконними актами значною мірою гарантує зручність користування системою нормативно-правових актів. З іншого ж боку, якщо будь-який вже прийнятий нормативно-правовий акт може діяти без конкретизації в підзаконних актах, він повинен застосовуватися безпосередньо¹;

2) введення нових чи доповнення попередніх вимог до здійснення суб'єктом свого права. Низка нормативно-правових актів НПУ містять положення, якими регламентуються шляхом збільшення об'єму, звуження такого об'єму чи скасування прав й обов'язків окремих суб'єктів (головним чином структурних одиниць поліції), а також вимог щодо реалізації такими суб'єктами своїх прав та обов'язків. Яскравим прикладом вищевказаного є наказ Національної поліції України «Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції» від 18 листопада 2015 року № 96², яким було викладено в новій редакції вказане положення³, зокрема, шляхом зміни, доповнення прав та обов'язків й вимог до здійснення таких обов'язків Департаменту патрульної поліції й співробітників цього департаменту.

Таким чином, нормативно-правові акти поліції характеризуються управлінською та юридичною природою, яка доповнюється одна одною. Зокрема, управлінська природа нормативно-правових актів НПУ виражається в тому, що такі акти, з одного боку, виступають результатом правової форми виконавчо-розпорядчої управлінської діяльності Національної поліції, а з іншого — є юридично владним, а також одностороннім волевиявленням поліції. У свою чер-

¹ Сивицкий В. А. Теоретическая модель единого нормативного правового (многоступенчатого) акта как способа конкретизации норм силы закона / В. А. Сивицкий // Юрфакты. — 2011. — № 1. — С. 9.

² Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 18.11.2015 р. № 96 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/polozhennyyaproDPP-1.pdf>.

³ Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 73 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

гу, юридична природа нормативно-правових актів НПУ ґрунтується на тому, що такі акти є вираженням волі поліції, що оповилася у відповідну офіційну форму, набуваючи загальнообов'язковий характер, містячи в собі нормативно-правові приписи.

Поряд із тим, найбільш яскраво особливість нормативно-правових актів Нацполіції виражається в наступному:

1) у функціональному призначенні нормативно-правових актів поліції, направлених на забезпечення ряду пріоритетних конституційних норм. Основною сферою діяльності НПУ є публічні відносини, що обумовлює особливу роль таких актів у функціонуванні як системи МВС України, так і законодавства взагалі;

2) в охоронній та правозабезпечувальній ролі. За рахунок видання окремих видів нормативно-правових актів поліції НПУ забезпечує не тільки охорону, але й реалізацію прав і свобод людини та громадянина (особливо коли сторонами правовідносин виступає, з одного боку, поліція, а з іншого – громадянин, що не працює та не перебуває на службі в НПУ);

3) в широті правового регулювання. Нормативно-правові акти поліції здійснюють правове регулювання не тільки основного, але також і найбільш об'ємного напрямку роботи правоохоронних органів, головним чином: охорона публічного порядку та безпеки; боротьба із злочинністю, провадження у справах про адміністративні правопорушення; профілактика правопорушень; здійснення дозвільної системи; забезпечення дорожнього руху тощо¹.

Що ж стосується відносин, які регулюються нормативно-правовими актами Національної поліції України, то спершу слід зазначити, що такі більшою мірою є адміністративно-правовими, тобто урегульованими адміністративно-правовою нормою суспільними відносинами, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасни-

¹ Урумов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Урумов Аскер Валерьевич. — Волгоград, 2007. — С. 140–141.

ків (або всі учасники) яких є носієм владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави¹.

За критерієм правового статусу суб'єктів адміністративних правовідносин, які регулюються нормативно-правовими актами Національної поліції України, можна виділити такі дві основні групи відносин, що на сьогодні регулюються поліцією:

1. Внутрішньоапаратні (внутрішньоорганізаційні) адміністративні правовідносини, тобто відносини, учасниками яких є органи державної влади, їх структурні елементи, державні службовці, особи, що обіймають певні посади тощо. За загальним правилом, цих суб'єктів об'єднує те, що кожен з них так чи інакше пов'язаний із реалізацією державної влади загалом і державного управління зокрема (відтак, приватні особи учасниками таких відносин бути не можуть, навіть тоді, коли держава делегує таким особам право на здійснення управлінських повноважень). Крім того, як зазначається в спеціальній юридичній літературі, відносини між цими суб'єктами формуються на базі організаційної єдності їх учасників, відповідно, нормативні акти направляють в цьому випадку організуючий вплив держави не на суспільство, а стосуються виключно самоорганізації державного апарату².

В першу чергу, аналізуючи групи внутрішньоорганізаційних відносин, які регулюються нормативно-правовими актами Національної поліції України, слід відзначити групу відносин з питань організації діяльності поліції. Основними актами НПУ, що регулюють такий напрямок відносин, є накази поліції, якими затверджуються положення про діяльність структурних підрозділів та територіальних органів поліції.

¹ Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та права природа : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Олена Іванівна Харитонова. — Одеса, 2004. — С. 193.

² Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація / О. В. Ніканорова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту, Вип. «Юр. науки». — 2014. — Вип. 6-1, Т. 2. — С. 208.

Усі питання діяльності структурних одиниць НПУ регламентуються положеннями, які затверджуються відповідними наказами Нацполіції. Так, наприклад, усі питання діяльності Департаменту поліції охорони, на підставі положень постанови КМУ «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 13 жовтня 2015 року № 834¹, регламентовано відповідним Положенням, затвердженим наказом Національної поліції України від 06 листопада 2015 року № 43². Відповідно до вказаного документу НПУ, поліція охорони визнається територіальним органом НПУ, що відповідно до покладених на неї завдань здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах. Положення «Про Департамент поліції охорони» також містить норми про завдання, функції департаменту, а також про структуру територіальних органів поліції охорони. Так, департамент відповідно до покладених на нього завдань виконує, серед іншого, такі функції: планує і затверджує доходи та видатки департаменту, підрозділів поліції охорони, розробляє заходи щодо раціонального використання матеріальних, трудових та фінансових ресурсів; організовує і проводить фінансові аудити та аудити відповідності, тематичні перевірки фінансово-господарської та службової діяльності підрозділів поліції охорони; забезпечує в межах наданих повноважень проведення моніторингу, економічного аналізу фінансово-господарської діяльності поліції охорони, рівня та динаміки цін на послуги охорони на вітчизняному та регіональних ринках охоронних послуг, роз-

¹ Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» : Постанова КМУ від 13.10.2015 р. № 834 // [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248570738>.

² Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 43 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

робляє пропозиції щодо проведення цінової політики поліції охорони; надає у встановленому порядку дозвіл територіальним органам поліції охорони на списання безнадійної дебіторської заборгованості; розробляє системи галузевих стандартів, норм і нормативів у охоронній галузі, міжгалузевих стандартів на застосування моніторингу технічних засобів охоронного призначення, розвитку міжнародного співробітництва в галузі стандартизації вказаних систем і засобів, а також взаємодіє з вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання в галузі спільної розробки, виробництва, монтажу та обслуговування цих систем; здійснює в установленому порядку сертифікацію технічних засобів охоронного призначення, що застосовуються на території України тощо.

Іншим прикладом регулювання актами НПУ такого напрямку внутрішньоорганізаційних адміністративних правовідносин є наказ Національної поліції України від 27 листопада 2015 року № 120, яким затверджується Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Національної поліції України¹. Цим нормативно-правовим актом поліції регламентовано завдання, функції департаменту, який визначається в якості структурного підрозділу апарату центрального органу управління НПУ, що здійснює свою діяльність на підставі планування, поєднання колегіальності в обговоренні та єдиначальності у вирішенні службових питань з установленням чіткої відповідальності кожного працівника за стан справ, доручену ділянку роботи та виконання окремих завдань, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування системи поліції. Для виконання покладених чинним законодавством на цей департамент функцій він у рамках повноважень, регламентованих відповідним положенням, серед іншого: здійснює заходи щодо дотримання та підвищення рівня фінансово-бюджетної дисципліни працівників ДФЗБО та працівників підрозділів фінансово-

¹ Про затвердження Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 120 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

го забезпечення територіальних органів поліції; здійснює заходи щодо усунення порушень і недоліків, виявлених у НПУ під час контрольних заходів, проведених державними органами, підрозділами НПУ та МВС України, що уповноважені здійснювати контроль за дотриманням вимог бюджетного законодавства та стосуються порушень і недоліків ДФЗБО; здійснює управління фінансовими ресурсами установ системи НПУ; організовує планово-фінансову роботу установ системи поліції, узагальнення і перевірку складених відповідними підрозділами розрахунків щодо їх законності, господарської доцільності та відповідності встановленим нормам належності; оформляє та видає документи, які згідно із вимогами законодавства надають поліцейським право на отримання пільг тощо.

Що стосується наказів про затвердження положень про територіальні органи Національної поліції, то слід зауважити, що положення, в яких регламентується діяльність головних управлінь в областях нашої держави (у відповідності до постанови КМУ «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів МВС» від 16 вересня 2015 року № 730¹), є за своїм змістом аналогічними – містять, як правило, однакові норми та правила організаційного та управлінського характеру НПУ. Наприклад, наказом НПУ від 06 листопада 2015 року № 31 було затверджене Положення «Про Головне управління Національної поліції в Миколаївській області»², яким закріплюється правило, відповідно до якого основними завданнями ГУНП в Миколаївській області визнаються: забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільств і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; внесення на розгляд Голови НПУ пропозицій щодо забезпечення формування державної полі-

¹ Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова КМУ від 16.09.2015 р. № 730 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 76. — Ст. 2526.

² Положення про Головне управління Національної поліції в Миколаївській області : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 31 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mk.npu.gov.ua/uk/publish/article/260510>.

тики в зазначених сферах; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. На виконання цих завдань вказане ГУНП виконує низку дій управлінського та правоохоронного характеру, наприклад: у випадках, передбачених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; вживає заходи із забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, па стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; видає відповідно до закону дозволи на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; вживає заходи із запобігання та припинення насильства в сім'ї; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, державний нагляд за охороною праці та забезпечує експлуатацію та функціонування системи зв'язку в Головному управлінні; організовує діяльність своїх відокремлених структурних підрозділів в районах, містах, районах у містах та здійснює контроль за їх діяльністю; організовує і здійснює в установленому порядку матеріально-технічне та ресурсне забезпечення діяльності ГУНП в Миколаївській області; забезпечує здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням.

Також в рамках питання сукупності внутрішньоапаратних відносин, які регулюються нормативно-правовими актами НПУ, слід відзначити відносини за напрямком організаційно-ресурсних питань. Серед актів поліції, які регулюють такі відносини, варто відмітити наказ Національної поліції України «Про затвердження Порядку передачі майна для централізованого забезпечення органів Національної поліції» від 9 лютого 2016 року № 115¹, який містить основні засади передачі майна для централізовано-

¹ Про затвердження Порядку передачі майна для централізованого забезпечення органів Національної поліції : наказ Національної поліції України від 09.02.2016 р. № 115 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

го забезпечення органів НПУ та охоплює питання: об'єктів передачі; ініціативи щодо передачі об'єктів, а також прийняття рішень про передачу об'єктів; умови передачі об'єктів тощо.

Також варто звернути увагу на таку групу внутрішньоорганізаційних відносин, що регулюються нормативно-правовими актами НПУ, як відносини за напрямком протидії та превенції корупції в самій Національній поліції України. З таких актів показовим є наказ НПУ від 22 березня 2016 року № 231, яким було затверджено Антикорупційну програму Національної поліції України на 2016 рік¹, що була розроблена відповідно до ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції»², на виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої постановою КМУ від 29 квітня 2015 року № 265³ з метою: створення ефективної системи запобігання і протидії корупції в апараті НПУ, територіальних (у тому числі міжрегіональних) органах; подальшого впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків в діяльності НПУ та підвищення рівня довіри громадян. Програма передбачає, що надалі проблему в цілому необхідно розв'язати на таких пріоритетних напрямках: створення ефективного механізму запобігання і протидії корупції; реалізація антикорупційної політики у кадровому менеджменті, забезпечення доброчесності працівників НПУ; дотримання вимог фінансового контролю, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; виявлення та усунення корупціогенних ризиків у діяльності НПУ; мінімізація рівня корупції у сфері державних закупівель; взаємодія з громадськістю з питань

¹ Антикорупційна програма Національної поліції України на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 22.03.2016 р. № 231 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/mvs/doccatalog/document?id=1869939>.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відом. Верх. Ради України. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.

³ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова КМУ від 29.04.2015 р. № 265 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 38. — Ст. 1146.

реалізації антикорупційних заходів¹. В рамках реалізації програми, серед іншого, передбачається здійснення поліцією таких заходів: а) створити в апараті НПУ, територіальних органах спеціальні телефонні лінії, електронні поштові скриньки на офіційних веб-сайтах для забезпечення можливості внесення повідомлень про порушення антикорупційного законодавства працівниками Національної поліції України; б) за запрошенням Національного агентства з питань запобігання корупції в межах компетенції взяти участь у проведенні перевірок центральних органів виконавчої влади з питань організації роботи щодо запобігання і виявлення корупції; в) подати до Мінекономрозвитку України пропозиції до проекту плану заходів з реалізації Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»²; г) подати до Мінюсту України пропозиції до проекту плану заходів з реалізації Закону України «Про Державне бюро розслідувань»³; д) під час проведення процедур закупівель забезпечити їх відкритість, змагальність між учасниками процедур, дотримання принципів справедливої конкуренції, а також ефективне використання бюджетних коштів; забезпечити доступ представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та національного превентивного механізму до місць тримання НПУ.

Конкретизуючи внутрішньоапаратні відносини, що регулюються положеннями нормативно-правових актів НПУ, можна дійти висновку, що до таких, головним чином, відносяться:

1) відносини щодо забезпечення і здійснення функції з приводу координації, аналізу, планування, контролю та

¹ 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.<http://easternlaw.com.ua/uk/>.

² Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII // Відом. Верх. Ради України. — 2016. — № 1. — Ст. 2.

³ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII // Відом. Верх. Ради України. — 2016. — № 6. — Ст. 55.

узгодження дій з реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності. Відносини за цим напрямком врегульовуються низкою нормативно-правових актів НПУ. Особливої уваги в цьому питанні заслуговують ті акти, що врегульовують відповідні відносини в діяльності територіальних (міжрегіональних) органів НПУ, а також структурних (відокремлених) підрозділів поліції, головним чином наказ Національної поліції України від 27 листопада 2015 року № 126, яким затверджується Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НПУ¹. Цим актом регламентовано такі важливі питання вказаних адміністративно-правових відносин як: організація роботи чергових частин органів і підрозділів, апарату НПУ (враховуючи також і організаційне та методичне забезпечення їх діяльності); окремі питання діяльності Оперативного штабу НПУ та його робочого апарату з координації дій та управління силами і засобами поліції під час проведення масових заходів, державних свят, виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру; координація питання щодо участі в підготовці та реалізації державних програм, виконавцем за якими є Національна поліція України; здійснення перевірки і контролю за дотриманням установленого порядку ведення єдиного обліку в поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події (також і аналізування стану обліково-реєстраційної дисципліни органів і підрозділів, апарату Національної поліції України, вжиття заходів щодо зміцнення, своєчасності виявлення негативних тенденцій та їх усунення); забезпечення координації органів і підрозділів поліції щодо здійснення електронного моніторингу за місцезнаходженням підозрюваних, обвинувачених, які в установленому зако-

¹ Про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 126 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

ном порядку зобов'язані носити електронні засоби контролю; надання організаційної і методичної допомоги УОАЗОР, підрозділам моніторингу та аналізу територіальних підрозділів поліції у виконанні покладених на них завдань і функцій, удосконаленні їх діяльності; організування стажування на базі ДООАЗОР НПУ керівників і працівників УОАЗОР, підрозділів моніторингу та аналізу тощо;

2) відносини щодо фінансового забезпечення поліції та контролю за таким забезпеченням. Основним нормативно-правовим актом НПУ, що врегульовує питання забезпечення таких відносин, є накази Національної поліції України від 30 листопада 2015 року № 132¹ та від 09 лютого 2016 року № 115². Нормами цього документу, серед іншого, вирішуються такі питання забезпечення вказаних внутрішньоапаратних відносин: організація фінансового забезпечення діяльності системи поліції; організація оплати праці та соціальних виплат в системі НПУ; організація планово-фінансової роботи в центральному органі управління НПУ, її територіальних органах, а також здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку; запобігання виникненню негативних явищ у фінансово-господарській діяльності, виявлення і мобілізація внутрішньогосподарських резервів; здійснення методичного керівництва та контролю за дотриманням вимог законодавства з питань ведення бухгалтерського обліку, складення фінансової та бюджетної звітності в бюджетних установах та організаціях, що належать до сфери управління поліції; запобігання фактам незаконного, неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів та іншого державного майна в системі НПУ; запобігання виникненню помилок чи інших

¹ Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 30.11.2015 р. № 132 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

² Про затвердження Порядку передачі майна для централізованого забезпечення органів Національної поліції : наказ Національної поліції України від 09.02.2016 р. № 115 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

недоліків, у тому числі в фінансово-господарській та бюджетній діяльності поліції тощо;

3) відносини в сфері проведення інформаційної політики територіальних (міжрегіональних) органів та структурних підрозділів апарату НПУ. Положеннями наказу Національної поліції України від 4 грудня 2015 року № 145¹, серед іншого, врегульовуються такі внутрішньоапаратні питання забезпечення вказаних відносин: впровадження гласності та відкритості в діяльності територіальних органів поліції; виготовлення та розповсюдження інформаційної продукції, фотовідеоматеріалів, що популяризують діяльність поліції; забезпечення використання інтернет-ресурсів для оперативного поширення інформації (це охоплює також координацію розповсюдження інформаційних повідомлень і наповнення офіційного веб-порталу НПУ, офіційних веб-сайтів органів та підрозділів поліції в інтернет-мережі, сторінки НПУ в соціальній мережі Facebook); підготовка щоденних оглядів матеріалів ЗМІ та інтернет-мережі про діяльність органів та підрозділів НПУ, їх доповідь керівництву НПУ; надання органам та підрозділам НПУ організаційно-методичної та практичної допомоги з організації роботи щодо належної взаємодії із засобами масової інформації тощо.

2. Позаапаратні адміністративні правовідносини, тобто відносини в рамках галузі адміністративного права, в яких реалізується виконавчий елемент державного управління. Типовий суб'єктний склад таких відносин: орган виконавчої влади, який здійснює державне управління, та приватна особа, на яку спрямовано його управлінський вплив. Звичайно, на практиці існує багато інших моделей (наприклад, орган виконавчої влади здійснює управлінський вплив на інший, структурно з ним не пов'язаний, орган виконавчої влади або громадська організація, якій делеговано владні повноваження, вступає у відносини з приватною особою), але наведену модель можна назвати

¹ Про затвердження Положення про Департамент комунікації Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 04.12.2015 р. № 145 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1854459>.

основною. Саме в таких правовідносинах максимально повно виявляються зовнішнє адміністрування, виконавчий елемент державного управління або ж організуючий, впорядковувальний вплив держави на суспільство¹.

Більшою мірою позаапаратні адміністративні правовідносини, які регулюються нормативно-правовими актами НПУ, направлені на організацію та, головним чином, реалізацію Нацполіцією поліцейських послуг. Поряд із цим, слід звернути особливу увагу на те, що поява цього терміну в чинному законодавстві створює ряд проблем у його правильному праворозумінні, що є неприпустимим. Варто в цьому аспекті погодитись із А. Ю. Івановою та О. О. Самойленко, які наголошують на тому, що хоча поява в законодавстві про поліцію терміну «поліцейські послуги» відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприяє досягненню мети реформи, закладеній у законодавстві, — «перетворити систему державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція)», все ж таки відсутність визначення цього терміну «може призвести до неоднозначного тлумачення положень закону»². Варто також звернути увагу на те, що це питання також піднімала на вступній частині засідання Кабінету Міністрів України 4 квітня 2015 року (з питання доповіді концепту і ключових реформаторських законів по реформі Міністерства внутрішніх справ) перший заступник Міністра внутрішніх справ України Ека Згуладзе-Глуksманн, яка зазначала, що для неї найголовніше в реформі МВС — «поява терміну «поліцейські послуги». Задаючись питанням «Що означає цей термін?», перший заступник міністра відповіла, що його сутність кожен може зрозуміти по-різному, а особисто вона віддає перевагу «найбільш широкому сприйняттю цього терміна, тобто ваша проблема — наша проблема. Все, що хвилює населення, — це поліцейська послуга, і поліцейсь-

¹ Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація / О. В. Ніканорова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту, Вип. «Юр. науки». — 2014. — Вип. 6-1, Т. 2. — С. 208–209.

² Іванова А. Ю. Якою бути українській поліції або Проблеми нашого законотворення / А. Ю. Іванова, О. О. Самойленко [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1426747523>.

кий повинен надавати цю послугу, починаючи з того, що хтось загубився, потрібно показати дорогу — це теж функція поліцейського, комусь потрібна перша медична допомога — це теж функція поліцейського»¹. Проте, певна річ, що така невизначеність терміну «поліцейські послуги» прямо впливає і на об'єм відповідних обов'язків поліції (у сенсі ч. 2 ст. 19 Основного Закону України²), на характер, методи й засоби контролю виконання поліцією цього комплексного повноваження Міністром МВС України, а також на об'єм відносин, які охоплюються нормативно-правовими актами НПУ, що їх регулюють.

Наступною специфічною рисою позаапаратних відносин, які регулюються нормативно-правовими актами НПУ, є те, що вони в більшості випадків стосуються відносин у сфері публічної безпеки і порядку, а також їх забезпечення. При цьому, слід звернути увагу на те, що наявність суттєвих прогалин у національному законодавстві про поліцію не дозволяє в повній мірі зрозуміти сутність терміну «публічна безпека і порядок», а відповідно, і зміст забезпечення такої безпеки й порядку в рамках діяльності поліції, в результаті чого виникає проблема розуміння, що саме за група зовнішньоорганізаційних відносин за таким напрямком врегульовується актами поліції. Разом із тим, якщо звернути увагу на вживаність цього терміну вже у Положенні «Про патрульну службу МВС»³, то доходимо висновку, що українські суб'єкти нормотворчої діяльності вживають терміни «публічний порядок» та «громадський порядок» в якості синонімів. Так само ототожнюються ці поняття і в розділі «Довідкова інформація» системи «ЛІГА:ЗАКОН», з посиланням на усталену практику «застосування термінів, слів та словосполучень у

¹ Стенограма вступительной части заседания Кабинета Министров Украины от 4 апреля 2015 года [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248071456.

² Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (тлумач. від 15.05.2014 р.) // Відом. Верх. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/>.

³ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 796 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 54. — Ст. 1767.

юриспруденції»¹. Окрім того, слід також звернути увагу на те, що в кримінальному (матеріальному, процесуальному й виконавчому) законодавстві активно використовуються формально схожі з термінами «публічна безпека», «публічний порядок» поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» (наприклад, у ст.ст. 1, 22, 47, 59, 293, 295, 296, 342, 348, 390 КК України², ст.ст. 289, 557 КПК України³, ст. 68 КВК України⁴). Зокрема, під поняттям «громадська безпека», відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 8 липня 2011 року № 3673-VI⁵, слід розуміти «стан захищеності життєво важливих інтересів, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки». У вказаній нормі законодавства також міститься легальне визначення і терміну «громадський порядок», під яким розуміється «сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм». В свою чергу, у Положенні «Про службу дільничних інспекторів міліції в

¹ Див. напр.: Публічний порядок, порядок громадський [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS000706.html.

² Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відом. Верх. Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

³ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відом. Верх. Ради України. — 2012. — № 9–10, № 11–12, № 13. — Ст. 88.

⁴ Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV // Відом. Верх. Ради України. — 2003. — № 3–4. — Ст. 21.

⁵ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI // Відом. Верх. Ради України. — 2011. — № 9. — Ст. 64.

системі Міністерства внутрішніх справ України¹ термін «громадська безпека» визначається як «стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями», а «громадський порядок» — як «система суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їх честі, людської гідності та громадської моралі».

Однак, варто зауважити, що Пленумом Верховного Суду України раніше вже були здійснені спроби щодо визначення цього поняття. Так, в своїй постанові «Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України» від 24 грудня 1999 року № 12², вирішуючи проблему правильного розуміння ст. 228 ЦК України³, Пленум ВСУ зазначив, що публічним порядком у всіх випадках, коли незаподіяння йому шкоди обумовлює можливість визнання й виконання рішення, належить розуміти «правопорядок держави, визначальні принципи і засади, які становлять основу існуючого в ній ладу (стосуються її незалежності, цілісності, самостійності й недоторканності, основних конституційних прав, свобод, гарантій тощо)».

¹ Про затвердження положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 95. — Ст. 3386.

² Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України : Постанова Пленуму ВСУ від 24.12.1999 р. № 12 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

³ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відом. Верх. Ради України. — 2003. — №№ 40–44. — Ст. 356.

Загалом, порівняльний аналіз семантики термінів «громадський» і «публічний» засвідчує наявність певної сфери перетинання значень щодо опосередкованого відношення до людей, проте, терміну «публічний» не властиві семи, що вказують на суспільний характер, елементи організації спільноти. Домінантою у розумінні прикметника «публічний» є те, що асоціюється із поняттями «відкритий, прилюдний, гласний», а у прикметника «громадський» — те, що базується на суспільних, соціальних відносинах. Зробивши рокировку термінів, як зазначає В. Г. Фатхутдінов, укладачі Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII по суті «вихолостили сему організації спільноти», в результаті чого було «не лише спотворено понятійний апарат науки, але й зроблено перешкоду розумінню ролі і функцій нових соціальних інституцій» (головним чином, у зв'язку із відсутністю нормативного тлумачення вказаних ключових поліцейських термінів з урахуванням їхньої полісемії виникають розбіжності в розумінні, застосуванні й використанні термінології, що значною мірою ускладнює процеси правозастосування, формує вакуум діяльності поліції, а також вносить значний дисбаланс в безпекове законодавство, оскільки порушено рівновагу та координацію між безпековим законом і безпековим законодавством)¹.

Якщо ж конкретизувати позаапаратні відносини, що регулюються нормами актів НПУ, то, зважаючи на все вищевикладене, можемо дійти висновку, що до таких, серед іншого, відносяться:

1) відносини в сферах дозвільного характеру, надання адміністративних послуг та притягнення порушників до відповідальності. Будучи органом виконавчої влади, який

¹ Фатхутдінов В. Г. Громадський vs публічний у дзеркалі правничої герменевтики / В. Г. Фатхутдінов // GOAL. — 2015 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://goal-int.org/gromadskij-vs-publichnij-u-dzerkali-pravnicnoi-germenevtiki/>; Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України про «Національну поліцію України» / В. Г. Фатхутдінов // GOAL. — 2015 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>.

забезпечує своїми нормативно-правовими актами відносно владного та сервісного характеру, НПУ розробляє та видає низку відповідних документів нормативно-правової природи;

2) відносини з питань реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю, яка має транснаціональний характер. Наказом Національної поліції України від 21 грудня 2015 року № 193, яким затверджується Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу¹, серед іншого, врегульовуються окремі питання реалізації відносин щодо забезпечення представництва України в Інтерполі та Європолі, а також координації, організації та забезпечення співробітництва органів правопорядку та інших органів державної влади України з компетентними органами іноземних держав у сфері боротьби зі злочинністю з використанням можливостей Інтерполу, Європолу, інших міжнародних організацій та структур, з якими співпрацює НПУ. Регулювання таких відносин актами НПУ відбувається в межах врегулювання діяльності Робочого апарату Укрбюро Інтерполу, в результаті чого унормовуються такі питання відносин за цим напрямком: співробітництво НПУ з компетентними органами іноземних держав, Інтерполом, Європолом; робота представників НПУ у складі закордонних дипломатичних установ України та міжнародних організацій; контролювання дотримання органами правопорядку та іншими органами державної влади України порядку міжнародного співробітництва каналами Інтерполу та Європолу, що випливають із членства України в Інтерполі, та виконання зобов'язань за Угодою між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво, вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень; організація участі офіційних делегацій, представників органів правопорядку та інших органів державної влади України в сесіях Генеральної Асамблеї Інтерполу, Європейської регіональної конференції Інтер-

¹ Про затвердження Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу : наказ Національної поліції України від 21.12.2015 р. № 193 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

полу, інших заходах Інтерполу та Європолу; організація участі представників органів правопорядку та інших органів державної влади України в навчальних програмах та заходах, які проводяться компетентними органами іноземних держав, Інтерполом та Європолом; надсилання до Європолу запитів органів правопорядку та інших органів державної влади України з питань, визначених Угодою між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво, та інформування їх про результати виконання; забезпечення обміну інформацією між органами правопорядку та іншими органами державної влади України й компетентними органами іноземних держав, а також з Генеральним секретаріатом Інтерполу, щодо ідентифікації невідомих осіб та невпізнаних трупів тощо;

3) відносини у сфері взаємодії НПУ із засобами масової інформації та громадськістю. Такі відносини забезпечуються, головним чином, нормами Наказу Національної поліції України від 4 грудня 2015 року № 145¹, відповідно до якого здійснюються: забезпечення акредитації при Департаменті комунікації НПУ представників ЗМІ та організація їх участі у брифінгах, прес-конференціях, інших публічних заходах поліції; організація поліцією розгляду відповідних інформаційних запитів представників ЗМІ, журналістів, громадян; надання допомоги інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації, інтернет-виданням в інформуванні населення про діяльність НПУ тощо.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне зауважити, що нормативно-правові акти НПУ (накази, положення, інструкції тощо) характеризуються управлінською (виступають результатом правової форми виконавчо-розпорядчої діяльності поліції) та юридичною (є юридично владним, одностороннім волевиявленням поліції) природою, а також усіма ознаками, які

¹ Про затвердження Положення про Департамент комунікації Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 04.12.2015 р. № 145 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1854459>.

притаманні такому виду правових актів, та направлені на врегулювання питань у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. При цьому, нормативно-правовими актами НПУ врегулюються такі дві групи відносин: внутрішньоорганізаційні відносини (охоплюються відносини: з питань організації діяльності поліції – регулюються наказами поліції, якими затверджуються положення про діяльність структурних підрозділів та територіальних органів НПУ; за напрямком організаційно-ресурсних питань; за напрямком протидії та превенції корупції); зовнішньоорганізаційні відносини (охоплюють відносини, серед іншого, з реалізації поліцією поліцейських послуг та забезпечення публічної безпеки і порядку в широкому розумінні).

2.3. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Центральні органи виконавчої влади є невід’ємним елементом системно-структурної організації державної влади, що покликаний забезпечувати усталену, спеціалізовану, професійну діяльність з формування та реалізації державної політики в різних сферах соціально-економічного та політичного життя, виконання її окремих функцій¹. Особливо специфічну роль в цьому відіграє Національна поліція України, яка почала функціонувати лише 7 листопада 2015 року, проте, її нормотворча активність дає підстави для формування окремих ґрунтовних висновків про її якість, сучасний стан та проблеми розвитку.

В першу чергу слід зауважити, 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 по

¹ Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні / О. А. Шевчук // Пробл. законності. — 2011. — № 117. — С. 239–249.

створенню власних нормативно-правових актів; додаткова (ініціативна) діяльність у нормотворенні – прийняття участі в реалізації нормотворчої діяльності уряду¹. Зважаючи на вищевикладене в цьому дослідженні, доходимо висновку, що поліція на сьогодні здійснює активну нормотворчу діяльність у обох напрямках, а саме створюючи власні нормативно-правові акти, а також розробляючи проекти нормативно-правових актів МВС, КМУ й законопроекти, що стосуються поліції й поліцейської діяльності.

Разом із тим, досліджуючи питання нормотворчої діяльності Національної поліції України на сучасному етапі становлення цього органу влади, слід констатувати, що така діяльність не врегульована на належному рівні або ж взагалі не врегульована. Як вже вище зазначалось, до сьогодні на рівні національного законодавства ще не було розроблено та видано акту, що унормовував би таку діяльність, та, зокрема, комплексної методології оцінювання реалізації поліцією нормотворчої функції.

Таким чином, виникає закономірне питання встановлення меж нормотворчих функцій та повноважень цього органу центральної виконавчої влади. Справа в тому, що на підставі статей Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII та Положення «Про Національну поліцію» можна дійти висновку, що НПУ повноважна в своїй нормотворчій діяльності видавати накази, розпорядження та доручення. При цьому, законодавство не містить норми, на підставі якої було б зрозумілим, коли Національна поліція повноважна видавати доручення, а коли накази і розпорядження, та яка є змістовна відмінність між розпорядженнями та наказами Національної поліції.

Загострюють цю проблему положення Інструкції нормотворчості МВС України², які начебто повинні бути в

¹ Див. напр.: Getman E. A. Rulemaking activity of central bodies of executive power: highlights and ways of improving / E. A. Getman // *International Scientific Journal — Euro-American scientific cooperation: research articles.* / Resp. ed.: S. Tonkyh, N. Pryhodko, A. Mintz. — Hamilton : Accent Graphics Communications, 2014. — Vol. 2. — P. 68.

² Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.

певній мірі застосовні до нормотворчої діяльності поліції, однак, вказана інструкція передбачає, що в рамках МВС можуть видаватись лише такі нормативні акти як: положення, статuti, інструкції, правила, настанови, а також наказ, що видається з найбільш важливих питань функціонування органів внутрішніх справ. Так, цим документом не передбачається можливість видання актів у вигляді розпоряджень та доручень, а п. 2.6 цієї інструкції, навпаки, прямо забороняє видавати акти у вигляді розпоряджень (поряд із такими актами як: вказівки, директиви, рішення, листи, телеграми та інші подібні документи). З цього виходить, як слушно зазначає В. В. Гладкий, що або вказана інструкція не застосовна до нормотворчого процесу поліції взагалі (що є логічним, оскільки НПУ видає акти організаційно-розпорядчого характеру), який потребує розробки й прийняття такого акта, або чинне законодавство є суперечливим у вказаному питанні. Тому погоджуємось із такою думкою, що вирішити вказане питання можливо лише шляхом розробки та видання Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України¹.

Вважаємо, що така інструкція має складатись з таких частин:

1. Загальні положення. Ця частина інструкції повинна містити основні засади нормотворчої діяльності поліції та бути викладеною у такому вигляді:

«1.1. Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України (далі – Інструкція) визначає єдину систему організації і порядку підготовки проєктів нормативно-правових актів у Національній поліції України (далі – НПУ або поліція).

1.2. Нормотворча діяльність у НПУ – це напрямок діяльності поліції, структурних підрозділів апарату поліції, головних управлінь НПУ в м. Києві, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, міжрегіональних територіальних органів НПУ, їх структурних (відокремлених)

¹ Гладкий В. В. Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины / В. В. Гладкий // Закон.ру. — 2016 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <https://www.academia.edu/24508498/>.

підрозділів (далі – органи і підрозділи поліції), що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів поліції.

1.3. Правову основу нормотворчої діяльності НПУ становлять Конституція України, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) та ця Інструкція.

1.4. Нормативно-правовий акт НПУ – офіційний письмовий документ, який виданий НПУ, як суб'єктом нормотворчої діяльності, згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою, спрямований на регулювання суспільних відносин, містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

1.5. Управлінська діяльність у НПУ здійснюється шляхом видання розпорядчих документів, вид яких (наказ, доручення) визначається законодавством, нормативними актами НПУ та Інструкцією.

Розпорядчий документ – це акт, що видається НПУ у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на неї завдань відповідно до своєї компетенції.

Положення, статuti, інструкції, правила та настанови затверджуються виключно наказом.

1.6. Підготовка проектів законодавчих актів з питань діяльності органів та підрозділів поліції здійснюється відповідно до вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регламентують нормотворчу діяльність, та Інструкції.

1.7. Суб'єктами нормотворення у НПУ відповідно до вимог відомчих нормативно-правових актів та Інструкції є структурні підрозділи НПУ.

Право підписання нормативно-правових актів у НПУ має керівник поліції або особа, яка виконує його обов'язки (далі – Керівник). Керівник підписує нормативні та інші акти з питань, що належать до компетенції поліції.

1.8. Порядок підготовки та подання нормативно-правових актів НПУ на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України визначається законодавством та наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5.

Порядок підготовки та подання нормативно-правових актів НПУ на погодження з Міністром внутрішніх справ України визначається цією Інструкцією.

1.9. Персональну відповідальність за організацію нормотворчої діяльності в структурних підрозділах НПУ, своєчасну і якісну підготовку проектів нормативно-правових актів поліції несуть керівники цих структурних підрозділів, а за стан і ефективність правового регулювання напрямів діяльності структурних підрозділів НПУ – перший заступник та заступники Керівника відповідно до розподілу їх функціональних обов'язків.

1.10. Структурні підрозділи НПУ здійснюють систематизований облік відомчих нормативних актів, що регулюють напрями діяльності підрозділу, узагальнюють практику застосування і виконання нормативно-правових актів та, відповідно, здійснюють їх удосконалення з метою підвищення ефективності правового регулювання напрямів діяльності поліції.

Правовий департамент поліції веде єдиний електронний реєстр нормативно-правових актів НПУ з питань діяльності поліції.

Координацію нормотворчої діяльності в апараті МВС і відповідний контроль здійснює Правовий департамент НПУ.

1.11. У разі необхідності наукового дослідження окремих проблем правового регулювання діяльності поліції структурні підрозділи НПУ у встановленому порядку надсилають до науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів МВС заявки на проведення таких досліджень і розроблення за їх результатами проектів нормативних актів.

Науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади МВС здійснюють наукові дослідження проблем законодавчого та відомчого правового регулювання і безпосередньо

розробляють проекти нормативних актів, які ґрунтуються на результатах таких досліджень, а також беруть участь у підготовці проектів нормативно-правових актів спільно зі структурними підрозділами НПУ».

2. Види нормативно-правових актів НПУ. В цій частині інструкції необхідно закріпити каталог нормативно-правових актів, що можуть видаватись поліцією (також застереження про те, які акти поліція не повноважна видавати), а також визначення кожного з виду таких актів та їх особливості. Таку частину інструкції слід викласти у такому вигляді:

«2.1. Поліцією видаються такі нормативні акти:

а) положення – акти, що визначають статус, завдання, функції, права та обов'язки, порядок нормативного регулювання конкретних видів діяльності, що здійснюються структурними підрозділами НПУ;

б) статuti – звід положень (правил), що визначають основи оперативно-службової діяльності, права й обов'язки працівників, загальний порядок проходження служби в структурних підрозділах НПУ;

в) інструкції – акти, що встановлюють порядок застосування актів чинного законодавства та містять норми, що встановлюють: ким, у якому порядку, якими способами, методами і за допомогою яких засобів повинен здійснюватися той чи інший вид діяльності НПУ;

г) правила – акти, що встановлюють порядок здійснення окремого виду діяльності, а також визначають норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у сфері діяльності структурних підрозділів;

д) доручення – акти, що надаються керівниками поліції та які містять норми, що регламентують порядок дій конкретних структурних підрозділів та посадових осіб поліції у певній ситуації, спрямованих на реалізацію та виконання відповідних завдань та функцій НПУ.

2.2. Нормативний акт у вигляді наказу поліції видається з найбільш важливих питань функціонування НПУ і спрямований на забезпечення виконання основних завдань і функцій поліції, а також на правове регулювання надання

поліцією поліцейських послуг, проходження служби у НПУ.

Нормативні акти, що визначають правові засади організації діяльності структурних підрозділів НПУ, підприємств та установ забезпечення НПУ, видаються у вигляді положення або статуту.

Нормативні акти, якими врегульовуються питання організаційної, науково-технічної, фінансової, оперативно-службової діяльності структурних підрозділів НПУ та порядок її здійснення конкретними працівниками поліції, видаються у вигляді інструкції або правила.

2.3. Не допускається видання нормативно-правових актів НПУ для оголошення та/або введення в дію законодавчих та інших нормативно-правових актів України, що є нормативними актами прямої дії, а також у вигляді актів, що не передбачені цією Інструкцією».

3. Планування нормотворчої діяльності НПУ. В третій частині інструкції має бути детально регламентована така базова стадія нормотворчої діяльності поліції як планування, а саме у такому вигляді:

«3.1. Планування нормотворчої діяльності НПУ – це діяльність структурних підрозділів поліції, що спрямована на організацію нормотворчої діяльності протягом визначеного періоду, що здійснюється шляхом визначення конкретних видів нормативно-правових актів, які передбачається прийняти, виконавців і строків їх підготовки.

3.2. Організаційними підставами для планування та розроблення нормативно-правових актів у НПУ є: норми законів України, ратифіковані в установленому порядку міжнародні нормативно-правові акти, що прямо чи опосередковано стосуються діяльності поліції; акти Президента України та Кабінету Міністрів України; плани проектної роботи МВС; плани роботи НПУ; рішення колегій НПУ, оперативних нарад; пропозиції інших правоохоронних органів та центральних органів виконавчої влади про необхідність розроблення спільних з НПУ нормативних актів.

3.3. Підготовка проектів нормативно-правових актів з ініціативи структурних підрозділів НПУ здійснюється тільки за дорученням чи за рішенням керівництва поліції».

4. Організація підготовки проектів нормативно-правових актів НПУ. Ця частина інструкції повинна містити положення про: 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. Таким чином, четверту частину інструкції слід викласти саме у такому вигляді:

«4.1. У структурних підрозділах НПУ функції організації нормотворчої діяльності покладаються на визначених для цього працівників, які забезпечують:

4.1.1. Вивчення питання щодо необхідності вдосконалення правового регулювання відповідних напрямків діяльності поліції.

4.1.2. Організацію вивчення практики застосування законодавства та нормативно-правових актів МВС та НПУ, що стосуються сфери діяльності поліції.

4.1.3. Координацію нормотворчої діяльності підрозділу.

4.1.4. Організацію взаємодії з Правовим департаментом НПУ, іншими структурними підрозділами НПУ, науково-дослідними установами та вищими навчальними закладами МВС з питань нормотворчої діяльності.

4.1.5. Підготовку узагальнених матеріалів з питань нормотворчої діяльності для розгляду керівниками структурних підрозділів НПУ.

4.2. Проект нормативно-правового акта розробляється структурним підрозділом НПУ, який здійснює організацію, керівництво певним напрямком діяльності.

У разі якщо керівник НПУ доручає підготувати проект нормативно-правового акта декільком структурним підрозділам поліції, роботу з його підготовки організовує підрозділ, який у резолюції керівника НПУ указаний першим або якому окремо дано відповідне доручення, а також у разі необхідності зазначається строк його підготовки.

Розроблення нормативно-правового акта Правовим департаментом НПУ здійснюється виключно за доручен-

ням Керівника або його заступника, що здійснює координацію діяльності Правового департаменту НПУ та відповідний контроль.

4.3. Строк підготовки проекту нормативно-правового акта на виконання Конституції, ратифікованих Верховною Радою України міжнародних нормативно-правових актів і зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України чи МВС, як правило, не повинен перевищувати один місяць, якщо інше не встановлене вказаними вище актами чи дорученнями.

4.4. Для забезпечення відповідності проекту нормативно-правового акта, що розробляється, Конституції, ратифікованим Верховною Радою України міжнародним нормативно-правовим актам і зобов'язанням України відповідно до міжнародних договорів, основним положенням законодавства Європейського Союзу (*acquis communautaire*), законодавчим чи іншим нормативно-правовим актам України до складу робочої групи за погодженням з керівником НПУ включаються працівники Правового департаменту НПУ, а сам Правовий департамент надає необхідну допомогу структурним підрозділам НПУ при підготовці проекту нормативно-правового акта та здійснює його правову експертизу.

4.5. До роботи з підготовки проектів нормативно-правових актів поліції можуть також залучатися, у тому числі й на договірній основі, працівники інших органів державної влади.

4.6. Діяльність робочої групи з підготовки проекту нормативно-правового акта поліції відповідно до вимог Інструкції організує керівник структурного підрозділу НПУ, який визначений розпорядчим документом НПУ про створення робочої групи головним розробником (виконавцем) проекту нормативно-правового акта.

4.7. Перед розробкою проекту нормативно-правового акта поліції робоча група вивчає відомості, що містяться в чинних законодавчих та підзаконних актах України, міжнародних актах, рішеннях міжнародних та національних судів, іншу інформацію.

4.8. Під час розроблення нормативно-правового акта поліції головним розробникам необхідно здійснити наступне:

4.8.1. Означити предмет правового регулювання.

4.8.2. Проаналізувати розвиток законодавства України, у разі необхідності міжнародних зобов'язань згідно з міжнародними договорами, наукових підходів (позицій, поглядів, концепцій).

4.8.3. Вивчити громадську думку у випадках, передбачених законодавством.

4.8.4. Визначити структуру нормативно-правового акта.

4.8.5. Визначити методи правового регулювання.

4.8.6. Отримати пропозиції від зацікавлених органів.

4.8.7. Узгодити вимоги проекту з Конституцією та іншими нормативними актами України.

4.8.8. Погодити проект нормативно-правового акта із зацікавленими структурними підрозділами НПУ, а в разі необхідності – з МВС та іншими органами державної влади.

4.9. Підготовці нормативно-правового акта з особливо важливих (концептуальних) питань службової діяльності органів та підрозділів поліції, як правило, має передувати розроблення проекту його концепції, який містить такі розділи: визначення предмета і мети нормативно-правового акта; обґрунтування його основних положень; передбачувані наслідки застосування; прогнози соціологічних, кримінологічних та інших досліджень; фінансово-економічне обґрунтування; оцінка можливих правових альтернатив і методів правового регулювання у відповідній сфері; виявлення недоліків діючого предмета правового регулювання і визначення шляхів їх усунення за допомогою видання нового нормативно-правового акта; визначення зацікавлених органів та підрозділів НПУ з подальшим отриманням їх пропозицій.

4.10. Концепція проекту нормативно-правового акта, що розробляється, підлягає погодженню з Правовим департаментом НПУ.

4.11. Після розроблення концепції проекту нормативно-правового акта структурним підрозділом НПУ (робочою групою), відповідальним за розроблення проекту нормативно-правового акта, розробляються:

– план-проспект підготовки проекту нормативно-правового акта, в якому визначається структура проекту нормативно-правового акта і розкривається основний зміст його принципових положень;

– календарний план-графік підготовки проекту нормативно-правового акта, в якому визначаються основні етапи роботи з підготовки проекту нормативно-правового акта і його погодження із зацікавленими структурними підрозділами та органами поліції, зазначаються строки їх завершення, відповідальний виконавець та інші керівники (підрозділи), відповідальні за результати роботи з підготовки проекту нормативно-правового акта.

4.12. Проект нормативно-правового акта розглядається керівником структурного підрозділу НПУ, що є головним виконавцем, і доопрацьовується з урахуванням його зауважень і пропозицій.

При доопрацюванні проекту нормативно-правового акта враховуються також зауваження і пропозиції структурних підрозділів та органів поліції, за необхідності – інших суб'єктів нормотворчої діяльності.

4.13. Погоджений (завізований) керівником структурного підрозділу НПУ, що є головним виконавцем, проект нормативно-правового акта надається на погодження до зацікавлених структурних підрозділів НПУ, за необхідності – до територіальних органів та підрозділів поліції, а також до науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів МВС для опрацювання.

4.14. При підготовці проекту нормативно-правового акта враховується позиція інших центральних органів виконавчої влади.

Проект, який передбачено затвердити за погодженням з іншими центральними органами виконавчої влади, після його підготовки надсилається на офіційне погодження їх керівництву.

4.15. З метою виконання вимог законодавства щодо оприлюднення проектів нормативно-правових актів та з'ясування і врахування громадської думки стосовно його змісту за рішенням керівництва НПУ проект може бути опублікований у друкованих засобах масової інформації та

розміщений на веб-сайтах органів та підрозділів поліції в інтернет-мережі або за окремими його положеннями може бути проведено відповідне соціологічне дослідження (опитування населення).

4.16. З метою поглибленого і якісного опрацювання проекту нормативно-правового акта рішенням керівництва органів та підрозділів поліції його може бути винесено для обговорення на засіданнях учених рад, профспілкових організацій, науково-практичних конференціях, семінарах, які проводяться за участю НПУ.

4.17. З метою виключення суперечностей правових норм, що регламентують службову діяльність органів та підрозділів поліції, забезпечення відповідності положень проекту нормативно-правового акта вимогам Конституції, ратифікованих Верховною Радою України міжнародних нормативно-правових актів і зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів, законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, раніше виданих нормативно-правових актів НПУ та МВС зацікавленими органами та підрозділами поліції проводяться дослідження проекту нормативно-правового акта, включаючи науково-юридичні, міжнародно-правові, фінансово-економічні, лінгвістичні та інші аспекти проекту, за результатами якого готуються висновки щодо якості й обґрунтованості нормативно-правового акта, своєчасності його видання.

4.18. Проекти нормативно-правових актів з особливо важливих (концептуальних) питань службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ виносяться в установленому порядку на розгляд колеґії НПУ».

5. Нормопроектувальна техніка. В п'ятій частині інструкції необхідно викласти правила й стандарти номопроектувальної техніки, що застосовні в нормотворчому процесі поліції, зокрема, охоплюючи такі питання як: логічність змісту нормативно-правового акта; використання термінів та спеціальних понять, що використовуються в нормативно-правовому акті, інші правила номопроекування.

Отже, п'яту частину цієї інструкції слід викласти саме у такому вигляді:

«5.1. Вимоги до розроблення проекту нормативно-правового акта.

5.1.1. У структурі нормативно-правового акта повинен логічно відображатися предмет правового регулювання.

5.1.2. Положення змісту проекту нормативно-правового акта повинні узгоджуватися та не суперечити іншим нормативним актам, які застосовуються в даній сфері, що сприятиме його правильному розумінню і застосуванню.

Проект нормативно-правового акта не повинен дублювати норми права, які містяться в інших нормативно-правових актах та викладені в самому проекті зазначеного акта.

Текст нормативно-правового акта повинен бути викладений стисло, грамотно, зрозуміло та об'єктивно, без повторів та вживання слів і зворотів, які не несуть смислового навантаження, не повинен містити загальні та абстрактні формулювання типу: «підвищити увагу», «тощо», «і тому подібні». Не допускається також використання в нормативному акті таких скорочених виразів як, наприклад, «і т.д.», «і т.п.», «та ін.».

5.1.3. Терміни, що використовуються в проекті нормативно-правового акта, повинні вживатися лише в одному значенні відповідно до термінології, прийнятої в законодавчих та інших нормативно-правих актах України, за винятком випадків, коли самим проектом нормативно-правового акта передбачається зміна раніше прийнятої термінології.

5.1.4. За необхідності використання в проекті нормативно-правового акта маловідомих юридичних, технічних чи інших спеціальних термінів, а також у разі запровадження нових термінів у тексті документа дається їх розгорнуте визначення. Тлумачення таких термінів може бути здійснене в окремому пункті проекту нормативно-правового акта.

5.1.5. Вимоги, які викладені в проекті нормативно-правового акта, мають бути спрямовані на вдосконалення

правового регулювання службової діяльності, забезпечення взаємозв'язку та усунення безлічі нормативно-правових актів з одного і того ж предмета правового регулювання.

Для цього при внесенні змін і доповнень у раніше видані нормативні акти в проекті нормативно-правового акта, що розробляється, норми права розташовуються в логічній послідовності, використовується уніфікована термінологія і стиль викладу; замінюються всі застарілі терміни, назви та інші вирази; дається нова рубрикація; виключаються норми, які суперечать виданим нормативним актам, утратили значення, тимчасові норми, строк дії яких закінчився, а також такі, які мають персоніфікований характер.

5.1.6. Проект нормативно-правового акта НПУ складається з пунктів та підпунктів, що містять одну правову норму або ряд правових норм, системно та логічно пов'язаних між собою.

5.1.7. У разі посилання в нормативному акті на інший нормативний акт необхідно вказувати його вид, повне найменування суб'єкта нормотворення або його офіційне скорочення, зазначене в законодавчих актах, положеннях (статутах), дату прийняття, номер, заголовок, реєстраційний номер, у тому числі присвоєний Міністерством юстиції України під час державної реєстрації, та дату державної реєстрації.

Якщо внесення до нормативно-правового акта змін, що за обсягом становлять більше половини тексту або істотно впливають на зміст акта, доцільно викласти його в новій редакції.

У разі, якщо нормативний акт викладено в новій редакції, про це робиться відповідне посилання в проекті нормативно-правового акта на попередній нормативний акт із зазначенням у дужках нової редакції, а заголовки нормативно-правового акта зазначається в новій редакції.

При цьому, до проекту такого нормативно-правового акта включаються як нові, так і чинні норми права, що не потребують унесення змін і доповнень.

5.1.8. Проект нормативно-правового акта НПУ може містити додатки, в яких розміщується інформація графіч-

ного характеру, таблиці, зразки. Посилання на додатки мають згадуватися по тексту акта.

5.1.9. Найменування (у тому числі скорочені) організацій та інших об'єктів, що вказуються в проекті нормативно-правового акта, повинні відповідати їх найменуванням, передбаченим статутами та положеннями, що визначають їх правовий статус, рішеннями про їх утворення та іншими актами.

5.1.10. При внесенні змін та доповнень до нормативно-правового акта НПУ пункти, до яких вони вносяться, викладаються в новій редакції повністю або в необхідних частинах (пункти, підпункти, абзаци, частини).

5.1.11. При значній (п'ять і більше) кількості нормативних актів, які підлягають визнанню такими, що втратили чинність чи скасовуються, зміні та/або доповненню, їх переліки оформляються окремим додатком до проекту нормативно-правового акта.

Основним джерелом виявлення чинних нормативних актів, що підлягають включенню до переліку, є облікові дані, які знаходяться в структурних підрозділах НПУ та в електронному реєстрі нормативно-правових актів (базі даних).

5.1.12. Нормативні акти в переліках розміщуються в хронологічному порядку за датою їх видання та в порядку зростання їх реєстраційних номерів.

5.1.13. Якщо нормативно-правовий акт НПУ виданий спільно (або за погодженням) декількома підрозділами, іншими державними органами, то для внесення до них змін або доповнень, так само як і його скасування, потрібне відповідно погодження цих підрозділів або органів.

5.1.14. У проектах нормативних актів, що не мають відповідного грифа секретності або грифа обмеження доступу, забороняється використовувати інформацію, яка містить відомості, що становлять державну чи іншу таємницю, яка охороняється законодавством України, а також відомості конфіденційного характеру.

5.1.15. Оформлення грифів секретності та обмеженого доступу здійснюється відповідно до вимог нормативних актів, що регламентують секретне діловодство.

5.1.16. Після розроблення проекту нормативно-правового акта безпосередній виконавець зобов'язаний перевірити правильність посилань на раніше видані законодавчі, нормативно-правові акти України та нормативні акти НПУ і завізувати проект у нижній частині зворотного боку останнього аркуша проекту.

5.1.17. Перед поданням на підпис (затвердження) Керівнику НПУ керівник структурного підрозділу поліції, що є його головним розробником, подає проект нормативно-правового акта на погодження (візування) до структурних підрозділів поліції, до компетенції яких належить реалізація його положень.

5.1.18. Керівник структурного підрозділу поліції, що є головним розробником, несе особисту відповідальність за здійснення контролю за вчасну підготовку та візування (погодження) проекту нормативно-правового акта.

5.2. Вимоги до розроблення проекту наказу НПУ, яким затверджуватиметься нормативний акт.

5.2.1. Проект наказу поліції роздруковується на бланку, який повинен мати обов'язкові реквізити відповідно до встановлених вимог та стандартів.

5.2.2. Як правило, текст наказу складається з двох частин:

а) констатуючої частини (вступна частина, преамбула), в якій стисло зазначаються підстава (компетенція НПУ) та обґрунтування прийняття цього акта, мета і завдання, дається оцінка існуючого стану справ. Цю частину наказу викладають стисло і зазначаються лише ті питання, щодо яких будуть приписи в резолютивній частині.

У преамбулі забороняється викладати нормативні приписи та дублювати інші структурні одиниці нормативно-правового акта;

б) резолютивної частині, в якій, як правило, зазначаються питання щодо затвердження певного нормативно-правового акта, кола осіб, на яких поширюється його дія, у разі потреби визначається строк набрання чинності даного нормативно-правового акта або окремого його положення, перелік нормативних актів, що втрачають чинність чи в які вносяться зміни і доповнення, установлюється конт-

роль за виконанням акта, а також можуть регламентуватись інші питання.

Кожний припис наказу оформляється окремим пунктом. Якщо одній особі в наказі адресовано кілька приписів, то їх об'єднують в один пункт, який може бути поділений на підпункти.

5.2.3. Текст наказу викладається в офіційно-діловому стилі доступно і просто – перевагу необхідно віддавати простим реченням.

5.2.4. Накази, до яких уносяться зміни та доповнення або які визнаються такими, що втратили чинність чи скасовуються, викладаються в кінці проекту наказу перед пунктом, яким устанавлюється контроль за виконанням цього нормативно-правового акта.

5.2.5. Про суб'єкт, який уповноважується здійснювати контроль за виконанням такого нормативно-правового акта, зазначається в окремому (передостанньому) пункті проекту наказу.

5.2.6. Порядок ознайомлення з нормативним актом, як правило, зазначається в останньому пункті проекту наказу.

5.2.7. Наказ підписується керівником поліції, або особою, яка виконує його обов'язки, на лицьовому боці останнього аркуша. До складу підпису входять: найменування посади, спеціальне звання (за наявності) особи, яка підписує документ, особистий підпис і його розшифрування (ініціали і прізвище).

5.2.8. Нормативний акт може бути прийнятий спільно кількома суб'єктами нормотворчої діяльності або одним із них за погодженням з іншими.

5.2.9. Спільні накази викладаються на аркуші, у верхній частині якого розміщується малий Державний Герб України, нижче (на одному рівні) – найменування суб'єктів нормотворчої діяльності, що видають нормативний акт.

5.2.10. Спільний наказ датується днем його підписання.

5.2.11. Внутрішнє погодження оформляється візуванням проекту документа посадовими особами.

5.2.12. Зовнішнє погодження здійснюється зацікавленими нормотворчою діяльністю. Реквізит «Гриф погодження» розміщується нижче реквізиту «Підпис». Цей реквізит складається зі слова ПОГОДЖЕНО (без лапок), найменування посади особи, яка погоджує документ, та назви установи, особистого підпису, ініціалів, прізвища та дати погодження. Гриф погодження засвідчується печаткою.

5.2.13. У разі коли положення нормативно-правового акта стосуються більш ніж трьох установ, складається «Аркуш погодження».

5.2.14. У разі відсутності посадової особи, яка повинна погодити наказ, документ підписує особа, що виконує її обов'язки.

5.2.15. Додатки до наказів та нормативно-правових актів оформлюються в установленому порядку.

5.3. Розроблення проектів нормативно-правових актів та наказів, у тому числі й спільних, у НПУ здійснюється відповідно до правил нормопроекування та українського правопису, вимог Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1242 (далі – Типова інструкція з діловодства від 30 листопада 2011 року № 1242)¹, Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950², нормативно-правових актів НПУ, що регламентують питання оформлення документів в поліції, державних стандартів та цієї Інструкції».

6. Погодження проекту нормативно-правового акта НПУ. В цій частині інструкції повинні бути викладені положення, якими врегульовуються питання процедури по-

¹ Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : Постанова КМУ від 30.11.2011 р. № 1242 // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 94. — Ст. 3433.

² Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950. // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 54. — Ст. 2180.

годження проектів нормативно-правових актів поліції, а саме у такому вигляді:

«6.1. Погодження нормативно-правового акта як у НПУ (посадовими особами, до компетенції яких належать питання, порушені в документі) – внутрішнє, так і за її межами – зовнішнє, здійснюється для узгодження порядку регулювання питань службової діяльності та визначення відповідності його вимог законодавству та іншим нормативно-правовим актам України, раніше виданим нормативним актам НПУ.

6.2. Проект нормативно-правового акта повинен бути погоджений із першим заступником та/або заступниками Керівника поліції, керівниками структурних підрозділів МВС, до компетенції яких належать питання, що регламентуються актом, керівником підрозділу, який був головним розробником, Правовим департаментом НПУ та літредактором.

Погодження проекту нормативно-правового акта відбувається в наступній послідовності: керівник структурного підрозділу НПУ, який розробив нормативно-правовий акт; керівники структурних підрозділів НПУ, до компетенції яких належать питання, що регламентуються нормативним актом; керівник Правового департаменту НПУ; літредактор; заступники та/або перший заступник Керівника поліції.

6.3. Поданий на погодження проект нормативно-правового акта НПУ візується керівником структурного підрозділу поліції або особою, яка виконує його обов'язки, лише після ознайомлення з ним.

6.4. У разі потреби погодження проекту нормативно-правового акта НПУ у п'яти і більше структурних підрозділах поліції, у випадку, коли неможливо розташувати внутрішні візи на одному аркуші, візування здійснюється на додатковому (окремому) аркуші «Аркуш внутрішнього візування», на якому обов'язково зазначається назва нормативно-правового акта.

6.5. Перелік структурних підрозділів поліції, з якими погоджується проект нормативно-правового акта, визначається головним розробником проекту.

6.6. Проект нормативно-правового акта підлягає обов'язковому погодженню із структурними підрозділами НПУ, а саме з тими: які вказані в резолюції керівництва НПУ щодо розроблення проекту нормативно-правового акта або які були співвиконавцями відповідно до плану нормопроектної роботи на відповідний період; представники яких брали участь у складі робочої групи в розробленні проекту нормативно-правового акта; на які покладається виконання положень проекту нормативно-правового акта; до компетенції яких належать питання, що регламентуються проектом нормативно-правового акта.

6.7. У випадку, якщо в керівника структурного підрозділу НПУ, який візує проект нормативно-правового акта, є принципова незгода з окремими його положеннями (приписами) або з проектом нормативно-правового акта в цілому, зауваження викладаються в письмовій формі у формі «Заперечення на проект нормативного акту поліції» чи «Заперечення на норму (норми) проекту нормативного акту поліції» (вказується назва та реквізити проекту нормативного акту НПУ) та надаються головному розробнику нормативно-правового акта.

Зауваження і пропозиції до проекту нормативно-правового акта обов'язково підписуються керівником структурного підрозділу НПУ, який візує проект такого нормативного акту.

6.8. Строк опрацювання проекту нормативно-правового акта в структурному підрозділі НПУ, з яким здійснюється погодження, встановлюється відповідно до вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення строків виконання документів та контролю в системі поліції.

Після опрацювання проект нормативно-правового акта та відповідні матеріали (аркуш погодження, зауваження і пропозиції) повертаються до структурного підрозділу, що є його головним розробником.

6.9. Структурний підрозділ НПУ, що є головним розробником проекту нормативно-правового акта, зобов'язаний розглянути зауваження і пропозиції, що надійшли від структурних підрозділів у процесі погоджен-

ня проекту нормативно-правового акта, та прийняти відповідне рішення.

6.10. При врахуванні зауважень і пропозицій, що надійшли від структурних підрозділів НПУ, з якими погоджувався проект нормативно-правового акта, доопрацьований проект підлягає повторному погодженню (візуванню) в цих підрозділах.

6.11. У необхідних випадках, передбачених законодавством та/або відповідним дорученням керівництва поліції, після внутрішнього погодження проект нормативно-правового акта надсилається на погодження до МВС та/або інших центральних органів виконавчої влади.

6.12. Проект нормативно-правового акта поліції підлягає погодженню в обов'язковому порядку з міністерствами та/або іншими центральними органами виконавчої влади у випадках, якщо:

- необхідно виконати вимоги законодавчих чи інших нормативно-правових актів України;

- є пряме доручення вищого органу (посадовця) про таке погодження;

- органи виконавчої влади брали участь у розробленні проекту нормативно-правового акта як співвиконавці;

- у проекті нормативно-правового акта врегульовуються питання, що належать до компетенції інших органів виконавчої влади.

6.13. Проект нормативно-правового акта поліції підлягає погодженню в обов'язковому порядку з Міністром внутрішніх справ у випадках, якщо:

- нормативний акт стосується структури центрального органу управління поліції та/або структури територіальних органів поліції;

- нормативний акт стосується кошторису поліції.

6.14. Проект нормативно-правового акта надсилається на погодження до міністерств та/або інших центральних органів виконавчої влади із супровідним листом за підписом керівництва поліції.

До проекту нормативно-правового акта додається пояснювальна записка за підписом Керівника поліції.

У пояснювальній записці зазначається наступне:

- підстава та мета розроблення проекту;
- результати аналізу проблеми. В цій частині наводиться обґрунтування необхідності прийняття акта, зазначається позиція зацікавлених органів та вказуються заходи, ужиті для врегулювання розбіжностей, якщо проект подано з розбіжностями;
- фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо визначення джерел покриття витрат, а також очікувані соціально-економічні результати реалізації акта. Якщо реалізація акта не потребуватиме фінансування з державного чи місцевого бюджетів, про це зазначається окремо в пояснювальній записці.

До пояснювальної записки можуть додаватися довідкові та інші інформаційно-аналітичні матеріали для обґрунтування необхідності прийняття акта».

7. Проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта НПУ. В сьомій частині інструкції слід викласти комплекс спеціальних правил щодо проведення правової експертизи нормативно-правових актів НПУ та подальшого візування, враховуючи також вимоги обов'язковості проведення інших видів експертизи у відповідності до правил і стандартів чинного законодавства (головним чином, вимог про проведення антикорупційної експертизи).

Отже, вказану частину цієї інструкції необхідно викласти саме у такому вигляді:

«7.1. Усі проекти нормативно-правових актів поліції підлягають обов'язковій правовій експертизі та подальшому погодженню (візуванню) в Правовому департаменті НПУ з метою оцінки їх якості, обґрунтованості, ефективності і своєчасності прийняття, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків його дії, перевірки їх відповідності положенням Конституції, ратифікованим Верховною Радою України міжнародним нормативно-правовим актам і зобов'язанням України відповідно до міжнародних договорів, законодавчим та іншим нормативно-правовим актам України.

Нормативно-правові акти поліції також підлягають антикорупційній експертизі (діяльності із виявлення в но-

рмативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів корупціогенних факторів та розробки рекомендацій стосовно їх усунення) у відповідності до положень Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5¹.

7.2. Проект нормативно-правового акта, у якому враховано всі зауваження та пропозиції зацікавлених структурних підрозділів НПУ, та необхідні інформаційно-аналітичні матеріали надсилаються супровідним листом за підписом керівництва структурного підрозділу поліції, що є його головним розробником, до Правового департаменту НПУ для проведення правової експертизи.

У супровідному листі до проекту нормативно-правового акта обов'язково зазначаються підстава розроблення цього акта та структурні підрозділи НПУ, які його опрацьовували. У необхідних випадках до проекту нормативно-правового акта додаються фінансово-економічні обґрунтування та інші інформаційно-довідкові матеріали.

Проект нормативно-правового акта надсилається в друкованому вигляді і на магнітному носії.

7.3. Якщо поданий до Правового департаменту НПУ проект нормативно-правового акта належним чином не оформлений та не розглянутий зацікавленими структурними підрозділами МВС, а також якщо до нього не додаються необхідні документи, Правовий департамент поліції повертає проект нормативно-правового акта до відповідного структурного підрозділу НПУ, що є його головним розробником, із зазначенням причин, що стали підставою для його повернення.

7.4. Правова експертиза проекту нормативно-правового акта в Правовому департаменті НПУ здійснюється шляхом:

¹ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. № 1380/5 (в ред. від 19.08.2013 р.) [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.

– визначення компетенції відповідних структурних підрозділів НПУ (керівників) щодо видання нормативно-правового акта;

– установа правильності вибору виду нормативно-правового акта;

– визначення відповідності проекту нормативно-правового акта вимогам Конституції України, ратифікованим Верховною Радою України міжнародним нормативно-правовим актам і зобов'язанням України відповідно до міжнародних договорів, *acquis communautaire* (опрацювання нормативно-правового акта з метою встановлення його відповідності законодавству Європейського Союзу), законодавчим та іншим нормативно-правовим актам України, раніше виданим нормативним актам поліції;

– перевірки відповідності проекту правилам нормопроєктувальної техніки;

– прийняття рішення про державну реєстрацію цього акта з урахуванням вимог законодавства;

– підготовки висновку до проекту нормативно-правового акта або його візування керівництвом Правового департаменту НПУ.

7.5. Правова експертиза проекту нормативно-правового акта проводиться відповідно до вимог нормативно-правових актів з питань забезпечення строків виконання документів та контролю в поліції від дня його офіційного надходження до Правового департаменту НПУ зі всіма необхідними документами і матеріалами, передбаченими цією Інструкцією.

На вимогу Керівника або заступника Керівника поліції – керівника апарату, який за своїми функціональними обов'язками здійснює координацію діяльності Правового департаменту НПУ та відповідний контроль, строк опрацювання проекту нормативно-правового акта в Правовому департаменті НПУ може бути скорочений у встановленому порядку, але повинен бути достатнім для того, щоб якісно провести його правову експертизу.

7.6. Продовження строку проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта Правовим департаментом НПУ у необхідних випадках здійснюється

керівництвом поліції в установленому порядку, але не більше ніж на один місяць.

7.7. При виявленні положень проекту нормативно-правового акта, що не відповідають Конституції України, ратифікованим Верховною Радою України міжнародним нормативно-правовим актам і зобов'язанням України відповідно до міжнародних договорів, законодавчим та іншим нормативно-правовим актам України, відомчим нормативним актам, Правовий департамент НПУ повертає проект нормативно-правового акта структурному підрозділу поліції, що є його головним розробником, для доопрацювання.

7.8. Окремі зауваження і пропозиції, як правило, редакційного характеру, можуть бути висловлені в робочому порядку безпосередньо в тексті проекту нормативно-правового акта, а проект повернуто виконавцю під розписку, крім нормативних актів, які надійшли на правову експертизу з грифом секретності або обмеженого доступу.

Розписка відповідальної посадової особи про отримання проекту нормативно-правового акта для доопрацювання може бути оформлена окремим документом або на супровідному листі розробника до Правового департаменту НПУ.

У розписці про отримання проекту нормативно-правового акта, що повертається без супровідного листа, відображаються факт отримання проекту, посада і спеціальне звання особи, що одержала проект, її підпис, ініціали і прізвище, дата отримання проекту.

7.9. У разі, коли проект нормативно-правового акта має гриф секретності або обмеженого доступу, його відправлення для доопрацювання здійснюється відповідно до правил секретного діловодства.

7.10. Проект нормативно-правового акта, повернутий для доопрацювання під розписку, може бути повторно поданий до Правового департаменту НПУ без офіційного супровідного листа. У цьому випадку працівником Правового департаменту НПУ робиться на супровідному листі, одержаному при попередньому офіційному надісланні проекту на правову експертизу, відмітка про отримання документа.

Повторно наданий документ опрацьовується в строки, що встановлюються Типовою інструкцією з діловодства від 30 листопада 2011 року № 1242.

7.11. Якщо при доопрацюванні проекту нормативно-правового акта головний розробник не погодився з висловленими Правовим департаментом НПУ зауваженнями і пропозиціями та повторно надав проект нормативно-правового акта без урахування зазначених зауважень та пропозицій, Правовий департамент НПУ готує вмотивований висновок по суті спірного питання, який (разом з проектом нормативно-правового акта) подається на доповідь керівництву поліції керівником структурного підрозділу МВС, який був головним розробником, для прийняття рішення стосовно видання (підписання, затвердження) проекту нормативно-правового акта або подальшого його доопрацювання.

7.12. Після проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта, урахування всіх зауважень і пропозицій, висловлених Правовим департаментом НПУ (унесених при розгляді проекту), на кожному аркуші проекту нормативно-правового акта проставляється спеціальний штамп.

7.13. Спеціальний штамп проставляється на звороті кожного аркуша першого примірника проекту нормативно-правового акта.

7.14. Проштампований спеціальним штампом проект нормативно-правового акта подається відповідальним працівником структурного підрозділу НПУ на погодження (візування) керівникові Правового департаменту поліції.

7.15. Погодження (візування) проектів нормативно-правових актів в Правовому департаменті НПУ здійснюють керівник цього юридичного підрозділу або особа, яка виконує його обов'язки.

7.16. На підставі вимог законодавства керівник Правового департаменту НПУ приймає рішення щодо подання нормативно-правового акта на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України, на підставі чого на проекті ставиться штамп «Підлягає державній реєстрації», який

завіряється підписом керівника Правового департаменту НПУ».

8. Видання нормативно-правового акта НПУ. У восьмій частині інструкції слід викласти норми, якими б врегульовувалось питання видання нормативних актів поліції, враховуючи також і питання опублікування таких актів, з чим, як вже зазначалось в цьому дослідженні, є ряд значних проблем (на офіційних інтернет-ресурсах НПУ відсутні або ж наявні в якості окремих фрагментів найважливіші нормативно-правові акти поліції, головним чином ті, що регламентують діяльність підрозділів поліції та головних управлінь поліції, що неприпустимо). Вважаємо, що в цій інструкції повинна бути приділена значна увага саме електронному оприлюдненню нормативно-правових актів поліції, що буде відповідати і передовим світовим тенденціям в цьому аспекті, і вимогам часу.

Таким чином, вважаємо, що восьма частина інструкції повинна мати такий вигляд:

«8.1. Подання проекту нормативно-правового акта на підпис або погодження Керівнику здійснюється, як правило, першим заступником або заступником Керівника, який за своїми функціональними обов'язками координує та контролює діяльність структурного підрозділу НПУ, що є його головним розробником, або через уповноважених на те керівників структурних підрозділів поліції.

8.2. До проекту нормативно-правового акта, який подається на підпис Керівнику, у разі його подання на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України, готуються головним розробником документи, визначені в пункті 3.12 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 12 квітня 2005 року № 381/10661¹.

¹ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. // Офіц. вісн. України. — 2005. — № 15. — Ст. 799.

8.3. Після підписання нормативно-правового акта Керівником поліції структурний підрозділ НПУ, що є головним розробником, подає нормативний акт разом зі списком для розсилання на реєстрацію, після чого здійснюються в установленому порядку розмноження, розсилання документа за належністю, невідкладне опублікування такого нормативно-правового документу на офіційному веб-сайті НПУ та відповідних органів і підрозділів поліції.

В обов'язковому порядку копія нормативно-правового акта НПУ надсилається та зберігається в Правовому департаменті поліції.

8.4. Зареєстровані нормативні акти НПУ, за винятком нормативних актів, поданих в установленому порядку на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України, набувають чинності з моменту їх офіційної реєстрації, якщо в самому нормативному акті чи в окремих його положеннях не вказаний інший строк.

8.5. Контроль за виконанням нормативно-правових актів покладається на керівництво НПУ згідно з розподілом функціональних обов'язків, затверджених нормативними актами НПУ.

8.6. Після видання нормативно-правового акта структурний підрозділ, що був головним його розробником, інші структурні підрозділи поліції у межах своєї компетенції забезпечують: організацію виконання вимог виданого нормативно-правового акта; вивчення практики застосування виданого нормативно-правового акта; організацію роз'яснювальної роботи з питань застосування виданого нормативно-правового акта; накопичення і систематизацію інформації про хід його виконання, а також ініціювання питань про внесення до нього відповідних змін, визнання його таким, що втратив чинність, або його скасування».

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне наголосити на том, що нормотворча діяльність Національної поліції на сьогодні не врегульована чинним законодавством на потрібному рівні, а відповідні норми документів МВС, що врегульовують нормотворчу діяльність в системі Міністерства, не застосовні до нормотворчої діяльності НПУ. Такий стан речей може призвести

до порушення базових принципів права, нормотворчої діяльності та демократії в нашій державі загалом, що неприпустимо. Вирішити це питання можливо лише тим шляхом, яким подібне питання вже раніше було вирішено з приводу нормотворчої діяльності МВС, головним чином, починаючи з прийняття базової інструкції нормотворчої діяльності поліції, яку було розроблено та запропоновано до розгляду в цьому науковому дослідженні.

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

3.1. СУТНІСТЬ ТА ЮРИДИЧНА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

Визначення та врегулювання процедури прийняття адміністративних актів є одним з актуальних напрямків діяльності органів публічного управління. Оновлення адміністративного законодавства щодо регулювання суспільних відносин у цій сфері зумовлено змінами у визначенні предмету адміністративного права, методу адміністративного-правового регулювання, новими підходами до формування уявлення про систему сучасного адміністративного права, його завдань, принципів та форм публічного (і навіть соціального) управління, оскільки задля реалізації соціального управління будь-якій державі необхідно здійснювати комплекс заходів правового, організаційного, економічного, політичного та культурологічного характеру. Однак, загальновідомим є факт, що поняття держави як політико-територіального утворення є абстрактним, про що свідчить зміст визначення зазначеного терміну Ю. С. Шемшученком, відповідно до якого держава – це організація політичної влади, головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує і організовує за допомогою норм права спільну діяльність людей і соціальних груп, захищає права та інтереси громадян¹. І тут варто зазначити, що соціальне управління в рамках держави здійснюється безпосередньо органами публічної адміністрації із

¹ Держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. Енцикл., 1998. — Т. 2: Д-Й. — 1999. — С. 80.

застосуванням ключових форм та методів публічного управління. Серед визначених на початку даного підрозділу дослідження заходів різного спрямування особливу увагу слід приділити процедурі прийняття адміністративних актів як основній формі здійснення внутрішньоорганізаційних та зовнішньоорганізаційних процесів у державі.

Теоретичну основу даного підрозділу дослідження складають наукові напрацювання вчених-юристів, які досліджували проблеми розвитку науки адміністративного права, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, В. Т. Білоуса, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, Є. В. Додіна, Л. Є. Кисіль, Л. В. Ковалля, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, В. Ф. Опришка, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. П. Рябченко, В. М. Селіванова, Р. А. Сербіна, В. Ф. Сіренка, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова та ін.

Питання поняття, сутності, характерних рис та класифікації, що у своїй сукупності визначають юридичну природу адміністративних актів, прямо чи опосередковано входили та входять до предмета наукових інтересів таких учених як: І. А. Артеменко, І. П. Голосніченко, А. Ф. Евтихєв, А. І. Єлістратов, Л. М. Горбунова, В. Л. Кобалєвський, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. С. Лагода, Д. М. Лук'янець, А. Ф. Ноздрачов, І. М. Пахомов, Н. Г. Плахотнюк, В. С. Стефанюк, В. П. Тимощук, Ю. А. Тихомиров, А. М. Школик та ін. Вченими досліджувались питання визначення, юридичної природи, класифікації адміністративних актів, окремі складові інституту правових (в тому числі й адміністративних) актів, проте, наукова опрацьованість процедури прийняття та виконання адміністративного акта залишається недостатньою.

Аби комплексно окреслити питання сутності та юридичної природи адміністративних актів, насамперед доцільно встановити етимологію, семантику таких визначальних термінів як «акт» та «адміністративний акт», а також проаналізувати позиції вчених-правників з приводу зазначеної тематики. Також не має залишитися поза

увагою як вітчизняне, так і зарубіжне нормативно-праве підґрунтя.

У своєму словнику В. Т. Бусел термін «акт» (від лат. *actus* — дія; лат. *actum* — документ) визначає наступним чином:

1) документ, складений групою осіб для засвідчення встановлених фактів, наприклад, акт про нестачу товарно-матеріальних цінностей;

2) офіційний документ, запис, протокол, що має юридичну силу. Залежно від предмета і рівня, на якому він складається, та його змісту розрізняють: державні, міждержавні, нормативні акти¹.

У тлумачному словнику під загальною редакцією В. Г. Гончаренка під «актом» пропонується розуміти юридичну форму здійснення повноважень органів державної влади (закон, постанова, інструкція, указ, наказ та інше). Порядок видання актів та набуття чинності залежить від належності органу, що видає акт, до тієї чи іншої гілки влади та від його компетенції і встановлюється законом чи іншим нормативним актом². Отже, як видається, на сторінках тлумачних словників присутнє одностайне розуміння терміну «акт» як документу, що є проявом конкретної юридичної форми здійснення управлінських повноважень органами публічної адміністрації.

Юридичні словники та енциклопедії розкривають двоїсту природу досліджуваного терміну. Так, юридичний словник за редакцією М. Б. Бабія та ін. окреслює зміст поняття «акт юридичний» — у широкому розумінні слова — акт, по-перше, що його видає державний орган, службова особа або за дорученням держави громадська організація в межах їхньої компетенції. Акти юридичні поділяють на нормативні акти (встановлюють загальні правила поведінки — норми права), індивідуальні юридичні акти (стосуються

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. ред. В. Т. Бусел, редактори-лексикографи: В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерibas, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. — К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. — С. 89.

² Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.; [за ред. В. Г. Гончаренка]. — [2-ге вид., стереотипне]. — К.: Либідь, 2004. — С. 16.

конкретного випадку) та інтерпретативні (акти офіційного тлумачення законів). По-друге, актом юридичним називають і різні документи, складені в передбаченому законом порядку, які породжують певні правові наслідки або засвідчують дії (наслідки дій) судових, прокурорських і слідчих органів, зокрема, акти судові¹. Дещо в іншій площині розкриває термін «акт юридичний» укладач «Краткого юридического словаря» В. Є. Крутських. «Акт юридичний» у даному словнику визначається як документ, що видається державним органом та містить загальнонормативні або індивідуальні приписи. Під визначення «акта юридичного» підпадають також документи, що складені у визначеному законом порядку та які породжують певні правові наслідки².

Аналіз змісту юридичної енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученко дозволяє під актом розуміти: 1) дію, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; 2) документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією у межах їх компетенції: закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо³. А відтак, логічним видається висновок, зроблений В. П. Тимощуком, про те, що «на першому місці стоїть розуміння акта як дії і лише на останньому як документа»⁴.

Таким, що потребує окреслення в рамках даного підрозділу, є бачення С. В. Шевчука стосовно досліджуваного терміну, відповідно до якого акт — це офіційний документ, який підтверджує факти, події, вчинки, пов'язані з діяльністю установ, підприємств, організацій та окремих осіб⁵. Раніше професор Л. В. Коваль «вважав безперспективними

¹ Юридичний словник : словарь / Ред. Б. М. Бабій, Ф. Г. Бурчак, В. М. Корецький, В. В. Цветков. — К. : УРЕ, 1983. — С. 22-23.

² Краткий юридический словарь / М. Е. Волосов, В. Н. Додонов, В. Е. Крутских, В. П. Панов. — М. : ИНФРА-М, 2001. — С. 12.

³ Юридична енциклопедія : в 6-ти томах / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Т. 1 : А-Г. — К. : Укр. енцикл., 1998. — С. 11.

⁴ Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимощук. — К. : Конус-Ю, 2010. — С. 13.

⁵ Шевчук С. В. Ділове мовлення для державних службовців : навч. посібн. / С. В. Шевчук. — 4-те вид., виправ. і доповн. — К. : Алерта, 2012. — С. 394.

спроби розшарувати дві сторони одного явища, тобто протиставляти розуміння акта як дії та форми¹. С. С. Алексеев розуміє правовий акт одночасно як: правомірну дію (поведінку); результат правомірної дії та юридичний документ, що закріплює правомірну поведінку та її результат². В цілому погоджуючись із наведеними вище думками щодо тлумачення змісту терміну «акт» (правовий акт, акт юридичний), зазначимо, що розуміння сутності терміну «акт» має проявлятися у двох основних категоріях: дія чи письмовий документ.

Відтак, виникає потреба у дослідженні наступного ключового терміну представленого дослідження – «адміністративний акт». Відразу відмітимо, що на сторінках тлумачних словників термін «адміністративний акт» не розкривається, разом із тим, цей термін досить розлого окреслено в межах юридичних словників.

Наприклад, на сторінках вже згаданого нами юридичного словника за редакцією М. Б. Бабія та ін. «адміністративний акт» розкривається як виданий органом державного управління юридичний акт, в якому міститься конкретне розпорядження. Він спрямований на встановлення, зміну або припинення певних адміністративних правовідносин³.

У свою чергу, «Краткий юридический словарь» за редакцією В. Є. Крутських дещо ширше визначає «адміністративний акт» як акт органу державного управління, який, на відміну від нормативно-правового акта, має на меті встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин, а не загальнообов'язкових правил поведінки. Юридична сила адміністративного акта визначається у залежності від того органу, що його видав⁴.

¹ Коваль Л. Адміністративне право України : Курс лекцій / Л. Коваль. — К. : Основи, 1994. — С. 70-71.

² Алексеев С. С. Общая теория права. Курс в двух томах. Том II. — М. : Юрид. лит. 1982. — С. 192.

³ Юридичний словник : словарь / Ред. Б. М. Бабій, Ф. Г. Бурчак, В. М. Корецький, В. В. Цветков. — К. : УРЕ, 1983. — С. 18.

⁴ Краткий юридический словарь / М. Е. Волосов, В. Н. Додонов, В. Е. Крутских, В. П. Панов. — М. : ИНФРА-М, 2001. — С. 12.

Досить вузько, однак, разом із тим, лаконічно визначає на сторінках «Нового юридического словаря» поняття «адміністративний акт» А. Н. Азрилян. На переконання укладача, «адміністративний акт» — це дії органів державного управління та органів місцевого самоврядування¹.

Відтак, аналіз положень досліджуваного терміну «адміністративний акт» в рамках юридичної довідкової літератури дозволяє дійти висновку про різностороннє бачення укладачами юридичних словників одного й того ж поняття — «адміністративний акт», що підтверджує багатогранність досліджуваного терміну. Проте, зазначене не виключає наявності спільної думки у розумінні сутності та юридичної природи «адміністративного акта».

Проблематика «адміністративних актів» серед вітчизняних учених-адміністративістів бере свій виток ще з кінця XIX — початку XX століття. Так, у своєму монографічному дослідженні В. П. Тимощук дійшов висновку про те, що у Російській імперії на початку XX сторіччя адміністративні акти вважались основною формою юридичної діяльності адміністративних установ.

А. І. Єлістратов у своєму підручнику «Основные начала административного права»² вказував на такі ознаки адміністративного акта:

«1) це акт, спрямований на виникнення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин;

2) адміністративний акт — це акт публічного права (приймається з метою громадського служіння, відноситься до здійснення публічних служб);

3) адміністративний акт відноситься до категорії державних актів;

4) адміністративний акт — правомірний, тобто: а) він виходить від компетентної до його вчинення адміністративної установи; б) відповідає за своїм змістом праву (зако-

¹ Новый юридический словарь : 6500 терминов / авт.-сост. ... А. Н. Азрилян. — М. : Институт новой экономики, 2006. — С. 15.

² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. — М. : Издательство НОРМА, 2002. — С. 249-250.

нам у формальному сенсі та указам); в) дотримується законної форми; г) переслідує законну ціль;

5) адміністративний акт стійкий (має законну силу), тобто недопустима самочинна (довільна) зміна адміністрацією своїх актів»¹.

Аналогічна точка зору у той же час виголошувалася й іншим вченим–адміністративістом А. Ф. Евтихєвим у своєму доробку «Законная сила актов администрации»².

Дослідження біографічних даних А. І. Єлістратова дозволяє зробити висновок про прямий вплив на формування наукових поглядів молодого вченого крізь призму адміністративного права тогочасної Німеччини. І сьогодні, за німецьким законодавством адміністративний акт – це «будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід, спрямований органом влади на врегулювання окремого випадку в галузі публічного права і який має безпосередні зовнішні правові наслідки»³. Саме на цьому визначенні також акцентує свою увагу М. Ю. Тихомиров⁴. Отже, за висновками Н. Г. Плахотнюк, німецькими вченими акцентується увага та трьох суттєвих ознаках адміністративного акта: 1) регулювання окремого випадку; ця ознака дозволяє відмежувати адміністративний акт від нормативного акта; 2) є рішенням, що охоплює два моменти: волевиявлення відомства (органа публічної адміністрації) стосовно громадянина чи певної речі та обґрунтування прав і (чи) обов'язків для громадянина чи відносно певної речі; 3) зовнішня дія адміністративного акта полягає у тому, що він здійснює безпосередній правовий вплив «назовні», тобто маються на увазі відносини між державою і громадянами. На переконання Н. Г. Плахотнюк, обраний як

¹ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. — К. : Конус-Ю, 2010. — С. 18.

² Законная сила актов администрации / Евтихийев А. Ф. — Люблин : Губ. тип., 1911. — 292 с.

³ §35 Закону ФРН про адміністративну процедуру. Текст станом 5 травня 2004 року // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : збірник матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. — К., 2006. — С. 54

⁴ Административное право и процесс : Полный курс. — 2-е изд., доп. и перераб. / М. Ю. Тихомиров. — М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. — С. 206.

німецьким, так і українським адміністративним правом підхід дозволяє відмежувати адміністративний акт не лише від актів нормативних, але і від інших індивідуальних актів органів влади загалом і державного управління зокрема¹.

Дещо по-іншому тлумачиться зміст терміну «адміністративний акт» у Франції, про що відмічають ряд науковців. Зокрема, як відмічає у своєму посібнику А. М. Школик, відсутність у Франції єдиного законодавчого акта про адміністративну процедуру обумовила розуміння сутності цього поняття не на засадах формального визначення, а на основі теоретичних досліджень. Тому тут поняття «адміністративний акт» стало синонімом поняттю «правові акти адміністрації» і зараховує до себе як нормативні, так і всі індивідуальні акти публічної адміністрації, у тому числі і адміністративні договори². Наведене вище, безумовно, стало результатом євроінтеграційних прагнень нашої країни, які слід обов'язково враховувати під час творення нового законодавства.

Що стосується вітчизняних дослідників, то до окреслення змісту поняття «адміністративний акт» зверталися насамперед В. П. Тимошук, В. С. Стефанюк, І. П. Голосніченко, А. М. Школик та інші. Проаналізуємо наукові позиції перерахованих дослідників.

Так, В. П. Тимошук, за результатами проведеного монографічного дослідження «адміністративний акт» розуміє «як волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом завершується розгляд та вирішення справи по суті»³.

¹ Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання / Н. Г. Плахотнюк // Актуальні проблеми державного управління. — 2008. — № 2. — С. 397 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2008_2_53.pdf.

² Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / А. М. Школик. — Л. : ЗУКЦ, 2007. — С. 106.

³ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. — К. : Конус-Ю, 2010. — С. 33.

О. Мандюк відзначає, що саме термін «адміністративний акт» найчіткіше відображає «одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, яке безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації»¹. За таким підходом адміністративний акт являє собою свідомо вольову дію управлінського характеру суб'єкта (суб'єктів) адміністративного права, що тягне правові наслідки. Виголошену точку зору підтримують й В. С. Стефанюк² та вчені з Інституту держави і права ім. В. Корецького НАН України³ в аспекті дослідження публічно-правової природи «адміністративного акту».

Потребує наукового аналізу теза А. М. Школика про те, що адміністративні акти є найпоширенішою та, без перебільшення, найважливішою формою діяльності публічної адміністрації. Однак, рівень правового регулювання таких актів до цього часу є істотно нижчим у порівнянні із судовими рішеннями, щодо яких судові процесуальні кодекси (цивільний процесуальний, кримінально-процесуальний, господарський процесуальний та адміністративного судочинства) містять чималу кількість приписів достатньої якості⁴.

На переконання В. Я. Малиновського, адміністративний акт — це владні волевиявлення суб'єктів державного управління (органів виконавчої влади, посадових осіб), які видаються колегіально чи одноособово, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення правових норм або змінюють сферу їх дії, що здійснюються у встановленому порядку на підставі і на виконання законів, актів глави держави та вищих органів виконавчої влади з метою практичного здійснення функцій та завдань державного управ-

¹ Мандюк О. Правове регулювання скасування чи відкликання індивідуальних адміністративних актів / О. Мандюк // Юридичний журнал. — 2013. — № 5. — С. 135.

² Стефанюк В. С. Понятіе, признаки и публично-правовая природа административного договора / В. С. Стефанюк // Право Украины. — 2003. — № 4. — С. 105–106.

³ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 204–209.

⁴ Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / А. М. Школик. — Л.: ЗУКЦ, 2007. — С. 23.

ління і діють у формі документів чи усних велінь, які містять відповідні приписи¹.

І. П. Голосніченко визначає адміністративний акт як прийняте у процесі виконавчої діяльності, на основі та з метою виконання законів України, одностороннє владне рішення, яке спрямоване на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин або що має обов'язкові для підлеглих органів та співробітників органів виконавчої влади норми, з метою організації і практичного здійснення управління в різних сферах².

На сторінках свого підручника М. І. Єропкін зазначав, що адміністративний акт — це особлива юридична форма виконавчої та розпорядчої діяльності державних органів. Вони видаються на основі та на виконання законів і містять обов'язкові для виконання правила поведінки (приписи) з метою практичного здійснення завдань та функцій держави³.

Резюмуючи викладене вище, видається можливим дійти висновку про те, що адміністративні акти перераховані вище науковці визначали як владні рішення органів публічної адміністрації, що приймаються в односторонньому порядку, мають зовнішню спрямованість, визначену законом форму та процедуру прийняття і визначають права та обов'язки конкретних фізичних або юридичних осіб чи стосуються конкретної ситуації.

Свого часу розробники проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 2008 року пропонували термін «індивідуальний адміністративний акт» — як «рішення адміністративного органу, яким завершується вирішення індивідуальної адміністративної справи⁴, але, на

¹ Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. — [Вид. 2-ге, доповн. та переробл.] / В. Я. Малиновський. — К. : Атіка, 2003. — С. 435.

² Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2005. — С. 64.

³ Административное право : учеб. для сред. юрид. учеб. заведений / под ред. М. И. Еропкина. — М. : Юрид. лит., 1971. — С. 130.

⁴ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер Верховної Ради України 2789 від 18.07.2008 р. // — [Електрон. ресурс]. — Режим досту-

жаль, діюче законодавство України й досі не оперує поняттям «адміністративний акт».

Звертаючи увагу на той факт, що на сьогодні термін «адміністративний акт» все ще відноситься до таких, що не отримали належного та всебічного відображення у вітчизняному законодавстві, видається науково обґрунтованим спробувати надати авторське визначення досліджуваного терміну, під яким пропонуємо розуміти підзаконне, владне, одностороннє волевиявлення, рішення органів публічної адміністрації (їх посадових осіб), що прийняте в межах їх компетенції та містить індивідуальні приписи щодо виконання завдань і реалізації функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин із метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних або юридичних осіб. Наведене визначення вважаємо за доцільне ввести до наукового та законодавчого поля.

Аби більш повно та чітко окреслити сутність авторської дефініції «адміністративного акта», першочерговим завданням видається визначення ознак досліджуваного терміну.

Аналіз наукових праць відомих науковців за вказаної тематики дозволив виокремити наукові погляди деяких з них. В. П. Тимощук визначав такі ключові ознаки адміністративного акта:

- «по-перше, це індивідуальність (конкретність);
- по-друге, це акт адміністративного органу, тобто суб'єкта, уповноваженого на здійснення адміністративної влади;
- третьою ознакою адміністративних актів є прямий вплив на приватних осіб, тобто зовнішня дія адміністративного акта»¹.

Дослідивши ряд наукових позицій, зокрема, Л. М. Горбунова, В. І. Новосолова, В. Б. Пчеліна, щодо

пу: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. — Інформація станом на 20 липня 2008 року.

¹ Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимощук. — К. : Конус-Ю, 2010. — С. 24-25.

ознак адміністративних актів, І. А. Артеменко виокремив наступні ключові ознаки:¹

– першою ознакою адміністративного акта органів виконавчої влади є його підзаконність. Це означає, що акт завжди є підзаконним, оскільки приймається на основі й на виконання закону. Термін «підзаконний нормативно-правовий акт» визнається збірною юридичною категорією, яка виражає одну загальну властивість найбільшої за кількісним складом групи нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні, згідно з якою їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і не суперечити йому²;

– другою важливою ознакою адміністративного акта органу виконавчої влади є односторонній порядок його прийняття. Це означає, що волевиявлення органу (посадової особи) виконавчої влади одностороннє, породжує юридичні наслідки для адресатів незалежно від їх волі. Передувати виданню адміністративного акта органу виконавчої влади може погодження або ініціатива іншої сторони³.

– третьою ознакою адміністративного акта органу виконавчої влади є його державно-владний характер. Тобто, акт прийнятий офіційно – від імені держави, яка гарантує та забезпечує його виконання, у тому числі шляхом застосування заходів державного примусу⁴.

Окреслені вище ознаки перебувають у рамках національної доктрини адміністративного права. У західній правовій доктрині за аналізом, проведеним В. П. Тимощуком, «виокремлюють такі ознаки адміністративних актів: 1) ним здійснюється врегулювання (вирішення) окремого, конкре-

¹ Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. — 2012. — № 4. — С. 39 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_4_9.

² Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. М. Горбунова. — К., 2005. — С. 10.

³ Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.0. 07 / Пчелін Віталій Борисович. — Х., 2011. — С. 22-23.

⁴ Новоселов В. И. Законность актов органов управления / В. И. Новоселов. — М. : Юрид. лит., 1968. — С. 9.

тного випадку; 2) є рішенням органу публічного управління; 3) має безпосередню зовнішню дію (спрямований назовні)¹.

З викладених вище підходів щодо окреслення змісту «адміністративного акту» та його ознак видається можливим виділити такі ключові ознаки досліджуваного явища:

1) в першу чергу, варто підкреслити те, що «адміністративний акт» є рішенням уповноваженого органу публічної адміністрації;

2) по-друге, тут варто підкреслити притаманну для адміністративних актів індивідуальність, коли здійснюється врегулювання (вирішення) окремого, конкретного випадку, «адміністративний акт» спрямовує свою дію на конкретно визначеного суб'єкта;

3) далі слід зважити на зовнішню дію «адміністративного акта», що визначає спрямованість його впливу на приватних осіб;

4) по-четверте, «адміністративний акт» сприяє виникненню, зміні чи припиненню правовідносин із метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних або юридичних осіб.

Якщо ж розширено, то беручи до уваги наведені вище думки науковців щодо питання ознак «адміністративного акта», а також наведене вище авторське визначення досліджуваного поняття, слід виділити наступні загальні риси, притаманні адміністративним актам: 1) визначені законами назви адміністративного акта є відмінними (розпорядження, дозвіл, ліцензія, рішення–повідомлення та ін.) залежно від суб'єкта прийняття або сфери правовідносин; 2) адміністративні акти містять волевиявлення уповноваженого суб'єкта; 3) суб'єктом прийняття адміністративних актів є органи (посадові особи) публічної влади; 4) адміністративні акти є владними рішеннями, що спричиняють певні юридичні наслідки для фізичних чи юридичних осіб; 5) адміністративні акти визначають конкретні правовідносини та стосуються конкретних фізичних та юридичних осіб; 6) під адміністративними актами розуміє-

¹ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. — К. : Конус-Ю, 2010. — С. 205.

мо лише акти зовнішньої дії; 7) адміністративні акти приймаються, як правило, у письмовій формі.

Представлене дослідження щодо сутності та юридичної природи «адміністративних актів» має доповнити класифікація адміністративних актів. Загальновідомим та таким, що не потребує свого доведення, є факт, що процес здійснення класифікації — це покладення в основу поділу певного критерію. До критеріїв поділу адміністративних актів на види відносять: юридичні наслідки (зобов'язуючі забороняючі, правоуповноважуючі та такі, що містять відмови)¹; дія у часі (разові та постійні); характер дії щодо особи (обтяжуючі та сприяючі); за змістом (постановляючі, устанавляючі (констатуючі), правовстановляючі та такі, що розв'язують спір).

Таким чином, проведене дослідження щодо питання сутності та юридичної природи адміністративних актів, визначення їх характерних ознак, надає можливість перейти до розгляду адміністративних актів Національної поліції України, сформулювати їх визначення, види та особливості.

3.2. ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Потреба в безпеці є однією з базових цінностей кожного суспільства. Тому природно, що оцінка ефективності діяльності держави будується на основі не тільки досягнутого рівня матеріального добробуту і соціальної захищеності, але і її здатності забезпечити особисті та майнові права громадян. Здійснення цієї функції безпосередньо залежить від правоохоронних органів, серед яких провідна роль належить Національній поліції. Саме з діяльністю її співробітників найчастіше стикаються в своєму повсякденному житті пересічні громадяни, на основі цієї взаємодії формується їх ставлення до держави.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. — К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — Том 1: Загальна частина. — 2007. — С. 279.

Виконання Національною поліцією багатьох державних функцій природно перетворює їх в об'єкт наукового дослідження. Причому ступінь інтенсивності уваги вчених до правоохоронних органів істотно зростає в періоди соціальних катаклізмів і реформ, коли науковий аналіз повинен не тільки виявити причини неефективності, а й допомогти визначити основні напрямки та принципи їх перебудови.

Сьогодні наша держава в черговий раз переживає складний період своєї історії. Кардинально змінився соціально-економічний і політичний ландшафт країни. У минуле відійшло одностороннє ставлення до приватної форми власності, піддалася перетворенням сама структура української держави.

Зміни, що відбулися, мають подвійний вплив на правоохоронні органи. З одного боку, нові орієнтири нашої державності ставлять перед Національною поліцією і нові завдання, для чого необхідно привести у відповідність їх структуру, методи і принципи комплектування, визначити пріоритети діяльності. З іншого боку, як уже неодноразово зазначалося, всі значні перетворення у внутрішньому житті країни незмінно супроводжуються загостренням криміногенної обстановки. Тому реформувати правоохоронні органи доводиться в умовах, коли організаційна перебудова ускладнюється активізацією кримінального середовища. У цій ситуації у політиків немає права на помилку, тому що її наслідки відіб'ються насамперед на долях людей.

Реформа правоохоронної системи не може обійтися без осмислення досвіду минулого, виявлення внутрішніх закономірностей розвитку, визначення сформованого кола взаємовідносин. Без цього неможливий цілеспрямований рух вперед. Ігнорування історичних тенденцій і логіки внутрішнього розвитку перетворює будь-яку реформу в популізм, за що суспільству рано чи пізно доведеться розплачуватися. Разом з тим, історичний досвід, як негативний, так і позитивний, але за умови його наукової об'єктивності, дозволяє заощадити на реформаторських імпульсах, не вигадуючи того, що вже існувало або існує в суспільстві.

Процес демократизації українського суспільства нерозривно пов'язаний із зміцненням законності, ефективною роботою Національної поліції, підвищенням рівня довіри громадян до НПУ, забезпеченням прав і законних інтересів громадян. У вирішенні цих завдань велике значення має зміцнення правової захищеності громадян у сфері прийняття та виконання адміністративних актів Національною поліцією.

У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню та загальнотеоретичним аспектам порядку прийняття адміністративних актів в органах та підрозділах Національної поліції присвятили свої праці такі вчені як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух.

Загалом, адміністративний акт – це складне і багатогранне поняття. Загальноприйнятого визначення поняття адміністративних актів у науці адміністративного права немає. Причина відмінностей підходів до визначення адміністративних актів пов'язана, швидше за все, з недостатньою розробленістю ряду проблем теорії держави і права, науки адміністративного та конституційного права.

У теорії держави і права немає повної єдності у вирішенні таких питань як визначення форм діяльності державних органів, форм реалізації права, не вироблені загальноприйняті визначення понять «правовий акт», «правовий акт державного органу», «нормативно-правовий акт», немає однозначного розуміння в питаннях реалізації права, відсутня вичерпна розробка проблеми вольової властивості правових актів. Все це, безумовно, безпосередньо впливає на проблематику окреслення загальних рис адміністративних актів Національної поліції.

На думку О. Г. Стрельченко та А. В. Рябчук, інститут адміністративних актів у сучасних умовах реформування управлінського апарату в Україні та його адміністративно-правового забезпечення набуває великого теоретичного і практичного значення. За допомогою вказаних актів регу-

люються відносини публічного управління, здійснюється владний вплив на конкретні сфери суспільного життя¹.

А. П. Коренев зазначає, що застосування норм адміністративного права — це індивідуальний юридичний акт, що вирішує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, що володіє державно-владним творчим характером, і який видається уповноваженими державними органами та посадовими особами².

Д. М. Бахрах вважає, що індивідуальні акти — це рішення суб'єктів адміністративної влади з конкретних питань, які звернені до конкретних осіб. Будучи у своїй основній масі правозастосувальними актами, вони породжують, змінюють та припиняють правовідносини. Серед них найбільше правозастосувальних та оперативно-розпорядчих. Іншим різновидом індивідуальних актів є правоохоронні та юрисдикційні рішення³. Як вже було зазначено у попередньому підрозділі більшість вчених говорячи про «акт», розуміють «дію». В. К. Колпаков стверджує, зокрема, що не можна здійснювати управління, не діючи⁴. Дії державних органів (посадових осіб), як правило, визначаються їх повноваженнями.

Так, наприклад, стаття 23 Закону України «Про Національну поліцію» до основних повноважень поліції відносить: видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху; здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної

¹Стрельченко О. Г. Природа адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ / О. Г. Стрельченко, А. В. Рябчук // Науковий вісник ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 31. — Том 3. — 2015. — С. 116.

² Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. — М., 1978. — С. 116.

³ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебн. / Д. Н. Бахрах, В. Г. Тарарян. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2009. — С. 277.

⁴ Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — С. 255.

оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ¹.

Окремо потрібно зазначити щодо формування інформаційних ресурсів поліцією. Поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно:

– виданих дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху та дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів;

– зброї, що перебуває у володінні та користуванні фізичних і юридичних осіб, яким надано дозвіл на придбання, зберігання, носіння, перевезення зброї.

В. Б. Авер'янов та С. Г. Стеценко визначали, що «адміністративний акт – це форма управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням установленної процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання, з метою реалізації завдань і функцій управління, утілених у кінцевому результаті в певну законну форму й таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки»².

Деякі автори цілком правомірно в один ряд документів ставлять закони, постанови, інструкції, звернення, листи, свідоцтва, договори, атестати, сертифікати, ліцензії, і в якості специфічної ознаки адміністративного акта, що виділяє його серед інших документів, розглядають перш за все суб'єктів – носіїв владних функцій і повноважень, в нашому випадку представників Національної поліції.

Загалом усі розпорядчі адміністративні акти Національної поліції умовно можна розподілити на: а) внутрішньоорганізаційні (забезпечувальні, координаційні) та

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. — 2015. — № 146.

² Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : в 2 т / за ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юридична думка, 2004. — Т. 1 : Загальна частина. — 2004. — С. 278; Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007 — С. 167-168.

б) зовнішньоорганізаційні, які направлені на виконання її основних завдань та функцій (дозвільні, реєстраційні, ліцензійні).

До внутрішньоорганізаційних актів можна віднести рішення поліцейської комісії щодо забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції. Засідання поліцейської комісії проводяться відкрито і гласно, крім випадків, визначених законом. Голова поліцейської комісії визначає дату, час і місце проведення засідання комісії, перелік питань, що виносяться на засідання, та оприлюднює цю інформацію на офіційному веб-порталі комісії не пізніше ніж за два дні до засідання¹.

Окремо потрібно виділити такий адміністративний акт як рішення про проведення атестування. Рішення про проведення атестування приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами.

Також до внутрішньоорганізаційних актів можна віднести:

– рішення з питань проходження служби (оформлюються письмовими наказами по особовому складу на підставі відповідних документів, перелік та форма яких установлюються Міністерством внутрішніх справ України);

– рішення щодо розміру щомісячної премії (встановлюється керівником органу (закладу, установи) поліції);

– рішення про тимчасове покладення обов'язків за іншою невакантною посадою цього підрозділу на поліцейських, які їм підпорядковані (приймають керівники органів (закладів, установ) поліції).

Поряд із розглядом внутрішньоорганізаційних актів, основний акцент дослідження має бути спрямований на

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. — 2015. — № 146.

аналіз зовнішньоорганізаційних, які направлені на виконання основних завдань та функцій Національної поліції (дозвільні, реєстраційні, ліцензійні).

Головним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері публічної безпеки є Міністерство внутрішніх справ України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України», МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів¹.

Виходячи із змісту зазначеного, можна стверджувати, що Національна поліція України є провідним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері публічної безпеки, оскільки спрямовує свою діяльність на протидію ризикам, які можуть виникати при забезпеченні безпеки (захист державного кордону, сфера цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідація надзвичайних ситуацій, міграція (імміграція та еміграція), реєстрація фізичних осіб)².

Аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутріш-

¹ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248608057>.

² 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.

ніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» надає можливість виокремити дозвільні повноваження Національної поліції України щодо видання адміністративних актів, а саме:

- видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних та фізичних осіб);

- видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація нагородної зброї; мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система);

- переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого;

- видача дозволу на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів;

- видача дублікатів документів дозвільного характеру у разі їх втрати або пошкодження;

- видача ліцензії: 1) на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 3) на надання послуг з охорони власності та громадян; 4) на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонуванням мисливських стендів;

- переоформлення ліцензії, видача дублікату ліцензії, видача копії ліцензії відповідно до вищезазначеного переліку;

– видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами: 1) після закінчення навчального закладу та складення іспитів; 2) повторне прийняття іспитів з Правил дорожнього руху та навичок керування транспортними засобами; 3) повторне прийняття іспитів з навичок керування транспортними засобами; 4) після закінчення строку позбавлення права на керування транспортним засобом, що становить 12 і більше місяців (із складенням іспитів); 5) у разі відкриття іншої категорії (із складенням іспиту); 6) у разі відкриття нижчої категорії (із складенням іспиту);

– видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складенням іспитів): 1) повторне прийняття іспитів у водія на право керування транспортними засобами з небезпечними вантажами; 2) видача свідоцтва про підготовку уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів (із складенням іспитів); 3) повторне прийняття іспитів у кандидата на право уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів; 4) видача свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів;

– реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супровідних документів з видачею експертного висновку: 1) транспортних засобів усіх категорій вітчизняного виробництва та країн СНД або окремих агрегатів; 2) транспортних засобів усіх категорій іноземного виробництва або окремих агрегатів; 3) мототранспорту, причепів вітчизняного виробництва та країн СНД; 4) мототранспорту, причепів іноземного виробництва; 5) мопедів або їх окремих агрегатів;

– видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з їх пошкодженням або непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для

виїзду за кордон: 1) автомобілів, автобусів; 2) мототранспорту, причепів;

– видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням): 1) автомобілів, автобусів; 2) мототранспорту, причепів;

– оформлення та видача: 1) дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору; 2) дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів; 3) документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів¹.

Згідно з Інструкцією про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них, яка закріплена наказом МВС України від 11.08.2010 р. № 379, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху до основних адміністративних актів можна віднести:

– підготовку документів та оформлення висновку про подальшу експлуатацію транспортного засобу, ідентифікаційні номери кузова (рами) якого підроблені, прийшли в непридатність або який розшукується правоохоронними органами іноземних держав;

– видачу висновку щодо можливості: 1) дублювання ідентифікаційних номерів транспортних засобів; 2) нанесення ідентифікаційних номерів транспортних засобів;

– видачу: 1) довідки про відповідність технічного стану автобусів перевізника–претендента умовам перевезень; 2) висновку про відповідність перевізника–претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху;

¹ Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-п>; Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/gq/576-92-п>.

– виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, з видачею номерних знаків (за один комплект): 1) три символи; 2) кожний наступний (до восьми символів); 3) графічний елемент;

– оформлення та видача погодження (висновку) на заміну номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів;

– оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних з придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам);

– забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, великовагових та небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Державтоінспекції МВС з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів;

– обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об'єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм; ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів;

– підготовку і видачу технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми;

– перевірку проектної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

– перевірку суб'єктів господарювання щодо відповідності матеріально-технічної бази та документації встановленим вимогам до діяльності, пов'язаної з реалізацією транспортних засобів, з видачею акта (висновку)¹;

– проведення перевірки відповідності самостійно сконструйованого, конфіскованого транспортного засобу або транспортного засобу, право власності на який встановлено за рішенням суду, або такого, що визнаний в установленому порядку безхазяйним, або який за правом спадкування перейшов у власність держави або подарований державі власником, вимогам безпеки дорожнього руху, нормам і стандартам, з видачею висновку².

Щодо видання адміністративних актів Національною поліцією у сфері ліцензування господарської діяльності, то постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» відносить Міністерство внутрішніх справ до таких органів, яким надано повноваження ліцензування наступних видів господарської діяльності: 1) виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратів-

¹ Салманова Е. Ю. Общая характеристика хозяйственных административных правонарушений в Украине / Е. Ю. Салманова // *Leges et vita* (Закон и жизнь) — Молдова. — 2014. — № 10/2. — С. 163-166.

² Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державної інспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них : наказ МВС України від 11.08.2010 № 379 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakoni.rada.gov.ua/Aaws/show/z0123-n>.

ної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 2) охоронна діяльність¹.

Окремо регламентується порядок надання ліцензії Національною поліцією на здійснення охоронної діяльності². Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності», ліцензійні умови встановлюють вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії на провадження охоронної діяльності, а також організаційні, кадрові і технологічні вимоги до матеріально-технічної бази ліцензіата, обов'язкові для виконання під час провадження охоронної діяльності.

Зокрема, суб'єкт охоронної діяльності зобов'язаний повідомляти негайно у будь-який можливий спосіб територіальному органу Національної поліції про: 1) факти припинення правопорушень стосовно персоналу охорони, майна або фізичних осіб, які охороняються, застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, використання службових собак персоналом охорони, а в разі заподіяння тілесних ушкоджень правопорушнику – негайно викликати екстрену (швидку) медичну допомогу та надавати першу долікарську допомогу; 2) виявлення ознак кримінального правопорушення, порушення громадського порядку³.

До прибуття працівників правоохоронних органів вжити всіх можливих заходів для охорони місця події та збереження слідів злочину, виявлення очевидців і фіксації

¹ Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-n>.

² Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/go/4616-17>.; Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 960 [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-n>.

³ Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 960 [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-n>.

їх персональних даних. Після прибуття працівників правоохоронних органів персонал охорони зобов'язаний діяти за їх вказівкою.

Відповідно до наказу МВС України від 21.08.1998 р. № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також: боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів», Національна поліція України в особі уповноважених органів має право видавати дозволи на:

– право придбання, перевезення через митний кордон України, транзит через територію України вогнепальної, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, бойових припасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів і речовин міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, суб'єктам господарювання, а також іноземним суб'єктам господарювання на підставі відповідних договорів;

– придбання в Україні та перевезення через митний кордон України (за 5 днів до перевезення) вогнепальної зброї, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, бойових припасів до зброї, основних частин зброї, пристроїв та патронів до них іноземцями за погодженням з іноземними дипломатичними представництвами країн, громадянами яких вони є, перевезення ними через митний кордон України, транзит через територію України вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї для участі в змаганнях здійснюються за клопотанням міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, а з метою полювання – на конкретно визначений уповноваженим на це органом строк;

– відкриття та функціонування стрілецьких тирів і стрільбищ, мисливсько-спортивних стендів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування;

– перевезення через митний кордон України нагородної зброї та патронів до неї;

– зберігання нагородної зброї;

– відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи: сховищ, складів, де зберігаються вибухові матеріали і речовини, піротехнічних майстерень, стрілецьких тирів і стрільбищ, мисливсько-спортивних стендів, а також підприємств і майстерень з виготовлення і ремонту вогнепальної, холодної та охолощеної зброї, спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони, магазинів, у яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, основних частин зброї, пристроїв та патронів до них;

– перевезення через митний кордон України мисливської вогнепальної зброї, основних частин зброї, бойових попасів до неї, пневматичної, холодної та охолощеної зброї громадянами України, придбання, зберігання та носіння мисливської нарізної, гладкоствольної зброї, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв громадянами України;

– придбання та зберігання відомчої вогнепальної, мисливської зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв та патронів до них підприємствами, установами, організаціями, суб'єктами господарювання;

– придбання і перевезення територією України вибухових матеріалів і речовин;

– носіння і перевезення територією України відомчої вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та бойових припасів до неї;

– придбання, зберігання і носіння громадянами України мисливської гладкоствольної зброї, основних частин зброї, бойових припасів до неї, пневматичної, холодної та охолощеної зброї¹.

¹ Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також: боеприпасів до зброї, основних частин зброї та

Проведений аналіз дозволяє запропонувати таке визначення поняття адміністративного акту Національної поліції, під яким потрібно розуміти виражене в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності підзаконне, юридично-владне одностороннє волевиявлення уповноважених суб'єктів Національної поліції, що закріплюється у відповідній формі (документ, усне розпорядження, знак) і спрямоване на встановлення (зміну, скасування) правових норм або виникнення (припинення) конкретних правовідносин.

До основних підстав класифікації можна віднести наступні критерії:

- сфера дії адміністративного акту, з урахуванням якої виділяють акти внутрішньосистемного характеру (внутрішнього дії), що діють стосовно суб'єктів, підлеглих (підвідомчих) органам поліції (посадовим особам), що видає акти; і акти позасистемного характеру (зовнішньої дії), що діють у відношенні до не підлеглих названим органам поліції (посадовим особам) суб'єктів;

- характер і обсяг компетенції органів поліції, які видають адміністративні акти, з урахуванням яких виділяють акти органів загального управління, акти галузевого управління та акти міжгалузевого управління;

- найменування адміністративних актів, в залежності від якого виділяють такі види актів як накази, постанови, дозволи;

- офіційна форма вираження адміністративних актів, в залежності від якої виділяють акти, виражені в письмовій формі, акти, виражені в усній формі, і акти, виражені в конклюдентній формі;

- спосіб (метод) впливу адміністративних актів на суб'єктів адміністративних правовідносин, з урахуванням якого виділяють уповноважуючі, зобов'язуючі, рекомендує, заохочують та обмежуючі акти;

- порядок видання (прийняття) адміністративних актів, з урахуванням якого виділяють акти, які видаються од-

ноособово посадовими особами органів поліції (одноособові акти), і акти, прийняті колегіально (колегіальні акти).

3.3. АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ АКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД ПРАВОВИХ АКТІВ

3.3.1. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Розглянувши у попередніх підрозділах сутність, значення, ознаки, правову природу адміністративних актів взагалі та адміністративних актів Національної поліції України зокрема, вважаємо актуальним дослідити зміст, особливості, процедури прийняття та виконання адміністративно-юрисдикційних актів НПУ і визначити шлях трансформації наукового розуміння цієї правової категорії.

Згадки про визначення та особливості юрисдикційного акта ми зустрічаємо ще у наукових працях російських вчених-адміністративістів початку ХХ століття¹. Зокрема, А. Ф. Євтихiev, характеризуючи юрисдикційні акти того часу, говорив про «нестійкість поняття юрисдикційного акта», «відмінність в поглядах на сутність цього інституту». Значна кількість іноземних цитат цієї наукової праці та посилань на європейські першоджерела демонструє глибокий аналітичний підхід автора до дослідження вказаної тематики та тісний зв'язок наукових поглядів різних вчених з викладення основних адміністративно-правових інститутів.

Перш ніж розглядати особливості адміністративно-юрисдикційних актів Національної поліції України, необхідно коротко визначити основні моменти адміністратив-

¹ Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации / А. Ф. Евтихийев [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.litres.ru/a-evtihiev/zakonnaya-sila-aktov-administracii/>; Елистратов А. И. Основные начала административного права Основные начала административного права / А. И. Елистратов. — Вступительное слова д. ю. н. В. В. Коноплева. — Симферополь : Оригинал М; Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. — 512 с. (сер. «Классика конституционного и административного права»).

но-юрисдикційної діяльності взагалі та адміністративно-юрисдикційної діяльності НПУ зокрема.

Питанням загальнотеоретичного визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності присвятили свої наукові пошуки М. Я. Масленников, О. І. Миколенко, Д. Н. Бахрах, І. І. Веремієнко, І. А. Галаган, Ю. М. Старилов, М. С. Студенікіна, В. П. Тимошук, Ю. А. Тихоміров, А. П. Шергін та інші вчені. Діяльність судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення досліджували у своїх працях А. К. Блажко, О. Кононенко, О. С. Павлова, В. М. Скавронік тощо.

Але узагальненого визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності, який би визнали всі чи більшість вчених, в юридичній літературі немає.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко, узагальнюючи наукові погляди на визначення адміністративної юрисдикції, дійшли висновку, що «всі існуючі підходи учених до змісту адміністративної юрисдикції можна поділити на три основних. Перший полягає в тому, що адміністративна юрисдикція – це тільки розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення, а також розгляд адміністративних публічних спорів у адміністративних судах. Другий підхід полягає в тому, що адміністративна юрисдикція, окрім означеного, включає в себе також групу заходів адміністративного припинення і забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також іншу діяльність компетентних органів, пов'язану з притягненням особи до адміністративної відповідальності (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення). Третій підхід полягає в тому, що адміністративна юрисдикція розглядається як діяльність компетентних органів (службових осіб) по застосуванню заходів адміністративно-правового примусу. Тобто в зміст адміністративної юрисдикції, на відміну від другого підходу, включається також і діяльність по застосуванню заходів адміністративного попередження (контрольні перевірки, встановлення карантину, перевірка документів і т.п.)¹.

¹ Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком-Інтер, 2003. — С. 284.

Узагальнення ознак адміністративної юрисдикції дозволило М. М. Тищенку визначити це поняття як «розгляд адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), яких наділено правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення»¹.

«Як діяльність компетентних посадових осіб (органів влади) щодо вирішення адміністративно-правових спорів і розгляду справ про адміністративні правопорушення» визначена адміністративна юрисдикція у юридичній енциклопедії².

Юрисдикція (від лат. — судочинство) в науковій літературі тривалий час ототожнювалася із судочинством, правосуддям та підсудністю, межами компетенції того чи іншого судового органу, а також з повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції. З часом розуміння юрисдикції зазнало певних змін, сьогодні вона визначається як сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення³.

Поняття «юрисдикція» (від лат. jurisdiction) у тлумачних словниках розглядається, по-перше, як право чинити суд або право вирішувати правові питання, по-друге, як сфера, на яку поширюється таке право. В такому значенні поняття «юрисдикція» більше обґрунтовує точку зору учених, що є прибічниками першого підходу. Однак, словосполучення «вирішення правових питань» не суперечить визначенню адміністративної юрисдикції, запропонованому прибічниками другого підходу, бо «правове питання» можна розглядати як певну проблему, що вимагає свого розв'язання. Розв'язання такої проблеми завжди породжує

¹ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Д'яченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 217.

² Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1: А-Г. — С. 47.

³ Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки : підручник / С. М. Алфьоров, Т. П. Мінка, Р. В. Миронюк ; за заг.ред. С. М. Алфьорова. — Х. : Право, 2014. — С. 6.

певні юридичні наслідки, у зв'язку з чим таке розв'язання проблеми можна називати «вирішенням правового питання». За їхньою думкою, «адміністративна юрисдикція (на відміну від цивільно-правової, кримінально-правової і дисциплінарної) поділяється на три види:

а) адміністративно-регулятивну, тобто компетентність вирішування адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і здійснення адміністративного правопорушення, підставами (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів тощо);

б) адміністративно-судочинну, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ;

в) адміністративно-деліктну, тобто компетентність вирішення справ про адміністративні правопорушення, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень¹.

Узагальнення наукових поглядів на визначення адміністративної юрисдикції дозволило сформулювати ознаки, притаманні адміністративно-юрисдикційній діяльності:

1) наявність адміністративного проступку, правового конфлікту (спору про право);

2) наявність особливої процесуальної форми адміністративно-юрисдикційної діяльності;

3) обов'язковість прийняття адміністративного акта (як остаточного рішення у конкретному спорі).

Вирішення адміністративно-правових конфліктів (спорів) здійснюється відповідно до чинного адміністративного законодавства. Порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, винесення та виконання постанов по справі врегульовано процесуальною частиною КУпАП (розділи III–V).

Національна поліція України, як складова досить розвиненої системи адміністративно-юрисдикційних органів, має повноваження щодо розгляду справи та винесення постанови по справі. Науково цікавими є випадки альтерна-

¹ Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком-Інтер, 2003. — С. 285.

тивної підвідомчості справ про адміністративні правопорушення (наприклад, підлягає розгляду як судами, так і поліцією ч. 1 ст. 44 КУпАП «Незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах»), тому науковий інтерес визиває і адміністративно-юрисдикційна діяльність судів (суддів). На думку С. М. Гусарова, «застосовуючи адміністративне стягнення за адміністративні правопорушення, суддя здійснює не управлінську (виконавчо-розпорядчу) діяльність, а функції правосуддя. Розгляд адміністративного делікту протікає у відповідній процесуальній формі та ґрунтується на закріплених у законі принципах правосуддя. Як правосуддя в адміністративних справах слід розглядати і діяльність суду у вирішенні скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів і посадових осіб, що порушили права громадян. Ураховуючи викладене, правосуддя в адміністративних справах можна розглядати як елемент адміністративної юстиції»¹.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність органу (посадової особи) завершується прийняттям адміністративно-юрисдикційного акта (про застосування норм права у випадку вирішення правового спору або постанови в справі про адміністративний проступок: про накладення адміністративного стягнення, закриття справи чи застосування судом до неповнолітніх заходів, передбачених ст. 24-1 КУпАП). Національною поліцією можуть прийматися тільки перших два види постанов, оскільки всі справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами від 16 до 18 років, розглядаються виключно судами. Відповідно до КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними та громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

На думку М. В. Костеннікова та А. В. Куракіна, «у зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ входять провадження у справах про адміністратив-

¹ Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. — К., 2009. — С. 23.

ні правопорушення, провадження за скаргами, провадження по застосуванню заходів дисциплінарної відповідальності»¹.

Д. П. Калаянов визначає адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ як «урегульований нормами адміністративного права (адміністративного законодавства) спеціальний різновид адміністративної діяльності, який полягає у виявленні протиправних діянь, збиранні й оцінці матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також у здійсненні адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення»².

С. М. Гусаров надає поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ як «різновиду їх адміністративної діяльності, що полягає у розгляді та вирішенні адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також у здійсненні інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру у межах їхніх повноважень»³.

В. Ю. Шильник під «адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів внутрішніх справ розуміє самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовної та правоохоронної діяльності, що полягає у розгляді та вирішенні в передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони громадських відносин у різноманітних галузях управління»⁴. Відносно схоже визначення надають і І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв⁵.

¹ Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / под ред. М. В. Костеникова, А. В. Куракина. — М. : Юрайт, 2015. — С. 353-355.

² Калаянов Д. П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учеб. пособие / Д. П. Калаянов. — Одесса : АО БАХВА, 2000. — С. 6.

³ Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. — К., 2009. — С. 29-30.

⁴ Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук / Володимир Юрійович Шильник. — Х., 2004. — С. 77.

⁵ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. — К. : Укр. академ. внутрішніх справ, 1995. — С. 143.

Узагальнюючи ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ (міліції), невеликий досвід такої діяльності вітчизняних поліцейських, спробуємо визначити основні ознаки та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України.

Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади наділена широким спектром адміністративно-юрисдикційних повноважень: її діяльність поширюється на значне коло охоронюваних суспільних відносин; має великий обсяг прав щодо вирішення адміністративно-правових спорів (конфліктів), щодо накладання адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами адміністративної юрисдикції (крім суду); визначена нормативно-правовими актами підвідомчість щодо розгляду адміністративних справ; надано право здійснювати спрощене провадження в справах про адміністративні правопорушення (накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення). Крім того, віднесення науковцями проваджень із розгляду скарг громадян та дисциплінарного провадження до адміністративно-юрисдикційних дозволяє визначати застосування дисциплінарних санкцій до поліцейських за дисциплінарні проступки та, як наслідок, розгляд скарги громадянина як адміністративно-юрисдикційну діяльність, а накази про накладення дисциплінарних стягнень – як (дещо умовно) адміністративно-юрисдикційні акти.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції, на жаль, як вид адміністративної діяльності не називається такою у Законі України «Про Національну поліцію», а тільки розуміється через перелік повноважень щодо здійснення провадження в у справах про адміністративні правопорушення. Більш того, вказаний закон взагалі не закріплює поняття «адміністративна діяльність поліції» (і в цьому є його певний недолік), хоча ст. 23 закону розмежовує види діяльності поліції на превентивну, профілактичну, охоронну, оперативно-розшукову; а ст. 25 закону – адміністративно-аналітичну (щодо створення баз даних).

На думку С. М. Гусарова особлива роль адміністративної діяльності полягає у можливості «безпосередньо втру-

чатися в ситуацію, припиняти небезпечні дії суб'єкта, усувати причини й умови, що можуть призвести до тяжких наслідків, захищати належним чином права громадян та держави»¹.

Аналіз відповідних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про Національну поліцію», Дисциплінарного статуту ОВС, відомчих нормативно-правових актів НПУ та МВС України, невеликого кола наукових досліджень адміністративної діяльності поліцейських дозволяє виокремити такі особливості їх адміністративно-юрисдикційної діяльності:

1) адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції здійснюється на виконання завдань і функцій, покладених відповідними нормативно-правовими актами;

2) адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції, як і будь-яка інша її діяльність, є підзаконною, здійснюється на основі і на виконання Закону. Уповноважені посадові особи поліції мають діяти суворо у «правовому полі», недотримання вимог законності спричиняє визнання адміністративно-юрисдикційного акта нікчемним і, як наслідок, спричиняє його скасування;

3) адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції є офіційною, тобто здійснюється від імені держави;

4) адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції здійснюється спеціально уповноваженими структурними підрозділами НПУ та їх посадовими особами (наприклад, патрульна поліція, дільничні офіцери поліції);

5) адміністративно-юрисдикційна діяльність НПУ завжди має виключно державно-владний характер і здійснюється тільки за спеціально визначеною процедурою. Національна поліція є одним з основних суб'єктів правозастосовної діяльності щодо реалізації норм законодавства про адміністративні правопорушення;

6) під час здійснення юрисдикційних повноважень Національна поліція України в особі уповноважених стру-

¹ Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. — К., 2009. — С. 74.

ктурних підрозділів і посадових осіб виконує завдання поліції відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»: надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги¹. Вказані суспільні відносини є об'єктом адміністративно-правової охорони поліції, їх захист забезпечується здійсненням підрозділами НПУ (зокрема, підрозділами патрульної поліції, відділами превентивної діяльності) поліцейських заходів;

7) адміністративно-юрисдикційні повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесення відповідних постанов здійснюються одноособово уповноваженими працівниками органів та підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання відповідно до покладених на них повноважень (ст. 222 КУпАП).

Що стосується юрисдикційних повноважень Національної поліції щодо накладення дисциплінарних стягнень, то, на жаль, до теперішнього часу Дисциплінарний статут Національної поліції², заявлений у ЗУ «Про Національну поліцію» як вже існуючий (ст. 19), з моменту відкриття його проекту у квітні 2016 року більше у Верховній Раді не реєструвався, адже вказана стаття 19 ЗУ «Про Національну поліцію», яка наголошує, що «підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом», не працює. Замість неї продовжена дія Дисциплінарного статуту ОВС, який на тепер є чинним, але останні зміни до нього вносилися у 2013 році, і про Національну поліцію у ньому навіть не згадується.

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. — 2015. — № 146.

² Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Проект ЗУ від 01.02.2016 реєстр. № 3857 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58005.

Таким чином, адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України зумовлена та визначається завданнями, функціями і характером юрисдикційної діяльності Національної поліції та МВС України і є частиною їх виконавчо-розпорядчої діяльності; спирається на суворе дотримання чинного законодавства, а отже, є підзаконною; виражається в одноособовій формі адміністративної юрисдикції. Ця діяльність дуже складна і різноманітна, її правоохоронний потенціал спрямований на охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, забезпечення законності, надання визначених законом послуг з допомоги особам, які потребують такої допомоги¹. У ході цієї діяльності відбувається реалізація адміністративного законодавства, зокрема, законодавства про адміністративні правопорушення, відомчих нормативно-правових актів НПУ та МВС України. Крім того, потенціал адміністративно-юрисдикційної діяльності використовується органами поліції при забезпеченні публічної безпеки та порядку. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дозволяє поліції у встановленій процесуальній формі вирішувати конфліктні ситуації, що виникають, наприклад, під час розгляду скарг громадян. Також цей вид діяльності дає можливість поліцейським в межах їх компетенції застосовувати (за наявності відповідних підстав) різні заходи адміністративного примусу щодо фізичних, у тому числі посадових, а також юридичних осіб.

Після ретельного аналізу норм чинного законодавства та наукових поглядів щодо сутності та ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності можемо розмежувати адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції у «вузькому» та «широкому» розумінні.

У «широкому» розумінні адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції включає діяльність щодо здійснення провадження з розгляду скарг громадян, дис-

¹ Салманова О. Ю. Особливості та класифікація управлінських юрисдикційних процедур у судах / О. Ю. Салманова // Форум права. — 2013. — № 4. — С. 330–333. — Режим доступу http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_57.pdf.

циплінарного провадження та провадження в справах про адміністративні правопорушення.

У «вузькому розумінні», тобто «безпосередньо» адміністративно-юрисдикційна діяльність — це врегульована нормами законодавства про адміністративні правопорушення специфічна діяльність відповідних структурних підрозділів Національної поліції України щодо виявлення адміністративних правопорушень, їх документування (з можливістю застосування превентивних та примусових поліцейських заходів), розгляду підвідомчих справ, винесення постанов за справою та їх виконання. Поліція застосовує чинні норми до конкретних життєвих ситуацій шляхом прийняття правозастосовного акта, тобто мова йде саме про правозастосовну діяльність.

Сама процедура застосування норм права повинна відповідати таким основними вимогам як обґрунтованість, законність та доцільність прийняття правозастосовного акта.

Вимога обґрунтованості означає, що прийняття правозастосовного акта (рішення) повинно базуватися на всебічному і повному дослідженні всіх фактичних обставин справи, що так чи інакше впливають на його зміст, тобто мають юридичне значення. Виконання вимоги обґрунтованості дозволяє виявляти об'єктивну істину у справі, уникати невинуватого затягування правозастосовного процесу.

Вимога законності належить до юридичної сторони розглядуваної справи і означає прийняття рішення в порядку, передбаченому процесуальним (процедурним) законодавством, державним органом, уповноваженим на обрання, належне тлумачення та застосування правових норм, здійснення правильної кваліфікації правопорушення та прийняття рішення відповідно до приписів норм.

Вимога доцільності полягає в тому, щоб суб'єкт правозастосування, володіючи певною свободою у виборі рішення в межах закону, прагнув до досягнення мети правової норми шляхом винесення справедливого, ефективного, оптимального, економічного рішення.

Слід мати на увазі, що мотиви доцільності не повинні суперечити вимозі законності правозастосовних актів.

Таки вимоги закріплені у ст. 245 КУпАП, якою до завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення віднесено: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Якщо об'єктивно оцінювати стан дотримання вимог правозастосовної діяльності структурними підрозділами Національної поліції України, які здійснюють повноваження щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, то можна ще раз переконатися, що будь-яка реформа правоохоронного органу має «два боки» так званої медалі.

Аналіз діяльності патрульної поліції як наступника, зокрема, адміністративно-юрисдикційних повноважень підрозділів міліції громадської безпеки, дозволяє зробити висновки як про позитивні, так і про негативні моменти правозастосовної діяльності новостворених.

Вимоги обґрунтованості:

Всебічне повне дослідження всіх обставин справи неможливе без дотримання правил накладення адміністративних стягнень, до основних з яких віднесено врахування характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Але у зв'язку з тим, що законодавець надав повноваження поліції виносити постанови про накладення адміністративних стягнень за адміністративні проступки, підвідомчі НПУ, на місті вчинення правопорушення (ст. 258 КУпАП), змінами до ст. 33 КУпАП була скасована обов'язковість врахування уповноваженою посадовою особою всіх обставин справи, у тому числі й тих, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному

режимі, а це і є порушення принципу об'єктивної істини та вимоги обґрунтованості рішення.

Вимоги законності:

До вимог законності належить зобов'язаність уповноваженої посадової особи правильно вибирати правові норми, належним чином їх тлумачити, здійснювати правильну кваліфікацію справи і приймати рішення відповідно до приписів норм.

Аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної поліції свідчить про слабку здатність поліцейських правильно обирати відповідні правові норми, тим більше їх тлумачити.

Тлумачення норм права – це застосування інтерпретатором (у тому числі і уповноваженою посадовою особою поліції) прийомів аналізу змісту нормативно-правових актів. Існують різні способи тлумачення – граматичний, логічний, історичний, цільовий, але детальніше зупинимось на систематичному способі тлумачення.

Систематичний спосіб тлумачення правових приписів застосовується для того, щоб краще зрозуміти їх зміст, що пов'язано з особливостями їх розташування в різних частинах і підрозділах системи права, а також необхідністю врахування різних за характером логічних зв'язків між нормами права. Такий спосіб використовується з урахуванням місця нормативно-правового припису в нормативно-правовому акті, інституті, галузі законодавства. При цьому, враховуються зв'язки норми, що тлумачиться, з нормами інших статей того самого акта, інших НПА різних інститутів і галузей права¹. Наприклад, у тексті «...орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю» (ст. 252 КУпАП) наведена норма повинна бути пов'язаною з інши-

¹ Загальна теорія держави та права / За редакцією проф. М. В. Цвіка, доц. В. Д. Ткаченка, проф. О. В. Петришина. — Х. : Право, 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://radnuk.info/pidruchnuku/teoriua-prava/38-tsvik/198-2009-11-09-19-54-54.html>.

ми нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення – про загальні положення провадження в справах про адміністративні правопорушення, про види доказів та порядок їх дослідження, про правила накладення адміністративних стягнень тощо. У такий спосіб враховуються логічні зв'язки залежності, доповнення, конкретизації, уточнення, обмеження тощо, які існують між різними нормами¹.

Здатність до тлумачення правових норми може з'явитися в уповноваженій особі в результаті отримання повноцінної якісної юридичної освіти, досвіду практичної діяльності, тривалого строку стажування на посаді патрульного поліцейського або природніх «зверхздатностей», які були б виявлені під час відбору кандидатів на навчання для Національної поліції України.

Аналіз практичної діяльності патрульної поліції, кількість звільнених патрульних поліцейських за власним бажанням, за неналежне виконання своїх функціональних обов'язків, і більш того, за вчинення адміністративних, дисциплінарних та кримінальних правопорушень, свідчить про неякісний відбір кандидатів, про занадто короткий термін навчання, за який не кожна особа спроможна засвоїти великий обсяг специфічних юридичних знань з різних галузей права, про недосконалість реформи Міністерства внутрішніх справ України, якщо рівень злочинності у державі зростає, а правовий нігілізм населення щодо дотримання різноманітних вимог та правил (у тому числі правил дорожнього руху, полювання, поводження зі зброєю, правил її реєстрації тощо) досягнув вищих показників за останні п'ять років.

Вимоги доцільності:

На наш погляд, вимоги доцільності адміністративно-юрисдикційного акта поліції, тобто вибір рішення в межах закону, з прагненням до досягнення мети правової норми

¹ Салманова О. Ю. Про виконавче провадження, адміністративний процес та правозастосування / О. Ю. Салманова // Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту. – 2015. – Вип. 3, Ч.2. – С. 88–96.

шляхом винесення справедливого, ефективного, оптимального, рішення, дотримуються краще, ніж всі попередні.

Саме оновлені правоохоронці, у особі патрульної поліції, своєю практичною діяльністю доводять здатність цього органу виконавчої влади до виконання основних завдань з надання поліцейських послуг у сферах охорони прав і свобод людини, забезпечення безпеки і порядку тощо, тому що до якостей нових поліцейських треба віднести: прагнення до справедливості, антикорупційну спрямованість у роботі, вмотивованість до досягнення позитивного ставлення населення до поліції.

На підставі викладеного, спробуємо визначити ознаки адміністративно-юрисдикційного акта Національної поліції України.

– Приймається уповноваженими структурними підрозділами поліції (їх посадовими особами) в процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності;

– має державно-владний характер;

– є обов'язковим до виконання: відмова або неналежне виконання спричиняє настання юридичної відповідальності;

– спрямований на реалізацію правових норм, оскільки конкретизується їх загальний характер щодо певних життєвих ситуацій;

– адресований конкретним фізичним (у тому числі і посадовим) або юридичним особам (персоніфікований), фіксує їхні суб'єктивні права, обов'язки і міру юридичної відповідальності;

– адміністративно-юрисдикційні акти вичерпуються виконанням, хоча правові стани, що спричиняються ними, можуть мати тривалий характер (застосування адміністративного попередження спричиняє настання для особи стану «адміністративної караності», який триває протягом року з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення, якщо особа не вчинить нового адміністративного проступку);

– адміністративно-юрисдикційні акти не можуть мати зворотної сили в часі на відміну від нормативно-правових актів;

– адміністративно-юрисдикційні акти мають нормативно встановлені реквізити, форму та строки прийняття.

Таким чином, 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, яким передбачено заходи юридичної відповідальності.

Для поділу адміністративно-юрисдикційних актів на види можна визначити декілька критеріїв:

- за юридичною формою: постанови, рішення, накази;
- за юридичним значенням: основні, які містять остаточне рішення у адміністративній справі (постанови, рішення, накази), та допоміжні, тобто акти, що забезпечують прийняття основних актів (протоколи про адміністративне правопорушення, про адміністративне затримання, хоча ці акти, на наш погляд, мають особливий статус);
- за характером індивідуальних велінь: ті, що уповноважують (наприклад, рішення вищої особи про скасування постанови по справі про АПП та надсилання справи на новий розгляд), та ті, що зобов'язують або забороняють (постанова про накладення адміністративного штрафу зобов'язує його сплату в певний термін);
- за формою зовнішнього виразу: акти-документи (постанови, рішення, накази); акти-дії (словесні, конклюдентні – застосування поліцейським кайданок до затриманого, вимога поліцейського про зупинку транспортного засобу за допомогою жезла).

Певний інтерес представляють деякі види адміністративних актів, які іноді відносять до юрисдикційних. Розглянемо детальніше конклюдентні акти як окрему форму зовнішнього вираження правозастосовних актів Національної поліції України.

За думкою Р. В. Миронюка, «правозастосовний акт-дія публічної адміністрації – це офіційне рішення суб'єкта владних повноважень та уповноваженого на виконання його функцій суб'єкта, що здійснюється на основі і у відповід-

ності з нормами публічного (в першу чергу адміністративного) права у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (вербальних) дій і містить публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, яке спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни або припинення суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників»¹.

Конклюдентний акт – акт-дія, більш відомий у європейській адміністративно-правовій доктрині як «заходи публічної адміністрації». Саме заходи публічної адміністрації та індивідуальні рішення складають зміст адміністративних актів більшості країн Європи.

Серед актів-дій поліції можна виділити превентивні поліцейські заходи, передбачені Законом України «Про Національну поліцію»², зокрема: поверхневу перевірку, яка полягає, крім здійснення візуального огляду особи, речі або транспортного засобу, у проведенні по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом; зупинення поліцейським транспортного засобу за допомогою вербальних засобів регулювання дорожнього руху (жезлом); огляд транспортного засобу та речей громадян та юридичних осіб; обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; адміністративне доставлення особи до місця оформлення матеріалів правопорушення; регулювання руху транспортних засобів поліцейським за допомогою вербальних засобів регулювання дорожнього руху (жезлом, положенням рук); застосування спеціальних світлових та звукових сигналів безпеки дорожнього руху. Крім того, поліцейські уповноважені на застосування та використання поліцейських за-

¹ Миронюк Р. В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації / Р. В. Миронюк [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013>.

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. — 2015. — № 146.

ходів примусу: вогнепальної зброї; спеціальних засобів та заходів фізичного впливу (сили). На наш погляд, ці заходи складно визначити як акти адміністративні, більш того, адміністративно-юрисдикційні. Це заходи поліції, які не містять конкретного, остаточного рішення.

Акти-дії НПУ характеризуються: 1) законністю підстав їх вчинення; 2) нормативно визначеною процедурою їх вчинення; 3) відповідністю засобів та способів вчинення таких дій вимогам законодавства та критеріям допустимості; 4) відсутністю попереднього процесуального оформлення; 5) нормативним закріпленням підстав, порядку та результатів вчинення таких дій; 6) можливістю оскарження в позасудовому та судовому порядку; 7) можливістю притягнення до відповідальності за порушення порядку їх застосування.

На відміну від актів-дій, акти-документи складають основний масив адміністративно-юрисдикційних актів поліції. До основних актів-документів у адміністративно-юрисдикційній діяльності поліції віднесено постанови по справі про адміністративні правопорушення (про накладення адміністративного стягнення, про закриття провадження в справі про АПП); рішення (щодо скасування постанови по справі про адміністративне правопорушення і закриття справи, щодо зміни заходу стягнення); накази про накладення дисциплінарного стягнення.

Розглянемо основні положення юрисдикційних проваджень, у рамках яких приймаються та виконуються адміністративно-юрисдикційні акти поліції.

О. В. Кузьменко поділяє адміністративні провадження на конфліктні (адміністративно-деліктне, дисциплінарне, по розгляду скарг, адміністративно-позовне) та неконфліктні (нормотворче, дозвільне, реєстраційне, контрольне, атестаційне)¹.

Більшість науковців-адміністративістів поділяє адміністративні провадження на юрисдикційні та неюрисдикційні. До юрисдикційних адміністративних проваджень

¹ Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Кузьменко. — К., 2006. — С. 26.

відносять провадження, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові спори, та виділяють: провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження за розглядом скарг громадян; дисциплінарні провадження.

Крім того, Ю. М. Козлов виділяє погоджувальне провадження¹, а С. Г. Стеценко – провадження в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності владних повноважень².

Як «регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їхніх колективів» визначає адміністративне провадження з розгляду звернень громадян Т. О. Коломоєць³.

До адміністративно-юрисдикційних проваджень відносять провадження з розгляду скарг громадян, правове регулювання якого в органах поліції здійснюється відповідно до Конституції України, Закону України «Про звернення громадян», повноважень, визначених у Законі України «Про Національну поліцію» тощо.

За результатами розгляду скарги іноді можуть прийматися адміністративно-юрисдикційні акти (наприклад, наказ про накладення на поліцейського дисциплінарного стягнення).

Провадження щодо застосування дисциплінарних стягнень до поліцейських вважається інститутом адміністративного права.

До особливостей дисциплінарного провадження О. М. Бандурка і М. М. Тищенко відносять: можливість застосовувати цей вид відповідальності тільки до членів певного організаційно оформленого колективу; наявність службового або іншого внутрішньоорганізаційного підпо-

¹ Адміністративний процес : навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2003. — С. 148.

² Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — С. 504.

³ Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство України / Т. О. Коломоєць. — 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/node/8198>.

рядкування; специфічність санкцій, застосовуваних за вчинення дисциплінарного правопорушення¹.

До інших особливостей дисциплінарного провадження С. Г. Стеценко, відносить наступні: приводом є невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; регулювання переважно нормами адміністративного права та деяких інших галузей (трудова, кримінально-виконавча тощо); зв'язок з такими категоріями як державні службовці, особи, які перебувають на навчанні, та особи, які перебувають у місцях позбавлення волі тощо; ініціювання та здійснення особою, яка посідає вище службове становище стосовно особи порушника службової дисципліни².

На наш погляд, юрисдикційним провадженням, у рамках якого приймаються адміністративно-юрисдикційні акти НПУ є провадження в справах про адміністративні правопорушення, основні положення якого визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Дослідженню проблемних питань провадження в справах про адміністративне правопорушення було присвячено багато праць науковців, серед яких: А. Б. Агапов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, С. В. Ващенко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Т. О. Гуржій, С. М. Гусаров, Г. В. Джагунов, Є. В. Додін, Л. В. Коваль, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломосць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, О. І. Миколенко, О. І. Остапенко, В. Є. Севрюгін, С. Г. Стеценко, Н. В. Хорощак, В. К. Шкарупа тощо.

Деякі автори визначають провадження у справах про адміністративні правопорушення як законодавчо регламентовану, послідовну діяльність відповідних суб'єктів, систему певних дій, спрямованих на розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення³, або як проце-

¹ Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. — К. : Літера ЛТД, 2001. — С. 113.

² Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — С. 178.

³ Адміністративне право України. Загальна частина, Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. Академіка НАПрН України О. М. Бандурки. — Х. : Золота миля, 2011. — С. 418.

суальну діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства¹, або як розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних проступків та притягненням правопорушника до адміністративної відповідальності².

Проведення у справах про адміністративні проступки, підвідомчі поліції, – це нормативно врегульована діяльність уповноважених суб'єктів Національної поліції України щодо документування адміністративного проступку, розгляду справи, винесення та виконання постанови про застосування адміністративного стягнення.

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення, згідно зі ст. 245 КУпАП, є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі дотримання законів, зміцнення законності.

В рамках здійснення поліцією провадження в справах про адміністративні правопорушення за юридичним значенням, як вже зазначалося раніше, можуть прийматися допоміжні (протоколи про адміністративне правопорушення, протокол адміністративного затримання) та основні (постанови про накладення адміністративного стягнення, про закриття провадження в справі про адміністративне правопорушення) адміністративно-юрисдикційні акти.

Необхідно зазначити, що вказані акти–документи (мова йде про постанови) мають зовнішню та внутрішню форму побудови адміністративно-юрисдикційного акта.

¹ Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 117.

² Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 120.

На думку Л. Ю. Іванової, «загальний кількісний склад композиції правозастосовних актів не перевищує чотирьох частин і складається з: а) вступної частини, в якій вказуються назва акта, а також органу, який його видає, місце і час його винесення, учасники справи, предмет справи та особи, на яких поширюється правозастосовний акт тощо; б) констатуючої частини, в якій викладається сутність розглянутої справи; в) мотивувальної частини, де аналізуються докази, дається їм оцінка, правова кваліфікація, із вказівкою на норму, яка реалізується; г) резолютивної частини, яка викладає як основні, так і додаткові приписи індивідуальних актів¹.

Більш детально компетенцію та повноваження органів та підрозділів Національної поліції щодо прийняття та виконання вказаних адміністративно-юрисдикційних актів буде розглянуто у наступних підрозділах.

3.3.2. КОМПЕТЕНЦІЯ І ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ АКТІВ

Адміністративно-політичні процеси, що здійснюються у державі останнім часом, нові підходи до реформування системи МВС України, створення Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади на абсолютно інших (ніж міліцейські) принципах діяльності передбачають підвищення рівня довіри населення до поліції, ефективності виконання покладених на неї завдань та функцій відповідно до її компетенції та повноважень.

Не вдаючись до семантики понять «компетенція» та «повноваження», слід зазначити, що цією тематикою опікувались майже всі науковці, що розглядали адміністративну або організаційну діяльність суб'єктів владних повноважень, «однак, і сьогодні сучасна юридична наука не має єдиного підходу до трактування цього поняття. Його

¹ Іванова Л. Ю. Адміністративно-юрисдикційні форми діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. к.ю.н.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Ю. Іванова. — Х., 2012. — С. 82-83.

визначення не містить і чинне законодавство України»¹. В свою чергу, суттєве значення для правового регулювання правозастосовної діяльності Національної поліції має виявлення змісту поняття «компетенція державного органу», відмежування його від понять «повноваження», «права та обов'язки» та однакове застосування їх у вітчизняному законодавстві задля оптимізації відомчого управлінського процесу.

До науковців, які досліджували загальні питання компетенції, слід віднести В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, Ю. П. Битяка, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, Л. Є. Кісіль, Б. М. Лазарева, В. Ф. Сіренка, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова, С. Шевчука, К. Ф. Шеремета тощо.

У науковій літературі розмежовують різні способи встановлення компетенції державного органу залежно від регламентації її структурного змісту: 1) встановлення компетенції через перерахування повноважень державного органу; 2) встановлення компетенції як переліку питань, що вирішуються державним органом; 3) встановлення компетенції державного органу через підвідомчість та підсудність; 4) встановлення компетенції державного органу через визначення його цілей та повноважень.

Компетенція Національної поліції встановлюється, по-перше, через перерахування повноважень. Так, розділ IV Закону України «Про Національну поліцію України» у статті 23 перераховує 26 пунктів загальних повноважень, у статті 24 формулює можливість закріплення інших (додаткових) повноважень і окремо закріплює повноваження НПУ у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення (ст. 25). Такий спосіб встановлення компетенції є виправданим, оскільки компетенційні норми сформульовано логічно та цілісно. Однак, є і певні недоліки. Особливістю компетенції НПУ в даному випадку є її похідність від компетенції МВС. Тому, на наш погляд, компетенцію Національної поліції необхідно встановлювати через

¹ Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. — К., 2009. — С. 72-73.

функціональні зв'язки з компетенцією інших органів, що знаходяться у системі координат МВС і самого Міністерства внутрішніх справ України, це дозволило б визначити компетенцію НПУ як системне явище.

Крім того, компетенція поліції встановлюється через підвідомчість. Використання саме такого способу встановлення компетенції є виправданим у відношенні юрисдикційних органів, тобто тих, кому надано право розглядати адміністративні справи та приймати рішення, що спричиняють юридичні наслідки. У такому випадку підвідомчість надає бачення (визначає коло) правових питань, вирішення яких віднесено до ведення поліції. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення органам Національної поліції визначена статтею 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення, тобто адміністративно-юрисдикційна компетенція НПУ визначається колом повноважень, закріплених Законом України «Про Національну поліцію України» та положеннями КУпАП.

Таким чином, співвідношення понять «компетенція» та «повноваження» необхідно визначати як «ціле» та «частина». І таку думку підтримує С. Шевчук¹. Деякі вчені розуміють «компетенцію державного органу як сукупність закріплених за ним державно-владних повноважень (правозобов'язань)². Слушною є думка Б. М. Лазарева, що не всі права і обов'язки державного органу входять до його компетенції, а саме ті, які необхідні органу для досягнення поставленої державою мети, спрямовані на здійснення державної влади³. Тому до складової компетенції ним віднесено повноваження та публічні права.

Підвідомчість також є складовою компетенції. На думку С. М. Гусарова, компетенція — це поєднання двох

¹ Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа / С. Шевчук // Юрид. практика. — 1997. — № 5. — С. 4–5.

² Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — М. : Юристъ, 2003. — С. 321.

³ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. — М. : Юридическая литература, 1972. — С. 46–47.

обов'язкових елементів: повноваження та підвідомчості¹. С. С. Василів зазначає: «підвідомчість слід розглядати як правовий засіб регламентації розподілу повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення між окремими органами (посадовими особами), нормативне закріплення яких дає змогу уникнути, щоправда, не остаточно, їх «дублювання»². На нашу думку, підвідомчість – це розмежування компетенції органів (посадових осіб) щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Як правило, розрізняють предметну та територіальну підвідомчість відповідно до визначення територіальної межі та змістової специфіки суспільних відносин, на які спрямована владна діяльність органу³.

Як уже зазначалося, компетенція та повноваження Національної поліції щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів визначається ЗУ «Про Національну поліцію України» (далі – Закон), КУпАП (далі – Кодекс) та відомчими інструкціями, затвердженими наказами МВС України.

Відповідно до пункту 8) статті 23 Закону, до «повноважень поліції» віднесено: у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймання рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання.

З часу прийняття Закону України «Про Національну поліцію» почав використовуватися термін «поліцейські правопорушення»⁴, тобто адміністративні проступки, у ра-

¹ Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. — К., 2009. — С. 72.

² Василів С. С. Теоретичні основи розмежування підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення / С. С. Василів [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-номерiv/2-8-2014/item/303-teoretychni-osnovy-rozmezhuвання-pidvidomchosti-rozhlyadu-sprav-pro-administratyvni-pravoporushennya-vasyliv-s-s>.

³ Москалькова Т. Н. Памятка по подготовке проектов нормативных актов / Т. Н. Москалькова, Ю. Н. Демидов. — М.: Спарк, 1994. — С. 18.

⁴ Зустрічається у матеріалах з підготовки поліцейських для патрульної поліції м. Львова, підготовлених, але офіційно не опублікованих.

мках провадження за якими поліція має повноваження щодо їх документування (оформлення протоколів про адміністративні правопорушення), або прийняття за розглядом справи відповідної постанови (про накладення адміністративного стягнення або закриття провадження), або документування і прийняття рішення одночасно. Вважаємо за можливе використання такого поняття під час розгляду питань про адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції.

Таким чином, компетенція Національної поліції України щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів – це сукупність визначених 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.

До основних відомчих інструкцій, які визначають компетенцію НПУ щодо прийняття та виконання адміністративно-юрисдикційних актів, належать:

– Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена наказом МВС України від 06.11.2015 р. № 1376;

– Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затверджена наказом МВС України від 10.11.2015 р. № 1395;

– Інструкція про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, затверджена спільним наказом МВС України та МОЗ України від 09.11.2015 р. № 1452/735. Останні дві інструкції визначають особливості документування та розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, винесення постанов про накладення адміністративного стягнення за порушення ПДР, в тому числі зафіксованих в автоматичному режимі, та процедури їх виконання.

Повноваження поліції, закріплені у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію України», передбачають наступні обов'язки у сфері адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку:

- здійснювати превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

- виявляти причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, вживати у межах своєї компетенції заходи для їх усунення;

- виявляти та припиняти адміністративні правопорушення;

- вживати заходи, спрямовані на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення;

- здійснювати своєчасне реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події;

- у випадках, визначених законом, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечувати їх виконання;

- доставляти у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

- вживати заходи для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях тощо.

Повноваження поліції на здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення реалізуються відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Як було зазначено раніше, компетенцію поліції щодо адміністративних правопорушень умовно можна поділити на:

- компетенцію щодо складення протоколів про адміністративне правопорушення без права виносити постанови в таких справах;

– компетенцію щодо винесення постанови із наступним складенням протоколу як додатку до постанови;

– компетенцію щодо винесення постанови в справі без складення протоколу про адміністративне правопорушення.

Відтак, статтею 255 КУпАП встановлено, що уповноважені на те посадові особи Національної поліції мають право складати протоколи про правопорушення, розгляд яких передбачено будь-якими суб'єктами адміністративно-юрисдикційних повноважень (адміністративні комісії, виконкоми сільських, селищних, міських рад, Національна поліція, суди, інші адміністративні органи).

Компетенція поліції щодо винесення постанови без складання протоколу адміністративного правопорушення зафіксована у статті 258 КУпАП.

1) протокол категорично не складається у разі вчинення правопорушень у сфері забезпечення дорожнього руху, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі.

Також, протокол категорично не складається у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності¹.

2) протокол про адміністративне правопорушення обов'язково складається без права виносити постанову в справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких не віднесено до компетенції Національної поліції.

3) постанова і протокол складаються у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, і особа під час складання постанови у справі про адміністративне правопору-

¹ Салманова Е. Ю. Совершенствование административного законодательства за правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / Е. Ю. Салманова // Вестник ХНАДУ, вып. 61-62, 2013. — С. 24-32.

шення оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається. Приймаються вказані акти саме в такому порядку, протокол є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Відповідно до ст. 283 КУпАП постанова у справі про адміністративне правопорушення складається у двох екземплярах, один з яких вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів з дня винесення такої постанови¹.

Для здійснення повноважень щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів поліцейський зобов'язаний мати певні компетентності:

- 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;
- знати обставини, щодо наявності яких провадження в справі не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю;
- знати превентивні та примусові поліцейські заходи та вміти їх застосовувати;

¹ 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. — Запоріжжя. — 2014. — № 1. — С.134-141.

– вміти проводити кваліфікацію адміністративних правопорушень, розмежовувати зі схожими кримінальними правопорушеннями;

– вміти складати всі види процесуальних документів при здійсненні провадження в справах про адміністративні правопорушення;

– вміти застосовувати заходи забезпечення провадження;

– вміти проводити розгляд справ про адміністративні правопорушення;

– вміти приймати постанови в справах про адміністративні правопорушення.

Процесуальні документи забезпечують виконання основних завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення, які сформульовано у ст. 245 КУпАП: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності із законом; забезпечення виконання винесеної постанови; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів; зміцнення законності.

Отже, адміністративно-процесуальні документи в провадженні у справах про адміністративні правопорушення мають бути законними, обґрунтованими, вмотивованими, відповідати вимогам процесуальної форми.

В залежності від змісту та процесуальної функції адміністративно-процесуальні документи поділяються на такі види:

– документи, що фіксують фактичні обставини у справах про адміністративні правопорушення, – протокол про адміністративне правопорушення;

– документи, які забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення, – протокол про адміністративне затримання; протокол особистого огляду та огляду речей і документів; протокол вилучення речей і документів;

– документи, які є формою рішення суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності у справах про адмініст-

ративні правопорушення, – постанова про накладення адміністративного стягнення; постанова про закриття справи;

– документи, які є формами рішень суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності за результатами оскарження постанов в справі про адміністративне правопорушення¹.

Процедуру документування адміністративних правопорушень та вимоги, які ставляться до протоколів адміністративного правопорушення, сформульовано у статті 256 КУпАП та Інструкції № 1376 від 06.11.2015 року.

Складання протоколів про адміністративні правопорушення, протоколів про адміністративні затримання, протоколів про вилучення речей і документів, протоколів про огляд речей та особистий огляд, а також отримання пояснення від осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків здійснюють уповноважені на те посадові особи органів поліції.

Протокол про адміністративне правопорушення складається на спеціальному бланку, що виготовлений друкарським способом згідно з технічним описом бланка протоколу про адміністративне правопорушення, на якому проставлено відповідні серію та номер.

Усі реквізити протоколу про адміністративне правопорушення заповнюються чорнилом чорного або синього кольору, розбірливим почерком, державною мовою. Не допускаються закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу про адміністративне правопорушення, а також унесення додаткових записів після того, як протокол про адміністративне правопорушення підписано особою, стосовно якої його складено.

Протокол про адміністративне правопорушення складається у двох примірниках, один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

¹ 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. — Ужгород. — 2014. — Вип. 24, Т.2. — С.147-150.

При складанні протоколу про адміністративне правопорушення в ньому зазначаються:

- населений пункт або географічна точка як місце складення протоколу;

- посада, найменування органу поліції, звання, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол (повністю, без скорочень);

- прізвище, ім'я та по батькові особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (повністю, без скорочень);

- документ, що посвідчує особу (серія, номер паспорта, дата видачі і назва органу, що його видав, або серія, номер іншого документа, що посвідчує особу, яка вчинила правопорушення (службове чи пенсійне посвідчення, студентський квиток тощо), дата видачі і найменування органу (установи, підприємства, організації), що його видав(ла));

- інформація щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності впродовж року (за наявності);

- суть (фабула) адміністративного правопорушення (повинна точно відповідати ознакам складу адміністративного правопорушення, зазначеним у статті КУпАП, за якою складено протокол);

- пояснення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, викладені на окремому аркуші, рапорти посадових осіб органів поліції, довідки, акти тощо (у разі складення).

Якщо внаслідок вчинення адміністративного правопорушення заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі про адміністративне правопорушення.

При складанні протоколу про адміністративне правопорушення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснюються її права, передбачені статтями 55, 56, 59, 63 Конституції України, статтею 268 КУпАП, повідомляється, що справу про адміністративне правопорушення буде розглянуто у строки, визначені статтею 277 КУпАП, про що робиться відмітка та ставиться підпис особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Протокол про адміністративне правопорушення підписується уповноваженою посадовою особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності. За наявності свідків і потерпілих протокол про адміністративне правопорушення може бути підписано також цими особами.

У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, підписати протокол про адміністративне правопорушення у ньому робиться запис про це¹.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення та пояснення по суті адміністративного правопорушення, які додаються до протоколу про адміністративне правопорушення, а також викласти мотиви своєї відмови підписати його.

У разі якщо особа, стосовно якої складається протокол про адміністративне правопорушення, не володіє українською мовою, протокол про адміністративне правопорушення складається за участю перекладача.

Особі, стосовно якої складається протокол про адміністративне правопорушення, пропонується надати по суті вчиненого адміністративного правопорушення письмове пояснення, яке підписується зазначеною особою. Пояснення може додаватися до протоколу про адміністративне правопорушення окремо, про що робиться запис у ньому.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, згідно зі статтею 63 Конституції України не несе відповідальності за відмову давати пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів.

До протоколу про адміністративне правопорушення долучаються інші матеріали про адміністративне правопорушення (пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновки експерта, речові докази, протокол про вилучення речей і

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

документів, рапорти посадових осіб, а також інші документи та матеріали, що містять інформацію про правопорушення).

У разі якщо правопорушення вчинено кількома особами, протокол про адміністративне правопорушення складається стосовно кожної особи окремо.

У разі вчинення адміністративного правопорушення неповнолітньою особою віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років протокол про адміністративне правопорушення складається стосовно одного з батьків неповнолітньої особи або особи, яка їх замінює, відповідно до частини третьої статті 184 КУпАП.

У разі вчинення неповнолітньою особою віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років адміністративних правопорушень, передбачених ст. 13 КУпАП, протокол про адміністративне правопорушення складається стосовно цієї неповнолітньої особи.

Протокол про адміністративне правопорушення та матеріали про вчинене адміністративне правопорушення відповідно до статті 257 КУпАП надсилаються органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справи про адміністративні правопорушення.

З метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо його складення є обов'язковим, порушника може бути доставлено до органу поліції.

У випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, установлення особи, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів¹.

¹ Салманова О. Ю. Адміністративні стягнення як засіб забезпечення безпеки дорожнього руху / О. Ю. Салманова // Право і безпека. — 2009. — № 5 (32). — С.65 — 69.

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративні правопорушення, визначені пунктом 1 частини другої статті 262 КУпАП, проводиться уповноваженими посадовими особами органів поліції.

Протокол про адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, складається згідно зі статтею 261 КУпАП на спеціальному бланку, виготовленому друкарським способом згідно з технічним описом бланка протоколу про адміністративне затримання. Усі реквізити протоколу про адміністративне затримання заповнюються розбірливим почерком. Не допускаються закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу про адміністративне затримання, а також унесення додаткових записів після того, як протокол про адміністративне затримання підписано особою, щодо якої його складено.

При складанні протоколу про адміністративне затримання в ньому зазначаються:

- посада, найменування органу поліції, звання, прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка склала протокол (повністю, без скорочень);

- мотиви затримання, під якими розуміються: припущення адміністративного правопорушення; інші заходи впливу; складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правомірного розгляду справи.

Під час складання протоколу про адміністративне затримання посадова особа, що його здійснює, роз'яснює особі, яка вчинила адміністративне правопорушення, її права, передбачені статтями 55, 56, 59, 63 Конституції України та статтею 268 КУпАП.

Відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та пунктів 2, 10 Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363, під час складання протоколу про адміністративне

затримання особі, яка вчинила адміністративне правопорушення, роз'яснюється її право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги.

Протокол про адміністративне затримання підписується посадовою особою, яка його склала, і затриманим. У разі відмови затриманого підписати протокол про адміністративне затримання у ньому робиться про це відповідний запис.

Відповідно до частини другої статті 261 КУпАП, про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляється її родичам, а на її прохання – також власнику відповідного підприємства, установи, організації або уповноваженому ним органу.

Про це в протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис, зазначаються число, місяць, рік та час, кого повідомлено і в який спосіб.

За неможливості поінформувати родичів та в разі відмови затриманої особи надати інформацію для їх повідомлення про це робиться відповідний запис затриманою особою та посадовою особою, яка склала протокол про адміністративне затримання, із зазначенням поважних причин.

Про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляють його батьків або осіб, які їх замінюють. У протоколі про адміністративне затримання зазначаються час, дата повідомлення, кого повідомлено і в який спосіб.

Відповідно до частини першої статті 263 КУпАП, адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години.

Відповідно до частини третьої статті 263 КУпАП, осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

Перед поміщенням до кімнати для затриманих чергової частини органу поліції у службовому приміщенні, куди доставлено особу, яка вчинила адміністративне правопорушення, відповідно до статті 264 КУпАП, уповноваженою на те посадовою особою однієї статі з особою, яку доставили, в присутності двох свідків (понятих) тієї ж статі проводиться особистий огляд і огляд речей доставленої особи.

Огляд речей, ручної поклажі та інших предметів здійснюється у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові за участю двох свідків (понятих) за відсутності власника (володільця).

Про проведення особистого огляду та огляду речей складається протокол, у якому зазначаються:

- дата, час, місце його складення;
- посадова особа органу поліції, яка його склала (повністю, без скорочень);
- прізвища, імена та по батькові, місця проживання двох понятих (повністю, без скорочень);
- прізвище, ім'я, та по батькові (повністю, без скорочень), місце проживання особи, яку оглядають та у якої оглядають речі, цінності, документи, що є знаряддям або об'єктом правопорушення;
- індивідуальні ознаки речей, цінностей, документів;
- місця та обставини виявлення.

Протокол особистого огляду та огляду речей підписують особа, яку було піддано оглядові та у якої оглядали речі, поняті та посадова особа органу поліції, яка його склала.

Про особистий огляд та огляд речей особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи в протоколі про адміністративне затримання, де зазначаються:

- прізвища, імена та по батькові, місця проживання двох понятих;
- перелік речей, що оглядаються, та предметів одягу, що є на особі на час її затримання;

– відомості щодо наявності або відсутності у затриманої особи тілесних ушкоджень. Якщо виявлено тілесні ушкодження, потрібно зазначити, на яких саме частинах тіла вони є та їх характер (синці, подряпини, різані рани тощо).

У разі якщо затриманий потребує медичної допомоги, посадова особа органу поліції викликає швидку медичну допомогу. У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються час надання медичної допомоги, номер бригади швидкої медичної допомоги, прізвище та ініціали лікаря, до якого закладу охорони здоров'я направлено затриманого.

При надходженні від затриманої особи під час проведення особистого огляду, огляду речей скарг чи зауважень у протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис із зазначенням їх суті.

Коли затриману особу звільнено з місця її перебування, у протоколі про адміністративне затримання зазначається, зокрема, у графі «скарг, зауважень до дій посадових осіб органів поліції не маю/маю» – про наявність або відсутність зауважень та скарг на дії посадових осіб органів поліції із викладенням їх суті.

Згідно зі статтею 265 КУпАП, речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів поліції. У протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис про те, які саме речі, предмети, документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, вилучено у затриманого, зазначаються їх індивідуальні ознаки, номери, місце та обставини їх виявлення.

Таким чином, допоміжні адміністративно-юрисдикційні акти приймаються органами поліції відповідно до вимог відомчої Інструкції МВС, яка в цілому не конфліктує з вимогам Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Компетенція Національної поліції щодо розгляду та винесення постанови по справі про адміністративні правопорушення закріплюється статтею 222 КУпАП.

Відповідно до частини 1 вказаної статті органи Національної поліції розглядають такі справи про адміністративні правопорушення: статті 80 і 81 (в частині перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах транспортних засобів), частина перша статті 44, стаття 44-1, частина друга статті 106-1, частини перша, друга, третя, четверта і шоста статті 109, стаття 110, частина третя статті 114, частина перша статті 115, стаття 116-2, частина друга статті 117, частини перша і друга статті 119, частини перша, друга, третя, п'ята і шоста статті 121, статті 121-1, 121-2, частини перша, друга і третя статті 122, частина перша статті 123, статті 124-1 – 126, частини перша, друга і третя статті 127, статті 128-129, стаття 132-1, частини перша, друга та п'ята статті 133, частини третя, шоста, восьма, дев'ята, десята і одинадцята статті 133-1, частина друга статті 135, стаття 136 (за винятком порушень на автомобільному транспорті), стаття 137, частини перша, друга і третя статті 140, статті 148, 151, статті 161, 164-4, статтею 175-1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтями 176, 177, частини перша і друга статті 178, статті 180, 181-1, частина перша статті 182, статті 183, 184, 189-2, 192, 194, 195).

Складність застосування ст. 222 КУпАП полягає в тому, що правопорушення, які нею закріплено, складно класифікувати. Половина із зазначених правопорушень є порушеннями правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (статті 121 – 140). Інші правопорушення пов'язані із охороною громадського порядку, додержанням правил благоустрою тощо. Крім того, норми закріплених статей встановлюють відповідальність за порушення правил, які в самому КУпАП відсутні. Так, стаття 175-1 КУпАП (відповідальність за куріння тютюно-

вих виробів у заборонених місцях) відсилає до основних положень Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення». Статті 121-140 КУпАП – до «Правил дорожнього руху», затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. Стаття 182 КУпАП – до правил «благоустрою», які встановлюються відповідно до законодавства рішеннями сільських, селищних або міських рад тощо.

Відповідно до частини 2 ст. 222 КУпАП «від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень. У даному випадку мова йде про підрозділи патрульної поліції, які й наділено повноваженнями щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення.

З десяти видів адміністративних стягнень, передбачених ст. 24 КУпАП, поліція уповноважена застосовувати лише три види: попередження, штраф та штрафні бали. Всі три види стягнень віднесено до основних, тобто за одне адміністративне правопорушення за загальними правилами їх накладення можна застосувати одне основне та одне додаткове стягнення. Але оскільки поліція не має права виносити постанови про застосування додаткових видів адміністративних стягнень: оплатне вилучення предмету, який став знаряддям адміністративного правопорушення або його об'єктом; конфіскація того ж предмету або грошей; позбавлення спеціального права; позбавлення права займати певні посади або займатися певними видами діяльності – за перераховані вище адміністративні проступки поліція уповноважена застосовувати тільки одне з трьох видів стягнень.

Порядок прийняття постанови про накладення поліцією адміністративних стягнень у вигляді попередження, штрафу або штрафних балів, її змістовне наповнення та процедура виконання детально буде розглянуто у наступному підрозділі.

3.3.3. ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ АКТИВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У вітчизняної адміністративно-правової науці прийняття адміністративних актів довгий час розглядалося у структурі «адміністративного процесу», під яким прийнято було розуміти його управлінську концепцію.

Але з моменту прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства, який у ст. 3 визначив, що «адміністративний процес розуміється як «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства»¹, думки вчених розділилися. Таким чином, постало питання про розмежування понять «адміністративний процес», «управлінський процес», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження», «адміністративне судочинство».

Детальний аналіз із співвідношення розглянутих понять за поглядами широкого кола вчених-адміністративістів був проведений В. П. Тимощуком, який виокремив позицію В. К. Колпакова: «Зокрема, професор В. К. Колпаков визначає адміністративний процес як «діяльність виконавчо-розпорядчих органів з реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ»; О. В. Кузьменко: «В останніх працях О. В. Кузьменко пропонує залишити поза змістом адміністративного процесу систему процесуальних відносин і норм у сфері адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктний процес), а також діяльність адміністративних судів щодо вирішення адміністративних спорів (адміністративно-судовий процес). Таким чином, робиться висновок, що змістом адміністративного процесу є «будь-яка правотворча та правозастосовна діяльність публічної адміністрації у сфері державного управління із задоволення публічних інте-

¹ Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

ресів», І. П. Голосніченка «професор І. П. Голосніченко пропонує розрізняти дві частини адміністративного процесу — адміністративно-процедурну (прийняття адміністративних актів) та адміністративно-юрисдикційну (розгляд справ про адміністративні правопорушення, адміністративне оскарження, адміністративне судочинство)», представників одеської школи адміністративного права тощо¹. За думкою І. П. Голосніченка «наукові погляди більшості вчених підтримують концепцію «широкого розуміння» адміністративного процесу, додаючи до «управлінського» процесу ще і адміністративне судочинство².

Аналіз трансформації наукових поглядів з цього питання за останнє десятиріччя дозволив нам дійти до висновку, що на теперішній час ситуація дещо змінилася. На наш погляд, якщо розглядати концептуально, досить широке коло наукового середовища сприймає законодавче визначення «адміністративного процесу» як діяльності із здійснення «адміністративного судочинства»; «управлінський процес» дорівнюється до «сукупності адміністративних процедур»; а окрема «адміністративна процедура» ототожнюється із розумінням «адміністративного провадження».

Так званий «плюралізм» наукової думки — це позитивний момент у її розвитку, добрий ґрунт для «вирощування» молодих науковців, але, в той же час, розмаїття наукових поглядів на одні й ті ж правові категорії, невизначеність у термінології призводить не тільки до виникнення непорозумінь у практичній діяльності державних органів, не сприяє удосконаленню освітнього процесу в країні, коли різні вищі та їх наукові школи готують магістрів та аспірантів «своїї» наукової спрямованості, на жаль, у кінцевому результаті це призводить до подальшого віддалення науки від реальної практичної діяльності уповно-

¹ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. — К. : «Конус-Ю», 2010. — С.37- 38.

² Голосніченко І. П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави / І. П. Голосніченко // Актуальні проблеми держави та права. Збірник наукових праць. — Одеса : Юридична література, 2003. — Вип. 19. — С. 26–28.

важених державних органів, тобто існування науки заради науки.

Повертаючись до порядку прийняття та виконання поліцією адміністративних актів, ми будемо розглядати його в рамках правової категорії «адміністративна процедура», та використовувати поняття «адміністративне провадження».

Адміністративні процедури класифікують за різними критеріями. Цікавим вважаємо варіант О. С. Лагоди: «залежно від виду (спрямованості) діяльності суб'єкта публічного управління (внутрішньоапаратні, зовнішньоапаратні); суб'єкта ініціювання провадження (заявні та втручальні); наслідків для приватної особи (позитивні, негативні)»¹. В. П. Тимошук за критерієм «рівень складності провадження» розмежовує звичайне й спрощене (прискорене) провадження.

Адміністративно-юрисдикційні провадження можна розмежувати таким чином: дисциплінарне провадження – внутрішньоапаратне, втручальне (в цілому), негативне; провадження із розгляду скарг громадян – зовнішньоапаратне, заявне, позитивне (в цілому); провадження в справах про адміністративні правопорушення – зовнішньоапаратне, втручальне, негативне.

Даний підрозділ буде присвячений детальному розгляду процедури прийняття Національною поліцією адміністративно-юрисдикційних актів в справах про адміністративні правопорушення та їх виконанню.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення 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 притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинуватою до тих пір, поки протилежне не буде доведено і зафіксовано в установленому законом порядку.

¹ Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лагода Олександр Сергійович. — Ірпінь, 2007. — 187 с.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення вноситься поліцією на стадії розгляду справи та, відповідно до статті 284 КУпАП, буває двох видів: про накладення адміністративного стягнення та про закриття справи, третій вид застосовується тільки до неповнолітніх і тільки судом (суддею).

Процедура оскарження постанови в рамках провадження в справах про АПП регламентована главою 24 КУпАП. Постанову уповноваженого працівника органу і підрозділу Національної поліції у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках реалізації прокурором повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим.

Постанову уповноваженого патрульного поліцейського про накладення адміністративного стягнення, постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, може бути оскаржено у вищій орган поліції або вищій посадовій особі, органу чи підрозділу Національної поліції або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими Кодексом України про адміністративні правопорушення (п. 3 ч. 1 ст. 288 КУпАП).

Під час розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення уповноважений орган (посадова особа) перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови та приймає одне з рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне

правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Після розгляду справи скаржнику (особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілому або прокурору) надсилається рішення (наприклад, про зміну заходу стягнення) протягом трьох днів.

Оскарження у рамках провадження в справах про АПП може проводитися також у порядку статті 267 КУпАП – заходів забезпечення провадження в справах про АПП, у якій перераховані такі заходи та наголошено, що зацікавлена особа може оскаржити ці заходи у вищий орган (вищій посадовій особі), відносно органу, який застосував ці заходи, або до суду. Строки, порядок та правові наслідки такого оскарження у рамках провадження в справах про АПП більше жодною статтею не передбачені. Можна зробити висновок, що вказаний варіант оскарження використовується в рамках розгляду звернень громадян або у порядку, визначеному КАС України. На наш погляд, виходячи з конституційно проголошеного пріоритету прав і свобод громадян, необхідності суворого дотримання законності та сервісної спрямованості службової діяльності поліції, необхідно у окремих статтях КУпАП виписати процедуру оскарження законності застосування до громадян заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме строки та правові наслідки такого оскарження, тому що, як відомо, строки для подання скарги та її розгляду у провадженні в справах про АПП є менш тривалими порівняно з провадженням з розгляду звернень громадян.

Стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення чітко регламентована главою 22 КУпАП. Порядок розгляду справ та оформлення процесуальних документів на цій стадії в органах Національної поліції визначений наказом МВС України від 06.11.2015 року № 1376 та наказом від 07.11.2015 р. № 1395.

Зміст цієї стадії мали б складати такі етапи: а) підготовки справи до розгляду і заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома, але, як зазначалося у по-

передньому підрозділі справи, що підвідомчі Національній поліції України вирішуються за спрощеним провадженням, відповідно до статті 258 КУпАП.

За загальним правилом, справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення, про порушення ПДР справи можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 177 і 178 КУпАП, розглядаються за місцем їх вчинення або за місцем проживання порушника.

Справи про адміністративне правопорушення розглядаються у строки, визначені статтею 277 КУпАП: загальний строк розгляду – 15 днів, для окремих видів правопорушень – доба, 3, 5, 7 днів.

Справа про адміністративне правопорушення, відповідно до частини першої статті 268 КУпАП, розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце й час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснюються її права, передбачені частиною першою статті 268 КУпАП та статтями 55, 56, 59, 63 Конституції України. Посадова особа Національної поліції, уповноважена розглянути справу про адміністративне правопорушення, повинна своєчасно, всебічно, повно і об'єктивно з'ясувати обставини справи, вирішити її в точній відповідності до закону тощо.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані

в автоматичному режимі, має особливості, які поліцейським слід враховувати при здійснення провадження.

Відповідно до статті 258 КУпАП, протокол про адміністративне правопорушення в разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, не складається. Справи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, розглядаються за місцем оброблення та обліку таких правопорушень.

Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, регламентований статтями 279-1–279-4 КУпАП відповідно до останніх змін в законодавстві.

У разі коли адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зафіксовано в автоматичному режимі, посадова особа підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, встановлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб.

Постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Процедура виконання постанови у даному випадку врегульована наступним чином.

Якщо транспортний засіб зареєстровано на території України:

– постанова надсилається фізичній або юридичній особі, за якими зареєстровано транспортний засіб, протягом 3 днів з дня винесення (складення) рекомендованим листом із повідомленням на адресу місця реєстрації (проживання) фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи).

Якщо транспортний засіб зареєстровано за межами території України:

– інформація про вчинене адміністративне правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі, вноситься уповноваженою посадовою особою до відповідних електронних реєстрів МВС України та Державної прикордонної служби України;

– вручення копії постанови про накладення адміністративного стягнення за порушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, особі, яка ввезла транспортний засіб на територію України, покладається на органи Державної прикордонної служби України.

Власник транспортного засобу або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, у разі:

– наявності інформації, що транспортний засіб вибув з його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать його транспортному засобу. Тоді винесена відносно нього постанова про притягнення до адміністративної відповідальності скасовується;

– протягом 14 днів з моменту отримання постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, особа, яка фактично керувала транспортним засобом на момент вчинення вказаного правопорушення, звернеться особисто або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, до уповноваженого підрозділу Національної поліції із відповідною заявою про визнання зазначеного факту адміністративного правопорушення та згоди на притягнення до адміністративної відповідальності. Тоді винесена відносно власника транспортного засобу або особи, яка ввезла транспортний засіб на територію України, постанова скасовується та в порядку, встановленому цим Кодексом, вноситься нова постанова відносно особи, яка фактично керувала транспортним засобом в момент

вчинення правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі.

З метою уникнення випадків неправомірного притягнення до відповідальності осіб, які фактично не керували транспортними засобами на момент вчинення правопорушення, а також спрощення порядку провадження, статтею 279-4 КУпАП передбачено порядок інформування власників транспортних засобів про правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, вчинені на належних їм транспортних засобах¹.

За бажанням власника транспортного засобу інформація про фіксацію в автоматичному режимі адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, вчиненого на належному йому транспортному засобі, може передаватися з використанням повідомлень рухомого (мобільного) зв'язку або електронної пошти. Для цього:

– власник транспортного засобу звертається з відповідною заявою до підрозділу МВС України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, в якій зазначає бажаний спосіб отримання інформації та вказує абонентський номер рухомого (мобільного) зв'язку або адресу електронної пошти;

– підрозділ МВС України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, безоплатно вносить інформацію на підставі заяви власника транспортного засобу про абонентський номер рухомого (мобільного) зв'язку або адресу електронної пошти власника до відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи органів внутрішніх справ.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення виноситься за усіма видами адміністративних стягнень. Уповноваженими особами Національної поліції виносяться постанови:

¹ 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.

– про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження, яке, відповідно до ст. 26 КУпАП, виноситься в письмовій формі. Вказана постанова виконується поліцейським шляхом оголошення постанови порушнику. Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виноситься під час відсутності порушника, йому протягом трьох днів вручається або висилається копія постанови відповідно до ст. 285 КУпАП;

– про накладення адміністративного штрафу, який, відповідно до ст. 27 КУпАП, є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і в розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України. Має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження, в тому числі й прокурором, такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення;

– про накладення штрафних балів, які відповідно до ст. 27-1 КУпАП є адміністративним стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення складається на спеціальному бланку, виготовленому друкарським способом, зразок якого передбачений додатком 7 до Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженій наказом МВС від 06.11.2015 р. № 1376.

Бланк постанови у справі про адміністративне правопорушення заповнюється розбірливим почерком. Не допускається закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до постанови, а також внесення додаткових записів після того, як постанова підписана особою, щодо якої вона винесена. У разі допущення порушень при оформ-

ленні постанови заповнений бланк постанови вважається зіпсованим.

Постанова повинна містити:

- найменування органу (посадової особи), який виніс постанову;
- дату розгляду справи;
- місце прийняття постанови (назва населеного пункту);
- відомості про особу, щодо якої розглядається справа;
- опис обставин, установлених при розгляді справи;
- зазначення статей (частин, пунктів) нормативного акта, який передбачає відповідальність за АПП (у бланку постанови для поліцейських вже пропечатаний КУпАП);
- прийняте по справі рішення;
- питання про вилучені речі і документи;
- вказівку про порядок і строк оскарження постанови.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, відповідно до Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затверджена наказом МВС України від 07.11.2015 р. № 1395, крім перерахованих, повинна також містити дані про: транспортний засіб, який зафіксовано в момент вчинення правопорушення (марка, модель, номерний знак); опис обставин, установлених при розгляді справи; технічний засіб, яким здійснено фото- або відеозапис; відривну квитанцію із зазначенням реквізитів та можливих способів оплати адміністративного стягнення у вигляді штрафу. У постанові по справі про АПП у сфері ЗБДР, зафіксоване в автоматичному режимі, необхідно також вказати відомості про адресу веб-сайта в мережі Інтернет, на якому особа може ознайомитися із зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент вчинення адміністративного правопорушення, ідентифікатор для доступу до зазначеної інформації та порядок звільнення від адміністративної відповідальності.

Постанова підписується посадовою особою, яка розглянула справу. Відповідно до ст. 285 КУпАП, постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи,

копія вручається правопорушнику. Якщо особа не була присутня під час розгляду справи, копія постанови протягом 3 днів вручається або висилається поштою; протягом 3 днів вручається під розписку або висилається потерпілому на його прохання, про що робиться відповідна відмітка у справі; вручається правопорушнику на місці вчинення правопорушення у випадках, якщо протокол про адміністративне правопорушення не складається.

За загальним правилом, відповідно до ст. 291 КУпАП, постанова поліцейського у справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку оскарження цієї постанови: протягом 10 днів з дня прийняття постанови; щодо справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, – протягом 10 днів з дня вручення такої постанови особі або отримання поштового повідомлення про вручення чи про відмову в її отриманні.

Днем отримання постанови є дата, зазначена в поштовому повідомленні про вручення її особі, за якою зареєстровано транспортний засіб, або повнолітньому члену сім'ї такої особи. У разі якщо особа, за якою зареєстровано транспортний засіб, відмовляється від отримання постанови, днем отримання постанови є день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про відмову в її отриманні.

Постанова про закриття справи вноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також за наявності обставин, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення, передбачених статтею 247 КУпАП: відсутність події і складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює

адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 цього кодексу; наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по даному факту; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

У змісті постанови зазначаються відомості про час, місце винесення постанови; назву посади, найменування органу, спеціальне звання, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка розглянула матеріали справи про адміністративне правопорушення; відомості про особу, щодо якої винесено постанову.

Поліцейський фіксує своє рішення про закриття справи відповідно до пункту ст. 247 КУпАП та підписує постанову.

Виконання постанови є останньою стадією провадження в справах про адміністративне правопорушення.

Відповідно до КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами та підлягає виконанню з моменту її винесення. При оскарженні постанови про накладення адміністративного стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, крім постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, підлягає примусовому виконанню після закінчення 15 днів, відведених для до-

бровільної сплати з дня вручення особі постанови про накладення штрафу.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову.

Порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, визначається виключно Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 300-1), відповідно до якої:

– якщо фізична або юридична особа сплатила п'ятдесят відсотків розміру штрафу протягом п'яти банківських днів з дня вручення постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, така постанова вважається виконаною;

– якщо фізична або юридична особа не сплатила штраф протягом тридцяти днів з дня вручення постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, стягується пеня у подвійному розмірі штрафу;

– якщо особа не сплатила штраф і пеню протягом тридцяти днів з дня виникнення підстав для її стягнення, відповідна постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху підлягає примусовому виконанню. Примусове виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху не звільняє від сплати пені;

– якщо особа оскаржила постанову про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, перебіг строків, визначених частиною першою цієї статті, зупиняється до розгляду скарги.

За наявності наступних обставин: видання акта амністії, що усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відпо-

відальність; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі, поліцейський припиняє її виконання.

Вирішення питань, пов'язаних з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, та контроль за правильним і своєчасним її виконанням здійснюються органом (посадовою особою), який виніс постанову. На відміну від КУпАП, Інструкція МВС № 1376 закріплює контрольні функції за виконанням постанов про накладення адміністративних стягнень за керівниками органів поліції, тим самим розширено трактує законодавчий акт, що є неприпустимим для відомчої нормотворчості, хоча за суттю, на наш погляд, такий порядок є доцільним.

Ще одним недоліком зазначеної інструкції є відсутність у розділі V, що регулює порядок виконання органами поліції постанов про накладення адміністративних стягнень, будь-яких згадувань про виконання поліцейськими адміністративного стягнення у вигляді попередження.

Крім того, розділи інструкцій щодо виконання постанов мають не тільки різне формулювання, а й змістовне навантаження, тобто в Інструкції № 1376 відсутній порядок виконання постанов про закриття справи, а в Інструкції № 1395, виходячи з назви розділу, такий порядок розуміється як передбачений, але сформульовано тільки дії поліцейського щодо припинення провадження в справі про АПП за підставами, закріпленими в п. П. 5, 6 і 9 ст. 247 КУпАП, але подальше виконання такої постанови не прописано.

Таким чином, правове регулювання процедури виконання постанови поліцейського у справі про адміністративне правопорушення має ряд недоліків, на усунення яких вважаємо за доцільне запропонувати нові редакції розділу V Інструкції МВС № 1376 і розділу VI Інструкції МВС № 1395, встановити єдину назву та визначити єдиний порядок виконання постанов в справах про адміністративні правопорушення, у тому числі і в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі (додаток 1).

Детальний аналіз окремих статей розділу V «Виконання постанов про накладення адміністративних стяг-

вень» КУпАП дозволяє стверджувати про відсутність у рамках розділу кореляції деяких правових категорій.

Так, стаття 299 КУпАП, яка називається «Звернення постанови до виконання», не має визначення змісту вказаного поняття.

Постанова про накладення адміністративного стягнення — це адміністративно-юрисдикційний акт, який є обов'язковим для виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. «Обов'язковість» виконання постанови передбачає настання моменту набрання нею чинності, який в КУпАП визначено у ст. 291.

За загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 299 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. При оскарженні постанови про накладення адміністративного стягнення вона підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення. Виняток становлять випадки, коли рішення про застосування адміністративного стягнення вже фактично виконано (при застосуванні попередження або штрафу, який стягнуто на місці вчинення правопорушення). За ч. 4 ст. 299 КУпАП «постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову».

Одним з визначень слів «звертати», «звернути» за Словником української мови Академічний тлумачний словник (1970–1980) є «спрямовувати кого, що-небудь»¹. У нашому випадку звернення постанови до виконання необхідно розглядати у сенсі спрямування постанови (точніше, визначеного нею адміністративного стягнення) на виконання (його реалізацію) уповноваженою посадовою особою (поліцейським).

Наприклад, ст. 535 Кримінального процесуального кодексу України зазначає: «Судове рішення, що набрало законної сили, якщо інше не передбачено цим Кодексом, звертається до виконання не пізніше як через три дні з дня

¹ Словник української мови Академічний тлумачний словник (1970–1980) : в 11 томах. — Том 3, 1972. — С. 465.

набрання ним законної сили...». Тобто строк передачі судового рішення, що набрало законної сили, виконавцю складає три дні.

У КУпАП стаття 299 не визначає такого терміну, але зміст статті 303 КУпАП, яка має назву «Давність виконання постанов про накладення адміністративних стягнень», сформульований наступним чином: «Не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення». Таким чином, за змістом ст. 303 КУпАП строк звернення постанови до виконання (на «передачу» постанови на виконання) складає три місяці.

При спрощеному провадженні, відповідно до ст. 258 КУпАП, в справах про адміністративні правопорушення, повідомчі органам поліції, така «передача» постанови на виконання фактично не відбувається.

У той же час строк виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у КУпАП не визначений, є тільки строк звернення постанови до виконання. За змістом ч. 2 ст. 303 КУпАП «законами України може бути встановлено й інші, більш тривалі строки для виконання постанов по справах про окремі види адміністративних правопорушень», в ній сформульовано строк виконання постанови.

Таким чином, вважаємо, що назва статті 299 КУпАП не відповідає її змісту. На наш погляд, доцільно статтю 299 КУпАП викласти наступним чином:

«Стаття 299. Звернення постанови до виконання

Постанова про накладення адміністративного стягнення, що набрала законної сили, якщо інше не передбачено цим Кодексом, звертається до виконання не пізніше як через три дні з дня набрання ним законної сили.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову».

Вважаємо за доцільне запропонувати нову статтю до КУпАП:

«Стаття 299-1. Строки виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено цим Кодексом та іншими законами України.

При оскарженні постанови про накладення адміністративного стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, крім постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, підлягає примусовому виконанню після закінчення строку, встановленого частиною першою статті 307 цього Кодексу».

Наполягаємо на виключенні з тексту частини 3 ст. 299 КУпАП (чинна редакція) після слів «у сфері безпеки дорожнього руху» слів «в тому числі», оскільки інші строки виконання постанови про накладення штрафу, ніж встановлені ч. 1 ст. 307 КУпАП, передбачено тільки у ст. 300-1 КУпАП за порушення ПДР, зафіксовані в автоматичному режимі. Тобто мова категорично не йде про всі правопорушення у сфері ЗБДР.

Тоді логічно буде виглядати стаття 303 КУпАП, яку треба сформулювати наступним чином:

«Стаття 303. Давність виконання постанов про накладення адміністративних стягнень»

Не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було виконано протягом трьох місяців з моменту закінчення строку звернення постанови до виконання. У разі відстрочки виконання постанови відповідно до статті 301 цього Кодексу перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки.

Законами України може бути встановлено й інші, більш тривалі строки для виконання постанов по справах про окремі види адміністративних правопорушень.»

На підставі детального аналізу окремих статей розділу V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» Кодексу України про адміністративні правопорушення зроблено висновки про невизначеність деяких правових категорій та їх суперечливість. Вважаємо за доцільне запропонувати нову редакцію Глави 25 Розділу V КУпАП «Основні положення» (додаток 2.)

РОЗДІЛ 4

ПРОЦЕДУРИ ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

4.1. ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ВИД ПРОЦЕДУРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Управлінська діяльність Національної поліції України супроводжується великою кількістю розпоряджень та рішень її керівників та окремих посадових осіб, які знаходять своє закріплення у відповідних правових актах. Такі рішення можуть стосуватися будь-яких питань діяльності поліції. Вони можуть мати забороняючий, дозволяючий, рекомендаційний чи інший характер в залежності від суті питань, що закріплюються в правових актах. Як і будь-яка управлінська процедура, прийняття правових актів має відповідати певним правилам та здійснюватись у певній послідовності дій. Така процедура відрізняється в залежності від суб'єкта, який ухвалює відповідне рішення, змісту правового акту, суб'єктів, до яких він звернений, та ряду інших факторів.

Чинне законодавство визначає, що у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх

справ України, іншими нормативно-правовими актами¹. Під іншими маються на увазі підзаконні нормативно-правові акти, прийняті Національною поліцією України, іншими центральними органами виконавчої влади або спільно поліцією з іншими управлінськими суб'єктами. Правові акти Національної поліції України мають важливе значення для забезпечення її ефективного функціонування. Вони покликані забезпечити неухильне та правильне виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Міністерством внутрішніх справ.

Прийняття правових актів як складова процесу управління в органах Національної поліції є різновидом адміністративних процедур, під якими прийнято розуміти встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави². Тобто адміністративною процедурою є сукупність послідових 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.

Поняття адміністративної процедури пов'язане з науковою дискусією про зміст адміністративної юстиції та розуміння поняття адміністративного процесу, які й до сьогодні вчені-юристи продовжують «підганяти» під штучно виготовлену модель, під якийсь ідеальний зразок розуміння адміністративного процесу у «вузькому» та «широкому» значенні виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, а всі дослідження зосереджуються навколо класифі-

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.

² Галунько В. В. Адміністративні процедури / В. В. Галунько [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/articles/featured-articles/443-2014-12-21-09-16-26.html>.

кації та визначення місця адміністративних проваджень в адміністративному процесі та їх типологічних груп¹.

Адміністративна процедура за своїм змістом є закріпленим у законодавстві порядком вчинення певних управлінських дій. Вони мають свій особливий суб'єктний склад, однією зі сторін якого завжди буде суб'єкт владних повноважень. Метою їх реалізації є виконання Конституції та законів України, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, підтримання публічного порядку.

Різновидом адміністративних процедур є розробка та прийняття правових актів. Така діяльність є складовою нормотворчого процесу, спрямована на забезпечення виконання норм Конституції та Законів України підрозділами Національної поліції, врегулювання існуючих прогалин у їх роботі. Така діяльність є підзаконною та реалізується тільки в межах чинного законодавства. Нормотворчий процес за своєю суттю є різновидом юридичного процесу, тобто правовою формою діяльності, яка пов'язана з розглядом юридичної справи та виражається в здійсненні певних операцій з нормами права тільки вповноваженими на те суб'єктами, результати якої відображаються в процесуальних документах². Ці документи повинні відповідати законодавству та є обов'язковими для суб'єктів, яких вони стосуються³. В свою чергу юридичний процес має бути чітко регламентований законодавством, щоб забезпечити належний стан державного управління та захист прав, свобод та законних інтересів осіб у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень⁴.

¹ Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 163–177. — С. 170.

² Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної республіки Крим : дис...канд. юрид. наук : 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / Швачка Ганна Олександрівна. — Х., 2004. — С. 80.

³ Теория юридического процесса / Авт. кол.: В. М. Горшенев, В. Г. Крупнин, Ю. И. Мельников и др.; под общ. ред. В. М. Горшенева. — Х. : Вища школа, 1985. — 192 с.

⁴ Сергевнин С. Л. Субъект федерации и законодательная деятельность / С. Л. Сергевнин. — СПб. : Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 1999. — С. 134.

Нормотворчий процес за своїм змістом є складною системою організаційних дій, свого роду технологією створення нормативного акта, яка складається із послідових операцій, у результаті здійснення яких у правову систему включається новий офіційно чинний акт¹.

Нормотворчий процес, як і будь-яка адміністративна діяльність, виражається у певних формах, тобто сукупності зовнішніх ознак відповідної управлінської роботи². Форми нормотворчої діяльності передбачені законодавством та забезпечують дотримання та виконання правових норм, які регламентують відповідну процедурну діяльність. Формою вираження нормотворчої процедури є правовий акт, виданий у встановленому законом порядку та уповноваженим на те суб'єктом. Але перш ніж такий правовий акт потрапить на виконання, він повинен пройти ряд дій з його розробки та прийняття, які в своїй сукупності становлять нормотворчу процедуру.

На думку деяких науковців, поняття «нормотворчий процес» і «нормотворча процедура» є тотожними. Така думка є не зовсім вірною, оскільки ці поняття різняться за своїм змістом. Категорія «процес» (від латинської *processus* — просування, проходження) визначається як послідовна зміна становищ, тісний зв'язок закономірно слідує одна за одною стадій розвитку³. В той же час поняття «процедура» відображає упорядкованість послідовних дій, які складають зміст процесу⁴.

Нормотворча процедура, як і будь-яка адміністративна процедура, складається із сукупності послідовних дій, які разом утворюють відповідні процедурні стадії. При цьому

¹ Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної республіки Крим : дис...канд.юрид. наук : 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / Швачка Ганна Олександрівна. — Х., 2004. — С. 80.

² Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — Саратов : СВШ МВД РФ, 1995. — С. 330-331.

³ Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкаралупа. — К. : Наук. думка, 2000. — С. 470-471.

⁴ Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної республіки Крим : дис...канд.юрид. наук : 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / Швачка Ганна Олександрівна. — Х., 2004. — С. 82.

ряд науковців стадією правотворчого процесу називають сукупність дій суб'єктів, наділених правоздатністю брати участь у діяльності правотворчого органу і правовідносин між ними, з'єднаних метою підготувати одну із тих послідовних дій, через здійснення якої правотворчий орган реалізує надане йому право на правотворчість¹.

Таким чином, ознаками стадій нормотворчих процедур є:

- це сукупність послідовних процедурних дій;
- самостійність;
- завершеність;
- взаємопов'язаність;
- реалізуються компетентними суб'єктами;
- мають за мету розробку та прийняття правового акта.

Враховуючи вказані ознаки, 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.

Стадії нормотворчого процесу складають певну систему. Закінчення однієї стадії супроводжується початком іншої і так до завершення відповідної процедури². Стадії є логічно послідовними та відображають зміст процесуальної діяльності. При цьому стадіям властиві логічна заверше-

¹ Степанян В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе / В. В. Степанян / АН Армянской ССР, Ин-т философии и права. — Ереван, 1986. — С. 158; Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навчальний посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський; за заг. ред. д.ю.н., професора І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2003. — С. 64; Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : дис..канд. юрид. наук : 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Томкіна Олена Олексіївна. — К., 2005. — С. 98; Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории / Д. А. Ковачев. — М. : Юрид. лит., 1977. — С. 80; Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної республіки Крим : дис...канд..юрид. наук : 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / Швачка Ганна Олександрівна. — Х., 2004. — С. 82.

² Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. — М. : Юрид. лит., 1974. — С. 152.

ність та відносна самостійність, а також значимість результатів, досягнутих на відповідній стадії¹.

Процедури видання адміністративного акта зводяться до необхідності дотримання суб'єктом публічної адміністрації принципів адміністративних процедур:

- прийняття (видання) адміністративного акта на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- прийняття (видання) адміністративного акта з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надається;

- прийняття (видання) адміністративного акта обґрунтовано, тобто враховує усі обставини, що мають значення;

- прийняття (видання) адміністративного акта безсторонньо (неупереджено);

- прийняття (видання) адміністративного акта добросовісно;

- прийняття (видання) адміністративного акта розсудливо (розумно);

- прийняття (видання) адміністративного акта з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

- прийняття (видання) адміністративного акта пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямований цей акт;

- прийняття (видання) адміністративного акта з урахуванням права особи на участь у процесі його прийняття (видання);

- прийняття (видання) адміністративного акта своєчасно, тобто протягом розумного строку;

- повідомлення підстав прийняття акта;

- надання допомоги та представницьких послуг;

¹ Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — Саратов : СВШ МВД РФ, 1995. — С. 332-333.

– зазначення засобів юридичного захисту¹.

Підготовка та прийняття правових актів Національної поліції України, як і будь-яка адміністративна процедура, складається із сукупності послідовних дій, які об'єднуються у відповідні стадії провадження. На сьогоднішній день у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на кількість та зміст стадій нормотворчого провадження. Так, згідно з позицією згідно з позицією деяких вчених виділяється три стадії нормотворчого процесу: стадія підготовки акта; стадія прийняття рішення; стадія доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб². Погляди даних вчених є досить узагальненими та не відображають всього змісту нормотворчого процесу, який, крім визначених науковцями стадій підготовки, прийняття та звернення до виконання, включає в себе ще ряд обов'язкових дій.

Аналізуючи законодавство у сфері діяльності Кабінету Міністрів України, О. Томкіна виокремила наступні стадії процедури видання його постанов і розпоряджень:

- 1) підготовка і подання проекту акта до Кабінету Міністрів України;
- 2) підготовка проекту акта у Секретаріаті Кабінету Міністрів України;
- 3) розгляд проекту акта Урядовим комітетом;
- 4) прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України;
- 5) введення акта в дію³.

Н. В. Лазнюк вважає, що нормотворчий процес складається з таких етапів:

¹ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко; за заг. ред. Р. С. Мельника. — К.: Ваіте, 2014. — С. 272-275.

² Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. — М.: Юрид. лит., 1972. — С. 156-157; Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: БЕК, 1997. — С. 167-168.

³ Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 915 від 05.06.2000 року із змінами, внесеними постановою КМУ № 174 (174-2005-п) від 03.03.2005 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 24. — Ст. 994.

- 1) комплексне планування підготовки і видання нормативно-правових актів;
- 2) розробка проекту нормативно-правового акта;
- 3) здійснення підготовчих робіт;
- 4) погодження і затвердження проекту нормативно-правового акта;
- 5) забезпечення впровадження нормативно-правового акта¹.

Н. І. Глазунова запропонувала виділяти п'ять стадій нормотворчого процесу: 1) встановлення необхідності видання такого акта; 2) підготовка проекту; 3) внесення проекту акта на розгляд компетентного органу управління; 4) обговорення проекту і прийняття рішення по проекту; 5) оприлюднення прийнятого акта². Така думка є досить вдалою та відображає увесь зміст нормотворчого процесу. Однак, на нашу думку, для початку даної процесуальної діяльності недостатньо лише встановлення необхідності видання певного акта. Початок такої серйозної процедури вимагає прийняття відповідного рішення компетентного органу чи посадової особи.

Досить детально проаналізував стадії нормотворчого процесу Ю. А. Тихомиров, який виділив дев'ять стадій:

- а) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації;
- б) визначення виду органів, суб'єктів, правомочних прийняти правові рішення, та виду правового акта;
- в) прийняття рішення про підготовку правового акта;
- г) розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього акта;
- д) підготовка проекту правового акта розробником (робочою групою, органом);
- е) попередній розгляд проекту акта;
- є) суспільне обговорення проекту;

¹ Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (теоретичні питання) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 — теорія та історія держави та права; історія політичних та правових учень / Лазнюк Наталія Василівна. — К., 2002. — С. 147.

² Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. — М. : ТК Велби; Проспект, 2006. — С. 181.

ж) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом із додержанням необхідних процедур;

з) прийняття правового акту, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності¹. Дана система стадій нормотворчого процесу досить повно відображає його зміст, але вона не завжди має місце. У повсякденній діяльності суб'єктів владних повноважень досить часто застосовується більш спрощена форма прийняття правових актів.

В науковій літературі зустрічаються широкий та вузький підходи до класифікації стадій адміністративного процесу. Так, прихильники першого з названих підходів вважають, що даний процес слід умовно поділити на підготовчу стадію, у межах якої виділяються: 1) виявлення об'єктивної потреби у виданні нормативно-правового акта; 2) рішення про необхідність видання нормативно-правового акта й розробка проекту компетентними органами; 3) узгодження проекту із зацікавленими органами й організаціями; та стадію безпосередньої правотворчості, що включає: 1) офіційне внесення проекту нормативно-правового акта в правотворчий орган; 2) обговорення проекту в правотворчому органі; 3) прийняття (затвердження) акта; 4) офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта².

Вузький підхід передбачає виділення: 1) стадії нормотворчої ініціативи, що об'єднується зі стадією прийняття рішення, після якої наступає розгляд та обговорення проекту; 2) включення порядку узгодження та експертизи проекту до стадії нормотворчої ініціативи. Саме тут відбувається якісний стрибок у правоутворенні, який призводить до появи правового акта як такого³.

¹ Общая теория государства и права: Академ. курс : в 2-х томах. — Т. 2: Теория права / под. ред. М. Н. Марченко. — М. : Зерцало, 1998. — С. 161-162.

² Шибанов А.Ф. Форма советского права / А. Ф. Шибанов. — М. : Юрид. лит., 1968. — С. 73-74; Кочетков А. В. Региональный законодательный процесс : дис. ... канд. юрид. наук / Кочетков Александр Викторович. — Тамбов, 1999. — С. 19.

³ Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної республіки Крим : дис...канд. юрид. наук : 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / Швачка Ганна Олександрівна. — Х., 2004. — С. 85.

З вищенаведених точок зору впливає, що процес прийняття правових актів у всіх випадках включає в себе такі стадії:

- 1) встановлення потреби у виданні правового акта;
- 2) розробка проекту правового акта;
- 3) розгляд та прийняття правового акта;
- 4) звернення правового акта до виконання.

Дана система стадій нормотворчого процесу є досить узагальненою та не відображає всіх аспектів вказаної процедурної діяльності. Вона не включає таких важливих етапів як обговорення проекту правового акта, оприлюднення акта, реєстрація акта та ін. Проаналізувавши вищевказані наукові погляди на стадії нормотворчого процесу, враховуючи специфіку правових актів Національної поліції України, можна зробити висновок, що прийняття правових актів у даному органі державної влади 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.

Описана процедура характерна, перш за все, для нормативно-правових актів, які впливають на права, свободи та законні інтереси громадян. Саме вони потребують детального розгляду та обговорення перед їх прийняттям, оскільки неправильне трактування певних положень може негативно вплинути на права та свободи громадян.

Для правових актів, які регламентують поточні управлінські питання, не зачіпають інтереси людей, процедура може бути дещо спрощеною та не включати всіх вищевказаних етапів. Для таких нормативно-правових актів характерна наявність таких стадій:

- 1) встановлення потреби видання правових актів;
- 2) розробка проекту правового акта;
- 3) розгляд та прийняття правового акта;

- 4) реєстрація правового акта;
- 5) звернення акта до виконання.

Кожна з указаних стадій включає в себе ряд етапів та управлінських дій. Їх сукупність та порядок відрізняються в залежності від виду правового акта, його змісту та кола осіб, на які поширюється його дія. У той же час є ряд загальних правил, яким має відповідати процедура прийняття правових актів.

1. Встановлення потреби та планування підготовки і видання правових актів. У наш час, коли суспільні процеси не стоять на місці, в умовах постійної зміни законодавства особливо гостро стоїть питання щодо систематизації нормативно-правових актів, приведення їх у відповідність до Конституції та законів України. Крім того, багато законодавчих актів потребують уточнення та роз'яснення у підзаконних правових актах, метою яких є забезпечення правильного трактування та реалізації законів України. У той же час багато підзаконних правових актів вимагають їх скасування, що обумовлюється змінами законодавства. Потребують скасування (а за необхідності – заміни новими) нормативно-правові акти, що застаріли внаслідок розвитку суспільних відносин; є необхідність усунення множинності правових актів, що реалізують одні й ті ж питання, що часто зустрічаються саме на відомчому рівні; необхідно видати нормативно-правові акти з питань, регулювання яких ще не здійснене, особливо з регулювання діяльності підрозділів Національної поліції, що створюються¹, або здійснюється на більш низькому рівні, ніж необхідно. Урахування всіх указаних аспектів є надзвичайно важливим при плануванні нормотворчої діяльності Національної поліції України. Крім того, вони мають бути враховані при визначенні кола осіб, які будуть їх розробляти, та їх відношення до ситуації в структурі.

Вивчення стану законодавства, виявлення його прогалин та неточностей, дослідження стану правопорядку в державі, стану оперативної обстановки виступають осно-

¹ Халфина Р. О. Право и управление экономикой / Р. О. Халфина // Сов. государство и право. — 1986. — № 2. — С. 18.

вою для планування нормотворчої діяльності в Національній поліції України. Належне планування роботи з підготовки та видання нормативно-правових актів є запорукою ефективності управлінської діяльності в даному центральному органі виконавчої влади. Воно має здійснюватися комплексно, з урахуванням Конституції та законів України, особливостей правових засад діяльності інших правоохоронних органів.

В окремих випадках функціонування органів державної влади планування їх нормотворчості може здійснюватися Міністерством юстиції України. Це передбачено Указом Президента України від 09.02.1999 р. № 145/99 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади», в якому вказано, що функції з планування законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, координації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та контролю за цією діяльністю здійснює Міністерство юстиції України¹.

Плануючи нормотворчу роботу, Національна поліція України має враховувати існуюче законодавство, його проблеми, суспільні потреби, стан правового забезпечення суміжних сфер. В окремих випадках виникає потреба у розробленні спільних нормативно-правових актів декількома органами державної влади, що планується кожним з них за погодженням з іншими сторонами.

Враховуючи швидкість зміни національного законодавства, планування може бути тривалим, що відображається в річному плані, та поточним, що вимагає швидкої розробки правових актів у зв'язку з нагальною потребою регламентувати відповідне питання.

2. Розробка проекту правового акта. Стадія підготовки проекту правового акта є однією з найбільш важливих та відповідальних, оскільки саме на ній закладається зміст

¹ Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.02.1999 № 145/99 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/145/99>.

майбутнього правового акта, яким будуть врегульовані певні суспільні відносини. Саме тому розпочинається даний етап нормотворчого процесу з визначення особи (осіб), яка буде відповідати за підготовку проекту правового акта. В більшості випадків це керівник певного підрозділу, який реалізує напрямок роботи, окремі аспекти якого необхідно нормативно врегулювати. Для підготовки найбільш важливих та складних проектів правових актів, а також тих, які стосуються декількох напрямків діяльності поліції, створюється комісія (робоча група) з числа провідних фахівців підрозділів, науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів, склад якої затверджується рішенням керівника поліції. Зі складу комісії призначається її керівник, який несе безпосередню відповідальність за її роботу. Така посадова особа здійснює координацію дій робочої групи та контролює правильність їх роботи. Повноваження таких керівників робочих груп з підготовки правових актів не регламентовано жодним нормативно-правовим актом. У повсякденній діяльності органів державної влади вони зводяться до проведення консультацій, роз'яснень, нарад, спільного вивчення інформаційно-аналітичних матеріалів, статистичних даних тощо. Крім того, для дослідження наукових поглядів на певні питання до роботи у складі таких груп можуть залучатися науковці, фахівці з окремих питань, представники громадськості.

Керівник робочої групи з підготовки проекту нормативно-правового акта складає план роботи, який передбачає: вивчення матеріалів, необхідних для розробки проекту; розробку пропозицій по суті питань, які складають зміст проекту; обговорення підготовлених пропозицій та складання проекту; підготовку переліку актів, які втраять чинність, або в які будуть внесені відповідні зміни у зв'язку з прийняттям підготовленого акта; направлення проекту на відгук відповідним підрозділам, органам та організаціям; розгляд одержаних зауважень та пропозицій, уточнення проекту; підпис нормативно-правового акту та

подання його на державну реєстрацію¹. Такий план затверджується у відповідного керівника та оголошується всім особам, які беруть участь у нормотворчому процесі.

Стадії процедури розробки проекту нормативно-правового акта на сьогоднішній день не регламентовані жодним нормативно-правовим актом, що іноді негативно впливає на ефективність роботи посадових осіб з розробки таких проектів. Науковцями пропонується виділити такі етапи нормотворчого процесу: комплексне планування підготовки та видання нормативно-правових актів; здійснення підготовчих робіт; розробка проекту нормативно-правового акта; погодження і затвердження проекту нормативно-правового акта; забезпечення впровадження нормативно-правового акта².

Також існує думка, згідно з якою стадії проектування нормативно-правового акту включають:

- 1) вибір правової сфери, яку потрібно унормувати або де змінити правове регулювання;
- 2) ознайомлення з чинними нормативно-правовими актами, що регулюють визначену сферу суспільних відносин;
- 3) визначення та обґрунтування необхідності і можливості унормувати визначену сферу суспільних відносин (можливість регулювання);
- 4) вибір форми правового регулювання. Визначення адекватності врегулювання даної сфери суспільних відносин обраним чином (у формі змін до закону, постанови уряду, наказу міністерства тощо);
- 5) розробку нормативно-правового акта:
 - розробку концепції нормативно-правового акта. Вибір принципового засобу врегулювання винайденої проблеми;

¹ Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених постановою колегії Міністерства юстиції України, № 3. — Окреме видання. — 1998.

² Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (теоретичні питання) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 — теорія та історія держави та права; історія політичних та правових учень / Лазнюк Наталія Василівна. — К., 2002. — С. 149-150.

- розробку тексту проекту нормативно-правового акта:
 - визначення структури нормативно-правового акта (користуючись загальними правилами законодавчої техніки);
 - підбір та узгодження юридичної термінології;
 - написання тексту проекту нормативно-правового акта;
 - підготовку змін до інших нормативно-правових актів, змінити які потрібно у зв'язку з введенням в дію нового акта;
 - підготовку переліку нормативно-правових актів про визнання їх такими, що втратили чинність;
- визначення правових та соціальних наслідків вступу в дію нормативно-правового акта;
- 6) розробку супровідних документів:
 - розробка пояснювальної записки;
 - складення порівняльної таблиці;
 - складення супровідного листа¹.

Починається процес підготовки проекту нормативно-правового акта з чіткого визначення сфери чи правовідносин, які необхідно врегулювати або щодо яких необхідно покращити правове забезпечення. На цій стадії важливо здійснити ґрунтовний аналіз усіх правових актів, які стосуються даного питання, визначити їх прогалини, колізії чи неточності. Такий аналіз зазвичай проводиться з урахуванням ієрархії нормативно-правових актів, починаючи від Конституції України і закінчуючи підзаконними нормативно-правовими актами. Крім того, в умовах входження України до Європейського співтовариства важливими є аналіз та врахування міжнародних правових актів.

Одночасно з визначенням сукупності нормативно-правових актів, пов'язаних з обраною проблематикою, потрібно перевірити відповідність ідеї майбутнього нормативно-правового акту таким основним критеріям:

- відповідність Конституції України, актам Президента України, законам України і актам вищої юридичної сили по відношенню до нормативного акта;

¹ Правила проектування нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.univer.km.ua/sub_fac/s_107.doc.

- відповідність міжнародним договорам України;
- відповідність вимогам уніфікації законодавства, що здійснюється в рамках інтеграційних процесів держави Україна;
- сумісність із законодавством України¹.

Після визначення меж правового регулювання та аналізу чинного законодавства, що має відношення до питання, яке необхідно врегулювати, необхідно визначити, яким чином його можна регламентувати. Для цього необхідно встановити, чи можливо закріпити необхідні правові норми в підзаконному нормативно-правовому акті, у тому числі в правовому акті Національної поліції України. На даному етапі необхідно також встановити, чи для врегулювання певного питання необхідно приймати новий правовий акт, чи можна внести зміни до вже чинного.

При цьому, потребують вирішення такі питання:

- основна ідея, мета і предмет правового регулювання;
- місце майбутнього нормативно-правового акта в системі чинного законодавства;
- загальна характеристика та оцінка стану правового регулювання відповідних суспільних відносин з доданим аналізом чинних у цій сфері законів та інших нормативно-правових актів;
- соціально-економічні, політичні, юридичні та інші наслідки реалізації майбутнього нормативно-правового акта².

Тобто перш ніж приступити до безпосереднього складання тексту проекту нормативно-правового акта, необхідно визначити його цілі та завдання, звязки з іншими нормативно-правовими актами, прогалані в законодавстві, які необхідно заповнити, та колізії, які необхідно усунути.

Після визначення всіх перерахованих аспектів приступають до безпосередньої розробки проекту нормативно-правового акта. Дана стадія складається з двох основних підстадій:

¹ Правила проектування нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.univer.km.ua/sub_fac/s_107.doc.

² Там само.

– розробка концепції нормативно-правового акта. Вибір принципового засобу врегулювання винайдені проблеми та обґрунтування даного вибору;

– розробка тексту проекту нормативно-правового акта¹.

Перша підстадія є свого роду підготовчою та полягає у виробленні можливих шляхів правового врегулювання проблемних питань. При цьому, воно може стосуватися як вузького кола питань, так і широкого. На даному етапі важливо визначити вид нормативно-правового акта, коло суб'єктів, на яких поширюється його дія, сферу суспільних відносин, що підлягають врегулюванню. Також важливо встановити коло основних аспектів, які мають бути нормативно закріплені, та терміни дії правового акта.

Після визначення всіх вищезазначених питань можна приступати до безпосереднього складання тексту проекту нормативно-правового акта. Існує декілька загальноновизнаних правил законодавчої техніки, яких необхідно дотримуватися при розробці нормативно-правових актів. До них належать:

1) правила, що регулюють зовнішнє оформлення нормативно-правового акта:

- кожний правовий акт має містити необхідні реквізити, які б відбивали його юридичну силу, предмет регулювання, сферу дії та надавали йому офіційності;

- кожний правовий акт повинен мати основні реквізити, зокрема, такі як найменування виду акта, заголовок до тексту документа, дата і місце його складання, підпис посадової особи;

2) правила, що регулюють структуру та зміст правового акта:

- логічна послідовність викладу правової інформації, яка досягається за допомогою дотримання вимог, згідно з якими формулювання нормативних приписів має бути точним, чітким і стислим;

- внутрішня єдність і взаємозв'язок юридичного матеріалу;

¹ Там само.

- відсутність суперечностей і прогалин у правовому акті;
 - поєднання лаконічності тексту акта з необхідною повнотою, поєднання конкретності з абстрактністю вираження певних правових приписів;
 - поділ тексту правового акта на частини:
 - вступну,
 - констатуючу,
 - описово-мотивувальну,
 - резолютивну чи завершальну;
 - всі визначення бажано розмістити в одному місці, причому їх слід подавати перед тим, як вони вперше вживаються (значення будь-якого терміну в нормативно-правовому акті повинне бути очевидне з першого ж випадку, коли термін використовується);
 - загальні правила розміщуються перед винятками з них;
 - положення універсального або загального користування розміщуються перед тими, що стосуються тільки окремих або певних випадків (загальні правові норми передують спеціальним);
 - положення про утворення органів розміщуються перед тими положеннями, які регулюють діяльність цих органів (компетенція викладається після визначення організаційно-правової форми органу);
 - норми матеріального права (права, обов'язки, привілеї тощо) розміщуються перед процедурними положеннями (механізмами реалізації матеріальних норм);
 - положення, на які часто посилаються, повинні бути перед тими, які використовуватимуться не постійно;
 - постійні положення розміщуються перед тими, які діятимуть тимчасово (наприклад, протягом перехідного періоду);
 - пов'язані між собою положення повинні бути згруповані в одному місці проекту, а окремі групи взаємопов'язаних положень мають утворювати окремі частини проекту (принцип поділу на статті, глави, частини і т.д.);
- 3) правила, що регулюють виклад норм права, тобто мова правових актів:

- текст правового акта слід викладати українською мовою;
- текст правового акта має викладатися з дотриманням офіційно-ділового стилю української літературної мови;
- ясність, чіткість, простота, доступність мови викладу правового акта;
- стислість викладу правових норм;
- зрозумілість і простота розуміння термінів і понять;
- відсутність багатозначних, незрозумілих термінів і терміносполучень, що ускладнюють правильне розуміння правових понять, які ними позначаються;
- не допускається вживання іншомовних слів за наявності рівнозначних українських слів і термінів;
- слід відмовитися від словесних штампів, канцеляризмів, застарілих зворотів;
- не допускається вживання діалектної, ненормативної лексики, слів у переносному значенні, експресивних форм розмовної лексики¹.

Керівники відповідних органів та підрозділів Національної поліції України, де розробляються проекти правових актів, повинні слідкувати за дотриманням вказаних правих та, у випадку виявлення недоліків, вживати заходи щодо їх усунення.

Нормативно-правовий, акт як офіційний документ, має свою структуру, яка залежить від кола питань, які необхідно врегулювати, кола суб'єктів, на які поширюється його дія, та інших аспектів. У той же час науковцями розроблена загальна структура нормативно-правового акта, але вчені виділяють різну кількість та зміст її основних елементів.

Нормативний акт може містити такі реквізити:

- 1) повну назву суб'єкта нормотворення (Національна поліція України);

¹ Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування : посібник / А. В. Красницька. — К. : Парламентське видавництво, 2006. — С. 102; Ткачук А. Ф. Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів / А. Ф. Ткачук. — К. : Інститут громадянського суспільства, 2004. — С. 54.

- 2) вказівку на вид документа (наказ, доручення тощо);
- 3) дата та місце прийняття нормативного акта;
- 4) реєстраційний номер акта;
- 5) посада, спеціальне звання, прізвище та ініціали посадової особи, яка підписала нормативний акт.

Дані реквізити стосуються технічного оформлення та визначають походження документа. Вони визначають чинність правового акта.

Крім того, нормативно-правовий акт може містити такі структурні складові:

- 1) назву;
- 2) преамбулу (якщо цього вимагає зміст нормативного акта);
- 3) розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти, абзаци (залежно від виду нормативного акта);
- 4) прикінцеві положення (у разі необхідності);
- 5) перехідні положення (у разі необхідності);
- 6) додатки (якщо вони є)¹.

З указаних точок зору впливає, що структурними елементами нормативно-правового акта є:

- 1) вид документа, його назва;
- 2) основна частина (розділи, глави, статті тощо);
- 3) прикінцеві та перехідні положення;
- 4) додатки;
- 5) відомості про особу, яка підписала, та дату підписання.

Структура нормативно-правового акта залежить від його змісту та може варіюватися в залежності від виду та кола питань, що ним охоплюються. Варто зазначити, що на сьогоднішній день законодавством чітко не визначено перелік нормативно-правових актів, які можуть прийматися Національною поліцією України. Закон України «Про Національну поліцію» визначає лише накази. Однак, на практиці зустрічаються такі правові акти як інструкції, директиви, вказівки, статuti, положення, правила. Вони

¹ Правила проектування нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.univer.km.ua/sub_fac/s_107.doc.

можуть бути як окремими актами, так і затверджуватися відповідними наказами, що на сьогоднішній день набуло більшого поширення. Враховуючи вищевикладене, доцільно внести зміни до законодавства в частині визначення видів нормативно-правових актів, що видаються органами Національної поліції України. При цьому, з метою систематизації законодавства варто закріпити положення про те, що всі нормативно-правові акти затверджуються наказами.

3. Розгляд та прийняття правового акта. Дана стадія нормотворчого процесу полягає в обговоренні та затвердженні правового акта уповноваженим на те суб'єктом.

Розгляд правового акта включає в себе погодження його змісту з іншими зацікавленими особами, перевірку відповідності проекту правового акта нормам чинного законодавства та відсутність дублювань, виявлення прогалин та визначення шляхів їх усунення. Прийняття правового акта передбачає його видання у встановленій формі та затвердження (підписання) уповноваженими на те суб'єктами.

Погодження проекту дає можливість врахувати думки інших служб і підрозділів, діяльність яких пов'язана з вирішенням питань суміжних або аналогічних тим, які викладені в проекті. В результаті погодження досягається необхідна одноманітність у регулюванні аналогічних питань, встановлюються чіткі межі регулювання і попереджається «втручання» в компетенцію суміжних підрозділів. І хоча інколи погодження уповільнює, а подекуди ускладнює роботу над проектом, воно необхідне для попередження помилок в майбутньому нормативно-правовому акті¹.

Погодження нормативно-правового акта органів Національної поліції може бути внутрішнім та зовнішнім. Перше з них полягає в узгодженні змісту документу з іншими органами та підрозділами поліції, які або є його ви-

¹ Розин Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел : учебное пособие / Л. М. Розин. — М. : Академия МВД СССР, 1974. — С. 108.

конавцями, або він впливає на їх права чи законні інтереси. Зазвичай це правові акти комплексного характеру, які розробляються спеціально утвореними групами, до складу яких входять представники різних підрозділів. Такі нормативно-правові акти мають бути погоджені з керівниками всіх підрозділів поліції, яких вони стосуються. Таке погодження може здійснюватись шляхом проведення обговорення чи наради, а також шляхом його вивчення та підписання уповноваженими посадовими особами. Погодження проекту нормативного акта відбувається в наступній послідовності:

- 1) керівник структурного підрозділу, який розробив нормативний акт;
- 2) керівники структурних підрозділів, до компетенції яких належать питання, що регламентуються нормативним актом;
- 3) керівник управління юридичного забезпечення;
- 4) літредактор;
- 5) заступники та (або) перший заступник Міністра (Голови)¹.

При цьому, керівник підрозділу може висловити зауваження до змісту документа та запропонувати зміни до нього.

У випадку, коли нормативно-правовий акт стосується діяльності не лише Національної поліції України, а й інших правоохоронних органів чи органів державної влади, він має бути погоджений з керівниками відповідних органів.

Проект нормативного акта підлягає погодженню в обов'язковому порядку з міністерствами чи (та) іншими центральними органами виконавчої влади у випадках, якщо:

- необхідно виконати вимоги законодавчих чи інших нормативно-правових актів України;
- є пряме доручення вищого органу (посадовця) про таке погодження;

¹ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 № 649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/788950>.

- органи виконавчої влади брали участь у розробленні проекту нормативного акта як співвиконавці;
- у проекті нормативного акта врегульовуються питання, що належать до компетенції інших органів виконавчої влади¹.

Проекти нормативно-правових актів, які впливають на права, свободи та законні інтереси громадян, підлягають громадському обговоренню, що полягає в їх висвітленні на офіційному сайті Національної поліції України та визначенні часу для висловлення зауважень до його змісту. Такі зауваження мають бути обговорені у відповідному органі чи підрозділі та при позитивному розгляді мають наслідком внесення змін до правового акта.

Крім погодження із зацікавленими особами, всі проекти нормативно-правових актів підлягають правовій експертизі, що має на меті встановлення їх відповідності Конституції та законам України, виявлення колізій чи прогалин, перевірку компетентності суб'єктів на їх видання та вирішення інших питань правомірності прийняття. Зауваження, зроблені експертами, мають бути обов'язково враховані в нормативно-правовому акті.

Після врахування всіх побажань та зауважень, погодження з керівниками відповідних органів та підрозділів поліції чи керівниками інших органів державної влади нормативно-правовий акт разом із пояснювальною запискою надсилається на затвердження Голові Національної поліції України. У записці має бути зазначено суб'єкта, який підготував правовий акт, з ким його погодили, обґрунтування необхідності прийняття, зауваження, що надходили в процесі розробки та погодження, і шляхи їх вирішення.

4. Реєстрація правового акта. Нормативно-правові акти, що видаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, відділами, управліннями, іншими службами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також центральними і

¹ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 № 649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/788950>.

місцевими органами господарського управління і контролю¹, підлягають державній реєстрації. Тобто нормативно-правові акти, видані Національною поліцією України як центральним органом виконавчої влади, після їх складання та затвердження мають бути обов'язково зареєстровані.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію суб'єктами нормотворення протягом п'яти робочих днів після його прийняття у трьох примірниках: оригінал та дві завірені в установленому законодавством порядку копії, а також затверджені ним правила, положення, інструкції тощо і додатки до них². Разом з правовим актом подається супровідний лист, в якому зазначається, хто подає документ, вид та назва документу, відомості про уповноваженого представника органу державної влади, який розробив указаний нормативний акт.

Разом з нормативно-правовим актом до органу державної реєстрації подаються:

а) обґрунтування підстав для видання нормативно-правового акта чи окремих його норм;

б) відомості про чинні акти з цього питання, інформація про строки приведення їх у відповідність з нормативно-правовим актом, поданим на державну реєстрацію, а також про акти, що втрачають чинність у зв'язку з прийняттям цього акта;

Відомості про чинні акти з правового регулювання відповідних відносин бажано зазначати в пояснювальній записці до нормативно-правового акта;

б-1) копія нормативно-правового акта, до якого вносяться зміни або який визнається таким, що втратив чинність, у контрольному стані та порівняльна таблиця;

¹ Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : Рекомендації Мін'юсту України від 27.03.1998 № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98>.

² Методичні рекомендації щодо порядку підготовки нормативно-правових актів для подання їх на державну реєстрацію до районних управлінь юстиції // Головне управління юстиції у м. Києві. — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: justicekyiv.gov.ua/1354285672.doc.

в) відомості про офіційне погодження акта із зацікавленими органами, незалежно від того, чи є таке погодження обов'язковим згідно із законодавством (оригінал, який після прийняття рішення щодо державної реєстрації повертається суб'єкту нормотворення, та дві копії);

г) оригінал та дві копії рішення Мінекономрозвитку про погодження проекту регуляторного акта чи завірена копія рішення апеляційної регуляторної комісії про задоволення скарги головного розробника проекту регуляторного акта щодо відмови у погодженні проекту регуляторного акта (для регуляторних актів);

д) висновок Головного управління юстиції у м. Києві щодо відповідності нормативно-правового акта положенням Конвенції та практиці Європейського суду з прав людини¹.

При поданні нормативно-правового акта на державну реєстрацію можуть заслуховуватися пояснення посадової особи, уповноваженої на представництво інтересів суб'єкта владних повноважень при реєстрації правового акта.

Державна реєстрація нормативно-правового акта проводиться протягом 10, а якщо акт має великий обсяг — 15 робочих днів з дня, наступного після надходження його до реєструючого органу². Вона полягає в проведенні правової експертизи нормативно-правового акта, яка здійснюється фахівцями Міністерства юстиції України, а в окремих випадках — із залученням науковців, фахівців інших міністерств, центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій.

За результатами експертизи правового акта його може бути направлено на доопрацювання. При цьому, посадова особа, яка приймала відповідне рішення, вказує, в які

¹ Методичні рекомендації щодо порядку підготовки нормативно-правових актів для подання їх на державну реєстрацію до районних управлінь юстиції / Головне управління юстиції у м. Києві. — 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: justice.gov.ua/1354285672.doc.

² Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : Рекомендації Мін'юсту України від 27.03.1998 № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98>.

строки мають бути усунені виявлені недоліки. Після виправлення встановлених недоліків нормативно-правовий акт знов подається на державну реєстрацію, але уповноважена посадова особа повинна вказати, що він подається після доопрацювання¹.

Внаслідок проведеної правової експертизи у державній реєстрації може бути відмовлено, якщо нормативно-правовий акт:

- а) не відповідає Конституції України;
- б) видано з порушенням чинного законодавства, зокрема, акт: порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ, організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки;
- в) виходить за межі компетенції органу, що його видав:
- г) не відповідає вимогам законодавства про мови;
- д) суперечить установленому порядку ведення діловодства;
- е) не узгоджено із зацікавленими органами, якщо таке узгодження відповідно до чинного законодавства є обов'язковим;
- є) викладено з порушенням правил правопису;
- ж) не узгоджується з дорученням, даним органу, що видав акт².

Якщо ж нормативно-правовий акт відповідає всім встановленим вимогам, то уповноважена здійснювати реєстрацію посадова особа складає висновок, проставляє на оригіналі та копіях правового акта дату реєстрації та номер за державним реєстром і заносить дані про нього до вказаного реєстру. Оригінал досліджуваного нормативного акта

¹ 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 // Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки». — 2016. — Випуск 2. — Том 2. — С. 58-62.

² Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів: Рекомендації Мініюсту України від 27.03.1998 № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98>.

повертається через уповноважену особу органу, який його прийняв, для подальшого використання в роботі.

5. Офіційне опублікування правового акта та звернення його до виконання. За загальним правилом, усі особи мають право ознайомлюватися з нормативно-правовими актами, прийнятими органами державної влади, крім тих, які містять інформацію з обмеженим доступом. Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», доступ до інформації забезпечується шляхом:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
- на єдиному державному веб-порталі відкритих даних;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію¹.

Після державної реєстрації нормативно-правовий акт підлягає офіційному оприлюдненню, а у випадку, коли він має загальноуправлінський характер, — офіційному опублікуванню (за наявності офіційного друкованого видання). Індивідуальні правові акти мають бути оголошені особам, яких вони стосуються або права чи законні інтереси яких вони можуть зачіпати. Нормативно-правові акти загально-регулятивного характеру, тобто ті, які спрямовані на врегулювання широкого кола суспільних відносин або зачіпають права багатьох людей, публікуються в офіційних друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади. У випадку відсутності таких друкованих джерел вони оприлюднюються на офіційних сайтах. При цьому, необхідно зазначити, що таке висвітлення не буде офіційним опублікуванням та має лише інформативний характер. Усі підзаконні нормативно-правові акти доводяться до відома керівників підрозділів, які є їх виконавцями, про що робиться відповідна відмітка. При виданні

¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

відповідного правового акта призначаються посадові особи, відповідальні за їх виконання, а також ті, які здійснюють контроль за їх належним виконанням. Зазвичай в самому нормативно-правовому акті передбачаються конкретні результати його реалізації або де вони мають бути оприлюднені чи обговорені.

Індивідуальні правові акти оголошуються особам, яких вони стосуються, а також тим особам, які причетні до їх реалізації. Такі акти в більшості випадків вимагають негайного виконання, що має свої правові наслідки.

Звернення правових актів до виконання полягає у визначенні кола суб'єктів, які будуть його виконувати, системи заходів, необхідних для його реалізації, засобів та строків виконання. Підзаконні нормативно-правові акти можуть бути як безстрокові, так і мати обмежені строки дії, що визначаються конкретними датами або вказівками на певні події. Вони можуть стосуватися визначеного або невизначеного кола осіб. Загальнорегуляторні правові акти зазвичай супроводжуються складанням відповідних планів дій щодо їх виконання.

На стадії виконання підзаконного нормативно-правового акта має значення визначення часу набрання ним чинності. Саме з цього моменту вони підлягають обов'язковому виконанню суб'єктами, яких вони стосуються. Статтею 3 Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 року № 493/92 та пунктами 5.4–5.6. Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5, визначено, що нормативно-правові акти міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян або такі, що мають міжвідомчий характер, набувають чинності через десять днів після їх державної реєстрації, здійснюваної Міністерством юстиції України або обласними і привієняними до них управліннями юстиції, якщо в них не встанов-

лений більш пізній строк набрання чинності. Нормативно-правові акти, які занесені до Державного реєстру та які визначають права та обов'язки громадян, – не раніше дня доведення до відома населення¹. В окремих випадках є необхідність надання певного строку для проведення підготовчої роботи для застосування нового нормативно-правового акта. Тому у відповідних пунктах розпорядчих документів можуть застосовуватися такі формулювання: «набирає чинності через (кількість днів) після опублікування в «Офіційному віснику України», «набирає чинності з (число, місяць, рік)». У разі неодночасного набрання чинності окремими положеннями нормативно-правового акта про це зазначається в розпорядчому документі. Окремі структурні одиниці нормативно-правового акта не можуть набирати чинності раніше набрання чинності розпорядчим документом, яким він затверджений².

Огляд чинного законодавства щодо встановлення часу набрання чинності нормативно-правовими актами органів виконавчої влади надає можливість встановити, що такі акти в залежності від органу видання та виду акта набирають чинність: з дня офіційного оприлюднення; з дати, визначеної в самому нормативно-правовому документі; з моменту прийняття; з моменту державної реєстрації в органах юстиції (якщо вони підлягають державній реєстрації). Варто зазначити, що деякі акти набувають чинності з моменту доведення їх до відома виконавців та не підлягають опублікуванню взагалі, але це стосується документів,

¹ Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/493/92>.

² Офіційне оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовими актами : методичні рекомендації / Головне управління юстиції в Одеській області. — Одеса, 2012. — 10 с [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://just.odessa.gov.ua/files/com_filemanager/users/149/documents/Ofitsiyne_oprilyudneniya_ta_nabrannya_chinnosti_normativno-pravovimi_aktami.doc.

які мають обмежений доступ та не стосуються прав та свобод громадян¹.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що підготовка та прийняття правових актів Національною поліцією є одними з основних процедур у виконавчо-розпорядчій діяльності даного органу державної влади. Розробка та реалізація правових актів покликані забезпечити належне виконання чинного законодавства в діяльності поліції, визначити особливості реалізації правових норм та покращити ефективність правоохоронної діяльності. Саме від належного здійснення даної процедури, дотримання всіх правил та методик залежать точність та якість виконання завдань працівниками поліції. У той же час варто зазначити, що на сьогоднішній день процедура підготовки та прийняття правових актів Національної поліції України чітко не регламентована чинним законодавством. На практиці використовується Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України, затверджена Наказом МВС України від 27.07.2012 р. № 649, яка визначає систему організації і порядок підготовки проектів нормативно-правових актів у Міністерстві внутрішніх справ України. Враховуючи те, що Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, що має свою відокремлену структуру, на сьогоднішній день нагальним є питання щодо прийняття правового акта, який би регулював порядок підготовки та прийняття правових актів у даному органі державної влади. У ньому необхідно закріпити положення, які б визначали повноваження посадових осіб щодо прийняття таких актів, види правових актів, що можуть видаватися Національною поліцією, стадії даної процедури, порядок планування, підготовки, погодження, обговорення, реєстрації та видання правових актів. При цьому, вказані положення мають закріплюватися з урахуванням усіх особливостей діяльності Національної поліції.

¹ Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман. — Х. : Оберіг, 2014. — С. 217.

4.2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ ПІДГОТОВКИ ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку¹. Як і будь-який орган державної влади, з метою ефективного виконання покладених на неї завдань поліція використовує в своїй діяльності різноманітні форми та методи управлінської діяльності, які у своїй сукупності покликані забезпечити належний стан публічного порядку та безпеки. Однією з найбільш важливих форм виконавчо-розпорядчої діяльності є видання правових актів. Саме вони є засобом доведення до відома виконавців владних приписів, спрямованих на забезпечення виконання завдань поліції.

Підставами для прийняття розпорядчих документів є:

- Конституція і закони України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- провадження виконавчої і розпорядчої діяльності з метою виконання органом, що видає нормативний акт, покладених на нього завдань і функцій².

Таким чином, правові акти Національної поліції України можуть бути спрямовані на роз'яснення норм Конституції та законів України та порядку їх реалізації, а також можуть містити в собі вказівки її керівництва щодо реалізації завдань та функцій поліції. Правові акти в указаному органі державної влади мають право видавати керівник Національної поліції України та керівники окремих її підрозділів у межах наданих їм повноважень.

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.

² Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : Рекомендації Мін'юсту України від 27.03.1998 № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98>.

Правові акти Національної поліції можуть стосуватися як невизначеного кола осіб, так і індивідуально визначеної особи чи колективу. Їх дія може поширюватися як на всю територію України, так і на її окремі регіони. За часовими межами вони можуть діяти постійно, обмежуватись часовими рамками чи вказівкою на певну подію. Правовий акт діє до його скасування, закінчення терміну дії або до заміни новим.

На сьогоднішній день в законодавстві відсутній чіткий перелік правових актів, які можуть видаватися Національною поліцією України. Їх види зустрічаються в переліку повноважень керівника поліції, де зазначено, що він: підписує накази поліції; скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів поліції; у межах повноважень надає доручення, обов'язкові для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції; затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату поліції¹. Тобто в діяльності поліції використовуються накази, доручення та положення. Даний перелік не є вичерпним, оскільки на практиці зустрічаються й такі правові акти як вказівки, інструкції, статuti, рішення та ін.

Визначаючи систему правових актів Національної поліції України, варто звернутися до наукових розробок з даного питання. Так, А. О. Рибалкін при дослідженні нормотворчої діяльності системи органів Міністерства внутрішніх справ України відзначав, що нормативно-правовими актами органів внутрішніх справ є: 1) наказ (яким, на його думку, є нормативно-правовий акт, «що видається керівником органу державного управління (його структурного підрозділу), діючим на основі єдиноначальності, з метою вирішення основних та оперативних завдань, які стоять перед цим органом»; 2) інструкція (містить правові норми, систематизовані за відповідною сферою: із визначення службових прав та обов'язків; із встановлення порядку виконання актів вищих органів у порядку підлег-

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.

лості; із закріплення порядку «здійснення окремих видів діяльності»; 3) положення (під яким він пропонує розуміти «нормативно-правовий акт, який встановлює структуру і функції будь-якого органу або визначає порядок будь-якої діяльності»); 4) правила, якими встановлюється «порядок здійснення окремих видів діяльності»; 5) статут («звід правил, що визначають завдання, обов'язки, права та основні форми організації і діяльності окремих служб органів внутрішніх справ»); 6) настанова (зазвичай містить правила, якими обумовлюється технічна сторона організації і діяльності конкретної служби)¹.

Н. В. Александрова при дослідженні нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади дійшла висновку, що незважаючи на те, що законодавством передбачено лише один вид нормативно-правового акта, який ними може видаватися, – наказ, центральні органи виконавчої влади в Україні, незалежно від того, носять вони нормативний чи ненормативний характер, видають акти у різноманітних правових формах, таких як «інструкції, рішення, правила, розпорядження, постанови»².

Основним та найбільш поширеним правовим актом у діяльності Національної поліції є наказ. Саме в ньому закріплюються найбільш важливі правові норми підзаконного характеру та вирішуються основні напрямки діяльності поліції. Наказ – офіційний письмовий документ, нормативно-правовий акт міністерства, центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів, міністерств та інших республіканських органів Автономної Республіки Крим, видається на підставі і на виконання нормативно-правових актів вищого рівня, обов'язковий для виконання³.

¹ Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Рибалкін ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2005. — С. 11-12.

² Александрова Н. В. Нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади: деякі проблеми правового регулювання / Н. В. Александрова // Наукові записки. — К., 2009. — Т. 90: Юридичні науки. — С. 59–61.

³ Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман. — Х. : Оберіг, 2014. — С. 87

Тобто накази Національної поліції деталізують та роз'яснюють порядок реалізації законодавства у сфері правоохоронної діяльності.

Розпорядження — офіційний письмовий документ, нормативно-правовий акт, який видається головою місцевої державної адміністрації на виконання нормативно-правових актів вищої юридичної сили та обов'язковий для виконання на території місцевості відповідної державної адміністрації¹.

Наказами Національної поліції можуть затверджуватися інші відомчі правові акти, які зазвичай врегульовують діяльність поліції в певній сфері чи функціонування окремих підрозділів. Інструкція — «акт, що детально визначає зміст і методику правового регулювання у певній сфері суспільних відносин», порядок — «акт, що встановлює механізм реалізації прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, процедуру застосування нормативно-правового акта та умови провадження певної діяльності», правила — «акт, який конкретизує норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях законодавства і вирішує процедурні питання»². На сьогоднішній день вказані терміни не закріплені в жодному правовому акті, що ускладнює процес нормотворчої діяльності, оскільки іноді досить важко визначитись з природою правового акта. Проектом Закону України «Про нормативно-правові акти» при визначенні термінів та їх понять законодавець пропонує аналогічне розуміння таких термінів: регламент — «акт органу державної влади, органу місцевого самоврядування, що визначає порядок і процедуру діяльності відповідного органу та його структурних підрозділів»; статут, положення — «акт, що визначає статус, обсяг повноважень органів виконавчої влади, інших

¹ Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман. — Х. : Оберіг, 2014. — С. 88

² Про затвердження Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13>.

органів державної влади і органів місцевого самоврядування, крім випадків, коли ці терміни визначені законами по-іншому»¹.

О. В. Зайчук у сучасній правовій енциклопедії зазначає, що під інструкцією (від лат. *instruction* – введення, настанова) слід розуміти правовий акт, різновид нормативного акта, «яким визначаються правила, що регулюють організаційні, науково-технічні, технологічні, фінансові та інші спеціальні сторони діяльності установ, підприємств, окремих їх підрозділів і служб, а також посадових осіб або громадян». Додатково він зазначає, що вони належать до «категорії організаційних документів, що видаються міністерствами та установами». Під регламентом (від фр. *reglement*, лат. *regula* – правило) О. В. Зайчук розуміє «нормативно-процесуальний акт, що визначає порядок діяльності» установи, її структурних підрозділів, посадових осіб; під статутом – «локальний нормативний акт, яким визначаються правовий статус, найменування, місцезнаходження підприємства, установи, організації будь-якої форми власності (юридичної особи)...»². Звідси випливає, що правові акти покликані забезпечити реалізацію норм Конституції та законів України, а також виконання правоохоронної функції в нормативно визначених межах.

Ю. С. Шемшученко в юридичній енциклопедії зазначає, що положення – це «форма підзаконного нормативно-правового акта переважно організаційно-установчого або управлінського характеру. Є зведенням або зібранням правил у певній галузі державного, суспільного і господарського життя»; інструкція – це «юридичний підзаконний акт, що видається з метою роз'яснення і визначення порядку застосування законодавчого або іншого нормативно-правового акта. В Україні інструкції видаються, як правило, міністерствами, державними комітетами, іншими відомствами»; регламент – це «сукупність правил або

¹ Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 12.12.2012 р. № 0922 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

² Сучасна правова енциклопедія. 2-ге вид., переробл. і доповн. / за заг. ред. О. В. Зайчук та ін. — К. : Юрінком-Інтер, 2013. — С. 141, 290, 311.

нормативний акт, якими визначається порядок діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, організації чи установи»; правила — це «різновид підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються (затверджуються) в установленому порядку компетентними державними органами або посадовими особами з метою встановлення єдиного порядку організації здійснення певної діяльності чи окремих дій, єдиних вимог до поведінки учасників правовідносин у відповідній сфері. Характерною особливістю правил є регулювання ними обмеженого кола суспільних відносин, але з великим ступенем деталізації юридичних, організаційних, контрольних, технічних та інших приписів (вимог)»¹. Правові акти зазвичай є обмеженими. Це може проявлятися в часових межах, колі осіб, яких вони стосуються, території тощо. Вони покликані забезпечити ефективну роботу поліції, узгодженість дій поліцейських у напрямку досягнення мети правоохоронної діяльності.

Л. М. Горбунова також приділила увагу визначенню понять вторинних підзаконних нормативно-правових актів. Так, під статутом, положенням вона пропонує розуміти «звід правових норм, який визначає організацію та правовий статус окремих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій загальнодержавного підпорядкування, їх службовців та інших осіб у певних сферах економічної, соціальної культурної та іншої діяльності». Правила — «це нормативний акт, що конкретизує норми права більш загального характеру для того, щоб упорядкувати, типізувати дії суб'єктів правовідносин в окремих галузях державного управління», який в більшості своїй має процедурний характер. Інструкція — це «нормативний документ, яким визначається порядок застосування закону чи іншого нормативно-правового акта більшої юридичної сили і створюється механізм їх реалізації»².

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К. : Укр. Енцикл., 1998. — Т. 3. — 1999. — С. 132, 135, 141.

² Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 80–81.

Таким чином, в діяльності поліції можна виокремити два види правових актів: основні та ті, які потребують затвердження іншими розпорядчими документами. До першої групи відносяться накази та доручення. Вони є самостійними правовими документами, які тягнуть за собою настання правових наслідків. До другої групи відносяться положення, статuti, інструкції, правила тощо. Вказані правові акти затверджуються відповідними наказами, які вводять їх в дію та визначають правові засади чинності.

Процедура підготовки правового акта Національної поліції України є дуже важливим процесом, від якого залежать як результат його виконання, так і взагалі забезпечення законності та публічного порядку в державі.

Правові акти Національної поліції України мають розроблятися з дотриманням принципу законності, тобто або з метою виконання законів, або з метою їх роз'яснення чи визначення процедури реалізації. Головними принципами діяльності органів поліції у сфері забезпечення законності мають бути: а) непорушність основних прав і свобод особистості; б) визнання гідності і значущості людини і громадянина; в) неподільність і взаємозалежність усіх видів прав людини; г) забезпечення прав людини і громадянина як основний обов'язок працівників органів внутрішніх справ; д) утвердження у діяльності людей свободи слова, пересування, совісті, охорони особистого і сімейного життя як абсолютних і одвічних людських цінностей; е) обов'язковий судовий захист кожного порушеного права та сприяння у забезпеченні його реалізації; є) рівність суб'єктів перед законом у процесі розв'язання конфліктів; ж) визнання особистості, держави та її органів рівними суб'єктами у вирішенні спорів; з) забезпечення через демократичні процедури контролю з боку громадян та їх об'єднань за здійсненням органами поліції своїх повноважень із забезпечення прав людини і громадянина; и) відповідальність працівників поліції перед населенням за процес забезпечення прав людини; і) невтручання працівників поліції у

регулювання громадського життя людини поза межами, передбаченими нормативно-правовими актами, та ін.¹

Тобто будь-який нормативно-правовий акт, який розробляється Національною поліцією України, має відповідати Конституції та законам України та ґрунтуватися на закріплених у них принципах. Відхилення від указаних правових норм має наслідком визнання правового акта нечинним.

Крім законодавчо закріплених основоположних заasad, під час підготовки тексту проекту правового акта слід дотримуватися принципів локонічності та логіки викладення, належної якості викладення, правильності комплектування тощо. Мова актів повинна відповідати сучасним правописним нормам. Слід вживати слова (терміни) у значеннях, закріплених за ними словником².

Крім того, нормативні акти публічної адміністрації мають відповідати ряду формальних вимог, пов'язаних з:

- компетенцією;
- процедурою видання;
- формою;
- оприлюдненням нормативного акта³.

На сьогоднішній день процедура підготовки правових актів Національної поліції України чітко не врегульована жодним нормативно-правовим актом. При реалізації даної процедури керуються Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 27.07.2012 року № 649 «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України». У ньому визначено основні правові акти та порядок їх підготовки, реєстрації та видання.

В діяльності Національної поліції України можна виділити два види процедур підготовки правових актів. Пер-

¹ Теорія держави і права : навчальний посібник / А. Ю. Олійник та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 116.

² Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 № 870 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-п>.

³ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Мельник Р. С., Бевзенко В. М. / За заг. ред. Р. С. Мельника. — К. : Ваіте, 2014. — С. 257-258.

ший вид має місце при розробці правових актів у загальному порядку з проходженням всіх необхідних етапів. Враховуючи необхідність швидкого реагування на зміну законодавства або оперативної обстановки, досить часто виникає необхідність прийняття правових актів за спрощеною процедурою, без проходження ряду підготовчих стадій. За загальним правилом, процедура підготовки правових актів Національної поліції України включає такі стадії:

- 1) планування підготовки правових актів;
- 2) розробка проекту правового акта;
- 3) розгляд та прийняття правового акта;
- 4) звернення правового акта до виконання.

Планування нормотворчої діяльності – це діяльність структурних підрозділів МВС, спрямована на організацію нормотворчої діяльності протягом визначеного періоду, що здійснюється шляхом визначення конкретних видів нормативних актів, які передбачається прийняти, виконавців і строків їх підготовки¹.

Підставами для планування та підготовки правових актів Національної поліції є:

- норми законів України, ратифіковані в установленому порядку міжнародні нормативно-правові акти;
- постанови Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України;
- плани законопроектної роботи Кабінету Міністрів України;
- доручення Кабінету Міністрів України;
- рішення колегій МВС та Національної поліції, оперативних нарад при керівникові Національної поліції, першому заступникові чи заступниках керівника;
- доручення керівництва МВС та Національної поліції;

¹ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 року № 649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/788950>.

- плани роботи МВС України та Національної поліції;
- пропозиції інших органів державної влади про необхідність розроблення спільних з Національною поліцією правових актів.

Тобто підставами для видання правового акта можуть бути інший правовий акт, рішення керівництва вищих органів державної влади, Міністра внутрішніх справ та Національної поліції України, планова робота, а також обставини, які виникли в державі чи суспільстві та зумовили потребу в певному нормативно-правовому акті.

Рішення про необхідність підготовки правового акта приймають керівник Національної поліції, його заступники або керівники відповідних підрозділів. Розробка проектів нормативно-правових актів покладається на спеціально призначеного працівника, до функціональних обов'язків якого входить виявлення прогалин та колізій у правовому регулюванні діяльності органів поліції, встановлення потреб у врегулюванні окремих питань правоохоронної діяльності, внутрішньоорганізаційних чи зовнішньоуправлінських питань, оновлення правового забезпечення певної сфери діяльності тощо. Саме вказаний працівник повинен постійно аналізувати стан правового забезпечення діяльності поліції та пропонувати шляхи його покращення. Таке дослідження обов'язково має здійснюватися з урахування позитивного національного та міжнародного досвіду. Крім визначення необхідності в розробці правового акта, вказаний працівник забезпечує взаємодію підрозділів поліції, а в окремих випадках і підрозділів інших правоохоронних органів, з метою підготовки якісного, повного та обґрунтованого правового акта.

Як правило, з метою забезпечення якісної підготовки актів НПУ з найбільш важливих питань, утворюється робочі групи. Вони можуть складатися лише з працівників поліції або з працівників поліції та представників інших суб'єктів владних повноважень. До складу таких груп зазвичай включають найбільш досвідчених працівників, які мають значний стаж роботи та напрацювання у відповідній сфері.

При визначенні відповідальних за підготовку правового акта осіб встановлюється строк, протягом якого вони повинні виконати роботу. Строк підготовки проекту нормативного акта на виконання Конституції, ратифікованих Верховною Радою України міжнародних нормативно-правових актів і зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів, законів України, актів Президента України чи Кабінету Міністрів України, як правило, не повинен перевищувати один місяць, якщо інше не встановлене вказаними вище актами чи дорученнями¹. В інших випадках правові акти розробляються по можливості у найкоротший строк.

Розробленню проекту нормативного акта передують вивчення відомостей, які містяться в:

- міжнародних договорах України;
- законодавчих та інших нормативно-правових актах України;
- рішеннях про розмежування повноважень між міністерствами або іншими центральними органами виконавчої влади;
- ухвалених судових рішеннях;
- приписах та поданнях прокуратур;
- раніше виданих нормативних актах МВС;
- рішеннях колегії МВС чи оперативних нарад при міністрі, першому заступникові та заступниках міністра;
- доповідях і виступах керівництва міністерства, керівників структурних підрозділів МВС;
- ініціативних пропозиціях начальників головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях, керівників науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів МВС, підприємств та установ забезпечення, управлінь територіального командування внутрішніх військ МВС;
- актах інспекторських і контрольних перевірок територіальних органів та підрозділів внутрішніх справ;

¹ Там само.

- довідках про результати виїздів працівників і військовослужбовців у службові відрядження;
- висновках службових розслідувань;
- матеріалах щодо узагальнення практики застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів України, міжвідомчих і відомчих нормативних актів у практичній діяльності структурних підрозділів МВС;
- науковій літературі та матеріалах періодичних друкованих видань;
- даних соціологічних досліджень;
- офіційних статистичних даних;
- інших документах та матеріалах, що характеризують стан організації і діяльності структурних підрозділів МВС¹.

Виділяють такі стадії проектування нормативно-правового акта:

1) вибір правової сфери, яку потрібно унормувати або де змінити правове регулювання;

2) ознайомлення з чинними нормативно-правовими актами, що регулюють визначену сферу суспільних відносин;

3) визначення та обґрунтування необхідності і можливості унормувати визначену сферу суспільних відносин (можливість регулювання);

4) вибір форми правового регулювання. Визначення адекватності врегулювання даної сфери суспільних відносин обраним чином (у формі змін до закону, постанови уряду, наказу міністерства тощо);

5) розробка нормативно-правового акта:

- розробка концепції нормативно-правового акта. Вибір принципового засобу врегулювання винайденої проблеми;

- розробка тексту проекту нормативно-правового акта:
 - визначення структури нормативно-правового акту (користуючись загальними правилами законодавчої техніки);
 - підбір та узгодження юридичної термінології;

¹ Там само.

- написання тексту проекту нормативно-правового акта;
- підготовка змін до інших нормативно-правових актів, змінити які потрібно у зв'язку з введенням в дію нового акта;
- підготовка переліку нормативно-правових актів про визнання їх такими, що втратили чинність;
 - визначення правових та соціальних наслідків вступу в дію нормативно-правового акта;
- 6) розробка супровідних документів:
 - розробка пояснювальної записки;
 - складення порівняльної таблиці;
 - складення супровідного листа;
- 7) перевірка законопроекту викладачем;
- 8) доопрацювання проекту акта з врахуванням висловлених зауважень¹.

Підставами для розробки правових актів у Національній поліції є наявність певних проблем правового регулювання в окремій сфері, виявлення прогалин чи колізій у відомчих нормативно-правових актах. Такі підстави можуть бути встановлені керівництвом або компетентними працівниками поліції під час виконання ними своїх завдань. Проблеми правового регулювання можуть бути виявлені як при вивченні нормативних документів, так і при безпосередньому виконанні завдань у сфері правоохоронної діяльності.

При визначенні сфери, що потребує правового врегулювання, необхідно перш за все проаналізувати норми Конституції України, міжнародних правових актів, ратифікованих Верховною Радою України, та законодавчих актів. Як планування підготовки правових актів, так і самі їх проекти мають відповідати чинному законодавству.

Підготовці нормативного акта з особливо важливих (концептуальних) питань службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, як правило, передусе розроблення проекту його концепції, який містить такі розділи:

¹ Правила проектування нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.univer.km.ua/sub_fac/s_107.doc.

- визначення предмета і мети нормативного акта;
- обґрунтування його основних положень;
- передбачувані наслідки застосування;
- прогнози соціологічних, кримінологічних та інших досліджень;
- фінансово-економічне обґрунтування;
- оцінка можливих правових альтернатив і методів правового регулювання у відповідній сфері;
- виявлення недоліків діючого предмета правового регулювання і визначення шляхів їх усунення за допомогою видання нового нормативного акта;
- визначення зацікавлених структурних підрозділів МВС з подальшим отриманням їх пропозицій¹.

Концепція може мати такі розділи:

- проблема – дається формулювання проблеми, яка має бути врегульована, окреслюються її масштаби та дається пояснення, чому це питання є актуальним та пріоритетним для вирішення;
- суттєві фактори – викладаються статистичні, аналітичні, інші дані, які мають бути прийняті до уваги нормотворчим органом під час прийняття запропонованого проекту;
- альтернативи – дається ґрунтовний виклад різних можливих варіантів вирішення питання, що розглядається, їх аналіз та порівняння за такими критеріями: прогнозована ефективність втілення запропонованого варіанту вирішення колізії чи прогалини; суттєві наслідки та ризик, пов'язані з втіленням відповідного варіанта, такі як фінансово-економічні (включаючи вартість запровадження нових положень), правові, соціальні, міжнародні тощо;
- узгодження – чітко визначаються будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях зацікавлених органів влади або фахівців, які виникли в ході консульта-

¹ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 року № 649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/788950>.

цій та узгодження запропонованого варіанта нормативно-правового акта;

- оптимальний варіант — визначається оптимальний варіант вирішення проблеми, дається перелік аргументів на його користь;

- впровадження — надається вичерпний перелік заходів, які мають бути здійснені для впровадження нового нормативно-правового акта (перелік нормативно-правових актів, які потрібно змінити; перелік адміністративних заходів щодо впровадження нових правових норм тощо)¹.

Проект концепції правового акта погоджується у керівника Національної поліції або у компетентної посадової особи. Вказані керівники можуть висловити свої зауваження та бачення щодо концепції розробки правового акта, які мають бути обов'язково враховані при створенні його проекту. Далі на основі концепції, з урахуванням усіх зауважень та пропозицій, відповідальні за підготовку правового акта особи переходять до розробки його проекту. Вони готують текст документа, який має відповідати законодавству, мати визначені структуру та містити обов'язкові для такого виду документів реквізити.

Текст правового акта має бути зрозумілим, не містити норм, що можуть двояко тлумачитись, а також чітко відповідати нормам Конституції та законів України. Крім того, він має розроблятися з урахуванням міжнародних нормативно-правових актів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а в окремих випадках і з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

У процесі роботи над проектом постанови проводиться аналіз положень Конституції і законів України, актів Президента України, які стосуються предмета його врегулювання, вивчаються акти Кабінету Міністрів України, що регулюють певні питання у відповідній сфері суспільних відносин, і практика їх застосування, наукова література, матеріали друкованих засобів масової інформації, а також

¹ Правила проектування нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.univer.km.ua/sub_fac/s_107.doc.

результати соціологічних та інших досліджень (у разі їх проведення)¹.

Окремі вимоги висуваються до структури правового акта. За загальним правилом, він має містити такі частини: 1) вид документа, його назва; 2) основна частина (розділи, глави, статті тощо); 3) прикінцеві та перехідні положення; 4) додатки; 5) відомості про особу, яка підписала, та дату підписання. Усі вказані частини взаємопов'язані одна з одною та в цілому утворюють цілісний документ, що тягне за собою настання юридичних наслідків для правовідносин, яких він стосується.

Основна увага при підготовці проекту правового акта в Національній поліції приділяється його тексту, тобто змістовному наповненню документа. Саме від того, наскільки він буде чітко та правильно складений, залежить і його подальше виконання.

Доцільно виділити наступні правила–вимоги мовно-стилістичного вираження змісту нормативних правових актів: 1) текст нормативного акта в цілому має відповідати орфографічним, лексичним, морфологічним, синтаксичним, стилістичним тощо нормам української мови; 2) при викладенні змісту нормативного правового акта слід забезпечувати властивості офіційно-ділового стилю: експресивну нейтральність, неупередженість, безособовість мови нормативних правових актів; 3) доступність, ясність, простота, точність, однозначність та стислість мови документа². Всі проекти правових актів розробляються в офіційно-діловому стилі. Їх зміст має бути однозначним та зрозумілим.

Основними правилами використання відповідних мовних засобів, дотримання яких дозволяє забезпечити офіційно-діловий стиль, ясність (точність, однозначність),

¹ Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 № 870 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-п>.

² Биля-Сабадаш І. О. Мовностилістичні правила вираження змісту нормативних правових актів / І. О. Биля-Сабадаш // Форум права. — 2009. — № 1. — С. 36–37 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/FP_index.htm_2009_1_8.pdf.

простоту та стислість мови нормативних правових актів, є наступні: 1) відповідність граматичної форми нормативно-му змісту; 2) відсутність перевантаження речення однорідними членами, які в силу їх кількості утрудняють сприйняття смислу нормативно-правового припису; фраз складної конструкції; численних придаткових речень; 3) вибір такого порядку слів в реченні, який найбільш адекватно передає необхідну правову інформацію та, якщо речення довге, спрощує його сприйняття; 4) уважне ставлення до вживаних сполучників; 5) для правильного сприйняття адресатом змісту нормативних актів важливе значення має пунктуація; 6) не можна допускати перенасичення нормативно-правового тексту багатозначними словами; при використанні багатозначних слів слід усувати їх багатозначність через відповідні конкретизацію, уточнення, прив'язку до смислу речення; 7) до основних вимог щодо використання синонімії відноситься: недопустимість використання квазисинонімів – слів або словосполучень, які не перебувають в так званому синонімічному спорідненні; недопустимість використання неточного відтінкового синоніму; недопустимість синонімічної надмірності (вживання синонімів повинно бути обумовлене необхідністю уточнення змісту або полегшення його сприйняття); 8) в аспекті забезпечення точності, компактності, чіткості нормативних правових актів особливого значення серед мовних засобів набувають терміни – точні словесні позначення понять; 9) в залежності від походження, активності використання та інших обставин слова поділяються на самостійні лексичні групи (архаїзми, іноземна лексика, просторіччя, професійна лексика тощо); 10) в нормативних правових актах широко використовуються фразеологічні звороти – найбільш стійкі сполучення слів, які відтворюються в нормативному правовому тексті як готові одиниці мови; 11) своєрідною одиницею мови нормативних правових актів є аббревіатури – скорочення, утворене з перших букв слів, що входять до словосполучення¹.

¹ Биля-Сабадаш І. О. Вказана праця. — С. 38–41.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що підготовка правових актів у Національній поліції має здійснюватись із дотриманням наступних 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 інших акт;

- 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.

На сьогоднішній день процедура підготовки правових актів Національної поліції України не регламентована жодним нормативно-правовим актом. На практиці при реалі-

зації своїх повноважень керівники органів поліції керуються нормами законодавства, а основоположну роль має Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України, затверджена Наказом МВС України від 27.07.2012 року № 649. Даний нормативно-правовий акт визначає правові засади підготовки та прийняття правових актів у Міністерстві внутрішніх справ, їх види, повноваження посадових осіб з реалізації вказаної процедури, порядок погодження та проведення експертизи та видання правового акта. Варто зазначити, що Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який має свою специфіку роботи, відмінну від Міністерства внутрішніх справ. Її правові акти мають ряд особливостей як у змісті, так і в порядку розробки та виконання. У зв'язку з цим, на сьогоднішній день є нагальна потреба в розробці нормативно-правового акта, який би детально регламентував порядок підготовки та прийняття правових актів органами поліції. Зокрема, потребують нормативного закріплення порядок планування нормотворчої діяльності, розробка концепції та проекту правового акта, його погодження з компетентними підрозділами. Варто закріпити загальні правила нормотворчої техніки. Така необхідність викликана тим, що саме від належної підготовки правового акта залежать його подальше видання та реалізація.

4.3. СПЕЦИФІКА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Прийняття правових актів Національної поліції України є дуже важливим та відповідальним етапом нормотворчої діяльності даного органу виконавчої влади. Саме від правильності реалізації всіх дій, пов'язаних з прийняттям правового акта, залежать набрання ним чинності та його подальше виконання. На даній стадії відбувається легалізація правового акта, тобто надання йому юридичної

сили та обов'язковості виконання всіма суб'єктами, яких він стосується.

Прийняття правових актів, як складова нормотворчого процесу в Національній поліції України, є досить складним процесом, що вимагає зосередженості та уваги з боку осіб, які реалізують дану процесуальну діяльність. Дана процедура має відповідати ряду вимог, дотримання яких впливає на чинність правового акта.

Перш за все, 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 нормативно-правові акти, правовий акт не може набрати законної сили. Що стосується досліджуваного суб'єкта, то Законом України «Про Національну поліцію» визначено, що керівник поліції: підписує накази поліції; скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів поліції; у межах повноважень надає доручення, обов'язкові для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції; затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату поліції¹; тощо. Цим же законом право видавати правові акти надано й керівникам територіальних органів поліції, але тільки в межах наданої їм компетенції та на відповідній території. Таким чином, правовий акт Національної поліції буде чинним тільки тоді, коли він буде прийнятий її керівником. На окремих територіях можуть діяти локальні правові акти, підписані чи затверджені відповідними територіальними керівниками.

Крім суб'єктної ознаки, виділяють ще ряд ключових вимог, яким має відповідати кожен акт управління, а саме:

1) відповідність положенням Конституції, чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з їх ієрархією;

2) непорушність та необмежуваність встановлених і гарантованих чинним законодавством прав, свобод та за-

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.

конних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, підприємницьких та комерційних організацій;

3) використання під час видання акта управління лише тих найменувань, які передбачені чинним законодавством та правовим актом, що видається конкретним органом виконавчої влади;

4) суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та прийняття встановлених актів управління. До конкретних вимог з цієї частині можуть бути віднесені:

- дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках;

- узгодження проектів актів управління із зацікавленими сторонами;

- забезпечення принципу відкритості у правотворчому процесі, який полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проектів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативно-правових актів;

- наявність усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб, строків виконання тощо);

5) видання правового акта управління уповноваженим на це органом (посадовою особою) і в межах його компетенції¹.

З даних вимог випливає, що правові акти Національної поліції можуть бути прийняті лише уповноваженими на те законом суб'єктами та з дотриманням встановленої процедури. Такі акти мають відповідати Конституції та законам України і ні в якому разі не суперечити їм. Крім того, вони не можуть зменшувати або порушувати права свободи та законні інтереси громадян, закріплені в чинному законодавстві.

Процедура прийняття правових актів Національної поліції України полягає в їх погодженні та підписанні, державній реєстрації, оприлюдненні та зверненні до вико-

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/books/275/19960/13/#chapter>.

нання. Крім того, на даній стадії нормотворчого процесу може бути проведена експертиза правового акта.

Погодження правового акта Національної поліції полягає в перевірці його змісту встановленим вимогам, а також в узгодженні його тексту з іншими правовими актами та встановленим принципам діяльності. Погодження може бути внутрішнім і зовнішнім. Перше з них полягає в тому, що проект правового акта погоджується з відповідальними за окремі напрямки нормотворчої діяльності посадовими особами поліції. Зовнішнє погодження застосовується в тому випадку, коли правовий акт розроблявся Національною поліцією спільно з іншими суб'єктами владних повноважень або коли він зачіпає інтереси таких суб'єктів.

Внутрішнє погодження проекту нормативного акта відбувається в наступній послідовності:

- керівник структурного підрозділу поліції, який зробив нормативний акт;
- керівники структурних підрозділів поліції, діяльність яких регламентується даним актом;
- керівник управління юридичного забезпечення;
- коректор;
- заступники керівника Національної поліції або певного територіального органу.

Проект нормативного акта підлягає обов'язковому погодженню із структурними підрозділами, а саме з тими:

- які вказані в резолюції керівництва щодо розроблення проекту нормативного акта або які були співвиконавцями відповідно до плану;
- представники яких брали участь у складі робочої групи в розробленні проекту нормативного акта;
- на які покладається виконання положень проекту нормативного акта;
- до компетенції яких належать питання, що регламентуються проектом нормативного акта¹.

¹ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 року № 649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/788950>.

У випадку необхідності проект правового акта має бути погоджений і з іншими правоохоронними органами чи іншими суб'єктами владних повноважень. Особливо це стосується тих документів, які ними спільно розроблялися або які вирішують питання про їх діяльність. Проект нормативного акта підлягає погодженню в обов'язковому порядку з міністерствами чи (та) іншими центральними органами виконавчої влади у випадках, якщо:

- необхідно виконати вимоги законодавчих чи інших нормативно-правових актів України;
- є пряме доручення вищого органу (посадовця) про таке погодження;
- органи виконавчої влади брали участь у розробленні проекту нормативного акта як співвиконавці;
- у проекті нормативного акта врегульовуються питання, що належать до компетенції інших органів виконавчої влади¹.

Погоджений проект правового акта повертається до структурного підрозділу поліції, який відповідав за його розробку.

Важливе значення в процесі погодження проекту правового акта Національної поліції України має проведення його правової експертизи. Її метою є перевірка проекту на відповідність Конституції та законам України, визначення якості та обґрунтованості його норм, своєчасності та ефективності його прийняття.

Правова експертиза проекту нормативного акта в УЮЗ здійснюється шляхом:

- визначення компетенції відповідних структурних підрозділів поліції (керівників) щодо видання нормативного акта;
- установлення правильності вибору виду нормативного акта;
- визначення відповідності проекту нормативного акта вимогам Конституції України, ратифікованим Верховною Радою України міжнародним нормативно-правовим актам і зобов'язанням України відповідно до міжнародних

¹ Там само.

договорів, *acquis communautaire* (опрацювання нормативного акта з метою встановлення його відповідності законодавству Європейського Союзу), законодавчим та іншим нормативно-правовим актам України, раніше виданим нормативним актам;

- перевірки відповідності проекту правилам нормопроектувальної техніки;
- прийняття рішення про державну реєстрацію цього акта з урахуванням вимог законодавства;
- підготовки висновку до проекту нормативного акта або його візування керівництвом управління юридичного забезпечення¹.

Правова експертиза визначає чинність правового акта, враховуючи його відповідність Конституції та законам України, міжнародним правовим актам, ратифікованим у нашій державі, компетенцію суб'єкта, який його приймає, та дотримання процедури підготовки та прийняття. Висновок про проведення такої експертизи направляється керівникові Національної поліції або відповідальній посадовій особі. У випадку встановлення недоліків правовий акт має бути доопрацьований з їх урахуванням.

Після проходження всіх етапів погодження правового акта він подається на підписання керівникові Національної поліції. Якщо він згодний з його змістом, то після підписання він повертається посадовій особі або в підрозділ, де він розроблявся. Далі він подається до підрозділу документального забезпечення для його реєстрації, розмноження та надсилання за належністю.

Правові акти, які зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, уста-

¹ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 року № 649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/788950>.

новлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації, а також ті, які мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт¹, підлягають обов'язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції України. На реєстрацію вони подаються не пізніше п'яти днів з дня їх прийняття. Готує їх на реєстрацію посадова особа, яка їх розробляла.

Разом з нормативно-правовим актом та супровідним листом до нього до Міністерства юстиції України подаються:

- пояснювальна записка за формою, наведеною у додатку 4 до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950;

- відомості про чинні нормативно-правові акти з питання, що належить до сфери правового регулювання прийнятого нормативно-правового акта, інформація про строки приведення їх у відповідність до нормативно-правового акта, поданого на державну реєстрацію, а також про нормативно-правові акти, що втрачають чинність у зв'язку з прийняттям цього акта;

- копія нормативно-правового акта, до якого вносяться зміни або який визнається таким, що втратив чинність, у контрольному стані та порівняльна таблиця;

- відомості про офіційне погодження нормативно-правового акта із зацікавленими органами незалежно від того, чи є таке погодження обов'язковим згідно із законодавством (оригінал, який після прийняття рішення щодо державної реєстрації повертається суб'єкту нормотворення, та дві копії);

¹ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України, Порядок, Форма типового документа від 12.04.2005 № 34/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/page>.

- оригінал та дві копії рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику про погодження проекту нормативно-правового акта;
- довідка щодо відповідності нормативно-правового акта *aquis communautaire*;
- висновок Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Міністерства юстиції України щодо відповідності нормативно-правового акта положенням Конвенції та практиці Європейського суду з прав людини;
- висновок про проведення антидискримінаційної експертизи за формою, встановленою постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 61 «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів», та завірена в установленому законодавством порядку його копія;
- інформаційно-аналітичні матеріали з публічного обговорення проектів нормативно-правових актів (у разі необхідності)¹.

При надходженні правового акта до міністерства чи управління юстиції відомості про нього заносяться до журналу обліку нормативно-правових актів, що надійшли на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України. Далі нормативно-правовий акт передається уповноваженим працівникам, які перевіряють його на відповідність Конституції та законам України. Термін такої перевірки не повинен перевищувати п'ятнадцяти робочих днів. У виняткових випадках він може бути продовжений ще на десять днів, про що обов'язково повідомляється уповноважена посадова особа Національної поліції.

Якщо в ході перевірки не буде виявлено недоліків правового акта, то приймається рішення про його реєстра-

¹ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України, Порядок, Форма типового документа від 12.04.2005 № 34/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/page>.

цію, що відображається у відповідному наказі Міністерства юстиції. У випадку встановлення невідповідності правового акта чинному законодавству його може бути повернено на доопрацювання або може бути відмовлено в його реєстрації.

Зареєстрований правовий акт Національної поліції України заноситься до Державного реєстру нормативно-правових актів. Він друкується в інформаційному бюлетні «Офіційний вісник України», який видається Міністерством юстиції України. Його оприлюднюють на офіційному сайті Національної поліції України та ознайомлюють з ним усіх суб'єктів, яких він стосується або права чи свободи яких він може зачіпати. Безпосередні виконавці правового акта ознайомлюються з ним під підпис, забезпечують його виконання та несуть відповідальність за його порушення.

Питання про оприлюднення правових актів територіальних управлінь поліції на сьогоднішній день законодавчо не врегульовано. На практиці вони або висвітлюються на сайтах управлінь, або, у виняткових випадках, можуть друкуватися в місцевих офіційних друківаних виданнях.

Досліджуючи процедуру прийняття правових актів Національної поліції України, варто проаналізувати таке питання як набрання чинності правовим актом. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади можуть набувати чинності: 1) з дня офіційного опублікування (універсальний термін набрання чинності, притаманний всім підзаконним нормативно-правовим актам органів виконавчої влади); 2) з моменту реєстрації в органах юстиції (спеціальний — притаманний лише нормативним розпорядженням місцевих державних адміністрацій); 3) з дати, встановленої в самому нормативно-правовому акті або в акті про його затвердження (індивідуальний — встановлений в кожному конкретному підзаконному нормативно-правовому акті)¹.

Таким чином, за загальним правилом, підзаконні нормативно-правові акти Національної поліції набирають

¹ Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман. — Х. : Оберіг, 2014. — С. 231.

чинності з дня їх офіційного опублікування. Однак, досить часто нормативно-правові акти самі дають вказівку на момент набрання ними чинності. Це може бути момент підписання, державної реєстрації, а також визначатися вказівкою на певну подію або дату.

Досліджуючи процедуру прийняття правових актів Національної поліції України, варто зазначити, що вона має певні особливості в залежності від виду правового акта. Так, порядок прийняття нормативно-правового акта, який зачіпає права та свободи широкого кола людей, а то й обмежує їх, суттєво відрізняється від поточних або індивідуальних правових актів. Мають свої особливості і процедури прийняття правових актів, якими затверджуються положення, статuti, інструкції тощо.

Процедура прийняття правових актів, які зачіпають права, свободи та законні інтереси великої кількості людей, є найбільш складною та включає в себе всі етапи обговорення, погодження та затвердження. В більшості випадків такі правові акти перед їх підписанням виносяться на громадське обговорення. Це може відбуватися шляхом проведення нарад, опитувань або через висвітлення на офіційному сайті Національної поліції. Громадяни, які вважають, що проект правового акта має недоліки, можуть висловити свої пропозиції щодо його удосконалення, які мають бути враховані при доопрацюванні нормативно-правового акта. Такі акти мають бути погоджені з іншими органами державної влади, якщо вони вирішують питання, пов'язані з їх роботою, або врегульовують виконання спільних завдань. Досліджувані правові акти обов'язково підлягають правовій експертизі та державній реєстрації у Міністерстві юстиції України чи його територіальних управліннях. Після реєстрації вони мають бути оприлюднені на офіційному сайті та в офіційному друкованому засобі масової інформації.

Деяко простішою є процедура прийняття так званих поточних правових актів або тих, які регулюють адміністративно-господарську діяльність Національної поліції України. Вона не вимагає такої кількості погоджень та ре-

естрації. Зазвичай такі правові акти в процесі їх прийняття проходять наступні етапи:

- погодження проекту правового акта зі службою юридичного забезпечення, відділом документального забезпечення, керівниками підрозділів, яких він стосується;
- підписання його керівником Національної поліції або її управління;
- внутрішня реєстрація;
- доведення до відома виконавців.

Як бачимо, правові акти, які регулюють адміністративно-господарську діяльність поліції та внутрішньоуправлінські процеси, не вимагають проведення правової експертизи та реєстрації в органах юстиції. У той же час, так само як і в попередньому випадку, дані правові акти можуть бути оскаржені у випадку встановлення їх невідповідності Конституції та законам України, а також внаслідок порушення процедури їх прийняття.

Окремої уваги заслуговує процедура прийняття індивідуальних нормативно-правових актів, які займають значну частину всього масиву правових актів Національної поліції України. Це ті акти, які відображають в основному внутрішньоуправлінську діяльність. Найбільш яскравими прикладами серед них є правові акти з кадрових питань. Саме вони зазвичай стосуються однієї особи або обмеженого певними ознаками кола осіб та спрямовані на вирішення чітко визначених питань.

Індивідуальним правовим актам притаманні такі ознаки:

- індивідуальний характер, оскільки в ньому вирішуються цілком конкретні питання та визначено конкретний адресат, який повинен дотримуватися вміщеного в акті припису або його стосується;
- має державно-владний характер для тих, кому адресований;
- завжди видається в односторонньому порядку;

– спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом¹.

Крім того, виділяють наступні ознаки індивідуальних актів:

1) суб'єктом прийняття індивідуальних адміністративних актів є публічна адміністрація, тобто органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені законом суб'єкти;

2) індивідуальні адміністративні акти є рішеннями публічної адміністрації, тобто містять волевиявлення уповноваженого суб'єкта;

3) індивідуальні адміністративні акти є односторонніми рішеннями публічної адміністрації, адресати таких актів мають право впливати на зміст рішення, але остаточне рішення завжди приймає публічна адміністрація;

4) індивідуальні адміністративні акти є владними рішеннями публічної адміністрації, що спричиняє юридичні наслідки для певних фізичних чи юридичних осіб. Документи, що складаються публічною адміністрацією в провадженні з прийняття індивідуального адміністративного акта, але не тягнуть юридичних наслідків (наприклад, акт перевірки чи протокол), не належать до індивідуальних адміністративних актів;

5) індивідуальні адміністративні акти визначають конкретні правовідносини та стосуються конкретних фізичних та юридичних осіб;

6) під індивідуальними адміністративними актами розуміємо лише акти зовнішньої дії, а внутрішньоадміністративні акти, які визначають правовідносини в межах системи органів публічної адміністрації, є окремою категорією;

7) індивідуальні адміністративні акти приймаються, як правило, у письмовій формі, однак, у передбачених законом випадках можуть прийматись також в усній чи конклюдентній формі;

¹ Гусаров С. М. Видання індивідуальних актів юрисдикційного провадження в органах внутрішніх справ / С. М. Гусаров [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/495-butyak/21465-2012-06-23-18-24-37.html>.

8) з огляду на недостатньо системний розвиток адміністративного законодавства, визначені законами назви індивідуального адміністративного акта є відмінними (розпорядження, дозвіл, ліцензія, рішення–повідомлення та ін.) залежно від суб'єкта прийняття або сфери правовідносин. Таким чином, індивідуальний адміністративний акт є узагальнюючим терміном, що охоплює різні назви актів;

9) індивідуальні адміністративні акти повинні прийматись у чіткій відповідності до встановленої законами процедури. Станом на сьогодні процедуру прийняття таких актів в Україні не систематизовано і певною мірою врегульовано лише в спеціальних та рамкових законодавчих, а також, на жаль, і в підзаконних актах¹.

Враховуючи вказані ознаки, індивідуальний правовий акт можна визначити як видане в установленому законом порядку державно-владне одностороннє рішення суб'єкта публічної адміністрації, що спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин.

Процедура прийняття індивідуальних правових актів відрізняється від загальної процедури видання правових актів. При цьому, можна виділити два її види в залежності від змісту акта, а саме:

- провадження щодо реалізації громадянами їх прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування;
- провадження з прийняття індивідуальних правових актів у сфері внутрішньоуправлінської діяльності суб'єкта владних повноважень.

У першому випадку процедура включає в себе такі етапи:

- подача громадянами відповідного звернення і прийняття його до розгляду уповноваженим суб'єктом;
- розгляд справи, аналіз та вибір для застосування відповідних правових норм;
- прийняття рішення;
- виконання рішення;

¹ Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А. М. Школик // Вісник Запорізького національного університету. — 2012. — № 1 (I). — С. 329–334.

– оскарження чи опротестування рішення¹.

У сфері внутрішньоуправлінської діяльності ініціатором прийняття індивідуального правового акта є компетентна посадова особа. Підставами для прийняття такого рішення можуть бути норми законодавства, події, що мали юридичні наслідки, або інші обставини, що обумовили необхідність прийняття такого акта. Провадження розпочинається з аналізу ситуації або норм законодавства. Далі обираються правові норми, на яких ґрунтуватиметься правовий акт, та приймається відповідне рішення, яке оформлюється у встановленому порядку. Прийняте рішення може бути оскаржене або опротестоване особою, якої воно стосується. Надходження скарг не зупиняє виконання рішення, яке має виконуватися негайно або у визначених індивідуальним правовим актом строках.

Прийняття індивідуального акта управління в одноособовому порядку проводиться шляхом його підписання відповідною посадовою особою. Можливий і колегіальний порядок прийняття індивідуального акта управління. Такий порядок передбачає обговорення акта, який приймається, та проведення голосування щодо його прийняття².

Таким чином, прийняття правових актів Національної поліції України обумовлене специфікою її роботи та відрізняється в залежності від виду правового акта. На сьогоднішній день в даному органі державної влади відсутній нормативно-правовий акт, який би регламентував дану процедуру, що негативно відображається на якості правових актів та порядку реалізації процедури їх прийняття. У такому акті необхідно закріпити порядок погодження, обговорення, реєстрації, видання правових актів та доведення їх до відома виконавців, виходячи з поділу правових актів на загальні та індивідуальні.

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/books/275/19960/13/#chapter>.

² Там само.

Розділ 5

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ

5.1. НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ВИДАННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ

Реалії суспільного життя останніх років в Україні переконливо засвідчили, що реформа органів внутрішніх справ України є не просто бажаною, а надзвичайно необхідною умовою для ефективного забезпечення суспільного порядку в країні. Тотальна недовіра населення до органів міліції змусила владу вдатися до докорінних змін у системі ОВС, які вилилися у створення нового центрального органу виконавчої влади – Національної поліції України. Проте, як показала практика, Держава не була готова до таких суттєвих реформ, це стосується як матеріального, так і законодавчого забезпечення.

Одним із важливих аспектів діяльності органів поліції є видання нормативно-правових актів, які мають суттєвий регламентуючий та організуючий вплив як на систему даного органу, так і на інші сторони суспільного життя. На жаль, доводиться констатувати, що законодавство, яке регулює засади діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів, не є досконалим, саме тому визначена в даному підрозділі проблематика є актуальною і потребує особливої уваги з боку дослідників. Як слушно зазначає Н. В. Рибалко: «Зараз гостро постає необхідність органічного поєднання у нормотворчому процесі таких складових як наявність виваженого політично та науково

продуманого рішення стосовно розроблення нормативно-правових актів, а також високого професійного рівня безпосередньо нормопроектувальника, який буде втілювати ці правові норми у практичну діяльність»¹.

Напрямам розвитку нормативних засад діяльності ризичних органів виконавчої влади щодо видання правових актів у своїх наукових дослідженнях приділяли увагу такі вчені як: Ю. Г. Арзамасов, В. Ф. Воробйов, Ф. Е. Колонтаєвський, С. В. Поленін, Л. М. Розін, Г. А. Туманов, А. П. Шергін, Ю. В. Градов, О. Л. Дзюбенко, Р. П. Дорохов, Н. С. Железняк, П. М. Рабінович та інші. Однак, питанням правових засад нормотворчої діяльності безпосередньо органів Національної поліції України окремої уваги не приділялося, що є цілком зрозумілим, враховуючи новизну даного органу влади. Саме тому розгляд недоліків та визначення шляхів вдосконалення нормативних засад даної форми діяльності поліції є дуже актуальним.

Одразу ж зауважимо, що під напрямками розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів ми в першу чергу будемо розуміти вдосконалення законодавства, що регулює зазначений вид діяльності даного органу влади. Як слушно зауважує О. М. Обушенко, удосконалення законодавства є передумовою його підвищення його ефективності². Подібної думки дотримується П. Д. Пилипенко, який вважає, що наука не повинна обмежуватись констатацією позитивного чи негативного результату дії правової норми, вміння знайти їй пояснення та визначити саме той зміст правової норми, який дає найбільший ефект, здійснює найбільш сприятливий вплив на економічні відносини, політичну об-

¹ Рибалко Н. В. Проблеми нормотворчої техніки в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Рибалко // Наукові конференції. — 2011. — Режим доступу: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/406>.

² Обушенко О. М. Особливості вирішення службово-трудоових спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Обушенко Олександр Миколайович; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — С. 150.

становку, психологію людей¹. Таким чином, під вдосконаленням законодавства, яким регулюється діяльність поліції щодо видання правових актів, слід розуміти науково обґрунтовану форму його розвитку – підвищення якості та ефективності його регламентуючих властивостей. Усунення законодавчих недоліків (протиріч, невідповідностей, прогалин) полегшує процеси пошуку, тлумачення, оцінки та, у кінцевому рахунку, реалізації правових норм.

На нашу думку, можливо виділити два основних напрямки розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів: по-перше, вдосконалення законодавства, що регламентує матеріальні та процедурно-процесуальні 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.

Погоджуючись з точкою зору, яку висловлює П. Д. Петренко, вважаємо, що вдосконалення вимагає Положення «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади», а саме зміни кола актів та переліку їх ознак, за наявності яких ці акти підлягають державній реєстрації². Процедура державної реєстрації застосовується органами юстиції до актів будь-якого виду незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті в порядку експерименту, якщо в них є одна або більше норм (правил поведінки), що:

– зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян,

¹ Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права / П. Д. Пилипенко. — Львів : Видавничий центр Львівського національного університету ім. І. Франка, 1999. — С. 3.

² Петренко П. Д. Основні напрямки розвитку законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів / П. Д. Петренко // Офіційний веб-сайт Міністерства Юстиції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/11923>.

проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, установлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації;

– мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади, органів господарського управління і контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт¹.

У зв'язку з цим, наголошує автор, зазначена процедура не застосовується до актів індивідуального характеру та тих, дія яких вичерпується одноразовим застосуванням; директивних актів та актів рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру, а також нормативно-технічного характеру. Проте, значна частина запитів громадян та юридичних осіб, в тому числі державно-владних, пов'язані саме з потребою роз'яснення органами юстиції необхідності державної реєстрації таких актів як методичні рекомендації, примірні форми договорів та інших форм документів, затверджених відповідними розпорядчими актів суб'єктів нормотворчості².

Отже, задля розв'язання проблем реєстрації нормативно-правових актів необхідно на законодавчому рівні чітко визначити поняття «нормативно-правовий акт» та його ознаки, оскільки навіть на сьогодні виникають питання щодо необхідності державної реєстрації службової кореспонденції органів державної влади та податкових роз'яснень, які затверджуються відповідним розпорядчим документом контролюючого органу, проте, не мають сили нормативно-правового акта³.

Переконані, що запропонований П. Д. Петренком напрямок вдосконалення Положення «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших

¹ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 28.12.1992 р. № 731 [в ред. від 13.11.2015 р.] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

² Петренко П. Д. Вказана праця.

³ Там само.

органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 року потребує невідмінної практичної реалізації шляхом внесення відповідних змін до вказаного нормативно-правового акта. Зокрема, закріплення на офіційному рівні чіткого та змістовного визначення поняття «нормативно-правовий акт», а також конкретизація його основних ознак мають зробити процедуру реєстрації нормативно-правових актів більш зрозумілою, крім того, це, на нашу думку, має зменшити кількість правових колізій у чинному законодавстві та посприяти одноманітності розуміння одних і тих же нормативних положень різними органами влади.

Аналізуючи недоліки Положення «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 року, слід звернути увагу на те, що у його пункті першому закріплено контрольні повноваження Мін'юсту щодо додержання іншими суб'єктами приписів даного положення, а саме: «Надати право Міністерству юстиції та іншим органам, що здійснюють державну реєстрацію відомчих нормативно-правових актів, перевіряти у міністерствах, інших органах виконавчої влади додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, у разі потреби вимагати подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію та вносити пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях». Однак, на практиці даний контроль частіше зводиться до постійного надсилання Мін'юстом листів-нагадувань, це пояснюється перш за все тим, що воно, маючи ряд прав для здійснення зазначеного контролю, втім, не володіє необхідними важелями реального впливу на порушників. Зрозуміло, що за таких обставин говорити про якісний та ефективний контроль досить складно. Такий стан справ призводить до непоодиноких випадків порушень законодавчих приписів щодо порядку державної реєстрації нормативно-правових актів. З метою конструктивного розв'язання даної проблеми, перш за все, на нашу думку, необхідно змістовно вирішити питання відповідальності, що, в свою чергу, викликає потребу у врегулюванні питан-

ня адміністративної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. Враховуючи зазначене вище, справедливим буде відзначити, що у вказаному положенні передбачено, що керівники міністерств та інших органів виконавчої влади несуть персональну відповідальність за недотримання вимог цієї постанови¹, але при цьому, яку саме відповідальність вони несуть (адміністративну чи дисциплінарну), який її характер та розмір санкцій, інші важливі аспекти притягнення до неї – у законодавстві чітко не визначено.

В цьому контексті буде доречним погодитись з позицією П. Д. Петренка, який з метою підвищення ефективності контролюючої діяльності Міністерства юстиції України в сфері видання нормативно-правових актів, окрім вдосконалення механізму адміністративної відповідальності, пропонує:

- запровадити проведення щоквартальних перевірок суб'єктів нормотворення, які не виконують законних вимог органів юстиції щодо усунення порушень законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів шляхом внесення відповідних змін до Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів;
- додатково встановити механізм проведення за згодою суб'єктів нормотворення камеральних перевірок шляхом щомісячного направлення ними переліків прийнятих розпорядчих документів за звітний період;
- відповідно до законодавства звертатись до суду щодо скасування нормативно-правових актів, виявлених за результатами перевірок, які підлягали державній реєстрації у відповідних органах юстиції, проте, на державну реєстрацію не подавались, та відкликання з місць застосування листів, якими були встановлені правові норми, що мали бути викладені виключно у нормативно-

¹ Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 28.12.1992 р. № 731 [в ред. від 13.11.2015 р.] [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

правовому акті, затвердженому відповідним розпорядчим документом суб'єкта нормотворення та зареєстрованому у відповідному органі юстиції в установленому законодавством порядку, у зв'язку з набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України, яким встановлено порядок судового вирішення всіх публічно-правових спорів, зокрема, спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень¹.

Наступним важливим напрямком, який обов'язково слід відмітити в контексті нашого дослідження, є систематизація законодавства, яким регламентується порядок видання правових актів. Під систематизацією законодавства слід розуміти цілеспрямовану роботу законодавця по упорядкуванню й приведенню в єдину систему чинних законодавчих актів з метою їх доступності, кращої оглядності та ефективного застосування². Цікавою видається думка І. Пахомова про те, що систематизація законодавства – це діяльність по упорядкуванню нормативно-правових актів, зведенню їх у єдиний комплекс. Систематизація законодавства допомагає людині більш-менш впевнено орієнтуватися в діючій системі права, знайти необхідну юридичну норму³. Систематизація – це один із методів удосконалення законодавства, під яким розуміють діяльність органів державної влади по удосконаленню та упорядкуванню нормативно-правових актів, приведенню їх в повну систему через складання кодексів, збірників та інших нормативних

¹ Петренко П. Д. Основні напрямки розвитку законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів / П. Д. Петренко // Офіційний веб-сайт Міністерства Юстиції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/11923>.

² Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. — М. : НОРМА-ИНФРА. М., 1988. — С. 311; Журавльов Д. В. Система трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 — трудове право, право соціального забезпечення / Журавльов Дмитро Володимирович. — Х. : Б. в., 2005. — 175 с.

³ Пахомов И. Н. Основы государства и права Украины : учебник / И. Н. Пахомов. — Х. : Одиссей, 2000. — С. 18; Майстренко О. В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України : дис... канд. наук : 12.00.01 / Майстренко Олександр Віталійович. — Х., 2008. — 171 с.

актів. Систематизація виконує важливу функцію щодо більш ефективного здійснення правотворчої діяльності¹. В. Медведчук констатує, що систематизація – це оптимальний шлях створення правової бази, звільненої від застарілих та колізійних норм, дублювань, не переобтяженої нормативно-правовими актами тимчасової чи локальної дії, а головне – такої, що містить достатню кількість актів, призначених регулювати сучасні суспільні відносини, перш за все законів, які перебувають у певному системному взаємозв'язку не лише для фахівця, але й для пересічного громадянина².

Слід погодитися з позицією А. С. Піголкіна, що систематизація законодавства необхідна у першу чергу для подальшого розвитку законодавства. Аналіз і обробка чинних нормативних актів, групування правових приписів за певною схемою, створення внутрішньо єдиної системи актів є необхідними умовами ефективності правотворчої діяльності, сприяють ліквідації прогалин, застарілих положень і суперечностей у чинному законодавстві. На думку автора, систематизація законодавства потрібна як ефективний засіб накопичуваного масиву нормативних актів, ревізування чинної правової системи. По-друге, вона забезпечує можливість орієнтуватися в законодавстві, оперативно відшукувати, системно тлумачити усі необхідні норми, а також правильно застосовувати законодавство. По-третє, систематизація законодавства є необхідною передумовою цілеспрямованих і ефективних правових просвіти і навчання, наукових досліджень, навчання студентів, підвищення кваліфікації практичних працівників³.

¹ Венедиктов В. С. Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи; м. Хортиця, 25–28 червня 2004 р. / за заг. ред. проф. В. С. Венедиктова. — Х. : Нац.унів.внутр.справ, 2004. — С. 23.

² Медведчук В. Від системної правотворчості до систематизації національного законодавства / В. Медведчук // Юридичний вісник України. — 2000. — № 42. — С. 1; Журавльов Д. В. Система трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 — трудове право, право соціального забезпечення / Журавльов Дмитро Володимирович. — Х. : Б. в., 2005. — 175 с.

³ Общая теория права : учебник для высш. юрид. учеб. завед. / Ю. А. Дмитриев, И.Ф. Казимин, В. В. Лазарев и др. ; под общ. ред. А. С. Пиголкина. — 2-е изд., испр. и

Також у контексті зазначеного питання слід відзначити думку І. Коліушка, Н. Александрової і О. Банчука¹, відповідно до якої найбільш доцільним з точки зору удосконалення системи законодавства у сфері нормотворчої діяльності могло б стати прийняття блоку нормативно-правових актів, які б дозволили систематизувати законодавство, що регулює зазначений вид діяльності, зокрема, створити:

1) Закон «Про закони й законодавчу діяльність в Україні», який буде регламентувати технології законотворчості, процедури розробки і прийняття законів;

2) Закон «Про підзаконні нормативно-правові акти». Такий нормативно-правовий акт, на думку вчених, уніфікував би види та форму підзаконних нормативно-правових актів, їх юридичну силу, процедуру їх розробки та прийняття. Чітка та повна урегульованість цих питань в одному нормативному акті сприяла б ліквідації прогалин та протиріч у регулюванні здійснення підзаконного нормотворення різними суб'єктами правотворчості. Вказані законопроекти, внаслідок чіткого розмежування предметів їх регулювання, є незалежними один від одного — цей факт запобігатиме виникненню будь-яких колізій між ними;

3) Методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів нормативно-правових актів (правил нормотворчості).

Ми погоджуємось з вказаними науковцями стосовно того, що прийняття такого блоку нормативно-правових актів дозволить всебічно врегулювати нормотворчу діяльність в державі з розмежуванням процедур підготовки,

доп. — М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1995. — С. 30-31; Прилипко С. М. Предмет права соціального забезпечення : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Прилипко Сергій Миколайович; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2007. — 382 с.

¹ Коліушко І. Правове регулювання нормотворчої діяльності в Україні : проблеми та перспективи / І. Коліушко, Н. Александрова, О. Банчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravy.yrg.ua/pyliticrkyrmandcynstitutiyynslaw/203-parlamkntaryzm/925-lkgal-rkglatiyn-yf-lkgislativk-activity-inukraink-pryblkms-and-pryspkcts-ua.html>.

оформлення та прийняття актів різної юридичної сили суб'єктами нормотворчого процесу¹.

В свою чергу, фахівці Центру політико-правових реформ виокремлюють чотири підходи до розв'язання проблеми законодавчого врегулювання діяльності із видання нормативно-правових актів²:

1) прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», який має врегулювати питання всієї системи нормативних актів в Україні. Такий шлях вирішення цього питання є характерним для країн – колишніх республік СРСР, зокрема, Республік Білорусь і Казахстан;

2) прийняти два основоположні Закони «Про закони і законодавчу діяльність» і «Про підзаконні нормативні акти». Вчені зазначають, що в одному законодавчому акті об'єктивно неможливо об'єднати і згрупувати єдині правила для всіх нормативних актів. Наприклад, у не підписаному Президентом України Законі «Про нормативно-правові акти» питання процедури підготовки нормативного акта, його структури були виписані за прикладом законодавчих актів або нормативних актів вищих органів державної влади. А це б зашкодило іншій кількості підзаконних нормативних актів, при підготовці і прийнятті яких не завжди можливо дотриматися всіх описаних процедур;

3) третій шлях полягає в необхідності прийняття лише одного Закону «Про підзаконні нормативні акти». Відображенням цього підходу є законодавча практика однієї з колишніх радянських республік – Молдови, в якій прийнято лише Закон «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» від 18 липня 2003 року № 317-XV. Обґрунтуванням такого підходу може бути лише твердження, що неможливо вста-

¹ Коліушко І. Правове регулювання нормотворчої діяльності в Україні : проблеми та перспективи / І. Коліушко, Н. Александрова, О. Банчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravy.org.ua/pyliticrkyrmandcynstitutiyanslaw/203-parlamkntaryzm/925-lkgal-rgulatiyn-yf-lkgislativk-activity-inukraink-pryblkms-and-pryspkcts-ua.html>; Застосування термінології у нормативно-правових актах / О. В. Гладківська // Правова інформатика. — 2015. — № 1. — С. 62–63.

² Центр політико-правових реформ // Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua>.

новлювати законом правила, яким мають відповідати інші закони. В нинішніх суспільних умовах, коли демократія перебуває на стадії становлення, їх дотримання буде проблематичним. Доцільніше, коли вимоги до нормативного акта будуть встановлені актом вищої юридичної сили;

4) четвертий підхід полягає у відмові від спроб врегулювати питання нормотворення на законодавчому рівні, замінивши його правилами, які мають різну юридичну силу. Такі правила, які встановлюють вимоги до нормативних актів, містяться, зокрема, у Конституції держави, яка визначає види нормативних актів, основні вимоги їх конституційності, суб'єктів їх прийняття; регламентах відповідних органів (парламенту, уряду, міністерства, місцевої ради), які визначають процедуру прийняття нормативних актів; рекомендаціях з підготовки окремих видів нормативних актів, які визначають вимоги до структури актів, їх мови, термінології, процедури проведення експертиз тощо¹.

Таким чином, систематизація є важливим напрямком вдосконалення законодавства, що регламентує діяльності Національної поліції України з видання нею правових актів, вона (систематизація), з одного боку, має полегшити та забезпечити більш чіткий та зрозумілий характер процедури підготовки та видання нормативно-правових актів, а з іншого – повинна посприяти підвищенню ефективності та дієвості контролю за цією процедурою.

Далі, суттєвим моментом на шляху вдосконалення нормативно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів є внесення змін до чинного Закону України «Про Національну поліцію». Йдеться про те, що в зазначеному нормативно-правовому акті закріплено доволі широкий перелік повноважень керівника Національної поліції, однак, при цьому, у даному законодавчому переліку немає ані слова про те, що він (ке-

¹ Нормотворча діяльність : збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій. — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. — 288 с.; Центр політико-правових реформ // Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://pravo.org.ua.](http://pravo.org.ua;); Застосування термінології у нормативно-правових актах / О. В. Гладківська // Правова інформатика. — 2015. — № 1. — С. 62.

рівник поліції) може видавати у межах своїх повноважень правові акти. Хоча, якщо виходити зі змісту Закону «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р.¹ та згаданого Положення «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 р.², то очевидно, що керівник поліції здійснювати нормотворчу діяльність, а у разі недотримання законодавчих вимог щодо її реалізації несе персональну відповідальність за це.

Саме тому пропонуємо до ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію», яка визначає основні повноваження керівника поліції, додати норму, яка б передбачала обов'язок 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 до Міністерства внутрішніх справ України проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення діяльності Національної поліції України.

Наступною проблемою у діяльності поліції щодо видання нормативно-правових актів є неналежний рівень якості останніх. В силу спрощеної процедури прийняття такі акти досить часто розробляються поспіхом, що у ряді випадків негативно позначається на їх змістовній складовій. Пріоритет оперативності під час видання правового акта призводить до того, що його зміст не зазнає належного осмислення та опрацювання на стадії підготовки. Наслідком цього є поверхневий та недієвий характер таких правових актів. Вирішенням цієї проблеми може стати створення робочої групи в рамках Національної поліції України, яка буде займатися розробкою правових актів, що входять до компетенції поліції. Крім того, вважаємо, що було б доцільним надати цій групі право вивчати та оціню-

¹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 38. — Ст. 385.

² Про затвердження Положення Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 28 грудня 1992 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/731-92-n/conv#n34>.

вати й нормативно-правові акти інших органів влади, якщо вони стосуються діяльності поліції. Це необхідно для того, щоб забезпечити належний рівень практичної дієвості таких актів, адже у ряді випадків вони приймаються суб'єктами, які суттєво віддалені від безпосередньої практичної діяльності органів поліції, що збільшує вірогідність прийняття ними неефективного, з практичної точки зору, правового акта.

Ще одним проблемним аспектом досліджуваного напрямку діяльності поліції є те, що доволі часто робота над проектом того чи іншого правового акта розпочинається без належного вивчення відповідних науково обґрунтованих правових концепцій. Небезпека такого підходу полягає у тому, що правовий акт буде ґрунтуватися на особистих поглядах і переконаннях особи, яка його видає, а не на всебічній оцінці потреб і специфічних умов діяльності Національної поліції України. Часто в такому випадку нормопроектувальник керується вже чинними законами, в тому числі інших країн, не аналізуючи, як останній буде діяти в місцевих умовах¹.

Варто звернути увагу у контексті даного дослідження й на те, що нерідкою є проблема невідповідності правових норм об'єктивній дійсності, тобто існуючим реаліям та соціально-політичним умовам сьогодення, або ж узагалі браку правової регламентації певного кола суспільних відносин, що входять до компетенції Національної поліції України. Такий стан справ вимагає здійснення більш інтенсивної та якісної правотворчої діяльності з боку поліції, що, у свою чергу, обумовлює наявність такої проблеми як юридико-технічна досконалість нормативних правових актів. Остання ж, як відомо, досягається через послідовне і правильне використання нормотворчої техніки.

Саме тому одним із суттєвих напрямків розвитку нормативно-правових засад діяльності поліції у сфері видання правових актів, на нашу думку, є вдосконалення юридичної техніки. Під юридичною технікою Л. І. Пригара

¹ Підготовка законів та управління формотворчістю в країнах центральної та східної Європи. — К. : УАДУ, 1998. — С. 14.

розуміє сукупність уніфікованих, практико-прикладних та юридико-технічних правил, прийомів, засобів та способів будови найбільш адекватних за формою й досконалих за структурою, змістом та викладом актів правотворчості, правозастосування та тлумачення норм права, що мають правовий, уніфікований, інструментальний характер та націлені на стандартизацію юридико-технічного викладення актів¹. В свою чергу, С. С. Алексєєв характеризує юридичну техніку як сукупність засобів і прийомів, які використовуються відповідно до прийнятих правил підготовки й систематизації правових (нормативних) актів з метою їх удосконалення². В. М. Карташов вважає, що юридична техніка – це заснована на певних принципах, прогнозах і планах (стратегії) система розумових і зовні актуалізованих дій і операцій компетентних фізичних і посадових осіб (органів), пов'язана з виданням (тлумаченням, реалізацією, систематизацією і т. п.) юридичних рішень (актів), в ході якої оптимально використовуються необхідні ресурси (матеріальні, трудові, фінансові, організаційні і т. п.), загальносоціальні, технічні та спеціально-юридичні засоби (техніка), прийоми, способи, методи і правила (тактика), процесуальні форми (стадії, провадження і т. п.) і відповідні типи, види і підвиди контролю за діяльністю суб'єктів та учасників юридичної практики³. Слушною є позиція О. О. Красавчикова, який зазначає, що юридична техніка – це сукупність правил утворення і викладення норм права або це певна теорія (доктрина)⁴.

¹ Пригара Л. І. Юридична техніка: поняття, структура, ознаки / Л. І. Пригара // Часопис Київського університету права. — 2004. — № 2. — С. 28.

² Алексєєв С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексєєв. — М. : Юрид. лит., 1982. — Т. 2 — С. 86; Ул'яновська О. В. Фікції в правовій системі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ул'яновська Оксана Василівна. — О. , 2009. — 215 с.

³ Карташов В. Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) / В. Н. Карташов // Проблемы юридической техники / под ред. В. М. Баранова. — Н. Новгород, 2000. — С. 18; Дутко А. О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дутко Альона Олександрівна; Львів. держ. ун-т внутр. справ. — Львів : [б. и.], 2010. — С. 112.

⁴ Красавчиков О. А. Советская наука гражданского права (понятие, предмет, состав и система). Ученые труды. Том VI. Серия «Гражданское право» / О. А. Красавчиков. — Свердловск, 1961. — С. 112-115; Риндюк В. І. Законодавча техніка: поняття,

Недосконалість юридичної техніки виливається у неточні формування понятійного апарату та закріплення суперечливих положень у нормативно-правових актах. Нечіткий та некоректний зміст нормативних приписів призводить до зволікань, помилок й непорозумінь в юридичній практиці, заважає ефективному регулюванню діяльністю Національної поліції України та її вдосконаленню. На нашу думку, необхідно розробити «Інструкцію про порядок видання нормативно-правових актів Національною поліцією України», яка б містила основні правила щодо розробки, викладення і оформлення змісту нормативно-правових актів. Зазначена інструкція могла б містити, наприклад, таку схему комплексного редакційного аналізу тексту нормативно-правового акту: 1) опрацювання тексту правового акта на рівні слів, словосполучень, речень; 2) робота над семантико-синтаксичною будовою складних семантичних єдностей та тексту; 3) аналіз поняттєво-термінологічного апарату. Визначення термінів, їх обґрунтування та оцінка; 4) уніфікація та гармонізація мовних засобів у тексті правового акту (термінологія, фразеологія, кліше, логіко-стилістичні конструкції); 5) вияв лексичної надлишковості (дублетні, синонімічні, варіативні назви) та зайвих компонентів тексту; 6) пошук логічних, смислових, стилістичних та граматичних помилок у тексті (алогізми та їх види; явище амфіболії; тавтологія; мовленнєва недостатність; стильова невідповідність; невмотивована ускладненість конструкцій; зміщення смислових меж; порушення родо-видових зв'язків між поняттями; розбіжності у формах однини і множини, відмінкових форм; порушення форм узгодження та керування; калькування); 7) редакторський аналіз та усунення мовних огріхів і помилок; 8) пропозиції щодо вдосконалення тексту правового акта та його остаточного редакційно-технічного доопрацювання¹.

Підсумовуючи викладений у даному підрозділі нашо-

форми, види, реалізація в Україні : дис. ... канд. наук : 12.00.01 / Риндюк Віра Іванівна. — К., 2008. — 179 с.

¹ Артикуца Н. В. Мова права і юридична термінологія : навч. посіб. / Н. В. Артикуца. — К. : СтилоС, 2004. — С. 184-187.

го дослідження матеріал, можемо з упевненістю говорити, що у сфері нормотворчої діяльності Національної поліції України є певні проблеми, які негативним чином позначаються на її якості. Разом із тим, мусимо зазначити, що ці проблеми є не настільки глибокими та складними і цілком можуть бути вирішені шляхом внесення певних змін у чинне національне законодавство, при цьому, як у ту його частину, що безпосередньо регламентує діяльність поліції, так і ту, яка визначає правові засади прийняття нормативно-правових актів в державі. При цьому, вважаємо за потрібне зауважити на тому, що запроваджуючи зазначені зміни, особливу увагу слід приділяти специфіці діяльності поліції, а також обов'язково необхідно враховувати фактори, які стали причиною створення того чи іншого нормативно-правового акта, адже це дозволяє оцінити його практичне значення та ефективність. Разом із тим, не варто забувати, що нормотворчість поліції – це соціальна діяльність, а отже, якість та дієвість її нормативно-правових актів прямим чином визначаються рівнем професіоналізму тих її посадових осіб, які ці акти розробляють та приймають.

5.2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

5.2.1. СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Розмірковуючи про правові акти Національної поліції України, у попередніх підрозділах ми неодноразово зауважували на тому, що вони мають бути доцільними та ефективними. Дотримання цих принципів вимог під час прийняття даним органом влади правових актів є важливою гарантією практичної дієвості останніх. Разом із тим, не слід забувати, що правові акти поліції мають підзаконний характер, а отже, першочерговим принципом, що пред'являється до їх змісту, є законність.

Проблемі законності правових актів, що видаються

органами виконавчої влади, присвячували увагу такі вчені як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богуцький, І.Л. Бородин, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, П. П. Михайленко, О. М. Музичук, В.Л. Ортинський, О. І. Остапенко, В. П. Петков, О. П. Рябченко, М. Ф. Селівон, О. В. Серьогін та інші. Проте, дослідженню законності правових актів безпосередньо Національної поліції України окремої уваги не присвячено, що є цілком зрозумілим, враховуючи новизну цього органу влади.

Виклад основного питання даного підрозділу нашого дослідження пропонуємо розпочати з розгляду сутності поняття «законності». В юридичній літературі традиційно «законність» тлумачать як неухильне виконання законів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями і відповідність їм інших нормативних актів¹. Відповідно до позиції В. В. Копейчикова, що зазначена у підручнику «Теорія держави і права», сутність вказаного поняття слід розуміти у декількох аспектах: «По-перше, законність — це правовий режим точного й неухильного здійснення законів та інших нормативно-правових актів у всіх сферах державного та суспільного життя. У цьому аспекті законність означає явище, покликане створювати сприятливі умови для втілення приписів законів і підзаконних актів у повсякденне життя держави та суспільства. По-друге, законність — це існування належного та ефективного контролю за неухильним дотриманням приписів правових норм, виявлення правопорушень і притягнення винних у їх учиненні до юридичної відповідальності»².

В. М. Корельський і В. Д. Перевалов наголошують, що законність — це фундаментальна категорія усієї юри-

¹ Большой юридический энциклопедический словарь / составитель А. Б. Барихин. — М. : Книжный мир, 2002. — С. 101; Гапоненко Л. П. Формування готовності студентів вищих педагогічних закладів до іншомовного спілкування : дис... канд. пед. наук : 13.00.04 / Гапоненко Лариса Петрівна; Криворіз. держ. пед. ун-т. — Кривий Ріг, 2003. — 205 с.

² Теорія держави і права : навчальний посібник / За заг. ред. В. В. Копейчикова. — К., 2002. — 249 с.

дичної науки і практики, а її рівень та стан слугують головними критеріями оцінки правового життя суспільства, його громадян. Право, аналізують далі вчені, являє собою фактор соціального життя, однак, його реальність визначається не лише тим, що воно виражається у формальних позитивно-правових актах — законах, указах, постановах, кодексах та інших систематизованих збірниках. Право реальне перш за все тому, що владна воля, виражена в законах, втілюється в поведінці людей — громадян, виконуючих закон, осіб, які вступають у відносини шляхом укладання угод, суддів та інших посадових осіб, що застосовують закон. Право за своєю природою таке, що не може існувати поза реалізацією в правових відносинах¹. Аналізуючи природу державної влади, Б. О. Кистяковський писав, що свого часу була розвинута теорія, на підставі якої державній владі апріорі була надана властивість законності, і тому всі її дії відповідають законові. Відповідно до цієї теорії, аналогічно тому, як основу правових держав утворюють невід’ємні та недоторканні права особи, так основу руського самодержавства утворює законність його влади². В свою чергу, В. С. Афанасьєв зазначає, що законність проголошується, а часто і закріплюється, в законодавстві у якості принципу, вимоги дотримуватися правових приписів, зверненої до суб’єктів суспільних відносин³.

В. Котюк зазначає, що законність передбачає дотримання декількох умов: 1) добре продуманої системи правових законів і підзаконних нормативних актів; 2) точного і повного закріплення правового статусу всіх учасників правовідносин; 3) точного і неухильного виконання і дотри-

¹ Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. — М. : НОРМА-ИНФРА. — М., 1998. — С. 435; Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дисс...канд. юрид. наук / Попович Євген Миколайович. — Х., 2003. — 179 с.

² Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Б. А. Кистяковский. — М. : М. и С. Сабашниковы, 1916. — С. 220.

³ Теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. — М. : Право и Закон, 2001. — С. 297; Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дисс...канд. юрид. наук / Попович Євген Миколайович. — Х., 2003. — 179 с.

мання законів та інших нормативно-правових актів¹. В. В. Лазарев обґрунтовує, що законність — це сукупність багаторідних, але однопланових вимог, пов'язаних з відношенням до законів та втіленням їх у життя². О. Є. Луньов пов'язував законність з рівнем культурності як кадрового апарату, так і всього населення держави, і в той же час — із підвищенням рівня свідомості суспільства³. Слід відмітити точку зору Г. Л. Невзорова, який вважає, що до визначення «законності» необхідно віднести такі найважливіші значення:

- законність є принципом діяльності всіх суб'єктів, які є суб'єктами правової діяльності;
- поцінна її сутність полягає в суворому й неухильному виконанні та дотриманні легітимних норм права всіма суб'єктами права;
- виховною й примусовою силою держави і тільки в межах її компетенції належить забезпечуватися точне й неухильне дотримання тільки легітимних норм права, як з погляду форми, так і з погляду змісту;
- метою законності є охорона законних прав громадян, зміцнення суспільного і державного устрою⁴.

В контексті нашого дослідження заслуговує на увагу думка Л. М. Горбунової, котра у своєму монографічному дослідженні зазначає, що законність у нормотворчому плані мстить ідеї, по-перше, про верховенство (вищу юридичну силу) положень закону щодо норм усіх інших правових актів; по-друге, про зумовленість положеннями законів

¹ Котюк В.О. Теорія права : курс лекцій / В.О. Котюк. — К. : Вентурі, 1996. — С. 110; Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Косюта Михайло Васильович. — Одеса : Б. в., 2002. — 467 с.

² Проблемы общей теории и права и государства / под общ. ред. В. С. Несе-сенца. — М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1999. — С. 465; Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дисс...канд. юрид. наук / Попович Євген Миколайович. — Х., 2003. — 179 с.

³ Лунев А. Е. Государственная дисциплина и социалистическая законность / А. Е. Лунев. — 1972. — 148 с.

⁴ Невзоров И. Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Невзоров Игорь Львович. — Х., 2002. — 196 с.

кола суб'єктів нормотворчих повноважень в нашій державі, форм і меж відповідної їх діяльності; по-третє, про обов'язок держави організувати реалізацію даних вимог у процесі провадження правотворчої діяльності¹.

Розглядаючи сутність законності, на нашу думку, необхідно розкрити сутність вимог, що пред'являються до неї. В цьому контексті слід навести позицію О. В. Зайчука та Н. М. Оніщенко, котрі у підручнику «Теорія держави і права» досить змістовно розкривають суть вимог законності²:

1. Верховенство права в житті суспільства та держави вимагає правової регламентації найважливіших сфер діяльності суспільства, які об'єктивно потребують регулювання правом, відповідності змісту закону ідеї права, гуманізму та справедливості.

2. Верховенство закону виявляється у верховенстві його змісту над змістом інших нормативно-правових та індивідуальних актів, які приймаються на основі закону, у встановленому ним порядку та формі.

3. Рівність перед законом забезпечує надання всім суб'єктам рівних прав та покладення рівних обов'язків, створення рівних умов реалізації права, відсутність будь-яких привілеїв у сфері права, невідворотність відповідальності та боротьбу з правопорушеннями.

4. Неухильне дотримання правових актів всіма суб'єктами права передбачає необхідність реалізації державно-владних приписів та їх обов'язковість для всіх суб'єктів права.

5. Неухильна реалізація прав та свобод забезпечує необхідність конституційного закріплення прав та свобод, створення умов щодо їх реалізації; забезпечення механізму реального втілення прав, їх охорони, гарантування і поновлення. Ця вимога відображає конституційне положення про права і свободи людини як вищу соціальну цінність суспільства.

¹ Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 21.

² Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук та ін. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 685 с.

6. Правильне та ефективне застосування норм права компетентними органами держави у межах повноважень, відповідно до закону, гарантоване можливістю застосування юридичної відповідальності.

7. Неприпустимість свавілля в діяльності посадових осіб забезпечує реалізацію владних повноважень відповідно до наданої компетенції, з врахуванням інтересів суспільства, у рамках закріпленої правової процедури¹.

На підставі наведених визначень поняття «законності» вважаємо можливим виділити наступні основні ознаки, що властиві йому. На нашу думку, в контексті зазначеного слід погодитись із точкою зору, що висловлює Є. М. Попович. Автор у своєму дисертаційному дослідженні вказує, що основними ознаками законності є²:

- всезагальність вимоги додержуватися й виконувати закони та підзаконні нормативно-правові акти;
- тісний зв'язок з правом, юридичними нормами; здійснення усіх державних владних функцій включно на основі законів при суворому дотриманні посадовими особами передбачених законодавством прав і свобод особи, гарантій від необґрунтованого притягнення громадян до відповідальності;
- категоричне припинення або попередження будь-яких правопорушень, від кого б вони не виходили;
- забезпечення невідворотності покарання за порушення принципів нормативно-правових актів³.

З'ясовуючи сутність та значення законності правових актів Національної поліції України, слід враховувати, що вона (законність) є комплексним явищем, яке складається із декількох принциповим вимог. Традиційно в юридичній літературі до принципів законності відносять: верховенство закону; загальність; єдність; недопустимість протиставлення законності і доцільності; невідворотність

¹ Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук та ін. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 685 с.

² Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дисс...канд. юрид. наук / Попович Євген Миколайович. — Х., 2003. — С. 93.

³ Там само — С. 94.

відповідальності. Вважаємо, що зазначені принципи є абсолютно справедливими і для законності правових актів Національної поліції України. Розглянемо детальніше кожен із зазначених вище принципів.

1. Верховенство закону. Зазначений принцип вимагає, щоб, реалізуючи свою правотворчу функцію, компетентні органи і посадові особи діяли виключно на підставі, в порядку та межах, визначених законами, які є нормативно-правовими актами вищої юридичної сили. Верхівкою у ієрархії законів та національній системі права взагалі є Конституція України – Основний Закон держави¹.

2. Загальність законності. Вказаний принцип полягає у тому, що в суспільстві всі державні органи, громадські організації, комерційні об'єднання, посадові особи, громадяни перебувають під дією Закону [2]. Зазначене не є винятком і для Національної поліції України.

3. Єдність розуміння і застосування законів. Зміст даного принципу досить вдало розкрили О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко. Автори зазначають, що він полягає у забезпеченні єдності розуміння законів та підзаконних актів, одноманітного тлумачення та застосування нормативно-правових актів, встановлення рівних можливостей та відповідальності для всіх суб'єктів права. Цей принцип:

- забезпечує єдину націленість законності у сфері правотворчості та правореалізації у межах території держави;
- встановлює вимогу загальнодержавного розуміння змісту та ролі закону на всій території держави;
- забезпечує можливість врахування у нормативних документах особливостей певної територіальної одиниці держави, які можуть мати історичний, природний, кліматичний, етнокультурний характер;
- передбачає єдине розуміння і застосування законів на всій території держави;

¹ Салманова О. Ю. Принципи управління освітньою діяльністю / О. Ю. Салманова // Научные труды Национального университета «Одесская юридическая академия» – 2015. – Том 16. – С. 56–64.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.

- зумовлює єдність правового регулювання аналогічних суспільних відносин;
- виводить єдині критерії оцінки поведінки учасників суспільних відносин з точки зору її правомірності чи протиправності¹.

4. Недопустимість протиставлення законності і доцільності. Щодо вказаного принципу М. В. Корельський та В. Д. Перевалов зазначають, що не можна відкидати закон, не виконувати його, керуючись міркуваннями життєвої доцільності (місцевої, індивідуальної та ін.), тому що такі міркування враховуються в законі. Правові закони самі володіють вищою суспільною доцільністю. Доцільність закону означає необхідність вибору суворо в рамках закону найоптимальніших (таких, що відповідають цілям і завданням суспільства) варіантів здійснення правотворчої діяльності і діяльності з реалізації права. Необхідність точного і неухильного виконання правових розпоряджень незалежно від суб'єктивного ставлення до них окремих осіб обумовлена презумпцією доцільності чинного закону². В контексті нашого дослідження зазначений принцип означає, що при створенні нормативно-правових актів Національною поліцією вони (правові акти) без сумніву мають виходити із міркувань об'єктивної необхідності та доцільності прийняття того чи іншого правового акта, однак, разом із тим, прийняті акти ні в якому разі не можуть протирічити тим матеріальним і процедурно-процесуальним нормам, що містяться у законах, повинні не тільки відповідати чітко визначеним умовам та процедурам, а ще й бути доцільними та об'єктивно необхідними в сучасних умовах.

5. Невідворотність відповідальності. Передбачає наявність відповідальності Національної поліції України, в особі її відповідних посадових осіб, за правопорушення ви-

¹ Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук та ін. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 685 с [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2502.htm.

² Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. — М. : НОРМА-ИНФРА. М., 1988. — С. 445.

мог та процедури створення правових актів. Юридична відповідальність є важливим засобом забезпечення законності правових актів поліції. Більш детально її буде розглянуто далі¹.

Зазначений вище перелік принципів законності не є вичерпним, проте, саме вони, на нашу думку, є ключовими (базовими) з точки зору забезпечення законності правових актів поліції.

Далі вважаємо за потрібне зауважити, що законність має певне функціональне навантаження. Функції законності, по суті, – це основні напрями її впливу на відносини, що виникають і відбуваються в процесі створення та узгодження нормативно-правових актів Національної поліції України. До зазначених функцій можна віднести наступні:

- регулятивна функція. Вона полягає в орієнтації Національної поліції України на здійснення правомірних юридично значущих дій, зокрема, тих, що стосуються прийняття нормативно-правових актів. Вказана функція визначає, якою саме має бути поведінка органів поліції в процесі створення нормативно-правових актів;

- функція ствердження верховенства права, яке полягає, перш за все, у дотриманні норм Конституції. При розбіжності між законом і Конституцією або між законом і підзаконним нормативно-правовим актом законність вимагає застосовувати норми Конституції і закону²;

- охоронна функція має на меті гарантування дотримання прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина під час створення нормативно-правових актів Національною поліцією України.

Таким чином, спираючись на проведені дослідження поняття, основних властивостей та компонентів законності, пропонуємо розуміти поняття «законність правових актів Національної поліції України» як сукупність конкретних вимог, що пред'являються до правотворчої дія-

¹ Там само. — С. 445.

² Загальна теорія держави і права : підручник / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого ; за ред.: М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — 584 с.

льності 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 міжнародним договорам, учасником яких є наша держава. Основними вимогами щодо законності правових актів Національної поліції є наступне:

- зміст правового акта повинен відповідати наявним потребам суспільного розвитку, тобто він має бути доцільним та своєчасним;
- нормативно-правові акти повинні створюватись відповідно до чітко визначеної процедури;
- 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;
- нормативно-правові акти повинні носити стабільний характер, адже вони приймаються в основному на тривалий період часу, окрім тих, що мають чітко визначений термін дії.

Отже, підсумовуючи викладений у даному підрозділі матеріал, можемо зробити висновок про те, що законність, є дуже важливим інструментом забезпечення балансу між доцільністю та правомірністю нормативних актів, що приймаються Національною поліцією України.

5.2.2. КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ВИДАННЯ ПРАВОВИХ АКТИВ ТА ШЛЯХИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

У попередньому підрозділі ми зазначали, що законність є однією із ключових гарантій належної якості та ефективності правотворчості Національної поліції України. Однак, і сама законність, дотримання поліцією її вимог під час здійснення прийняття правових актів вимагає відповідного забезпечення, належний рівень якого досягаєть-

ся, окрім іншого, шляхом проведення ефективного контролю.

В науковій літературі існує велика кількість підходів щодо тлумачення таких понять як «нагляд» і «контроль». Зазначені поняття є різними формами перевірконої діяльності в різних сферах суспільних відносин. Так, у тлумачному словнику С. І. Ожегова «нагляд» тлумачиться як спостереження з метою догляду, перевірки або група осіб, орган для спостереження за ким, чим-небудь¹. Він є однією з форм діяльності різних державних органів із забезпечення державної законності². На думку В. К. Колпакова, нагляд здійснюється з метою забезпечення неухильного та точного дотримання виконавчо-розпорядчими органами та іншими суб'єктами суспільних правовідносин правил, передбачених нормативними актами³. В. М. Манохін зазначає, що нагляд — це один із засобів забезпечення законності і державної дисципліни. Він також полягає в активній діяльності відповідних державних органів та здійснюється при додержанні певних вимог⁴. Заслужує на увагу позиція Д. М. Бахраха і В. Г. Татаряна, відповідно до якої нагляд — це контроль за дотриманням правових норм, атрибут адміністративної влади, одна з найважливіших його функцій, що включає в себе спостереження за законністю і доцільністю діяльності, оцінку її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій⁵.

В свою чергу, у тому ж словнику російської мови С. І. Ожегова «контроль» — це перевірка, а також нагляд з

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1987. — С. 331.

² Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М.: Сов. энциклопедия, 1985. — 1600 с.

³ Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 622, 675; Дашутін І. В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Дашутін Ігор Володимирович. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. — 178 с.

⁴ Советское административное право / под ред. В. М. Манохина. — М.: Юрид. лит., 1977. — С. 250-252.

⁵ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебн./ Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Эксмо, 2009. — С. 362.

метою перевірки; контроль над звітністю і т. ін.¹ На думку Г. Г. Зайкова, за допомогою контролю вирішуються наступні управлінські завдання: забезпечення неухильного виконання законів і нормативних актів, регламентуючих діяльність державних органів та інших об'єктів управління; досягнення своєрідності і якості виконання прийнятих рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; своєчасне прийняття заходів до усунення виявлених в процесі контролю недоліків; виявлення передового досвіду і впровадження його в практику роботи; сприяння правильному підбору й розстановці кадрів, своєчасне попередження їх від помилок; здійснення необхідної допомоги підпорядкованим апаратам та працівникам². На думку Н. В. Богданова, контроль — це спостереження за відповідністю діяльності об'єкта тим приписам, які він отримав від суб'єкта управління, та виконанням прийнятих рішень³.

Вчений-правознавець Б. М. Лазарев зазначає, що «контроль — це функція, призначення якої полягає в тому, щоб встановити відповідність чи невідповідність фактичного стану та діяльності об'єктів, що управляються, заданому їх стану. Він дозволяє знаходити та ліквідувати відхилення об'єкта від заданого стану чи коректувати рішення, які були прийняті раніше»⁴. І. К. Залюбовська зазначає, що серед найважливіших, сутнісних ознак державного контролю виділяють наступні: 1) між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом у більшості випадків існують відносини владної підпорядкованості;

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1987. — С. 531.

² Научная организация управления органами внутренних дел / под ред. Г. Г. Зуйкова. — М.: Академия МВД СССР, 1984. — С. 155-156; Рибницький Г. В. Колективний договір в умовах ринкової економіки : дис... канд. юрид. наук / Рибницький Геннадій Валентинович. — Х., 2005. — 176 с.

³ Богданов М. В. Организация и совершенствование контроля в органах внутренних дел : лекция / Богданов М. В. — Ташкент : ТВШ МВД СССР, 1982. — С. 6.

⁴ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. — М.: Юридическая литература, 1972. — С. 134; Здоровко Л. М. Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Здоровко Людмила Миколаївна. — Х., 2003. — 185 с.

2) об'єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта; 3) у відповідних випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення; 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних та корегування виявлених відхилень¹.

Слід також відмітити, що в науковій літературі існує велика кількість позицій щодо співвідношення зазначених вище понять. Так, як вказує Л. Г. Коняхін, категорії «контроль» та «нагляд» досить часто в нормативно-правових актах застосовуються як тотожні, а іноді спостерігається їх вжиття в різних значеннях без чіткого пояснення розмежування даних понять, що ускладнює їх правильне та однакове застосування². В свою чергу, В. М. Гаращук вважає за доцільне розмежування даних понять, оскільки це різні за змістом та обсягом повноважень відповідно, контролюючого суб'єкта та суб'єкта нагляду³.

Проте, на нашу думку, в контексті питання, що розглядається в даному підрозділі монографічного дослідження, нагляд і контроль слід розуміти як тотожні, адже перед органами, що здійснюють вказаний вид діяльності в зазначеній сфері, стоять спільні цілі і завдання, зміст яких полягає у забезпеченні законності правових актів Національної поліції України. До переліку найбільш діючих засобів забезпечення законності органів поліції належать зовнішній – конституційний (або парламентський), судовий, прокурорський, з боку інших органів виконавчої влади, громадський – нагляд і контроль, а також внутрішній.

¹ Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посібник / І. К. Залюбовська — Одеса : Юрид. літ., 2003. — С. 13.

² Коняхин Л. Г. Контроль за соблюдением законодательства о труде / Л. Г. Коняхин. — М. : Изд-во МГУ, 2010. — С. 7; Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. — 206 с.

³ Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук, худож.-оформлювач О. Агеєв. — Х. : Фоліо, 2002. — С. 46, 54.

Конституція будь-якої країни є основою для побудови всієї системи права. Всі нормативно-правові акти, що видають органи виконавчої влади, повинні відповідати і не суперечити положенням Основного Закону. Саме тому особливу увагу слід приділити конституційному виду контролю. Так, А. Б. Венгеров зазначав, що Конституційний нагляд і контроль — це діяльність спеціально створених державних органів (зокрема, судів), що спрямована на перевірку відповідності звичайних законів та інших нормативних актів конституційним нормам, з метою відміни (за допомогою спеціальної процедури) тих актів, які суперечать конституції¹. Л. Д. Воеводін і Д. Л. Златопольський характеризують конституційний контроль як перевірку дотримання конституції і конституційних законів, а також перевірку відповідності всіх інших актів вищих органів держави — конституції. При цьому, вчені зазначають, що завдання конституційного контролю не розглядається як окрема функція, притаманна лише певному особливому, спеціально створеному з цією метою органу. На їх думку, істотна особливість конституційного контролю полягає в тому, що він є частиною загального контролю за діяльністю всіх інших органів держави². На думку В. В. Маклакова, конституційний нагляд і контроль можна розглядати як у широкому, так і у вузькому значенні: в першому випадку йдеться про «перевірку відповідності конституції країни законів, що видаються парламентом, актів виконавчої влади і актів приватних осіб, уповноважених на те спеціальними органами держави; у вузькому сенсі (який дослідник означає як «технічний») — це зіставлення вказаних нормативних актів із конституцією і встановлення відповідності або невідповідності правових норм конституції³.

¹ Венгеров А. Б. Конституционный контроль в СССР / А. Б. Венгеров // Правоведение. — 1970. — № 3. — С. 35; Міхеєва Т. П. Інститут конституційної юстиції: історичні та політико-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. П. Міхеєва. — К., 2010. — 231 с.

² Воеводін Л. Д. Государственное право зарубежных социалистических стран : учеб. для вузов по спец. «Правоведение» / Л. Д. Воеводін, Д. Л. Златопольський. — 3-е изд. — М. : Изд-во МГУ, 1984. — С. 68.

³ Маклаков В. В. Конституционный контроль / В. В. Маклаков // Конституционное право : словарь / В. В. Маклаков. — М. : Юристъ, 2001. — С. 224–225; Бринь Т. О.

Таким чином, конституційний нагляд і контроль за виданням нормативно-правових актів є важливою рисою сучасної демократичної держави. Його метою є спостереження за тим, щоб правові акти Національної поліції, розвиваючи та уточнюючі законодавчі положення, при цьому не порушували тих засадничих вимог, що містяться у Конституції України. В силу специфіки 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.

Судовий контроль – це процесуальна діяльність незалежних судів по перевірці законності правових актів суб'єктів виконавчої влади в результаті розгляду та вирішення публічно-правових спорів з метою захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб і підтримання об'єктивного правопорядку в державі¹. Б. Д. Гудз зазначає, що звернення до суду з позовом є найбільш дієвим способом захисту прав, свобод, законних інтересів, оскільки здійснюється незалежним державним органом – судом, на відміну від позасудового способу, де скаржник звертається до вищого за управлінським рівнем державного органу. При цьому, суд (суддя), реалізуючи функцію правосуддя, приймає законні та обґрунтовані судові рішення, які гарантують дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини та громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень². Отже, з урахуванням зазначеного вище можна стверджувати, що судовий нагляд і контроль є важливим

Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина : дис. . канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бринь Тетяна Олександрівна. — Х., 2010. — 190 с.

¹ Шморгун О. С. Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. С. Шморгун. — К. : Б. в., 2010. — С. 9.

² Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. канд. юрид. наук / Б. Д. Гудз. — Київ, 2013. — С. 20.

засобом забезпечення законності і правопорядку в сфері видання правових актів Національною поліцією України. Специфіка даного контролю також, як і у випадку із конституційним контролем, обумовлена особливостями правового становища суб'єкта його здійснення. Зокрема, мається на увазі те, що основною функцією судів є відправлення правосуддя, а всі інші напрямки їх діяльності реалізуються у контексті першої. Тобто досліджуваній судовий контроль відбувається в процесі розгляду судами відповідних справ у порядку адміністративного провадження.

Наступний вид контролю, який обов'язково слід вказати, – прокурорський нагляд за виданням правових актів Національною поліцією України. На думку авторів Юридичної енциклопедії, прокурорський нагляд – це вид діяльності прокуратури, суть якого полягає у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів¹. Ю. М. Тодика зазначає, що основний зміст діяльності прокуратури – нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів, які регулюють різноманітні блоки соціально-економічного життя суспільства, що по суті повинно забезпечити точне та однакове їх застосування². Прокурорський нагляд і контроль, як зазначає В. Рудейчук, – це особливий вид державної діяльності, що здійснюється спеціально уповноваженими державними органами чи посадовими особами – Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами – в межах їх компетенції і наданих повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами, спрямований на затвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку в державі³. Аргументовано доводить свою позицію А. П. Ри-

¹ Юридична енциклопедія : В 7 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко. — К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 2003. — Т. 3. — С. 162.

² Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.; за ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2003. — С. 321.

³ Рудейчук В. Суть прокурорського нагляду / В. Рудейчук // Вісник прокуратури. — 2003. — № 4 (22). — С. 52; Шморган О. В. Оптимізація умов формування високопродук-

жаков, котрий зазначає, що прокурорський нагляд і контроль — це здійснювана від імені держави діяльність Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, яка покликана забезпечувати точне й одноманітне виконання усіх законів на території усієї країни шляхом застосування заходів до вивчення, своєчасного усунення будь-яких порушень законів та притягнення винних до відповідальності¹.

В ході перевірки законності актів органів Національної поліції України, прокуратура, як правило, з'ясовує такі питання²:

- чи мав о орган поліції відповідні повноваження на видання акта з даного питання;
- чи не порушено при виданні акта норм матеріального закону;
- чи не обмежує акт права та свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб;
- чи не встановлює акт обов'язки громадян та юридичних осіб, не передбачені Конституцією України та законами;
- чи додержано порядок прийняття (видання) акта;
- чи набрав акт чинності.

Виявивши порушення закону, яке полягає у виданні акта, що суперечить закону, прокурор має встановити причину порушення закону, умови, що йому сприяли, а також посадових осіб, винних в цьому. Дане питання з'ясовується шляхом одержання пояснень від осіб, які підписали такий акт, готували його проект, сприяли прийняттю незаконного акта (експерти, спеціалісти тощо)³. Відповідно до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», у разі виявлення вищезазначених порушень дія нормативно-правового

тивних посівів ярого ячменю в зоні північного Лісостепу : дис... канд. с.-г. наук : 06.01.09 / О. В. Шморгун ; Ін-т земл-ва УААН. — К., 2000. — С. 431.

¹ Рыжаков А. П. Правоохранительные органы : учебник для вузов / А. П. Рыжаков. — М. : КОНТРАКТ, 2002. — С. 303-304.

² Прокурорський нагляд в Україні : підручник для юрид. вузів і факультетів / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий та ін.; за ред. проф. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. — Х., 2004. — 240 с.

³ Там само.

акта може бути зупинена протестом прокурора. Якщо суб'єкт нормотворення або його правонаступник відхилив протест прокурора на нормативно-правовий акт або не розглянув його в установлені законом строки, прокурор може оскаржити нормативно-правовий акт в судовому порядку. Внаслідок зупинення дії нормативно-правового акта його дія припиняється тимчасово на період розгляду протесту прокурора та розгляду справи судом. У разі коли за рішенням суду нормативно-правовий акт, дія якого була зупинена протестом прокурора, визнано нечинним, такий нормативно-правовий акт втрачає чинність з дня набрання законної сили рішенням суду. Якщо суд приймає рішення про законність нормативно-правового акта, дія якого була зупинена протестом прокурора, нормативно-правовий акт вважається таким, дія якого не була зупинена¹.

Таким чином, прокурорський нагляд за виданням правових актів Національної поліції України спрямований на спостереження за правильністю застосування органами поліції норм чинного законодавства під час проведення ними зазначеної правотворчої діяльності. Прокурорський нагляд виступає одним із основних засобів протидії правопорушенням у сфері нормотворчості зазначеного центрального органу виконавчої влади². 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.

Далі слід відмітити контроль за правотворчою діяльністю поліції з боку інших центральних органів виконавчої гілки влади. Даний контроль має горизонтальний характер, оскільки контролюючий та підконтрольний перебувають у рівному правовому становищі, що у певній мірі ускладнює

¹ Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 12.12.2012 р. № 0922 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

² 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. — Ужгород. — 2014. — Вип. 24, Т.2. — С.147-150.

ефективну реалізацію контрольних заходів. Одним із ключових суб'єктів здійснення цього контролю є Міністерство юстиції України.

Специфічним видом нагляду і контролю у забезпеченні законності нормативно-правових актів Національної поліції є громадський нагляд і контроль. В енциклопедичному тлумаченні, як зазначає О. В. Романенко, громадський контроль – це один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю визнається діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян¹. В свою чергу, російський вчений М. Б. Смоленський визначає громадський контроль як різновид соціальної діяльності, оскільки вона здійснюється людьми та задля людей. Предмет діяльності по реалізації громадського контролю безпосередньо пов'язаний (зумовлений) з функціями, що покладені на відповідний структурний елемент будь-якої системи, оскільки за загальним значенням функції – це об'єктивно необхідні напрямки діяльності, що виражають сутність та призначення відповідної структури². Заслуговеє на увагу позиція Р. Вебера, котрий наголошує, що громадський контроль – це контроль громадян та їх добровільних об'єднань, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток постійних та ефективних взаємозв'язків держави та населення. Наявність або відсутність громадського контролю – це одна з найважливіших ознак, що відрізняє авторитарну державу від так званих «функціональних демократій»³.

¹ Романенко О. В. Пенітенціарна функція демократичної правової держави та роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Романенко Олександр Володимирович. — К., 2004. — С. 121.

² Правоведение / под ред. проф. М. Б. Смоленского. — Серия «Высшее образование». — [4-е изд., перераб. и доп.]. — Ростов-на-Дону : Феникс, 2005. — С. 9.

³ Вебер Р. Мониторинг поведения полиции / Р. Вебер // Справочник для правозащитных организаций. — Варшава : Хельсинский фонд по правам человека, 1997. — С. 61.

Громадський нагляд та контроль як засіб забезпечення законності Національної поліції щодо видання нормативно-правових актів суттєво відрізняються від інших видів нагляду і контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер¹. Зазначений вид контролю дозволяє не лише попередити правопорушення в зазначеній сфері відносин, а й робить діяльність поліції більш прозорою та відкритою для пересічних громадян².

Ще одним видом нагляду і контролю, який слід розглянути в контексті нашого дослідження, є внутрішній контроль. Я. І. Маслова зазначає, що внутрішній контроль — це контроль самого посадовця за власними управлінськими діями, це внутрішнє усвідомлення необхідності дотримання конституційних норм та норм міжнародного права щодо забезпечення прав і свобод громадян³. Так, внутрішній контроль і нагляд за діяльністю Національної поліції України щодо видання правових актів здійснює керівник Національної поліції України, який, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 року, очолює поліцію та здійснює керівництво її діяльністю, забезпечує виконання покладених на неї завдань, а також у межах компетенції здійснює нагляд і контроль за виконанням поліцією Конституції та законів України, щодо видання нормативно-правових актів, які належать до сфери діяльності поліції⁴. Також слід відзначити внутрішній контроль, що

¹ Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. — [Вид. 2-ге, доповн. та переробл.] / В. Я. Малиновський. — К. : Атіка, 2003. — С. 228.

² 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.

³ Маслова Я. І. Адміністративно-правові засади управління у сфері автомобільних доріг в Україні : дис ... канд. юрид. наук / Маслова Яна Ігорівна. — Одеса : Б.в., 2010. — 210 с.

⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. — 2015. — № 146.

здійснюється Міністром внутрішніх справ України, який забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції¹. Внутрішній нагляд і контроль за діяльністю Національної поліції України щодо видання правових актів здійснюється Управлінням моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС, метою діяльності якого є налагодження системи відомчого контролю за дотриманням прав людини в роботі органів внутрішніх справ у відповідності до міжнародних стандартів у галузі правоохоронної діяльності. Це стосується діяльності поліції у всіх напрямках, у тому числі і у сфері створення нормативно-правових актів.

Особливе значення внутрішнього контролю за забезпеченням законності правових актів Національної поліції України полягає у тому, що він дозволяє виявити та попередити порушення на початковій стадії, можливо, навіть ще на стадії створення правового акта.

Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, можемо говорити про те, що формально сьогодні в нашій державі закладено необхідний мінімум засад для здійснення контролю за виданням правових актів Національною поліцією. Однак, на практиці він у значній мірі має однобічний характер, оскільки спрямований лише на перевірку зовнішньої відповідності правових актів поліції встановленим законодавчим вимогам. Разом із тим, з нашої точки зору, недостатньо уваги приділяється перевірці такому важливому аспекту як юридична техніка створення правових актів, яка включає в себе об'єднання наукової обґрунтованості та практичної необхідності. Тобто нагляд і контроль повинні бути спрямовані на забезпечення оптимальності змісту правового акта, його повноту, стислість, точність, чіткість, зрозумілість, відповідність і логічний зв'язок із законодавчим нормативно-правовим актам. Правотворча діяльність поліції, як ми вже зазначали, має підзаконний характер, а

¹ Там само.

отже, вона має розвивати та конкретизувати існуючі законодавчі положення, а не ускладнювати їх розуміння та, відповідно, процес застосування закріплених у них норм.

5.2.3. ПРАВО НА ОСКАРЖЕННЯ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРАВОВИХ АКТИВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У сфері видання правових актів перед Національною поліцією стоїть ряд завдань щодо забезпечення законних прав та інтересів людини і громадянина. У вирішенні цих завдань велике значення має зміцнення правової захищеності у сфері оскарження правових актів органів внутрішніх справ. Цьому служать правові засоби захисту та відповідні їх форми. Особливий науковий і практичний інтерес набуває оскарження як форма правового захисту та скарга як правовий засіб захисту прав та законних інтересів громадян. Свобода оскарження нормативно-правових органів внутрішніх справ дозволяє зацікавленим особам не тільки реалізувати процесуальні права, а й забезпечити захист своїх інтересів. Свобода реалізації права на оскарження щодо захисту прав і законних інтересів може бути реалізована тільки тоді, коли вона буде забезпечена державною владою. Саме тому необхідна чітка регламентація порядку оскарження адміністративних актів органів внутрішніх справ як засобу забезпечення законності¹.

Виходячи із вищевикладеного, можемо стверджувати, що оскарження є надзвичайно важливим засобом забезпечення законності правових актів Національної поліції України.

Для того, щоб більш змістовно визначити сутність оскарження як засобу забезпечення законності правових актів поліції, пропонуємо розглянути зміст вказаного поняття, яке, в свою чергу, є похідним від слова «скарга».

Загалом скарга є однією з форм захисту прав грома-

¹ Салманова О. Ю. Право на оскарження як засіб забезпечення законності адміністративних актів органів внутрішніх справ / О. Ю. Салманова // the Journal of Eastern European Law — Журнал східноєвропейського права. — 2015. — № 21. — С. 105.

дян, засобом безпосереднього управління справами держави і одним із способів контролю над публічним управлінням, яке здійснюється державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами¹. У тлумачному словнику російської мови говориться про те, що скарга — це офіційна заява про незадоволення з проханням задовольнити або усунути причини, які викликали незадоволення². Під скаргою, на думку А. І. Васильєва і В. В. Левченко, варто розуміти передбачене законодавством письмове чи усне звернення до посадової особи в зв'язку з імовірним або дійсним порушенням суб'єктивних прав, а також законних інтересів³. Свого часу М. Д. Загряцков писав, що скарга — це відкрите звернення зацікавленої особи до вищих органів адміністративної влади з метою зміни або скасування неправильного адміністративного розпорядження чи недогляду з мотивів недостатнього фактичного або юридичного обґрунтування⁴.

Також не можна не відзначити те, що існує й офіційне тлумачення терміну «скарга», яке закріплене у Законі України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року, а саме: скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб⁵.

¹ Там само. — С. 107.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1987. — С. 844.

³ Васильев А. И. Работа с предложениями, заявлениями и жалобами осужденных к лишению свободы: учеб. пособие / А. И. Васильев, В. В. Левченко. — Управление внутр. дел Рос. Федерации, Глав. упр. кадров. — М.: Юрид. лит., 1992. — С. 36; Романов М. В. Правове регулювання заходів стягнення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Романов Михайло Васильович. — Х., 2003. — 208 с.

⁴ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб (в теории и законодательстве) / М. Д. Загряцков. — М., 1925. — С. 54, 74; Соболев О. М. Правовой статус судд в административно-деліктному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук / Соболев Олександр Михайлович. — К.: Б. в., 2010. — 220 с.

⁵ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — С. 165–256.

Отже, враховуючи вищевикладене, можемо виокремити такі ключові властивості скарги як інституту:

– по-перше, вона має форму звернення, яке містить вимогу про захист прав та (або) свобод, законних інтересів особи. Цим скарга відрізняється від заяви (клопотання) та пропозиції (зауваження), адже останні, хоча й мають також форму звернення, однак, в них увага суб`єкта, якому адресовано заяву (клопотання), пропозицію (зауваження), звертається на певні обставини, ситуацію у вигляді прохання, поради чи рекомендації, що, на відміну від вимоги, не мають категоричного характеру, не містять прямого незадоволення діями, бездіяльністю відповідних органів влади та (або) їх посадових осіб. Так, у вищезгаданому Законі України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року закріплено, що: пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства; заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо¹. Такий характер скарги пояснюється тим, що в її основі лежить наявність спору про право, правомірність дій, бездіяльності органу влади чи його посадової особи. Що не властиве заяві та пропозиції;

– по-друге, скарга подається у випадку наявності дійс-

¹ Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — С. 165–256.

ного 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, місцевого самоврядування, їх посадових осіб порушують його (скаржника) права, свободи та (або) законні інтереси, хоча насправді (у дійсності) такого порушення немає.

Щодо визначення самого поняття «оскарження», то, з точки зору цивільного права, це такий стан цивільного правовідношення, при якому між учасниками існує спір з приводу наявності чи відсутності суб'єктивного права у сторін, а також належності такого права певній особі¹. Право на оскарження – це необхідний елемент не тільки правосуб'єктності громадян, але і державних органів, громадських організацій. Це підтверджує практика нормативного регулювання. Зокрема, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» у якості суб'єктів оскарження регуляторних актів, що прийняті відповідними регуляторними органами, визначає центральні та місцеві органи виконавчої влади². Право на оскарження – це закріплена в законодавстві можливість громадянина звернутися до держави (державних органів та їх посадових осіб) за захистом порушених прав і забезпеченням справедливості у відносинах «громадянин – держава»³.

Тож оскарження являє собою процес реалізації осо-

¹ Цивільний кодекс України : Науково-практичний коментар : У 2 ч. : Ч. 1 / А. Ю. Бабаскін, І. А. Безклубий, Н. В. Безсмертна та ін.; за заг. ред. Я. М. Шевченка. — К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. — С. 29.

² Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 9. — Ст. 79; Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.07 / І. О. Грибок. — Київ, 2006. — 195 с.

³ Адміністративне право України / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — С. 327.

бою свого права на захист належних їй прав, свобод і законних інтересів, що були порушені, з точки зору скаржника, внаслідок неправомірної поведінки (дій чи бездіяльності) відповідного органу державної влади, місцевого самоврядування та (або) їх посадових осіб. Процес оскарження, або розгляду скарги, – це порядок вирішення спірної ситуації, що виникла (склалася) між скаржником та державно-владним суб`єктом, законність дій або бездіяльності якого ставиться першим під сумнів.

Для того, щоб сформуванати загальне уявлення про стан функціонування інститут оскарження, доречно буде поглянути на офіційні статистичні дані, зокрема, з урахуванням предмета нашого дослідження, ті, що наводяться МВС України. Так, протягом першого півріччя 2016 року до апарату МВС надійшло 8965 звернень громадян, переадресовано до міністерства з Верховної Ради України – 94, Кабінету Міністрів України – 24, Адміністрації Президента України – 228, інших органів – 477, безпосередньо від громадян – 7193¹.

У 2014 році до міністерства, його органів та підрозділів на місцях надійшло 462 тис. звернень громадян, з цього масиву 246 тис. – це письмові звернення². При цьому, у звіті зазначається, що протягом 9 місяців 2014 року в цілому по Україні відбулося зменшення кількості звернень щодо дій або бездіяльності працівників міліції з 19 тис. до 17 тис. Із загальної кількості звернень громадян до органів внутрішніх справ розглянуто та позитивно вирішено 258 тис. звернень, авторам 161 тис. звернень надано відповідні роз`яснення та рекомендації. За проблематикою більшість звернень громадян стосувалося вчинення злочинів – 4,7 тис., неналежного розслідування кримінальних справ – 3,4 тис., неправомірних дій працівників міліції – 1149, зловживання службовим становищем посадових осіб – 1142, питань роботи ДАІ – 451, кадрових питань – 688, пенсій-

¹ Про стан роботи зі зверненнями громадян, запитами і зверненнями народних депутатів України та з питань особистого прийому в системі МВС України за I півріччя 2016 року // Офіційний веб-сайт МВС України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mvs.gov.ua/ua/pages/148_Rezultati-rozglyadu-zvernen.htm.

² Там само.

ного забезпечення колишніх працівників ОВС – 198, житлово-побутових проблем працівників та пенсіонерів ОВС – 150, інших питань діяльності ОВС – 2,1 тис. До приймальні МВС на особистий прийом протягом першого півріччя 2014 року звернулося майже 4000 громадян. З них 1094 звернення стосувалося неналежного розслідування кримінальних справ, 246 – щодо конфліктних ситуацій, 679 – про вчинення злочину, 188 – неправомірних, на думку їх авторів, дій працівників міліції, 99 – зловживання службовим становищем, 345 – кадрових питань, 85 – питання житлових та соціально-побутових проблем працівників ОВС, 41 – пенсійного забезпечення колишніх працівників ОВС, а також 967 звернень з інших питань діяльності органів внутрішніх справ¹. Слід також відмітити, що протягом звітнього періоду зареєстровано 232 повторних звернення громадян (у 2013 році – 474)².

У 2013 році до міністерства, його органів та підрозділів на місцях надійшло майже 805 тис. звернень громадян, що на 4,2 % більше, ніж за аналогічний період минулого року (772,7 тис.). З цього масиву 436,9 тис. – це письмові звернення, що на 5,9 % більше, ніж за аналогічний період 2012 року (412,5 тис.). За тематикою майже половина звернень громадян стосувалися вчинення злочинів – 7348, неналежного розслідування кримінальних справ – 4681, неправомірних дій працівників міліції – 1656, зловживання службовим становищем посадових осіб – 1193, питань роботи ДАІ – 1132, кадрових питань – 521, пенсійного забезпечення колишніх працівників ОВС – 328, житлово-побутових проблем працівників та пенсіонерів ОВС – 287, інших питань діяльності ОВС – 2476. Протягом звітнього періоду зареєстровано 2869 повторних звернень громадян (у 2012 році – 3446). Найчастіше звернення громадян стосуються компетенції Головного слідчого управління, Департаменту громадської безпеки та Департаменту кадрового забезпечення³. У звіті за 2013 рік наголошується, що в ці-

¹ Там само.

² Там само.

³ Там само.

лому по Україні у звітному періоді відмічається збільшення кількості звернень щодо дій або бездіяльності працівників міліції з 32,2 тис. до 32,7 тис. (+ 1,6 %). Із загальної кількості звернень громадян до органів внутрішніх справ розглянуто та позитивно вирішено 419,8 тис. звернень (+13,1 %), авторам 287,8 тис. (-2,5 %) звернень надано відповідні роз'яснення та рекомендації, направлено для розгляду за належністю 30,7 тис. (-20,1 %) звернень¹.

Наведені статистичні дані яскраво свідчать про те, що скарги на неправомірні рішення та дії (бездіяльність) органів поліції складають хоча й і не найбільшу частину із загальної кількості звернень, втім, її значний відсоток. Протягом останніх років ці показники не зростають, однак, і не знижуються такими темпами, які б дозволили констатувати значний прогрес у цьому питанні. Скарги на дії правоохоронців різних рівнів досі продовжують надходити тисячами, при цьому щонайменше половина із цих скарг задовольняється, що свідчить про наявність дійсних випадків протиправної поведінки органів та (або) посадових осіб поліції. Зауважимо, що у офіційній статистиці детально не розкривається, які саме дії (чи бездіяльність) поліції найчастіше оскаржуються особами. Втім, практика свідчить, що найчастіше предметом спору між громадянами та представниками закону, в особі відповідного органу чи посадової особи поліції, стають складені останніми у відношенні перших протоколи про адміністративні правопорушення та постанови про накладання адміністративного стягнення, зокрема, штрафу. Разом із тим, практика засвідчує й те, що більшість із скарг саме цієї категорії (тематика) залишаються без задоволення, оскільки є безпідставними. На цьому, до речі, наголошував Заступник начальника патрульної поліції Києва Дмитро Євдокимов в інтерв'ю, яке він надавав для «Громадського радіо»². Він також звернув увагу на те, що також доволі численними є скарги на корект-

¹ Там само.

² Українці найбільше люблять оскаржувати отримані штрафи, — Дмитро Євдокимов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/programs/hromadska-hvylya/ukrayinci-naybilshe-lyublyat-oskarzhuvaty-otrymani-shtrafy-dmytro-yevdokymov>.

ність поведінки чи комунікації поліцейського. При цьому, він наголосив на тому, що із всього масиву скарг не більше 20 відсотків є обґрунтованими¹.

Далі звернемо увагу на юридичне підґрунтя реалізації зацікавленими особами свого права на оскарження правових актів національної поліції. Правову основу досліджуваного інституту складають як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти, зокрема, це: Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року, Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X, Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. № 109/2008, Наказ МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 10.10.2004 р. № 1177.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені у сфері управлінської діяльності, належать такі, внаслідок яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- на громадянина незаконно покладено будь-які обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності².

Процедура оскарження складається із наступних етапів:

¹ Українці найбільше люблять оскаржувати отримані штрафи, — Дмитро Євдокимов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/programs/hromadska-hvylya/ukrayinci-naybilshelyublyat-oskarzhuvaty-otrymani-shtrafy-dmytro-yevdokymov>.

² Наказ МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 10.10.2004 № 1177 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>.

– прийняття скарги та її реєстрація. На цій стадії не більше ніж протягом 5 днів відбувається первинний розгляд звернення керівником або його заступником на предмет відповідності його оформлення встановленим вимогам, а також підвідомчості даному органу питання, що порушується у скарзі. При цьому, керівники та (або) їх заступники зобов'язані уважно вникати в їх суть, у разі потреби вимагати у виконавців матеріали їх перевірки, направляти працівників органів внутрішніх справ на місця для перевірки викладених у зверненнях фактів, уживати інших заходів для об'єктивного вирішення поставлених авторами звернень питань, з'ясовувати і усувати причини та умови, які спонукають громадян скаржитись, якщо це не суперечить чинному законодавству¹.

Письмові звернення громадян, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю, реєстрації та первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції органів внутрішніх справ та призначення за ними конкретного виконавця². Якщо предмет скарги підвідомчий органу поліції, до якого її подано, то керівник визначає відповідальну за її безпосередній розгляд по суті особу, а також строки такого розгляду. У випадку, якщо питання, порушені у зверненні, не входять до компетенції органів внутрішніх справ, то скаргу має бути надіслано за належністю до іншого органу виконавчої влади. Крім того, керівник (або його заступник) може залишити скаргу без розгляду за наявності підстав, визначених у статті 8 Закону України «Про звернення громадян»³;

– безпосередній розгляд скарги по суті. Під час зазначеної стадії встановлюється істина по справі. Так, відповідними посадовими особами вживаються заходи щодо з'ясування певного кола обставин, до яких необхідно віднести: чи мало місце правопорушення, чи винна певна особа у його вчиненні, чи мають місце обставини, що

¹ Там само.

² Там само.

³ Там само.

пом'якшують чи обтяжують відповідальність, чи заподіяна майнова шкода та ін.¹ Законодавство у якості вимог визначає, що під час розгляду звернень посадові особи – безпосередні виконавці при здійсненні перевірок за зверненнями обов'язково спілкуються з їх авторами, з'ясовують усі порушені питання та обставини, детально вникають в їх суть, вживають заходи щодо захисту конституційних прав громадян у межах своєї компетенції відповідно до чинного законодавства². Варто зауважити, що під час розгляду звернення скаржник не є пасивним спостерігачем процесу, він може брати у ньому активну участь, оскільки законодавець наділив його наступними правами для цього: особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень³;

– прийняття рішення по справі за скаргою. У вищезгаданому наказі МВС встановлено, що за результатами перевірки звернення складається мотивований висновок про результати розгляду звернення громадян, який має

¹ Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Ю.Шильник ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2004. — С.158.

² Наказ МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 10.10.2004 № 1177 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>.

³ Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — С. 165–256.

містити в собі об'єктивний аналіз усіх зібраних матеріалів і повинен відповідати порядку його складання. Рішення, які приймаються за зверненнями, повинні бути мотивованими та ґрунтуватися на нормах чинного законодавства. Посадова особа, визнавши заяву такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити своєчасне і правильне виконання прийнятого рішення, а в разі визнання скарги обґрунтованою – негайно вжити заходи до поновлення порушених прав громадян¹;

– виконання прийнятого в ході провадження по скарі рішення.

Окремою стадією оскарження правових актів Національної поліції можна відзначити оскарження прийнятих рішень, однак, вона має необов'язковий, факультативний характер.

В якості особливості досліджуваного оскарження також можна відмітити механізм контролю за розглядом звернень громадян. В ході контролю особлива увага звертається на строки і повноту розгляду порушених питань, об'єктивність перевірки звернень, законність і обґрунтованість прийнятих за ними рішень, своєчасність їх виконання і направлення відповідей авторам². Система контролю має багаторівневий характер і передбачає наявність відповідальних за реалізацію контрольних заходів у кожній структурній ланці правоохоронного органу³. Так, аналіз стану роботи зі зверненнями громадян та з їх особистого прийому використовується при перевірках роботи підпорядкованих органів внутрішніх справ і є предметом розгляду на засіданнях колегії та оперативних нарадах. Окремі заяви і скарги, при розгляді яких були допущені порушення законодавства про звернення громадян, щомісяця розглядаються на оперативних нарадах із заслуговуванням керівників підлеглих органів (підрозділів)

¹ Наказ МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 10.10.2004 № 1177 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>.

² Там само.

³ Там само.

внутрішніх справ. Керівник органу внутрішніх справ здійснює контроль за роботою з питань звернень та прийому громадян особисто, через своїх заступників, керівників структурних підрозділів і підрозділ документального забезпечення. Керівники структурних підрозділів органів внутрішніх справ здійснюють безпосередній контроль за додержанням установленого законодавством. Органи внутрішніх справ вищого рівня на підставі контрольних карток, які вони мають, та листування контролюють вирішення звернень, направлених до підлеглих органів внутрішніх справ, і про результати доповідають відповідному керівникові органу внутрішніх справ¹.

Порядок оскарження постанов по справам про адміністративні правопорушення регламентується главою 24 КУпАП від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови, а щодо постанов по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, – протягом десяти днів з дня вручення такої постанови. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу (ст. 289). В ході розгляду скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення; 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; 3) скасовує постанову і закриває справу; 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова

¹ Там само.

скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи) (ст. 293)¹.

Резюмуючи викладений матеріал, можемо з упевненістю стверджувати, 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. Скарга є одним із тих інструментів, який стимулює працівників поліції до відповідального та високопрофесійного виконання своїх функціональних обов'язків.

5.2.4. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Розглядаючи проблему забезпечення законності правових актів Національної поліції України, обов'язково слід приділити увагу такому важливому аспекту як юридична відповідальність. Як зазначають О. Г. Стрельченко та А. В. Рябчук, органи внутрішніх справ як суб'єкти виконавчої влади повсякденно здійснюють управлінську діяльність, яка, як правило, виражається у прийнятті адміністративних актів. Зважаючи на специфіку завдань, які покладає держава на органи внутрішніх справ, адміністративні акти зазначених органів досить часто обмежують права та свободи приватних осіб. Тому однією з головних вимог, що висуваються до адміністративних актів органів внутрішніх справ, є вимога щодо дотримання законності. На жаль, на сьогодні доводиться констатувати, що не завжди у своїй діяльності органи внутрішніх справ безумовно дотримуються цього принципу².

Розпочати дослідження вважаємо за потрібне із вста-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х.

² Стрельченко О. Г. Природа адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ / О. Г. Стрельченко, А. В. Рябчук // Науковий вісник ужгородського національного університету. Серія Право. — Випуск 31. — Том 3. — 2015. — С. 29.

новлення сутності таких понять як «відповідальність» та «юридична відповідальність».

Так, у загальному розумінні відповідальність — це необхідність відповідати за свої дії, бути відповідальним за них¹. Філософія вивчає відповідальність як поняття, що відображає об'єктивний, історично конкретний характер взаємин між особою, колективом, суспільством з погляду свідомого здійснення взаємних вимог². З точки зору соціології, відповідальність — це підзвітність кожного члена суспільства, положеність до відповіді, обов'язок дати звіт про свою суспільну поведінку. Відповідальність взагалі — значить обов'язок дати відповідь за свою суспільну поведінку і прийняти осуд, його негативні суспільні наслідки. Відповідальним є той, хто зобов'язаний; хто не зобов'язаний, той не відповідає³. В. В. Федоров зазначає, що відповідальність — це не лише сторона будь-яких соціальних відносин і будь-якого суспільно здійснюваного виду діяльності, а й найбільш пристосована до реальних подій і часу соціальна (правова) модель ефективного впливу на суб'єктів соціальних зв'язків (права), які порушують установлений порядок суспільних відносин (правопорядок), що має на меті усунення й припинення правопорушень у майбутньому⁴. В свою чергу, К. А. Новиков відмічає, що відповідальність — це розуміння індивідом суспільних наслідків своїх дій, керування поведінкою відповідно до належного, отже, перетворення належного у внутрішнє спонукання⁵. Отже,

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов, под ред. Н. Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М. : Руск. яз., 1990. — С. 466.

² Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева. — М. : Сов. энциклопедия, 1983. — С. 469.

³ Уголовне право України. Частина загальна : курс лекцій / М. Й. Коржанський. — К. : Наукова думка та українська видавнича група, 1996. — С. 59; Науковий коментар Кримінального кодексу України / Проф. М. Й. Коржанський. — К. : Атіка, Академія, Ельга, 2001. — 656 с.

⁴ Федоров В. В. Лишение права специального природопользования как вид юридической ответственности по экологическому праву : дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Федоров Вячеслав Викторович. — Саратов, 1998. — С. 16.

⁵ Новиков К. А. Свобода воли и марксистский детерминизм / К. А. Новиков. — М. : Новая школа, 1981. — С. 121; Сікорська І. А. Правова відповідальність за порушен-

відповідальність є одним із найважливіших понять науки, в тому числі і юридичної. Як соціальна категорія, відповідальність відображає обов'язок кожної особи звітувати за свою поведінку перед іншими учасниками суспільних відносин і зазначати для себе певного негативного впливу з їх боку в разі вчинення цією особою порушення встановлених у соціумі норм і правил.

Щодо поняття юридичної відповідальності, то в науковій літературі існує велика кількість підходів щодо його тлумачення, хоча вона розглядалась у роботах багатьох вчених, однак, єдиного поняття так сформовано і не було. Так, О. Ф. Скакун позначає, що юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владного примусу, коли певна особа за скоєне правопорушення зазначає втрат особистого, організаційного або майнового характеру¹. В свою чергу, В. М. Хропанюк відмічає, що юридична відповідальність – це важливий вид захисту інтересів особистості, суспільства і держави. Вона настає внаслідок порушення приписів правових норм та виявляється у формі застосування до правопорушника заходів державного примусу. Для правопорушника юридична відповідальність означає застосування до нього санкцій правових норм, означених в них певних заходів відповідальності. Це його обов'язок зазнавати заходи державного примусу, застосовані на підставі норм права². Ю. С. Шемшученко зазначає, що юридична відповідальність – це вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає в застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Юридична відповідальність є правовідношенням між державою в особі її спеціально уповноважених органів і правопорушником, до якого застосо-

ня бюджетного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сікорська Ірина Анатоліївна. — Ірпінь, 2004. — 214 с.

¹ Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. — Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 466.

² Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк. — М. : НОРМА, 1995. — С. 334; Венедиктов В. С. Юридична відповідальність працівників ОВС України : монографія / В. С. Венедиктов. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. — 320 с.

вуються юридичні санкції з негативними для нього наслідками¹. У своїх працях С. Н. Братусь відзначав, що юридична відповідальність — це той же обов'язок, але примусово виконуваний. У своїх міркуваннях він доходить висновку, що за своїм характером загальний обов'язок всіх і кожного утримуватися від спричинення майнової шкоди іншій особі прирівнюється до обов'язку не здійснювати правопорушення. У разі порушення цього обов'язку виникає інший, вже не пасивний, а активний обов'язок відшкодувати збиток конкретній особі — потерпілому, відновити порушену рівновагу, привести майнове положення потерпілого в такий стан, в якому воно знаходилося до порушення прав. Добровільному виконанню цього обов'язку сприяє припинення існуючих правовідносин. Якщо виконання не відбудеться, то цей обов'язок реалізується примусовим засобом². На думку В. Лазарева, юридична відповідальність — це передбачена санкцією правової норми міра державного примусу, в якій висловлюється державний осуд винного в правопорушення суб'єкта і яка полягає в понесенні ним негативних наслідків і обмежень особистого, майнового або організаційного характеру³. Юридична відповідальність, як вважає О. С. Иоффе, — це міра державного примусу, заснованого на юридичному та суспільному засудженні поведінки правопорушника, що виражається у встановленні для нього певних негативних наслідків у вигляді обмежень особистого та майнового характеру⁴.

Як зазначає Радянський юрист О. Е. Лейст, юридична відповідальність — це узяті в динаміці правові відноси-

¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 1. — С. 437.

² Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность / С. Н. Братусь. — М. : Юридическая литература, 1976. — С. 88; Синявська Я. С. Майнова відповідальність учасників повного товариства за його зобов'язаннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Синявська Яна Сергіївна. — О., 2010. — 178 с.

³ Лазарев В. Общая теория права и государства : учебник / В. Лазарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2002. — С. 41; Северин О. Є. Правове регулювання валютних операцій суб'єктів господарської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Северин Олександр Євгенович. — Донецьк, 2003. — 216 с.

⁴ Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. — М. : Госюриздат., 1961. — С. 26.

ни між правопорушником і державними органами. «Основні питання, вирішувані в межах цих відносин, — наявність або відсутність правопорушення, необхідність застосування санкції та визначення в її межах конкретних обов'язків, правообмежень винного в правопорушенні (або звільнення від відповідальності), реалізація цих обов'язків та правообмежень. Відповідальність завжди конкретна: це відповідальність громадянина чи організації за певне правопорушення»¹. Л. С. Явич доводить, що юридична відповідальність — це різновид соціальної відповідальності, передбачений санкціями норм права. Її специфічний характер виявляється у тому, що вона пов'язана з державним примусом і являє собою юридичний обов'язок правопорушника зазнати втрати особистого та майнового характеру за антисуспільну з точки зору закону поведінку². В контексті нашого дослідження заслуговує на увагу визначення, надане Д. Лук'янцем: юридична відповідальність — це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що проявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків, і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру³. Також слід відмітити позицію В. В. Копейчикова, котрий виділяє такі характерні ознаки юридичної відповідальності⁴:

¹ Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О. Э. Лейст. — М. : Изд-во МГУ, 1981. — С. 170.

² Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1971. — С. 137; Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Іншин Микола Іванович. — Х., 2005. — 452 с.

³ Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 11.

⁴ Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 215-216.

1) міри юридичної відповідальності передбачені законом, правовими нормами. Це відповідальність лише за законом;

2) усі вони застосовуються лише тоді, коли вчинено дії, що суперечать закону, праву. Отже, це відповідальність саме за правопорушення;

3) усі вони здійснюються органами держави, яким громадянин зобов'язаний (на підставі закону) дати відповідь за свої проступки і які, зі свого боку, мають право (причому юридичне право) притягти до відповідальності. Отже, це завжди відповідальність перед державою;

4) ці міри виражаються у примусовому позбавленні (або обмеженні) правопорушника певних благ, цінностей, можливостей. Отже, це примусово караюча відповідальність;

5) ці міри завжди виражають осудження правопорушника саме державою, гостро критичну, безумовно незадовільну оцінку його поведінки. Така оцінка звучить не тільки у «відповіді» держави на правопорушення, а й у реакції на проступок з боку громадськості, колективу, батьків. Юридична відповідальність завжди поєднується з моральною відповідальністю¹.

Таким чином, юридична відповідальність — це специфічний різновид соціальної відповідальності, який закріплено у Законах України. Вона передбачає застосування певного виду санкцій до фізичних чи юридичних осіб (в тому числі органів державної влади та їх посадових осіб) за вчинення ними порушення норм чинного законодавства². Традиційно в науковій літературі виділяють такі види юридичної відповідальності: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну. Проте, ми погоджуємось із позицією, що зазначена у проєкті Закону

¹ Там само — С. 215-216.

² Салманова О. Ю. Громадські роботи як вид адміністративного стягнення / О. Ю. Салманова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2010. — № 3 (50). — С. 205-210.

України «Про нормативно-правові акти»¹, відповідно до якої посадові особи, винні в порушенні законодавства про державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів, несуть адміністративну та дисциплінарну відповідальність згідно із законом.

На думку І. А. Галагана, адміністративна відповідальність — це застосування у встановленому порядку уповноваженими на те органами і посадовими особами адміністративних стягнень, закріплених в санкціях адміністративно-правових норм, до винних у скоєнні адміністративних проступків, що містять державне і суспільне їх засудження, осуд їх особистості і протиправного діяння, що виражається в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати і які мають на меті їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорону суспільних відносин у сфері державного управління². Г. П. Бондаренко вважає, що адміністративна відповідальність — це форма реагування держави на правопорушення, що виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і зазнавати за неї несприятливих наслідків, передбачених санкцією правової норми³. Адміністративна відповідальність, відповідно до точки зору Є. Герасименка, — «це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів, внаслідок чого

¹ Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 12.12.2012 р. № 0922 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

² Галаган І. А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дис. д-ра. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / И. А. Галаган. — К., 1971. — С. 10; Стрельников А. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стрельников Андрій Вікторович. — Одеса, 2004. — 198 с.

³ Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г. П. Бондаренко. — Львів : ЛДУ, 1975. — С. 84.

особи, які їх вчинили, мають відповідати за свої неправомірні дії і понести за це адміністративне стягнення у встановленому законом порядку»¹. В. К. Колпаков вказує, що адміністративна відповідальність — це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення².

У статті 188-41 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено, що порушенням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів є неподання, несвоєчасне подання для державної реєстрації нормативно-правових актів, які відповідно до закону підлягають державній реєстрації, направлення на виконання нормативно-правових актів, що не пройшли державну реєстрацію та не опубліковані в установленому законом порядку, а також надіслання для виконання вказівок та роз'яснень³. Основними ознаками порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів є: суспільна небезпека, протиправність, винність і карність.

Об'єктом порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів (те, на що посягає адміністративне правопорушення, чому завдається шкода) є сукупність суспільних відносин, що охороняються адміністративним правом та регулюють порядок державної реєстрації нормативно-правових актів, набрання останніми чинності та направлення їх на виконання. А суб'єктом адміністративного проступку, тобто особою, що притягується

¹ Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є. С. Герасименко. — К., 2000. — С. 6; Ліпінський В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі пожежної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Ліпінський. — Запоріжжя, 2010. — 184 с.

² Адміністративне право України / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — С. 289.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/conv>.

до адміністративної відповідальності, є керівник Національної поліції України або особа, яка виконує його обов'язки згідно з відповідним розпорядчим документом.

Отже, вище зазначені порушення тягнуть за собою накладення штрафу на керівника поліції, нормативно-правові акти якої, відповідно до закону, підлягають державній реєстрації, від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹. Адміністративний штраф – це грошове стягнення, що накладається на порушників адміністративно-правових норм компетентними органами держави або їх повноважними представниками². При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан (розмір заробітної плати особи, всі інші види прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність утриманців), обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність³.

Відзначимо, що штраф за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про корупційні адміністративні правопорушення. При цьому, слід відмітити, що пропуск установлених строків означає, що накладення адміністративного штрафу за це порушення стає неможливим⁴.

Таким чином, зазначене вище дає можливість дійти висновку, 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 покарання є штраф, сума яко-

¹ Там само.

² Ворушило В. П. Управлінські рішення щодо зміцнення законності у діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ворушило Віктор Павлович. — Запоріжжя, 2003. — С. 117.

³ Бортняк В. А. Особливості та порядок оскарження адміністративного штрафу / В. А. Бортняк // Університетські наукові записки. — 2011. — № 3. — С. 201.

⁴ Там само — С. 203.

го, на нашу думку, повинна бути значно вищою, адже максимальний штраф у розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (це 850 гривень), що є незначним для посадової особи такого рівня.

Наступним видом відповідальності є дисциплінарна відповідальність за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. Дисциплінарна відповідальність — це один з видів відповідальності, що полягає в накладанні адміністрацією (вищою за ієрархією в підпорядкованості) певної організації чи установи дисциплінарних стягнень за порушення дисципліни¹. На думку Ю. П. Битяка, дисциплінарна відповідальність — це винне порушення трудової дисципліни і службових обов'язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і у бездіяльності, допускаються як свідомо, так і з необережності². Російський вчений Л. Л. Попов зазначає, що дисциплінарна відповідальність — це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за вчинення дисциплінарного проступку або за інші неправомірні дії, що не переслідуються в кримінальному порядку. Підстави відповідальності, види дисциплінарних стягнень, права органів виконавчої влади та керівників по їх накладання, а також порядок застосування та оскарження з урахуванням конкретних умов і виду державної служби встановлюються чинним законодавством, статутами і положеннями про дисципліну³. Інший російський вчений А. В. Никифоров вказує, що «дисциплінарна відповідальність — це те, що виникає з факту вчинення дисциплінарного чи іншого правопорушення, обов'язок особи зазнати кари, що полягає в застосуванні відповідною посадовою особою в установленому порядку дисциплінарних стягнень, що виражають державний осуд протиправ-

¹ Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права : учеб. пособие / под общ. ред. Н. И. Панова. — Х.: Укр. юрид. акад., 1993. — С. 3.

² Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2001. — С. 321.

³ Административное право : учебник : издание второе, переработанное и дополненное / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Юристъ, 2005. — С. 412.

ної, винної поведінки порушника службової дисципліни»¹. Досить змістовно сутність дисциплінарної відповідальності розкриває Г. Угрюмова, яка стверджує, що це один з видів праце-правової відповідальності й одна з правових форм впливу, що виражаються в застосуванні роботодавцем, який наділений дисциплінарною владою, дисциплінарних санкцій до працівника, який вчинив дисциплінарний проступок².

Отже, керівника Національної поліції може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання нормотворчої діяльності. При цьому, фактичними підставим застосування даного виду відповідальності до зазначеної посадової особи можуть бути невиконання плану нормотворчої діяльності, невідповідність приписів правових актів положенням нормативно-правових актів вищої юридичної сили, урегулювання питань, що виходять за межі компетенції Національної поліції України, відсутність необхідних реквізитів, незабезпеченні гласності, відкритості, прозорості в процесі підготовки нормативного акта тощо. До керівника поліції може бути застосована дисциплінарна відповідальність у вигляді: догани або звільнення. Догана — це найбільш легкий засіб впливу (покарання), він носить здебільшого морально-психологічний вплив на суб'єкта, що порушив норми законодавства. В свою чергу, звільнення — це найбільш суворе покарання, передбачене за найсерйозніші порушення у нормотворчій діяльності, яке полягає у припиненні державно-службових відносин. Справедливо буде зауважити, що звільнення є крайньою мірою і дуже рідко використовується в контексті порушення норм законодавства в зазначеній сфері.

Таким чином, юридична відповідальність займає дуже важливе місце в системі засобів забезпечення законності правових актів Національної поліції України. Проте,

¹ Касюлин В. В. Государственная служба в органах внутренних дел : учебное пособие / В. В. Касюлин, Ю. В. Кивич. — М., 2003. — С. 60.

² Угрюмова Г. Загальна характеристика дисциплінарної відповідальності і дисциплінарного проступку за українським трудовим правом / Г. Угрюмова // Право України. — 2005. — № 5. — С. 79.

вона має певні недоліки, зокрема, це стосується такого виду юридичної відповідальності як дисциплінарна. Це в першу чергу пов'язано з тим, що 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 суттєвим недоліком є те що Дисциплінарний статут Національної поліції так досі і не прийнято, незважаючи на те, що Закон «Про Національну поліцію» було прийнято понад півроку тому, а поліція активно працює «на вулицях».

5.3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИДАННЯ ПОЛІЦІЄЮ ПРАВОВИХ АКТИВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Як вже неодноразово наголошувалось, Національна поліція України є новим центральним органом виконавчої влади, одним із головних завдань якого є підвищення довіри населення до правоохоронних органів та забезпечення публічної безпеки і порядку. Загальновідомим є той факт, що Національна поліція України створювалась на основі світового досвіду діяльності поліції в різних країнах світу. Зараз нормотворець намагається запровадити цей досвід у діяльність поліції шляхом адаптації законодавства до реальних соціально-політичних умов, що склались в Україні. Це призводить до того, що Національною поліцією України активно видається цілий ряд нормативно-правових актів. Головним завданням цього напряму роботи поліції є конкретизація правової основи її організації та функціонування. Проте, український законодавець виявився не досить готовим до таких важливих змін, у зв'язку з чим виникло безліч питань щодо здійснення нормотворчої діяльності зазначеного центрального органу виконавчої влади. Саме тому дослідження зарубіжного досвіду видання поліцією правових актів та можливості його використання в Україні є актуальним і потребує особливої уваги з боку вітчизняних науковців.

Розпочнемо аналіз дослідження досвіду правотворчої

діяльності органів поліції іноземних країн із поліції Великобританії. Особливий інтерес до даної країни обумовлений, по-перше, високим ступенем довіри, яке традиційно відчуває населення Об'єднаного Королівства по відношенню до поліції. Не останню роль в цьому займає вмiла організація поліцейської роботи. А по-друге, важливо звернути увагу на поліцейські органи, які створені у відповідь на виклики сучасної кримінологічної ситуації¹. Також вважаємо необхідним наголосити, що принципи діяльності органів поліції Великобританії набули загальноєвропейського значення. Проведена в 2002–2006 рр. реформа даного інституту багато в чому сприяла підвищенню його ролі в суспільстві. Крім того, більшість інноваційних методів поліцейської роботи пов'язана саме з діяльністю поліції Великобританії. Завдяки широкому використанню інноваційних методів роботи, сучасної системи оперативного зв'язку поліція стала максимально мобільним підрозділом². Для того, щоб більш детально розкрити сутність зазначеної в даному підрозділі проблематики, вважаємо необхідним дослідити структуру поліції Великобританії.

По-перше, це органи територіальної поліції, які виконують основний обсяг поліцейської роботи. Така поліція обслуговує певні території («поліцейські райони»), діючи на підставі Поліцейського Акта 1996 р., (Англія й Уельс), Поліцейського Акта 1967 р. (Шотландія) і Поліцейського Акта 2000 р. (Північна Ірландія). У цих актах сформульовані цілі, організація, юрисдикція та відповідальність органів територіальної поліції. В Англії та Уельсі виділені 43 поліцейських райони, в Шотландії – 8, в Північній Ірландії – 1. В Лондоні діють два територіальних поліцейських формування: Міська поліція в центрі Лондона і Скотленд-Ярд. В контексті нашого дослідження зауважимо, що нормативно-правові акти видаються керівниками територіальних органів поліції. Так, одним із важливих напрямків нормотвор-

¹ Клейменов И. М. Полицейские органы великобритании / И. М. Клейменов // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2011. — № 3 (28). — С. 80.

² Занина Т. М. Административно-правовые основы деятельности полиции Великобритании / Т. М. Занина, И. С. Морозова // Вестник Воронежского института МВД России. — 2011. — № 2. — С. 122.

чої діяльності територіальних органів поліції Англії є визначення належної поведінки працівників поліції, наприклад, Кодекс поліцейської етики, а також Кодекс поведінки державного службовця, Кодекс поведінки поліцейського, проте, слід відмітити, що вказані акти не є юридично закріпленими нормами, а носять формальний характер. Незважаючи на це, кожен працівник поліції вважає за свій обов'язок їх дотримуватись. Так, Кодекс поведінки поліцейського визначає професійно значущі якості, формує ціннісні орієнтири в сучасному демократичному суспільстві. Положення, сформульовані в Кодексі поліцейської етики, служать основою при визначенні функціональних обов'язків поліції, її професійних і поведінкових стандартів. Дані положення співзвучні з відповідними положеннями таких міжнародно-правових актів як Європейський кодекс поліцейської етики для поліції європейських країн (The European Code of Police Ethics) і Декларація про поліцію. Європейський кодекс поліцейської етики був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи 19 вересня. В ньому визначені принципи діяльності поліції, сформульовані основні її цілі. У Декларації про поліцію (Резолюція 690) в частині А, яка так і називається «Етика», зокрема, йдеться: «Поліцейський виконує обов'язки, покладені на нього законом, захищаючи своїх співгромадян і суспільство від насильницьких, грабіжницьких і інших шкідливих дій, як визначено за законом. Поліцейський діє чесно, неупереджено та з гідністю. Він утримується і рішуче протистоїть всім актам корупції»¹.

По-друге, самостійне місце у системі Національної поліції Великобританії займають сили спеціальної поліції. До них відносяться Британська транспортна поліція, поліція Міністерства оборони, Військова поліція, Агентство по боротьбі з серйозною організованою злочинністю².

По-третє, до поліцейських відносяться служби, які не

¹ Занина Т. М. Административно-правовые основы деятельности полиции Великобритании / Т. М. Занина, И. С. Морозова // Вестник Воронежского института МВД России. — 2011. — № 2. — С. 126.

² Клейменов И. М. Полицейские органы великобритании / И. М. Клейменов // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2011. — № 3 (28). — С. 80.

мають відношення до поліції, чиї співробітники захищають закон¹.

По-четверте, в структуру поліцейських органів включені різноманітні формування, засновані на старому законодавстві. Вони контролюють певну невелику територію (порти, парки) або захід².

Головний загін поліції Великобританії – констеблі. Вони мають право на арешт і обшук підозрюваного. Велика їх частина служить в територіальній поліції. Також вони масово представлені в спеціальних підрозділах, зокрема: Транспортної поліції, Військової поліції. Багато нормативно-правових актів дозволяють наймати констеблів для специфічних цілей. Так, наприклад, з'являється поліція по охороні портів і доків, тунелів і лісів. Якщо кримінальними правопорушеннями невеликої тяжкості займаються рядові констеблі, то розкриттям і розслідуванням серйозних злочинів займаються детективи – співробітники департаменту кримінальних розслідувань³.

Підсумовуючи вказане вище, хотілось би зазначити, що такий рівень децентралізації органів поліції дуже складно уявити в нашій країні, що значною мірою пов'язано як із специфікою територіального устрою нашої держави, так і з менталітетом українського народу, а також рівнем довіри населення до поліції. Щодо видання нормативно-правових актів, то тут для поліції Великобританії також характерна децентралізація, адже право на нормотворчу діяльність мають в основному керівники територіальних органів поліції, що, на нашу думку, є позитивним моментом, адже тоді зазначені акти найбільшим чином наближені до практичної дійсності і більш повно відповідають потребам суспільства на відповідній конкретній території¹.

На відміну від Великобританії, правоохоронна систе-

¹ Там само.

² Там само.

³ Сობоль Є. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Є. Ю. Сობоль, С. С. Коломойцев // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 462.

¹ 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.

ма Франції значною мірою є централізованою та ієрархічною. Сучасна поліцейська система Франції являє собою складний апарат з власною структурою, що покликаний захищати інтереси адміністрації. Структурно вищевказаний апарат складається з таких підрозділів: національна поліція, муніципальна поліція, жандармерія. Національна поліція Франції здійснює свої повноваження в рамках Міністерства внутрішніх справ Франції. Стосовно Міністерства внутрішніх справ Франції слід також сказати про те, що Міністр внутрішніх справ призначається Президентом республіки і є одним із провідних членів уряду. У складі МВС Франції діють: генеральна дирекція Національної поліції; генеральна дирекція місцевих колективів; дирекція громадської безпеки; дирекція регламентації та права; центральна дирекція управління; дирекція особового складу й навчальних закладів поліції; дирекція технічних служб. Генеральній дирекції Національної поліції Франції підпорядковані й керують своїми підрозділами на місцях: центральна дирекція судової поліції; центральна дирекція міської поліції; центральна дирекція загальної інформованості; дирекція нагляду за територією; центральна служба республіканської безпеки; служба міжнародного технічного співробітництва поліції; служба повітряної поліції та охорони кордонів; служба офіційних поїздок і безпеки високих посадових осіб¹. Незважаючи на таку складну структуру Національної поліції Франції, право на видання нормативно-правових актів мають лише керівники генеральної дирекції Національної поліції та генеральної дирекції місцевих колективів. Зазначений вид діяльності вони здійснюють під жорстким контролем Міністра внутрішніх справ Франції.

Національна поліція Франції має ширші та не такі спеціалізовані повноваження як Національна жандармерія Франції. До того ж компетенція обох моделей національних правоохоронних органів є чітко розмежованою. Національна жандармерія функціонує в рамках Міністерства

¹ Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. — Х. : НУВС, 2004. — С. 703.

оборони Франції¹. Французька жандармерія є воєнізованим органом, створеним для підтримки громадської безпеки, та покликана гарантувати захист населення і власності. Вона також є органом інформування, попередження та порятунку. Крім виконання завдань по забезпеченню дотримання закону і порядку, жандармерія може виконувати додаткові обов'язки, пов'язані із збройним захистом нації. У структурі жандармерії Франції існує два підрозділи²:

– відомча жандармерія, яка покликана організувати виконання слідчих та інших повсякденних поліцейських заходів, вона розділена на 3600 ділянок для вирішення певних завдань (контроль дорожнього руху, у гірській місцевості і т.п.);

– мобільна жандармерія, що не веде слідчої роботи; основне завдання – підтримання громадського порядку. Може виступати як допоміжна одиниця щодо інших сил поліції або виконувати спеціальні обов'язки³.

Право на видання правових актів має керівник жандармерії, даний вид діяльності він реалізує під всебічним контролем з боку Міністра оборони та Міністра внутрішніх справ Франції. При цьому, нормотворча діяльність зазначеного суб'єкта може здійснюватися лише у напрямку підтримки, гарантування та забезпечення громадської безпеки, захисту населення і його власності.

Зауважимо, що унікальністю поліцейської системи Франції є те, що нещодавно французьке законодавство дозволило місцевим органам влади наймати своїх власних офіцерів поліції – так звану муніципальну поліцію (*Police Municipale*)¹. Компетенція муніципальної поліції обмежу-

¹ Гриценко В. Г. Зарубіжний досвід Франції щодо організації та функціонування правоохоронних органів і можливості його використання в Україні / В. Г. Гриценко // Право та інноваційне суспільство. — 2015. — № 1. — С. 186.

² Правоохранительные органы государств-участников и партнеров ОБСЕ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=37.

³ Там само.

¹ Dammer H. Comparative criminal justice systems / H. Dammer, J. Albanese. — Cengage Learning, 2013. — P. 106; Гриценко В. Г. Зарубіжний досвід Франції щодо орга-

ється забезпеченням публічного порядку: громадської безпеки, спокою та санітарії. Структура муніципальної поліції досить розгалужена. Кожному напрямку діяльності відповідає окремий підрозділ. До системи муніципальної поліції входять¹:

1) поліція руху (для цієї поліції, котра забезпечує безпеку й безперервність дорожнього руху, встановлюється компетенція залежно від категорії і територіального розташування доріг);

2) поліція видовищ (забезпечує безпеку громадян і правопорядок під час проведення видовищних заходів – концертів, виставок, конкурсів, шоу тощо);

3) поліція споруд, що перебувають під загрозою руйнування (її основним завданням є втручання з метою попередження небезпеки в разі, якщо споруда, котра перебуває під загрозою руйнування, розташована поблизу дороги або площі й загрожує перехожим та особам, які перебувають у самій споруді);

4) поліція попередження пожеж (ст. 132-2 Кодексу комун передбачає обов'язок муніципальної поліції попереджувати, запобігати й надавати необхідну допомогу при аваріях та лихах, пов'язаних із пожежами)².

Отже, особливістю правового регулювання діяльності муніципальної поліції є те, що відповідні правові акти, які регулюють діяльність даного правоохоронного органу, приймаються органами місцевої влади за погодженням з Міністром внутрішніх справ Франції.

Далі вважаємо необхідним розглянути досвід поліції Федеративної Республіки Німеччина, це значною мірою пов'язано з тим, що багато вчених вважають, що саме ця країна є своєрідним еталоном організації та практичної ре-

нізації та функціонування правоохоронних органів і можливості його використання в Україні / В. Г. Гриценко // Право та інноваційне суспільство. — 2015. — № 1. — С. 185–189.

¹ Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / А. П. Герасимов. — М., 1992. — 125 с.; Соболев Е. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Е. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 464.

² Соболев Е. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Е. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 464-465.

алізації правоохоронної діяльності. Як слушно зазначає Є. Ю. Соболев, поліція Німеччини є органом державної виконавчої влади, який вдало поєднав кращі традиції поліцейської служби з новітніми досягненнями, пов'язаними з побудовою правової, демократичної, соціально орієнтованої держави¹. У Федеративній Республіці Німеччина функції щодо підтримання громадського порядку розділені між відповідними поліцейськими структурами на земельному (16 федеральних земель) і республіканському рівнях. Основними правоохоронними інститутами є Федеральна поліція (Bundespolizei), Земельна поліція (Laenderpolizei) і Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt)². Тобто управління поліцією здійснюється за напівцентралізованою системою, характерною ознакою якої є обмеження повноважень центральних (загальнодержавних) органів поліцейського управління по відношенню до земельних поліцейських формувань³.

Федеральна поліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ і виконує комплексні завдання відповідно до Федерального закону про поліцію і низки інших законодавчих актів. Вона тісно взаємодіє з організованою мережею різного роду служб безпеки федерального і земельного підпорядкування і на основі партнерства з колегами-поліцейськими федеральних земель і прикордонними службами зарубіжних країн. Основними функціями Федеральної поліції є: забезпечення безпеки кордону, включаючи охорону морського узбережжя; охорона федеральних будівель і дипломатичних місій, розташованих в м. Берліні і колишній столиці м. Бонні, а також двох вищих судів Німеччини — Федерального конституційного суду і Вищого федерального суду в м. Карлсруе (Karlsruhe); організація мобільних сил реагування Федерального уряду з метою за-

¹ Соболев Є. Ю. Вказана праця. — С. 463.

² Правоохранительные органы государств-участников и партнеров ОБСЕ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=37.

³ Антонов И. П. Полиция Германии: История и современность / И. П. Антонов. — М. : НОРМА, 2000. — 144 с.; Соболев Є. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Є. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 463.

хисту офіційних осіб під час проведення заходів в межах країни; забезпечення безпеки в міжнародних аеропортах і на залізниці; організація сил по боротьбі з тероризмом; захист повітряного простору¹.

Щодо поліції земель, то тут також слід відмітити, що за своєю структурою вона не єдина. Існують дві самостійні системи органів поліції в рамках адміністративно-територіальної одиниці – землі:

- єдина система організації поліції, тобто завдання щодо захисту і охорони, які виконують не тільки поліція, але й всі представлені на території землі державні установи. При цьому, в останньому випадку очолюють поліцію на місцях посадові особи, які представляють виконавчу владу, наприклад, бургомістр міста;

- власне поліція, тобто функції поліції виконуються уповноваженими на те спеціалізованими органами. При такій поліцейській системі, що діє на території землі, її главою є міністр Міністерства внутрішніх справ землі, саме він має право на видання нормативно-правових актів.

Федеральне міністерство юстиції Німеччини реалізує експертний контроль за нормотворчою діяльністю окремих федеральних міністерств. Воно здійснює контрольні функції до прийняття Кабінетом Міністрів рішення щодо урядових законопроектів, до видання міністерством відомчих постанов і до видання урядом нормативних постанов. Крім того, Міністерство юстиції Німеччини через уряд має прямий вплив приблизно на 84 % прийнятих законів, оскільки більшість з них базується на урядових проектах².

Підсумовуючи зазначене вище, слід зауважити, що діяльність поліції Німеччини має декілька характерних особливостей, зокрема: по-перше, вона не має єдиної централізованої системи, це пов'язано з її поділом на феде-

¹ Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. — М. : МАЭП, 1999. — С. 86; Правоохранительные органы государств-участников и партнеров ОБСЕ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=37.

² Справочник по нормотворческой технике. Рекомендации Федерального министерства юстиции Германии по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений. — Пер. с нем., 2-е переработанное издание. — М., БЕК, 2002. — 261 с.

ральні органи поліції і поліцію земель; по-друге, і найважливіше у розрізі нашого дослідження, видання нормативно-правових актів поліції знаходиться у винятковому віданні поліції земель. Такий досвід Німеччини дуже складно або навіть неможливо застосувати в нашій країні, що значною мірою пов'язано з територіальним устроєм України, а також з організаційною структурою Національної поліції України.

Не можемо в контексті нашого дослідження оминати увагою досвід у сфері видання правових актів поліцією Сполучених Штатів Америки. Відмінна риса системи правоохоронних органів в США – децентралізація. Федеральна влада в рамках своєї специфічної юрисдикції займаються розслідуванням порушень федерального законодавства. На федеральному рівні діє близько 65 різних органів розслідування. Кожен із 50 суверенних штатів володіє власною законодавчою базою і кримінальним кодексом згідно з конституцією штату. Органи поліції в більшості федеральних штатів представлені на всіх рівнях – державному, окружному і власне рівні штату¹. Відмітимо, що як такого терміна «Поліція США» немає, кожен штат має своє поліцейське управління, незалежне від інших. Причому в різних штатах структура поліцейських управлінь може досить помітно відрізнятися, однак, основні риси все одно можна переглянути.

Законодавством США повноваження поліції визначені як права, передані державою або муніципальним урядом для здійснення законодавчого регулювання цивільних інтересів, захисту безпеки, здоров'я і всього, що стосується громадян, а також для проведення превентивної діяльності щодо кримінальних злочинів, масових виступів і заворушень, пов'язаних з ними. Точне коло повноважень поліції дуже важко визначити, оскільки воно постійно поповнюється у зв'язку з розвитком рівня суспільного життя, технології, появою нових державних органів або її реорганізацією¹.

¹ Правоохранительные органы государств-участников и партнеров ОБСЕ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=37.

¹ Михайлова Г. Эксперты Рады Европы сприяют реформированию украинской милиции / Г. Михайлова [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/04/270406_1.html. — 27.04.2006.

Поліція Сполучених штатів Америки представлена великою різноманітністю організаційних форм, функцій і повноважень, якими володіють окремі поліцейські організації, але сказати, що поліція представляє в США єдину централізовану систему, не можна. Цю існуючу множинність організацій за загальними ознаками можна звести до наступних груп: поліцейські організації федерального уряду, що входять в департамент юстиції, казначейство, департамент пошти, міністерство оборони; поліцейські організації штатів; шерифи і очолювані ними агентства в графствах; поліцейські агентства міст і селищ міського типу; поліція підприємств і промислових корпорацій. Крім того, окремо слід виділити поліцейські організації департаменту юстиції, куди включаються ФБР, Служба імміграції та натуралізації, Бюро в'язниць, Служба по внутрішнім державним доходам, Бюро з наркотиків та інші¹.

Слід відзначити, що основне навантаження по охороні громадської безпеки та порядку припадає на поліцію штатів і міст. Начальник місцевого поліцейського органу – комісар, суперінтендант або шеф поліції – зазвичай призначається мером, головою міста або місцевим законодавчим органом, а іноді вибирається шляхом всенародного голосування. На рівні округу глава поліцейського управління зазвичай зветься «шериф». Шерифи майже повсюдно обираються на цю посаду і отримують право призначати заступників. Адміністрація шерифа також займається утриманням окружної в'язниці і забезпеченням безпеки залу суду.

Таким чином, особливістю поліції Сполучених штатів Америки є її структура. Щодо видання нормативно-правових актів, то тут слід відзначити, що право на зазначений вид діяльності мають тільки керівники поліції штату, а нормативно-правові акти поширюються лише на території того штату, де їх було прийнято.

Розглядаючи зазначену в даному підрозділі дослідження проблематику, слід звернути увагу на те, яким чи-

¹ Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія / М. В. Білоконь. — Х. : НУВС, 2004. — 700 с.

ном відбувається видання правових актів поліцією сусідніх країн, зокрема, Російської Федерації та Польщі. Правовою основою діяльності поліції першої є Конституція РФ, при цьому, слід зазначити, що вона не містить згадки про поліцію. Проте, Основний Закон держави, по-перше, закріплює принципи правового регулювання суспільних відносин, в тому числі створених у сфері внутрішніх справ, по-друге, охороняє важливі цінності для держави, наприклад життя, здоров'я, власність, найважливіші правила поведінки всіх правоохоронних і силових структур і т. Д. Закони та інші правові акти, прийняті в Росії, не повинні суперечити Конституції Російської Федерації. Також вважаємо, що обов'язково слід відмітити момент, що у Законі «Про поліцію» законодавець відмовився від подвійного підпорядкування поліції, а також від її організаційно-функціонального поділу на кримінальну поліцію та поліцію громадської безпеки¹. Отже, в організаційно-правовому відношенні поліція констатується не як система органів виконавчої влади, а як складова частина єдиної централізованої системи федерального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ – МВС Росії. Звідси, відповідно до Закону «Про поліцію», поліція є складовою частиною єдиної централізованої системи федерального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ. До складу поліції можуть входити підрозділи, організації та служби, що створюються для виконання покладених на поліцію обов'язків. Керівництво діяльністю поліції здійснюють в межах своєї компетенції керівники федерального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ, керівники територіальних органів федерального органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ і керівники підрозділів поліції. Керівники зазначених органів та підрозділів несуть відповідальність за виконання покладених на поліцію обов'язків¹.

Згідно з Положенням про МВС Російської Федерації,

¹ Адиньяев С. И. Система нормативно-правового регулирования статуса полиции Российской Федерации / С. И. Адиньяев // Научно-практический журнал «Современное право». — 2011. — № 11 (1). — С. 38.

¹ О Полиции: Федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://docs.cntd.ru/document/zakon-ru-o-policii>.

право на видання нормативно-правових актів на підставі та на виконання законодавства Російської Федерації надано Міністру внутрішніх справ Росії. Слід зазначити, що в міністерстві приймати нормативні правові акти може не тільки керівник відповідного органу, а і його заступники, і начальники структурних підрозділів міністерства. Так, Правила підготовки нормативних правових актів у центральному апараті МВС Росії, затверджені Наказом МВС Росії від 27 червня 2003 р. № 484 (в редакції Наказу МВС Росії від 18.12.2003 р. № 1004), встановлюють, що міністр видає нормативні правові акти з усіх питань, що належать до компетенції МВС Росії¹.

В свою чергу, заступники міністра, керівники підрозділів МВС Росії мають право видавати нормативні правові акти лише у випадках, прямо передбачених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами Російської Федерації. Керівники підрозділів міністерства видають нормативні правові акти за напрямками діяльності тільки своїх підрозділів в межах, передбачених федеральними законами, указами Президента Російської Федерації і постановами Уряду Російської Федерації. Їх нормативні правові акти не повинні суперечити нормативним актам, виданим міністром і заступниками міністра.

Із приводу зазначеного вище слушною є думка А. В. Урумова, який слушно зауважує, що в Російській Федерації закріплено занадто широкий перелік посадових осіб, наділених повноваженнями на видання нормативно-правових актів, що породжує на практиці дублювання і певні колізії правових актів. Автор вважає, що нормотворчими повноваженнями повинен володіти тільки Міністр внутрішніх справ (або виконувач обов'язків міністра). Лише як виняток, з санкції Міністра внутрішніх справ Росії, нормотворчими повноваженнями повинні наділятися начальники підрозділів МВС в суб'єктах Російської Федерації (міністри внутрішніх справ республік, начальники управ-

¹ Урумов А. В. Особенности и проблемы правотворческой деятельности органов внутренних дел России на современном этапе / А. В. Урумов // Юридический мир. — 2007. — № 7. — С. 29.

лінь або головних управлінь внутрішніх справ країв, областей і т.д.), а також начальники прирівняних до них органів (начальники управлінь внутрішніх справ на транспорті, режимних об'єктів і т.д.). При цьому, нормативно-правові акти даних підрозділів повинні видаватися тільки за напрямками їх діяльності в межах, передбачених федеральними законами, указами Президента РФ, постановами Уряду РФ і нормативно-правовими актами Міністра внутрішніх справ. Обсяг їх нормотворчих повноважень повинен бути обмежений прийняттям актів виключно внутрішньовідомчого дії (абсолютно виключаючи право видавати нормативно-правові акти надвідомчого характеру) і не зачіпати виняткові повноваження Міністра внутрішніх справ¹. Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, можна сказати, що досвід Російської Федерації у сфері видання правових актів поліцією дозволяє українському законодавцю уникнути і не повторювати певних помилок. Зокрема, це стосується надмірної децентралізації у сфері видання правових актів, адже дана ситуація, як відзначалось вище, в основному має негативний вплив на діяльність органів поліції, який проявляється, перш за все, у плутанині в сфері застосування тих чи інших нормативно-правових актів і т.д.

Що стосується іншої країни-сусіда – Польщі, то там поліція визначається як збройна організація, співробітники якої носять уніформу, поставлена на службу суспільству і покликана забезпечити безпеку населення, а також підтримувати закон і порядок. Штаб-квартира Національної поліції – це організація, за допомогою якої Верховний командувач поліції втілює в життя цілі, перераховані в законі про поліцію та інших законодавчих актах парламенту, що складається з 18 організаційних підрозділів, які планують, організовують, координують, здійснюють нагляд і моніторинг за діяльністю поліції Польщі¹. Начальники поліцій окремих провінцій і міст підкоряються Верховному коман-

¹ Урумов А. В. Вказана праця. — С. 31.

¹ Правоохранительные органы государств-участников и партнеров ОБСЕ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=37.

дувачу поліції. У структурі штаб-квартири поліції знайшов своє відображення поділ країни на 16 провінцій, всі вони підпадають під її юрисдикцію. Командувач поліції міста здійснює свої обов'язки за сприяння штаб-квартири поліції міста в рамках території, зазначеної в Законі про поліцію. Його обов'язки і компетенція по відношенню до відповідної території співвідносяться із завданнями і компетенцією командувача поліції провінції¹.

Поліція Польщі наділена широким спектром завдань у різних галузях суспільного життя, реалізації яких сприяють відповідні правові форми діяльності. Зважаючи на критерії, що беруться до уваги при виборі окремих форм діяльності органів поліції, виокремлюються такі важливі форми діяльності²:

– видання адміністративних актів. Адміністративний акт є виразом волі адміністративного органу, який юридично окреслює ситуацію конкретно визначеного адресата у конкретно визначеній справі. У діяльності органів поліції вирізняється сфера «імперіум», що проявляється власне у виданні адміністративних актів. Адміністративні акти, що видаються поліцією, можуть набувати форми адміністративних постанов (у вигляді формалізованих рішень) і безпосередніх рішень (ухвалюються в умовах необхідності негайного прийняття рішення з метою усунення існуючої небезпеки);

– видання поліцейських дозволів. Поліцейський дозвіл є різновидом адміністративного дозволу, що ухвалюється з метою підтримання і забезпечення публічного порядку. Він має конститутивний характер, оскільки скасовує заборону здійснення певної діяльності. У такому акті адміністративний орган стверджує, що у конкретному випадку відсутня перешкода для здійснення означеним суб'єктом окресленої діяльності. Натомість, адресат цього акта гарантує, що не створить небезпеку публічному інтересу;

¹ Там само.

² Проневич О. С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі / О. С. Проневич // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 744.

– видання нормативних актів. Органи поліції видають нормативні акти, що впливають на внутрішню сферу поліції та скеровані на підпорядковані організаційні одиниці. Цей вид нормативних актів також опосередковано впливає на громадянське суспільство¹.

Отже, слід зазначити, що видання нормативно правових актів є важливим напрямком діяльності поліції Польщі. Нормотворчу діяльність тут можуть здійснювати начальники поліцій окремих провінцій і міст, видання нормативних актів контролюється Верховним командувачем поліції. На нашу думку, такий досвід доцільно використувати й в Україні, адже в нашій державі відповідальність за видання нормативно-правових актів покладається на керівника поліції. Втім, вважаємо, що слід дещо розширити нормотворчі повноваження керівників поліції областей, тобто наділити їх правом видавати правові акти. Зазначене буде мати ряд позитивних моментів: по-перше, кожен керівник поліції в області може видати нормативно-правові акти, виходячи із практичної діяльності і соціальної необхідності у ввіреному йому регіоні; по-друге, зніме навантаження з керівника Національної поліції України, який зможе ефективніше виконувати обов'язки щодо контролю за вказаним видом діяльності.

Завершуючи даний підрозділ, вважаємо за потрібне зауважити, що характерною ознакою діяльності правоохоронних органів багатьох країн світу є висока соціальна, правова захищеність і матеріальна забезпеченість їх працівників, що спонукає до відповідального виконання обов'язків, професійного зростання². Звідси, 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 та функцій.

¹ Там само — С. 745.

² Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. — М. : МАЭП, 1999. — С. 12.

ВИСНОВКИ

У монографічному дослідженні на основі комплексного аналізу законодавства та теоретичних положень 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.

Встановлено, 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 управлінської діяльності поліції, що є основними напрямками 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 (контроль та аналіз управлінської діяльності НПУ неможливий без оцінювання результатів такої діяльності, що потребує розроблення та прийняття відповідного нормативного акта про оцінювання діяльності НПУ).

Визначено, що формами управлінської діяльності Національної поліції України є зовнішній вираз конкретних однорідних управлінських дій (правового, неправового та організаційно-правового характеру), здійснюваних поліцією в рамках своїх повноважень, для виконання поставле-

них перед нею завдань організаційного, технічного характеру та розв'язання й врегулювання питань, що виникають в підконтрольних поліції сферах.

Констатовано, що Національна поліція України, будучи суб'єктом нормотворчої діяльності, повноважна розробляти та видавати в межах законодавства правові акти підзаконного характеру, що містять вторинні (похідні від законодавчих норм та норм вищих органів влади й органів влади, яким поліція підпорядковується) положення на виконання (застосування) та/або конкретизацію відповідних первинних норм, головним чином, для забезпечення реалізації завдань власної управлінської діяльності. Зазначається, що в правових актах управлінського характеру, як в односторонніх владних приписах, вирішуються внутрішні організаційні питання діяльності Національної поліції, а також питання, що виникають в процесі реалізації на практиці державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку.

Обґрунтовано, що за ознакою юридичної можливості правових актів в управлінській діяльності Національної поліції України, поліція розробляє та видає такі правові акти: 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 Нацполіції 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, що направлені на врегулювання відносин у відповідних сферах діяльності поліції).

Акцентовано увагу на тому, що для забезпечення законності правових актів Національної поліції України до них передбачена наступна система вимог: 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 обов'язкових дій, що передують виданню правового акта поліцією, за потреби; з дотриманням правил нормотворчої техніки; з додержанням вимог до змісту й форми правового акту поліції).

Підкреслюється, 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. Такі спеціальні засадничі правові норми, що прямо чи опосередковано врегульовують питання видання правових актів НПУ, містяться в наступних групах правових актів: в актах законодавства про поліцію (в Законі України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, Положенні «Про Національну поліцію» та в ряді спеціальних наказів МВС України, постанов КМУ й указів Президента України про Національну поліцію України та поліцейську діяльність); в актах, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності поліції, в повній мірі чи частково врегульовуючи окремі питання підконтрольних Нацполіції сфер діяльності (головним чином в актах адміністративного та кримінального права).

Аргументовано, 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 Нацполіції, 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 Нацполіції. 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.

Доведено, що в результаті ряду об'єктивних (фактична тотожність об'єктів регулятивного впливу) та суб'єктивних причин (внаслідок невраховування відмінностей об'єму нормотворчих повноважень МВС та НПУ, а також технологічних процесів нормотворення МВС та НПУ, що відображається і на характері результату такої діяльності та специфіці відповідних правових приписів) в теорії та на практиці виникають проблеми розмежування сфер регулятивного впливу нормативно-правових актів МВС та НПУ. Для розмежування сфер регулятивного впливу актів цих органів влади слід 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).

Визначено, що нормативно-правові акти Національної поліції України – це прийняті в письмовій формі та в

установленому порядку поліцією (в особі уповноважених на те посадових осіб) офіційні документи нормативного характеру, що володіють юридичною силою, 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.

Встановлено, що особливість нормативно-правових актів Національної поліції України виражається у: 1) функціональному призначенні нормативно-правових актів поліції, направлених на забезпечення ряду пріоритетних норм Основного Закону; 2) охоронній та правозабезпечувальній ролі (положеннями таких актів забезпечується не лише охорона, але й реалізація прав та свобод людини і громадянина, особливо тоді, коли сторонами правовідносин виступає, з одного боку, поліція, а з іншого – громадянин); 3) широті правового регулювання (нормативні акти НПУ врегульовують не лише основний, але і найбільш об'ємний напрямок діяльності правоохоронних органів, зокрема: провадження у справах про адміністративні правопорушення; здійснення дозвільної системи; забезпечення дорожнього руху тощо).

Констатовано, що нормативно-правові акти Національної поліції України, зважаючи на критерій правового статусу суб'єктів адміністративних правовідносин, регулюють такі дві групи відносин: 1) внутрішньоапаратні, тобто відносини, учасниками яких є НПУ, її структурні одиниці, посадові особи, працівники поліції, основними з яких є відносини організаційного, організаційно-ресурсного та антикорупційного характеру (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 в рамках галузі адміністративно-

го права, в яких реалізується виконавчий елемент державного управління Національної поліції, що направлений більшою мірою на реалізацію поліцією поліцейських послуг та забезпечення публічної безпеки і порядку в широкому розумінні (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 заходами масової інформації та громадськістю).

Обґрунтовано, що нормотворча діяльність поліції не врегульована чинним законодавством на належному рівні, у зв'язку з чим необхідним є прийняття Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України, яка має складатись з таких частин: 1) загальні положення (містять основні засади нормотворчої діяльності поліції, визначення ряду важливих термінів, зокрема, таких як «нормотворча діяльність у НПУ», «нормативно-правовий акт НПУ», «розпорядчий документ» тощо); 2) види нормативно-правових актів НПУ (закріплюється повний каталог нормативно-правових актів, що можуть видаватись поліцією, а також міститься застереження про те, які акти поліція не повноважна видавати); 3) планування нормотворчої діяльності НПУ (детально регламентована така базова стадія нормотворчої діяльності поліції як планування, враховуючи й питання: організаційних підстав для планування та розроблення нормативно-правових актів у поліції; нормотворчі ініціативи структурних підрозділів поліції тощо); 4) організація підготовки проектів нормативно-правових актів НПУ (містить положення про: 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) нормопроектувальна техніка (містить правила й стандарти нормопроектувальної техніки, що застосовні в нормотвор-

чому процесі поліції, зокрема, охоплюючи такі питання як: логічність змісту нормативно-правового акта; використання термінів та спеціальних понять, що використовуються в нормативно-правовому акті, інші правила нормопроекування); 6) погодження проекту нормативно-правового акта НПУ (містить положення, якими врегульовуються питання процедури погодження проектів нормативно-правових актів поліції); 7) проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта НПУ (охоплює 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 правил і стандартів чинного законодавства); 8) видання нормативно-правового акта НПУ (містить норми, якими врегульовуються питання видання нормативних актів поліції, враховуючи також і питання опублікування таких актів, зокрема, на офіційних інтернет-ресурсах НПУ).

За результатами проведеного наукового дослідження щодо питання сутності та юридичної природи адміністративних актів під останніми запропоновано розуміти підзаконне, владне, одностороннє волевиявлення, рішення органу публічної адміністрації (їх посадових осіб), що прийняте в межах їх компетенції та містить індивідуальні приписи щодо виконання завдань і реалізації функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних або юридичних осіб. Наголошено на необхідності повернення на доопрацювання проекту «Адміністративно-процедурного кодексу України», у якому містилося цілком лаконічне та зрозуміле визначення «адміністративного акту». Із застосуванням системно-структурного методу дослідження охарактеризовано ключові ознаки адміністративних актів.

Аргументовано, 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 в силу вольової 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.

Встановлено, що загалом усі розпорядчі адміністративні акти Національної поліції умовно можна розподілити на: а) внутрішньоорганізаційні (забезпечувальні, координаційні) та б) зовнішньоорганізаційні, які направлені на виконання її основних завдань та функцій (дозвільні, реєстраційні, ліцензійні). До внутрішньоорганізаційних актів віднесено рішення поліцейської комісії щодо забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських; рішення про проведення атестування. Також до внутрішньоорганізаційних актів віднесено: рішення з питань проходження служби; рішення щодо розміру щомісячної премії; рішення про тимчасове покладення обов'язків за іншою невакантною посадою цього підрозділу на поліцейських, які їм підпорядковані. Поряд із розглядом внутрішньоорганізаційних актів, зацентровано увагу на детальному аналізі підстав та порядку прийняття зовнішньоорганізаційних актів, які направлені на виконання основних завдань та функцій Національної поліції (дозвільні, реєстраційні, ліцензійні тощо).

Під адміністративним актом Національної поліції України запропоновано розуміти виражене в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності підзаконне, юридично-владне одностороннє волевиявлення уповноважених суб'єктів Національної поліції, що закріплюється у відповідній формі (документ, усне розпорядження, знак) і спрямоване на встановлення (зміну, скасування) правових норм або виникнення (припинення) конкретних правовідносин.

Визначено основні критерії класифікації адміністративних актів Національної поліції, до яких запропоновано віднести такі як: сфера дії адміністративного акту (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 форм); спосіб (метод) впливу адміністративних актів на суб'єктів адміністративних правовідносин (уповноважуючі, зобов'язуючі, рекомендууючі, заохочуючі та обмежуючі акти); порядок прийняття адміністративних актів (одноособові та колегіальні акти).

На підставі аналізу сутності та особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України сформульовано її визначення у «широкому» та «вузькому» розумінні. У «широкому» розумінні адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції включає діяльність щодо здійснення провадження з розгляду скарг громадян, дисциплінарного провадження та провадження в справах про адміністративні правопорушення. У «вузькому» розумінні, тобто «безпосередньо» адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції – це врегульована нормами законодавства про адміністративні правопорушення специфічна діяльність відповідних структурних підрозділів Національної поліції України щодо виявлення адміністративних правопорушень, їх документування (з можливістю застосування превентивних та примусових поліцейських заходів), розгляду підвідомчих справ, винесення постанов за справою та їх виконання.

Аналіз відповідних положень КУпАП, Закону України «Про Національну поліцію», відомчих нормативно-правових актів НПУ та МВС України, дозволив виокремити особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції, яка є частиною їх виконавчо-розпорядчої діяльності; спирається на суворе дотримання чинного законодавства, а отже, є підзаконною; виражається в одноособовій формі адміністративної юрисдикції. Зазначається, що ця діяльність складна і різноманітна, її правоохоронний потенціал спрямований на охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидію

злочинності, забезпечення законності, надання визначених законом послуг з допомоги особам, які потребують такої допомоги. У ході цієї діяльності відбувається реалізація адміністративного законодавства, зокрема, законодавства про адміністративні правопорушення, відомчих нормативно-правових актів НПУ та МВС України.

Сформульовано основні вимоги до процедури застосування норм права такі, як обґрунтованість, законність та доцільність прийняття правозастосовного акта.

Надане авторське визначення адміністративно-юрисдикційного акта Національної поліції України – як офіційного, персоніфікованого правового акта, 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, за невиконання (неналежне виконання) якого передбачені заходи юридичної відповідальності.

Визначено, що особливістю компетенції НПУ в даному випадку є її похідність від компетенції МВС. Тому, запропоновано встановлювати її через функціональні зв'язки з компетенцією інших органів системи МВС і самого Міністерства внутрішніх справ України, що дозволило б визначити компетенцію Національної поліції України як системного явища.

Сформульоване авторське визначення компетенції Національної поліції України щодо прийняття адміністративно-юрисдикційних актів – як сукупності визначених законодавством повноважень Національної поліції щодо документування, розгляду та вирішення (прийняття та виконання рішень, постанов) адміністративних проступків, які можуть бути застосовані ними під час здійснення провадження у «поліцейських» або підвідомчих іншим органам (посадовим особам) справах про адміністративні правопорушення.

Проаналізовано відомчі нормативно-правові акти щодо процедури документування адміністративних правопорушень, а саме складання так званих «допоміжних» адміністративно-юрисдикційних актів: протоколів про адміністративні правопорушення, адміністративного затримання, огляду, вилучення речей.

На підставі проведеного аналізу нормативно-правових актів МВС України зазначено, що правове регулювання процедури виконання постанови поліцейського в справі про адміністративне правопорушення має ряд недоліків, на усунення яких вважаємо за доцільне запропонувати нові редакції розділу V Інструкції МВС № 1376 і розділу VI Інструкції МВС № 1395, встановити єдину назву та визначити єдиний порядок виконання постанов в справах про адміністративні правопорушення, у тому числі і в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі (додаток 1).

На підставі детального аналізу окремих статей розділу V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» Кодексу України про адміністративні правопорушення зроблено висновки про невизначеність деяких правових категорій та їх суперечливість. Вважаємо за доцільне запропонувати нову редакцію Глави 25 Розділу V КУпАП «Основні положення» (додаток 2).

Адміністративну процедуру визначено як 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 ознаками стадій нормотворчих процедур є: це сукупність послідовних процедурних дій; самостійність; завершеність; взаємопов'язаність; реалізуються компетентними суб'єктами; мають за мету розробку та прийняття правового акта.

Стадії нормотворчих процедур визначено як сукупність відносно самостійних, взаємопов'язаних за цілями та завданнями процедурних дій, що реалізуються компетент-

ними 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.

Зроблено висновок, що для правових актів, які регламентують поточні управлінські питання, не зачіпають інтереси людей, процедура може бути дещо спрощеною та включає такі стадії:

- 1) встановлення потреби видання правових актів;
- 2) розробка проекту правового акта;
- 3) розгляд та прийняття правового акта;
- 4) реєстрація правового акта;
- 5) звернення акта до виконання.

Встановлено необхідність внесення змін до законодавства в частині визначення видів нормативно-правових актів, що видаються органами Національної поліції України, а також положення про те, що всі нормативно-правові акти затверджуються наказами.

Визначено структуру правового акта, до якої включено такі елементи: 1) вид документа, його назва; 2) основна частина (розділи, глави, статті тощо); 3) прикінцеві та перехідні положення; 4) додатки; 5) відомості про особу, яка підписала, та дата підписання.

Аргументовано, що підготовка правових актів у Національній поліції має здійснюватися із дотриманням наступних 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.

Виокремлено два основних напрямки розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів: по-перше, вдосконалення законодавства, що регламентує матеріальні та процедурно-процесуальні питання видання правових актів – їх змістове наповнення та оформлення, порядок прийняття та державної реєстрації; по-друге, вдосконалення законодавства, що безпосередньо регулює діяльність Національної поліції України.

З метою вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів: а) дістало подальший розвиток 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 ко-

лізій у чинному законодавстві та сприяти одноманітності розуміння одних і тих же нормативних положень різними органами влади; б) обґрунтовано доцільність удосконалити правове закріплення підстав, умов та порядку притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів; в) запропоновано систематизувати законодавство, яким регламентується порядок видання правових актів; г) запропоновано вдосконалити норми Закону України «Про Національну поліцію», зокрема, в частині закріплення відповідальності керівництва Національної поліції України за правопорушення у сфері нормотворчості. З цією метою обґрунтовано необхідність внести зміни до ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію», яка визначає основні повноваження керівника поліції, та додати норму, яка б передбачала правообов'язок 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 до Міністерства внутрішніх справ України проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення діяльності Національної поліції України; г) акцентовано увагу на необхідності підвищити якість підготовки нормативно-правових актів Національної поліції шляхом створення робочої групи в рамках Національної поліції України, яка буде займатися розробкою правових актів, що входять до компетенції поліції; д) запропоновано розпочинати розробку нормативно-правових актів органів Національної поліції України з аналізу об'єктивної необхідності прийняття такого нормативно-правового акта та аналізу напрацювань вчених у сфері, яка потребує відповідної нормотворчої діяльності; е) доведено, що суттєвим напрямком розвитку нормативно-правових засад діяльності поліції у сфері видання правових актів є вдосконалення юридичної техніки.

На підставі з'ясування сутності та значення законності правових актів Національної поліції України запропоновано враховувати, що вона (законність) є комплексним

явищем, яке складається із декількох принципових вимог, серед таких принципів названо: верховенство закону; загальність; єдність; недопустимість протиставлення законності і доцільності; невідворотність відповідальності.

Поняття «законність нормативно-правових актів Національної поліції України» визначено як сукупність конкретних вимог, що пред'являються 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 міжнародних договорів, учасником яких є наша держава.

Доведено, що основними вимогами щодо законності правових актів Національної поліції є: 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 носити стабільний характер, адже вони приймаються в основному на тривалий період часу, окрім тих, що мають чітко визначений термін дії.

В контексті досліджуваної проблеми нагляд і контроль охарактеризовано як тотожні поняття, адже перед органами, що здійснюють вказаний вид діяльності в зазначеній сфері, стоять спільні цілі і завдання, зміст яких полягає у забезпеченні законності правових актів Національної поліції України.

Розкрито 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, при цьому не порушували

тих засадничих вимог, що містяться у Конституції України. В силу специфіки 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 порядку адміністративного провадження; в) прокурорський нагляд за виданням правових актів Національною поліцією України, який виступає 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 гілки влади, який має горизонтальний характер, оскільки контролюючий та підконтрольний перебувають у рівному правовому становищі, що у певній мірі ускладнює ефективну реалізацію контрольних заходів. Одним із ключових суб'єктів здійснення цього контролю є Міністерство юстиції України; г) громадський нагляд і контроль, який дозволяє не лише попередити правопорушення в зазначеній сфері відносин, 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 попередити порушення на початковій стадії, можливо навіть 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 скаржника, внаслідок неправомірної поведінки (дій чи бездіяльності) відповідного органу державної влади та (або) їх посадових осіб. Процес оскарження, або розгляду скарги, – це порядок вирішення спірної ситуації, що виникла (склалася) між скаржником та державновладним суб`єктом, законність дій або 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 покарання є штраф, сума якого, на нашу думку, повинна бути значно вищою, адже максимальний штраф у розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (це 850 гривень) є незначним для посадової особи такого рівня.

Виявлено, що юридична відповідальність як засіб забезпечення законності правових актів Національної поліції України має певні недоліки, зокрема, це стосується такого виду юридичної відповідальності як дисциплінарна. Це в першу чергу пов'язано з тим, що 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 суттєвим недоліком є те що Дисциплінарний статут Національної поліції так досі і не прийнято, незважаючи на те, що Закон «Про Національну поліцію» було прийнято понад півроку тому, а поліція активно працює «на вулицях».

На підставі аналізу досвіду правотворчої діяльності в 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 та функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Dammer H. Comparative criminal justice systems / H. Dammer, J. Albanese. – Cengage Learning, 2013.

2. European Code of Polcie Ethics : Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code,19.09.2001. – Geneva : Geneva Centre for the DCAF, 2009. – 44 p.

3. Getman E. A. Rulemaking activity of central bodies of executive power: highlights and ways of improving / E. A. Getman // International Scientific Journal – Euro-American scientific cooperation: research articles. / Resp. ed.: S. Tonkyh, N. Pryhodko, A. Mintz. – Hamilton : Accent Graphics Communications, 2014. – Vol. 2. – 66–72.

4. Police Internal Control Systems in West Africa / Ed. by E.E.O. Alemika, I. C. Chukwuma. – Lagos : CLEEN Foundation, 2011. – 137 p.; Reforming Pakistan's Police / Crisis Group // Asia Report. – 2008. – № 157. – 29 p.

5. Адиньяев С. И. Система нормативно-правового регулирования статуса полиции Российской Федерации / С. И. Адиньяев // Научно-практический журнал «Современное право». – 2011. – № 11 (1). – С. 36–41.

6. Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. – М. : Юрайт, 2015. – 521 с. – Серия : Специалист.

7. Административное право : учеб. для сред. юрид. учеб. заведений / под ред. М. И. Еропкина. – М. : Юрид. лит., 1971. – 416 с.

8. Административное право : учебник : издание второе, переработанное и дополненное / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 2005. – 425 с.

9. Административное право и процесс : Полный курс. – 2-е изд., доп. и перераб. / М. Ю. Тихомиров. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.

10. Административное право России : учеб. в 3-х ч., Ч. I. / А. П. Коренев – М. : Щит-М, 1999. – 280 с.

11. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 256 с.

12. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. — К. : Укр. академ. внутрішніх справ, 1995. — 177 с.

13. Адміністративне право України / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 752 с.

14. Адміністративне право України / Л. Коваль. — К. : Основи, 1994. — 154 с.

15. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007 — 624 с.

16. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком-Інтер, 2003. — 544 с.

17. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.

18. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Д'яченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

19. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2001. — 528 с.

20. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, та ін.; за ред. проф. В. В. Галунька. — Херсон : Грінв Д.С., 2015. — 272 с.

21. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2005. — 232 с.

22. Адміністративний процес : навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.

23. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання / Н. Г. Плахотнюк // Актуальні проблеми державного управління. — 2008. — № 2. — С. 394–400.

24. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект Закону від 18.07.2008 р. реєстр. № 2789 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073>. — Інформація станом на 20 липня 2008 року.

25. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки : підручник / С. М. Алфьоров, Т. П. Мінка, Р. В. Миرونюк ; за заг. ред. С. М. Алфьорова. – Х. : Право, 2014. – 304 с.
26. Азовкин И. А. Научные основы государственного управления в СССР / И. А. Азовкин, В. Г. Вишняков, Д. А. Гайдуков, Ю. Б. Долгополов и др. – М. : Наука, 1968. – 439 с.
27. Александрова Н. В. Нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади: деякі проблеми правового регулювання / Н. В. Александрова // Наукові записки. – К., 2009. – Т. 90: Юридичні науки. – С. 59–61.
28. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 223 с.
29. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2 – 286 с.
30. Антикорупційна програма Національної поліції України на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 22.03.2016 р. № 231 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/mvs/doccatalog/document?id=1869939>.
31. Антонов И. П. Полиция Германии: История и современность / И. П. Антонов. – М. : НОРМА, 2000. – 144 с.
32. Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 4. – С. 36–40 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_4_9.
33. Артикуца Н. В. Мова права і юридична термінологія : навч. посіб. / Н. В. Артикуца. – К. : СтилоС, 2004. – 277 с.
34. Бабаев С. Ф. Управление делами общества (субъекты и объекты управления в социалистическом обществе) / С. Ф. Бабаев, И. О. Бишер, Ю. А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1984. – 223 с.
35. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) : монограф. / М.И. Байтин. – М. : ООО ИД «Право и государство», 2005. – 544 с.
36. Байтин М.И. Теория государства и права : курс лекц. / М. И. Байтин и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2004. – 767 с.
37. Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 174 с.

38. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. — К. : Літера ЛТД, 2001. — 333 с.
39. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. — Х. : НУВС, 2004. — 780 с.
40. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.
41. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для студ. вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1993. — 301 с.
42. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1997. — 368 с.
43. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебн./ Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2009. — 608 с.
44. Баштанник А. Трансформация механизмов регулирования деятельности органов власти в контексте европейских принципов публичного управления / А. Баштанник // *Legea și viața*. — 2015. — Sept. — С. 40–44.
45. Бельский К. С. Полицейское право : лекц. курс / К. С. Бельский; под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. — М. : Дело и Сервис, 2004. — 816 с.
46. Беспяньська Г. Розпорядчі документи. Жанрово-видова характеристика та особливості складання й оформлювання наказів з основної діяльності / Г. Беспяньська. // Довідник кадровика. — 2009 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=1152>.
47. Биля-Сабадаш І. О. Мовностилістичні правила вираження змісту нормативних правових актів [Електронний ресурс] / І. О. Биля-Сабадаш // Форум права. — 2009. — № 1. — С. 35–42. — Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2009_1_8.pdf.
48. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монографія / М. В. Білоконь. — Х. : НУВС, 2004. — 700 с.
49. Богданов М. В. Организация и совершенствование контроля в органах внутренних дел : лекция / Богданов М. В. — Ташкент : ТВШ МВД СССР, 1982. — 35 с.

50. Большой толковый словарь русского языка. / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб : Норинт, 2000. – 1536 с.
51. Большой юридический энциклопедический словарь / составитель А. Б. Барихин. – М. : Книжный мир, 2002. – 720 с.
52. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г. П. Бондаренко. – Львів : ЛДУ, 1975. – 84 с.
53. Бортняк В. А. Особливості та порядок оскарження адміністративного штрафу / В. А. Бортняк // Університетські наукові записки. – 2011. – № 3. – С. 200–205.
54. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность / С. Н. Братусь. – М. : Юридическая литература, 1976. – 215 с.
55. Бринь Т. О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бринь Тетяна Олександрівна. – Х., 2010. – 190 с.
56. В державній адміністрації проведено нараду щодо актуальних питань охорони громадського порядку і державного кордону, 28.12.2015 р. / Тячівська РДА [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tyachiv-rda.gov.ua/index.php/zahodi/3635-2015-12-30-06-24-17.html>.
57. В Україні стартувала акція «Квартира під охорону-2016» / Прес-служба Департаменту поліції охорони [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1817465>.
58. Василів С. С. Теоретичні основи розмежування підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] / С. С. Василів. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8-2014/item/303-teoretychni-osnovy-rozmezhuвання-pidvidomchosti-rozhlyadu-sprav-pro-administratyvni-pravoporushennya-vasyliv-s-s>.
59. Васильев А. И. Работа с предложениями, заявлениями и жалобами осужденных к лишению свободы : учеб. пособие / А. И. Васильев, В. В. Левченко. – Управление внутр. дел Рос. Федерации, Глав. упр. кадров. – М. : Юрид. лит., 1992. – 85 с.
60. Васьковскій Е. В. Ученіе о толкованіи и примѣненіи гражданскихъ законовъ: Цивилистическая методологія. Ч. 1. / Е. В. Васьковскій. – Одесса, 1901. – 400 с.
61. Вебер Р. Мониторинг поведения полиции / Р. Вебер // Справочник для правозащитных организаций. – Варшава : Хельсинский фонд по правам человека, 1997. – С. 61–68.

62. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.

63. Венгеров А. Б. Конституционный контроль в СССР / А. Б. Венгеров // Правоведение. — 1970. — № 3. — С. 32–42.

64. Венедиктов В. С. Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи; м. Хортиця, 25–28 червня 2004 р. / за заг ред. проф. В. С. Венедиктова. — Х. : Нац.унів.внутр.справ, 2004.

65. Венедиктов В. С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин. — Х. : Вид-во НУВС, 2003. — 188 с.

66. Венедиктов В. С. Юридична відповідальність працівників ОВС України : монографія / В. С. Венедиктов. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. — 320 с.

67. Відбулася нарада щодо аналізу роботи громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, 23.12.2015 р. / Дубровицька РДА [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dubrrda.gov.ua/2313-vdbulasya-narada-schodo-analzu-roboti-gromadskih-formuvan-z-ohoroni-gromadskogo-poryadku-derzhavnogo-kordonu.html>.

68. Вішталюк Я. Поліція: порушення закону і старі стандарти / Я. Вішталюк // iPress.ua. — 2015 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://ipress.ua/articles/nova_politsiya_porushennya_zakonu_i_stari_standarty_130596.html.

69. Воеводин Л. Д. Государственное право зарубежных социалистических стран : учеб. для вузов по спец. «Правоведение» / Л. Д. Воеводин, Д. Л. Златопольский. — 3-е изд. — М. : Изд-во МГУ, 1984. — 368 с.

70. Воронина Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Т. Н. Воронина. — М., 2001. — 26 с.

71. Воронков А. В. Развитие системы административного права в России (международно- и сравнительно-правовые аспекты) / А. В. Воронков. — СПб., 2002. — 84 с.

72. Ворушило В. П. Управлінські рішення щодо зміцнення законності у діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-

правові питання) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ворушило Віктор Павлович. – Запоріжжя, 2003. – 176 с.

73. Галаган И. А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / И. А. Галаган. – К., 1971. – 23 с.

74. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу [Електронний ресурс] / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.

75. Галуцько В. В. Адміністративні процедури [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/articles/featured-articles/443-2014-12-21-09-16-26.html>.

76. Гапоненко Л. П. Формування готовності студентів вищих педагогічних закладів до іншомовного спілкування : дис... канд. пед. наук : 13.00.04 / Гапоненко Лариса Петрівна. – Кривий Ріг, 2003. – 205 с.

77. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук, худож.-оформлювач О. Агеєв. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

78. Гевко П. Відбулася спільна нарада правоохоронних органів Монастирського району, 22.02.2016 р. / П. Гевко [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/ter/uk/publish/printable_article/95521.

79. Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є. С. Герасименко. – К., 2000. – 15 с.

80. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / А. П. Герасимов. – М., 1992. – 125 с.

81. Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман. – Х. : Оберіг, 2014. – 308 с.

82. Гладкий В. В. Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины [Електрон. ресурс] / В. В. Гладкий // Zakon.ru. – 2016. – Режим доступу: <https://www.academia.edu/24508498/>.

83. Гладківська О. В. Застосування термінології у нормативно-правових актах / О. В. Гладківська // *Правова інформатика*. – 2015. – № 1. – С. 58–67.

84. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление : учебник / Н.И. Глазунова. – М. : ТК Велби; Проспект, 2006. – 359 с.

85. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навчальний посібник / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський; за заг. ред. д.ю.н., професора І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.

86. Голосніченко І. П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави / І. П. Голосніченко // *Актуальні проблеми держави та права*. Збірник наукових праць. – Одеса : Юридична література, 2003. – Вип. 19. – С. 26–28.

87. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Л. М. Горбунова. – К., 2005. – 21 с.

88. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.

89. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.

90. Градова Ю. В. Правовий моніторинг в Україні: перспективи розвитку / Ю. В. Градова // *Південноукр. правн. часоп.* – 2013. – № 1. – С. 7–9.

91. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. О. Грибок. – Київ, 2006. – 195 с.

92. Гриценко В. Г. Зарубіжний досвід Франції щодо організації та функціонування правоохоронних органів і можливості його використання в Україні / В. Г. Гриценко // *Право та інноваційне суспільство*. – 2015. – № 1. – С. 185–189.

93. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 286 с.

94. Гудз БД. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис... канд.

юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Б. Д. Гудз. – Київ, 2013. – 20 с.

95. Гулягин А. Ю. Обеспечение законности нормативных правовых актов управления, издаваемых в субъектах Российской Федерации / А. Ю. Гулягин, С. Д. Князев // Правовед. – 2006. – № 6. – С. 4–9.

96. Гусаров С. Видання актів управління юрисдикційного характеру в системі органів внутрішніх справ / С. Гусаров // Вісн. Акад. управл. МВС. – 2009. – № 2. – С. 6–14.

97. Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Гусаров Сергій Миколайович. – К., 2009. – 438 с.

98. Дармограй О. Основні види стилів державно-управлінської діяльності / О. Дармограй // Вісн. Нац. акад. держ. управл. при Презид. України : Наук. журн. – 2013. – № 1. – С. 261–266.

99. Дашутін І. В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Дашутін Ігор Володимирович. – Х., 2008. – 178 с.

100. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с. – Бібліогр. : С. 488–495.

101. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

102. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

103. Дутко А. О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дутко Альона Олександрівна; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : [б. и.], 2010. – 229 с.

104. Евстигнеев Э. А. Императивные и диспозитивные нормы в договорном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Евстигнеев Эдуард Александрович. – М., 2015. – 224 с.

105. Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации [Электронный ресурс] / А. Ф. Евтихийев. – Люблин: Губ. тип., 1911. – 292 с. – Режим доступа: <http://www.litres.ru/a-evtihiev/zakonnaya-sila-aktov-administracii/>.

106. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Вступительное слова д. ю. н. В. В. Коноплева. – Симферополь : Оригинал М; Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с.
107. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
108. Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д. В. Журавльов // Публ. право. – 2013. – № 1 (9). – С. 85–90.
109. Журавльов Д. В. Система трудового законодавства України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Журавльов Дмитро Володимирович. – Х. : Б. в., 2005. – 175 с.
110. Завдання КОРД: Офіційний сайт Корпусу Оперативно-Раптової Дії [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nationalpolice.com.ua/KORD/>.
111. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.
112. Загальна теорія держави і права : підручник / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого ; за ред.: М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
113. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко; за заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
114. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб (в теории и законодательстве) / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – 244 с.
115. Законодавчі пропозиції щодо реформування органів внутрішніх справ України (Проект закону України «Про національну поліцію», підготовлений ДКЗ МВС України 24.12.2014) // Акт. пробл. адмін.-прав. забезп. діяльн. ОВС України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2015 р.). – 2015. – С. 20–24.
116. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посібник / І. К. Залюбовська – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 104 с.
117. Замотаева Е. К. Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти / Е. К. Замотаева // Журн. росс. права. – 2010. – № 9 (165). – С. 25–37.

118. Занина Т. М. Административно-правовые основы деятельности полиции Великобритании / Т. М. Занина, И. С. Морозова // Вестник Воронежского института МВД России. – 2011. – № 2. – С. 122–127.
119. Здоровко Л. М. Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Здоровко Людмила Миколаївна. – Х., 2003. – 185 с.
120. Игонькина С.И. Правовой статус милиции в механизме российского правового государства / С.И. Игонькина // Исслед. теорет. пробл. прав. госуд. : Труды АН МВД РФ. – 1996. – С. 34–42.
121. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Госюриздат., 1961. – 484 с.
122. Иванова А. Ю. Якою бути українській поліції або проблеми нашого законотворення [Електрон. ресурс] / А. Ю. Иванова, О. О. Самойленко // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – 2015. – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1426747523>.
123. Иванова Л. Ю. Адміністративно-юрисдикційні форми діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. к.ю.н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.Ю.Іванова. – Х, 2012. – 23 с.
124. Иванова Л. Ю. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційних актів органів внутрішніх справ України / Л. Ю. Иванова // Зб. наук. праць Харк. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди, Сер.: «Право». – 2012. – Вип. 19. – С. 106–112.
125. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Іншин Микола Іванович ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 452 с.
126. Казьмин И. Ф. Закон о законах: проблемы издания и содержания / И. Ф. Казьмин, С. В. Поленина // Совет. гос. и право. – 1989. – № 12. – С. 8.
127. Калайнов Д. П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учеб. пособие / Д. П. Калайнов. – Одесса : АО БАХВА, 2000. – 128 с.
128. Карташов В. Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) / В. Н. Карташов // Проблемы юридической техники / под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород, 2000. – С. 20–24.

129. Карташов Н. Н. Технология нормотворчества: на примере МВД России : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / Николай Николаевич Карташов. – М., 2004. – 170 с.
130. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами ДПС України : навч. посіб. / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, Л. В. Цимбал. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
131. Касюлин В. В. Государственная служба в органах внутренних дел : учебное пособие / В. В. Касюлин, Ю. В. Кивич. – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2003. – 77 с.
132. Кеча А. С. Форми і методи діяльності Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно / А. С. Кеча // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2015. – Вип. 1, т. 2. – С. 207–214.
133. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Б. А. Кистяковский. – М. : М. и С. Сабашниковы, 1916. – 708 с.
134. Клейменов И. М. Полицейские органы великобритании / И. М. Клейменов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 3 (28). – С. 80–84.
135. Кобалевский В. Советское административное право : учебник / В. Кобалевский. – Х. : Юриздат УССР, 1929. – 420 с.
136. Ковачев Д. А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах / Д. А. Ковачев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 239 с.
137. Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории / Д. А. Ковачев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 112 с.
138. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
139. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/conv>.
140. Козлов Ю. М. Советское административное право : пособ. / Ю. М. Козлов. – М. : Знание, 1984. – 208 с.
141. Коліушко І. Правове регулювання нормотворчої діяльності в Україні : проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / І. Коліушко, Н. Александрова, О. Банчук. – Режим доступу: <http://pravy.yrg.ua/pylityckrfyrmandcynstitutiyinslaw/203-parlamkntaryzm/925-lkgal-rkgulatiyn-yf-lkgislativk-activity-inukraink-pryblkms-and-pryspkcts-ua.html>.

142. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство України [Електронний ресурс] / Т. О. Коломоєць. – 2008. – Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/node/8198>.
143. Комаришин Н. С. Принцип законності: поняття, особливості / Н. С. Комаришин // Права людини в умовах сучасного державотворення: теорет. і практ. асп. : зб. тез доп. I Міжн. наук.-практ. конф. студ. і молодих вчених (8–9.12.2006 р.) / ДВНЗ «Українська акад. банк. справи НБУ». – Суми, 2006. – С. 49–51.
144. Комаров С. А. Оптимизация федерального и регионального законодательства: постановка проблемы и возможные пути решения / С. А. Комаров, Н. В. Козлова // Госуд., право, управл. – 2007. – Ч. I, II. – С. 29.
145. Кононов П. И. К вопросу о правовых формах административной деятельности / П. И. Кононов, И. М. Машаров // Журн. росс. права. – 2004. – № 5. – С. 28–34.
146. Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України : монограф. / О. В. Константи́й. – К. : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. – 120 с.
147. Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. – М. : Юристъ, 2003. – 538 с.
148. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.; за ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.
149. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (тлумач. від 15.05.2014 р.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
150. Коняхин Л. Г. Контроль за соблюдением законодательства о труде / Л. Г. Коняхин. – М. : Изд-во МГУ, 2010. – 543 с.
151. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М. : Юридическая литература, 1978. – 232 с.
152. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис.... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Косюта Михайло Васильович. – Одеса : Б. в., 2002. – 467 с.
153. Котенський А. Чого чекати від нової поліції? [Електрон. ресурс] / А. Котенський // Львівський портал. – 2015. – Режим доступу: <http://portal.lviv.ua/news/2015/07/03/chogo-chekati-vid-novoyi-politsiyi>.

154. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій / В. О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
155. Кочетков А. В. Региональный законодательный процесс : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кочетков Александр Викторович. – Тамбов, 1999. – 196 с.
156. Крамник А. Н. Рассмотрение дел об административных правонарушениях / А. Н. Крамник // Юстиц. Беларуси. – 2011. – № 7. – С. 34–39.
157. Красавчиков О. А. Советская наука гражданского права (понятие, предмет, состав и система). Ученые труды. Том VI. Серия «Гражданское право» / О. А. Красавчиков. – Свердловск, 1961. – 387 с.
158. Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування : посібник / А. В. Красницька. – К. : Парламентське видавництво, 2006. – 528 с.
159. Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів / І. А. Красюк // Акт. пробл. держ. і права. – 2013. – Вип. 70. – С. 127–134.
160. Краткий юридический словарь / М. Е. Волосов, В. Н. Додонов, В. Е. Крутских, В. П. Панов. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 304 с.
161. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відом. Верх. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
162. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відом. Верх. Ради України. – 2012. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.
163. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV // Відом. Верх. Ради України. – 2003. – № 3–4. – Ст. 21.
164. Круглий стіл «Моя нова поліція» на базі ЦМБ ім. В. Г. Белінського (16.03.2016 р.). [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://belinskogo.kh.ua/news/1201.html>.
165. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Кузьменко. – К., 2006. – 32 с.
166. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили; отв. ред. М. И. Пискотин. – М. : Наука, 1987. – 294 с.

167. Куроедова Е. О. Handbook по дисциплине «Психология управления» / Е. О. Куроедова. – М., 2011. – 80 с.
168. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – 600 с.
169. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лагода Олександр Сергійович. – Ірпінь, 2007. – 187 с.
170. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.
171. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов: Вопросы теории / В. В. Лазарев. – Казань, 1975. – 208 с.
172. Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (Теоретичні питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталія Василівна Лазнюк. – К., 2002. – 196 с.
173. Лебеденко В. І. Юридична техніка: поняття, призначення, методологічні засади застосування / В. І. Лебеденко // Інформ. право. – 2014. – № 2 (11). – С. 52–56.
174. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О. Э. Лейст. – М. : Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.
175. Ленгер Я. І. Нормотворчість в контексті реформування права / Я. І. Ленгер, Ю. Ю. Бисага // Порівн.-аналіт. право. – 2013. – № 1. – С. 15–19.
176. Ліпинський В. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі пожежної безпеки : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ліпинський Владислав Віталійович. – Запоріжжя, 2010. – 184 с.
177. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. – К., 2001. – 220 с.
178. Лунев А. Е. Государственная дисциплина и социалистическая законность / А. Е. Лунев. – М. : Общество «Знание» РСФСР, 1972. – 148 с.
179. Майстренко О. В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України : дис.... канд. наук : 12.00.01 / Майстренко Олександр Віталійович. – Х., 2008. – 171 с.

180. Макаренко О. М. Форми профілактичної діяльності органів внутрішніх справ України / О. М. Макаренко // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – Вип. 30. – С. 66–73.
181. Маклаков В. В. Конституционный контроль / В. В. Маклаков // Конституционное право : словарь / В. В. Маклаков. – М. : Юристъ, 2001. – С. 224–225.
182. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – [Вид. 2-ге, доповн. та переробл.] / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
183. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Ред.-вид. «Вежа», 2000. – 228 с.
184. Мандюк О. Правове регулювання скасування чи відкликання індивідуальних адміністративних актів / О. Мандюк // Юридичний журнал. – 2013. – № 5. – С. 54–59.
185. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ (текст проекту) / О. Мартиненко, Є. Захаров // Закон і бізнес. – 2014 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html.
186. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения (Административно-правовое исследование) / А. В. Мартынов; под науч. ред. Ю. Н. Старилова. – М., 2010. – 219 с.
187. Маслова Я. І. Адміністративно-правові засади управління у сфері автомобільних доріг в Україні : дис... канд. юрид. наук / Маслова Яна Ігорівна. – Одеса : Б.в., 2010. – 210 с.
188. Медведчук В. Від системної правотворчості до систематизації національного законодавства / В. Медведчук // Юридичний вісник України. – 2000. – № 42. – С. 1–6.
189. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навчальний посібник/ Мельник Р.С., Бевзенко В. М. / за заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
190. Методичні рекомендації щодо порядку підготовки нормативно-правових актів для подання їх на державну реєстрацію до районних управлінь юстиції // Головне управління юстиції у м. Києві. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: justiceyiv.gov.ua/1354285672.doc.
191. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : Методичні рекомендації, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції

України від 21.11.2000 р. № 41 // Зб. нормат.-прав. актів та метод. рекомендац. — К. : «Видавн. дім», 2001 [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/>.

192. Миронюк Р. В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації / Р. В. Миронюк [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013>.

193. Михайлова Г. Експерти Ради Європи сприяють реформуванню української міліції / Г. Михайлова [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/04/270406_1.html. — 27.04.2006.

194. Михалюк С. Правотворчість як складова державного управління / С. Михалюк // Вісн. Нац. акад. держ. управл. при Президентіві України. — 2009. — № 1. — С. 191–197.

195. Мінченко О. В. Теоретико-методологічні аспекти праворозуміння законності / О. В. Мінченко. // Юрид. вісн. — 2012. — № 1 (22). — С. 23–26.

196. Міхєєва Т. П. Інститут конституційної юстиції: історичні та політикоправові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Міхєєва Тетяна Павлівна. — К., 2010. — 231 с.

197. Москалькова Т. Н. Памятка по подготовке проектов нормативных актов / Т. Н. Москалькова, Ю. Н. Демидов. — М. : Спарк, 1994. — 259 с.

198. Науковий коментар Кримінального кодексу України / проф. М.Й. Коржанський. — К. : Атіка, Академія, Ельга, 2001. — 656 с.

199. Научная организация управления органами внутренних дел / под ред. Г. Г. Зуйкова. — М. : Академия МВД СССР, 1984. — 317 с.

200. Невзоров И.Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Невзоров Игорь Львович. — Х., 2002. — 196 с.

201. Негроров В. Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект / автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В. Л. Негроров. — Владимир, 2008. — 26 с.

202. Ніканорова О. В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація / О. В. Ніканорова // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту, Вип. «Юр. науки». — 2014. — Вип. 6-1, Т. 2. — С. 206–210.

203. Новиков К. А. Свобода воли и марксистский детерминизм / К. А. Новиков. – М. : Новая школа, 1981. – 274 с.
204. Новоселов В.И. Законность актов органов управления / В.И. Новоселов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 108 с.
205. Новый юридический словарь : 6500 терминов / авт.-сост.... А. Н. Азрилян. – М. : Институт новой экономики, 2006. – 1087 с.
206. Нормотворча діяльність : збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 288 с.
207. О Полиции: Федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/zakon-rf-o-policii>.
208. Обговорено створення підрозділу відомчої воєнізованої охорони Державної судової адміністрації України // ДСА України [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://dsa.court.gov.ua/dsa/193088/>.
209. Обушенко О. М. Особливості вирішення службово-трудових спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Обушенко Олександр Миколайович. – Х., 2002. – 215 с.
210. Общая теория государства и права: академ. курс : в 2-х томах. – Т. 2: Теория права / под. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – 528 с.
211. Общая теория права : учебник для высш. юрид. учеб. завед. / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казимин, В. В. Лазарев и др. ; под общ. ред. А. С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1995. – 284 с.
212. Общая теория права и государства : учебник / В. В. Лазарев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2002. – 517 с.
213. Общая теория права. С. С. Алексеев. Курс в двух томах. Москва. 1982. том II. Общая теория права. В двух томах. Т. II – М. : Юрид. лит. 1982. – 360 с.
214. Овчарова Р. В. Психология менеджмента: учеб. пособие (мультимед. сопроводж. курса в схемах и коммент.) / Р. В. Овчарова. – Курган : Изд-во Курганского гос. ун-та, 2005. – 122 с.
215. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1987. – 797 с.

216. Омельченко А. В. Форми та методи державного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні (теоретичні аспекти) / А. В. Омельченко // Правове регулювання економіки: зб. наук. праць / МОН України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана»; відп. ред. В. Ф. Опришко. – 2008. – № 8. – С. 89–98.
217. Ортинський В.Л. Основи управління в органах внутрішніх справ України (схеми, визначення, поняття, принципи, основні засади) : наочн. посіб. / В.Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2007. – 190 с.
218. Основи держави і права : навч. посіб. / В. О. Костюк. – К. : Вентурі, 1998. – 320 с.
219. Офіційне оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовими актами : методичні рекомендації / Головне управління юстиції в Одеській області. – Одеса, 2012. – 10 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://just.odessa.gov.ua/files/com_filemanager/users/149/documents/Ofitsiyne_oprilyudnennya_ta_nabrannya_chinnosti_normativno-pravovimi_aktami.doc.
220. Охріменко Н. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації / Н. Охріменко // Вісн. Нац. акад. держ. управл. – 2012. – № 3. – С. 182–189.
221. Пархоменко П. І. Особливості протоколу про адміністративне правопорушення у справах про адміністративну відповідальність за керування транспортними засобами / П. І. Пархоменко // Вісн. Акад. адвокат. України. – 2013. – № 2 (27). – С. 51–56.
222. Пахомов И. Н. Основы государства и права Украины : учебник / И. Н. Пахомов. – Х. : Одиссей, 2000. – 320 с.
223. Петренко П. Д. Основні напрямки розвитку законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів [Електронний ресурс] / П. Д. Петренко // Офіційний веб-сайт Міністерства Юстиції України. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/11923>.
224. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права / П. Д. Пилипенко. – Львів : Видавничий центр Львівського національного університету ім. І. Франка, 1999. – 214 с.
225. Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження КМУ від 22.10.2014 р. № 1118-р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767.

226. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» : Постанова КМУ від 13.10.2015 р. № 834 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248570738>.
227. Підготовка законів та управління формотворчістю в країнах центральної та східної Європи. – К. : УАДУ, 1998. – С. 14–15.
228. Плавич В. П. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності / В. П. Плавич, С. В. Плавич // Альм. права. – 2012. – Вип. 3. – С. 83–87.
229. План діяльності МВС з підготовки регуляторних актів на 2016 рік : наказ МВС України від 15.12.2015 р. № 1576 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hr.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1763108>.
230. План діяльності Національної поліції України з підготовки проектів регуляторних актів на 2016 рік [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hr.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1789072>.
231. Поліція та представники медіа провели круглий стіл з питань протидії піратству. / Департамент комунікації Нацполіції України. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1837579>.
232. Положення про Головне управління Національної поліції в Миколаївській області : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 31 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mk.npu.gov.ua/uk/publish/article/260510>.
233. Полякова И. В. Современные формы и методы управленческой деятельности в системе МЧС России / И. В. Полякова, Н. П. Заряева // Вестн. Воронеж. ин-та ГПС МЧС России. – 2016. – Вып. 1 (18). – С. 46–48.
234. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дисс.... канд. юрид. наук / Попович Євген Миколайович. – Х., 2003. – 179 с.
235. Правила проектування нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.univer.km.ua/sub_fac/s_107.doc
236. Правоведение / [под ред. проф. М. Б. Смоленского]. – Серия «Высшее образование». – [4-е изд., перераб. и доп.]. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2005. – 416 с.

237. Правовое положение полиции МВД России : учебник. / под ред. д. Ю. Н. Ф. П. Васильева. – М. : ДГСК МВД России, 2014. – 816 с.
238. Правоохранительные органы государственных участников и партнеров ОБСЕ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=37.
239. Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. – М. : Юрид. лит., 1974. – 320 с.
240. Пригара Л. І. Юридична техніка: поняття, структура, ознаки / Л. І. Пригара // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 2. – С. 26–31.
241. Прилипко С. М. Предмет права соціального забезпечення : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Прилипко Сергій Миколайович; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 382 с.
242. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 15. – Ст. 799.
243. Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 18.11.2015 р. № 96 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/polozhennyaproDPP-1.pdf>.
244. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII // Відом. Верх. Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 55.
245. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 р. № 493/92, [в ред. від 21.05.1998 р.] // Зб. указів Президента. – 1992. – № 4 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.
246. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 28 грудня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п/conv#n34>.
247. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Проект ЗУ від 01.02.2016 реєстр. № 3857 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58005.

248. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>.

249. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

250. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відом. Верх. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

251. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

252. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова КМУ від 29.04.2015 р. № 265 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

253. Про затвердження змін до Положення про Державну судову адміністрацію України : Рішення Ради суддів України від 02.10.2015 р. № 102 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

254. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.

255. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС : наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 650 (в ред. від 28.03.2014 р.) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://kadrovik01.com.ua/regulations/1521/8462/8463/470248/>.

256. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 99. – Ст. 3405.

257. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 88. – Ст. 2964.

258. Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС :

наказ МВС України від 27.03.2009 р. № 111 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 51. – Ст. 1777.

259. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1377 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 99. – Ст. 3406.

260. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події : наказ МВС України від 06.11.2015 № 1377 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z2095-12>.

261. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також: боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21.08.1998 № 622 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0637-98>.

262. Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них : наказ МВС України від 11.08.2010 № 379 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0123-п>.

263. Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : наказ МВС України від 10.12.2015 р. № 1560 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 6. – Ст. 319.

264. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 960 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-п>.

265. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. № 1380/5 (в ред. від 19.08.2013 р.) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.

266. Про затвердження номенклатури посад щодо призначення, переміщення, звільнення осіб рядового і начальницького

складу та працівників органів внутрішніх справ : наказ МВС України від 30.06.2011 р. № 378. (в ред., від 23.07.2015 р. № 895) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/>.

267. Про затвердження орієнтованого плану проведення консультацій з громадськістю в Національній поліції України на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 12.01.2016 р. № 22 [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.rv.npu.gov.ua/>.

268. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-p>.

269. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06 2007 № 795 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-p>.

270. Про затвердження плану заходів Національної поліції України щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 рік : наказ Національної поліції України від 29.01.2016 р. № 81 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.npu.gov.ua/>.

271. Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України : наказ МВС України від 09.02.2016 р. № 90 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 22. – Ст. 864.

272. Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 30.11.2015 р. № 132 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

273. Про затвердження Положення про Департамент карного розшуку Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 14.11.2015 р. № 90 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

274. Про затвердження Положення про Департамент комунікації Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 04.12.2015 р. № 145 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1854459>.

275. Про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 126 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

276. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 73 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

277. Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони : наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 43 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lv.npu.gov.ua>.

278. Про затвердження Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 27.11.2015 р. № 120 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

279. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 28.12.1992 р. № 731 [в ред. від 13.11.2015 р.] [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

280. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України : Рішення Ради суддів України від 22.10.2010 р. № 12 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

281. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/gq/576-92-p>.

282. Про затвердження Положення про контроль за станом технічного захисту інформації в органах і підрозділах Національної поліції України : наказ МВС України від 29.02.2016 р. № 139 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 27. – Ст. 1081.

283. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 878 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 89. – Ст. 2972.

284. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України : наказ МВС України від 26.01.2016 р. № 50 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 22. – Ст. 861.

285. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 796 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 54. – Ст. 1767.

286. Про затвердження Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу : наказ Національної поліції України від 21.12.2015 р. № 193 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

287. Про затвердження положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 95. – Ст. 3386.

288. Про затвердження Порядку здійснення контролю за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації : наказ МВС України від 13.10.2008 р. № 534 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 89. – Ст. 2997.

289. Про затвердження Порядку передачі майна для централізованого забезпечення органів Національної поліції : наказ Національної поліції України від 09.02.2016 р. № 115 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/>.

290. Про затвердження Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13>.

291. Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру : наказ Міністерства юстиції України від 31.07.2000 № 32/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0458-00>.

292. Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції : наказ МВС України від 09.11.2015 р. № 1453 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 99. – Ст. 3407.

293. Про затвердження Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів : наказ МВС України від 26.07.2004 р. № 822 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 35. – Ст. 2377.

294. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 № 870 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-п>.

295. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950. // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

296. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві : наказ МВС України від 22.01.2016 р. № 39 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 16. – Ст. 668.

297. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : Постанова КМУ від 30.11.2011 р. № 1242 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 94. – Ст. 3433.

298. Про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція від 04.11.1950 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13. – С. 270.

299. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.02.1999 № 145/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/145/99>

300. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 165–256.

301. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відом. Верх. Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

302. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII // Відом. Верх. Ради України. – 2016. – № 1. – Ст. 2.

303. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. // Урядовий кур'єр від 12.08.2015. – 2015. – № 146.

304. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 12.12.2012 р. № 0922 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

305. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 10.09.2014 р. № 442 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 74. – Ст. 57.

306. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

307. Про організацію видачі спеціальних жетонів поліцейським : наказ МВС України від 23.12.2015 р. № 1614 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 10. – Ст. 459.

308. Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських : наказ МВС України від 25.12.2015 р. № 1631 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 6. – Ст. 320.

309. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI // Відом. Верх. Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 64.

310. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4616-17>.

311. Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України : Постанова Пленуму ВСУ від 24.12.1999 р. № 12 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

312. Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 1. – Ст. 34.

313. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 50. – С. 8.

314. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відом. Верх. Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

315. Про утворення Національної поліції України : Постанова КМУ від 02.09.2015 р. № 641 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 72. – Ст. 2363.

316. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова КМУ від 16.09.2015 р. № 730 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 76. – Ст. 2526.

317. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верх. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

318. Проблемы общей теории и права и государства / под общ. ред. В. С. Несесенца. — М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1999. — 832 с.
319. Прокурорський нагляд в Україні : підручник для юрид. вузів і факультетів / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий та ін.; за ред. проф. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. — Х. : Вентурі, 2004. — 240 с.
320. Проневич О. С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі / О. С. Проневич // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 741–747.
321. Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2372.
322. Протокол № 10 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини від 25.03.1992 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2376.
323. Протокол № 11 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який передбачає перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією про захист прав і основних свобод людини від 11.05.1994 р. // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 13. — С. 219.
324. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 177) від 04.11.2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2376
325. Протокол № 13 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який стосується скасування смертної кари за всіх обставин від 03.05.2002 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2377.
326. Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції від 13.05.2004 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2378.
327. Протокол № 2 про надання Європейському суду з прав людини повноважень робити консультативні висновки від 06.05.1963 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2372.
328. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї від 16.09.1963 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 32. — Ст. 2372.
329. Протокол № 6 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який стосується скасування смертної

кари від 28.04.1983 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2374.

330. Протокол № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 22.11.1984 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2375.

331. Протокол № 9 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини від 06.11.1990 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2375.

332. Публічний порядок, порядок громадський: Довідкова інформація 2007 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS000706.html.

333. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис.... канд. юрид. наук : 12.0. 07 / Віталій Борисович Пчелін. – Х., 2011. – 189 с.

334. Районний відділ поліції провів робочу нараду по результатам роботи в 2015 році [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://kprda.gov.ua/?p=29401>.

335. Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених постановою колегії Міністерства юстиції України, № 3. – Окреме видання. – 1998.

336. Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : Рекомендації Мін'юсту України від 27.03.1998 № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98>.

337. Рекомендації щодо застосування Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру, схваленого постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 вересня 2000 р. № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_2m/pg_itgesc.htm.

338. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / А. О. Рибалкін. – Х., 2005. – 24 с.

339. Рибалко Н. В. Проблеми нормотворчої техніки в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Рибалко // Наукові конференції. – 2011. – Режим доступу: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/406>.

340. Рибницький Г. В. Колективний договір в умовах ринкової економіки : дис.... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Рибницький Геннадій Валентинович. – Х., 2005. – 176 с.
341. Риндюк В. І. Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні : дис.... канд. наук : 12.00.01 / Риндюк Віра Іванівна. – К., 2008. – 179 с.
342. Розин Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел : учебное пособие / Л. М. Розин. – М. : Академия МВД СССР, 1974. – 138 с.
343. Романенко О. В. Пенітенціарна функція демократичної правової держави та роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Романенко Олексій Володимирович. – К., 2004. – 201 с.
344. Романов М. В. Правове регулювання заходів стягнення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Романов Михайло Васильович. – Х., 2003. – 208 с.
345. Рудейчук В. Суть прокурорського нагляду / В. Рудейчук // Вісник прокуратури. – 2003. – № 4 (22). – С. 49–52.
346. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права : учеб. пособие / Под общ. ред. Н. И. Панова. – Х. : Укр. юрид. акад, 1993. – 165 с.
347. Рыжаков А. П. Правоохранительные органы : учебник для вузов / А. П. Рыжаков. – М. : КОНТРАКТ, 2002. – 432 с.
348. Саволук М. О. В Україні замінити міліцію на поліцію! / М. О. Саволук // Могилів-Подільська правда. – 2013 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://mogpod.blox.ua/2013/01/V-Ukrayini-zaminyat-militsiyu-na-politsiyu.trackback?key=9d338fc2f6>.
349. Салманова Е. Ю. Административно-правовые формы гражданско-правовой защиты личных неимущественных прав физического лица, обеспечивающих его социальное бытие / Е. Ю. Салманова // *Leges si viata* (Закон и жизнь) – Молдова. – 2015. – № 12/2. – С. 105-108.
350. Салманова О. Ю. Актуальні питання нормотворчої діяльності національної поліції України / О. Ю. Салманова // *Visegrad journal on human rights*. – 2016. – №1. – Р. 23-27.
351. 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.

352. 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.
353. Салманова Е. Ю. Основные задачи и функции управленческой деятельности Национальной полиции Украины // *Право и Политика*. – 2016. – №1. С. 44-49. Киргизия.
354. 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. – 196 с. – С. 144-146.
355. 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. – 248 с.
356. 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.
357. Салманова Е. Ю. Совершенствование административного законодательства за правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / Е. Ю. Салманова // *Вестник ХНАДУ*, вып. 61-62, 2013. – С. 24-32.
358. 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. <http://easternlaw.com.ua/uk/>.
359. Салманова О. Ю. Адміністративні порушення міграційного законодавства: поняття, ознаки, елементи складу / О. Ю. Салманова // *Право і Безпека*. – Харків. – 2014. – № 1 (52). – С. 39-46.
360. Салманова О. Ю. Адміністративні стягнення як засіб забезпечення безпеки дорожнього руху / О. Ю. Салманова // *Право і Безпека*. – 2009. – № 5 (32). – С.65 – 69.
361. 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.

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

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

364. 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. – Ужгород. – 2014. – Вип. 24, Т.2. – С.147-150.

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

366. 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.

367. 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.

368. 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.

369. 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.

370. 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.

371. 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.

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

373. 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.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/indeks.htm>.

374. Салманова О. Ю. Поняття, види та особливості функцій управління освітньою діяльністю / О. Ю. Салманова // Научные труды Национального университета «Одесская юридическая академия»– 2015. – Том 16. – С. 56–64.

375. Салманова О. Ю. Право на оскарження як засіб забезпечення законності адміністративних актів органів внутрішніх справ / О. Ю. Салманова // the Journal of Eastern European Law – Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 21. – С. 105–110.

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

377. 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. – Запоріжжя. – 2014. – № 1. – С.134-141.

378. 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.

379. Салманова О. Ю. Проблеми використання оціночних понять в адміністративно-деліктному законодавстві /

О. Ю. Салманова // Право і Безпека. – Харків. – 2015. – № 3 (58). – С. 62-67.

380. 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.

381. 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.

382. Северин О. Є. Правове регулювання валютних операцій суб'єктів господарської діяльності : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Северин Олександр Євгенович. – Донецьк, 2003. – 216 с.

383. Сергевнин С. Л. Субъект федерации и законодательная деятельность / С. Л. Сергевнин. – СПб. : Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 1999. – 215 с.

384. Сивицкий В. А. Теоретическая модель единого нормативного правового (многоступенчатого) акта как способа конкретизации норм силы закона / В. А. Сивицкий // Юрфакты, 2011. – № 1. – С. 7–18.

385. Синявська Я. С. Майнова відповідальність учасників повного товариства за його зобов'язаннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Синявська Яна Сергіївна. – О. , 2010. – 178 с.

386. Синяк Я. В. Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади / Я. В. Синяк, І. В. Крицак. // Національна поліція України: пробл. становлення та перспект. Розвитку : зб. матеріалів наук.-практ. конф. курсантів та студ. (м. Харків, 10 груд. 2015 р.). – 2015. – С. 145–148.

387. Сікорська І. А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сікорська Ірина Анатоліївна. – Ірпінь, 2004. – 214 с.

388. Січкара В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. к.ю.н.м: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. О. Січкара. – Ірпінь, 2007. – 20 с.

389. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

390. Скворцов Л.И. Большой толковый словарь правильной русской речи: 8000 слов и выражений / Л.И. Скворцов. – М. : ООО «Изд. Оникс», 2009. – 1104 с.

391. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. — К. : Наук. думка, 2000. — 680 с.
392. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980) : в 11 томах. — Том 3, 1972. — 465 с.
393. Собко Я. Зависит от инстанции / Я. Собко // Судебно-юр. газ. — 2015. — № 25 (293). — С. 8.
394. Собо́вий О. М. Правовий статус судді в адміністративно-деліктному провадженні : дис... канд. юрид. наук / Собо́вий Олександр Михайлович. — К. : Б. в., 2010. — 220 с.
395. Собо́ль Є. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / Є. Ю. Собо́ль, С. С. Коломойцев // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 461–466.
396. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — М. : Сов. энциклопедия, 1985. — 1600 с.
397. Советское административное право / под ред. В. М. Манохина. — М. : Юрид. лит., 1977. — 544 с.
398. Советское административное право : учеб. / под общ. ред. В.И. Поповой, М. С. Студеникиной. — М. : Юрид. лит., 1982. — 288 с.
399. Соловйов В. М. Законність як елемент моніторингу ефективності законодавства / В. М. Соловйов // Акт. пробл. держ. управл. — 2009. — № 2. — С. 342–349.
400. Справочник по нормотворческой технике. Рекомендации Федерального министерства юстиции Германии по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений. — Пер. с нем., 2-е переработанное издание. — М., БЕК, 2002. — 261 с.
401. Стенограмма вступительной части заседания Кабинета Министров Украины от 4 апреля 2015 года [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248071456.
402. Степанян В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе / В. В. Степанян / АН Армянской ССР, Ин-т философии и права. — Ереван, 1986. — 183 с.
403. Стефанік В. С. Поняття, признаки и публично-правовая природа административного договора / В. С. Стефанік // Право України. — 2003. — № 4. — С. 103–106.
404. Стрельников А. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стрельников Андрій Вікторович. — Одеса, 2004. — 198 с.

405. Стрельченко О. Г. Природа адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ / О. Г. Стрельченко, А. В. Рябчук // Науковий вісник ужгородського національного університету. Серія Право. – Випуск 31. – Том 3. – 2015. – С. 29–32.
406. Структура апарату Національної поліції України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1795723>.
407. Структура Національної поліції [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nationalpolice.com.ua/>.
408. Сучасна правова енциклопедія. 2-ге вид., переробл. і доповн. / за заг. ред. О. В. Зайчук та ін. – К. : Юрінком-Інтер, 2013. – 403 с.
409. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : НОРМА-ИНФРА. М., 1988. – 570 с.
410. Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. – Саратов : СВШ МВД РФ, 1995. – 519 с.
411. Теория юридического процесса / авт. кол.: В. М. Горшенев, В. Г. Крупнин, Ю.И. Мельников и др.; под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с.
412. Теорія держави і права : навчальний посібник / А. Ю. Олійник та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
413. Теорія держави і права : навчальний посібник / за заг. ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 249 с.
414. Теорія держави і права : підруч. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2015. – 368 с.
415. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук та ін. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
416. Теорія держави та права / В. В. Копейчиков. – К. : Юрінком, 2000. – 340 с.
417. Теорія права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и Закон, 2001. – 576 с.
418. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
419. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 915 від 05.06.2000 року із змінами, внесеними постановою КМУ № 174 (174-2005-п) від 03.03.2005 року // Офіційний вісник України. – 2000. – № 24. – Ст. 994.

420. Ткачук А. Ф. Законодавча техніка. Практичний посібник. Як готувати проекти законів / А. Ф. Ткачук. – К. : Інститут громадянського суспільства, 2004. – 184 с.
421. Токар А. М. До питання класифікації форм управління / А. М. Токар. // Вісн. Хмельн. ін-ту рег. управл. та права. – 2003. – № 3-4. – С. 189-191.
422. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Томкіна Олена Олексіївна. – К., 2005. – 195 с.
423. Уголовне право України. Частина загальна : курс лекцій / М.Й. Коржанський. – К. : Наукова думка та українська видавнича група, 1996. – 336 с.
424. Угрюмова Г. Загальна характеристика дисциплінарної відповідальності і дисциплінарного проступку за українським трудовим правом / Г. Угрюмова // Право України. – 2005. – № 5. – С. 78–81.
425. Ул'яновська О. В. Фікції в правовій системі України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ул'яновська Оксана Василівна. – О., 2009. – 215 с.
426. Урумов А. В. Особенности и проблемы правотворческой деятельности органов внутренних дел России на современном этапе / А. В. Урумов // Юридический мир. – 2007. – № 7. – С. 26–31.
427. Урумов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации : дисс.... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Урумов Аскер Валерьевич. – Волгоград, 2007. – 228 с.
428. Фатхутдінов В. Г. Громадський vs публічний у дзеркалі правничої герменевтики [Електрон. ресурс] / В. Г. Фатхутдінов // GOAL. – 2015. – Режим доступу: <http://goal-int.org/gromadskij-vs-publichnij-u-dzerkali-pravnichei-germenevtiki/>.
429. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України про «Національну поліцію України» [Електрон. ресурс] / В. Г. Фатхутдінов // GOAL. – 2015. – Режим доступу: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/>.
430. Федоров В. В. Лишение права специального природопользования как вид юридической ответственности по эколо-

гическому праву : дис. ... канд. юрид. наук / Федоров Вячеслав Викторович. – Саратов, 1998. – 184 с.

431. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 568 с.

432. Форзун Е. А. Эффективность муниципальной управленческой деятельности / Е. А. Форзун // Концепт. – 2015. – Спецвып. № 03. – С. 36–40.

433. Халфина Р. О. Право и управление экономикой / Р. О. Халфина // Сов. государство и право. – 1986. – № 2. – С. 18.

434. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна. – Одеса, 2004. – 435 с.

435. Хижняков Н. Г. Милиция в системе исполнительной власти Российской Федерации: Теоретические и организационно-правовые аспекты : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / Н. Г. Хижняков. – М., 1998. – 23 с.

436. Ходаков В.Е. О развитии основ теории координации сложных систем / В. Е. Ходаков, Н. А. Соколова, Д. Л. Кирийчук // Пробл. информ. технолог. – 2014. – № 2 (16). – С. 12–21.

437. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк. – М. : НОРМА, 1995. – 482 с.

438. Центр політико-правових реформ // Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua>.

439. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відом. Верх. Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

440. Цивільний кодекс України : Науково-практичний коментар : У 2 ч. : Ч. 1 / А. Ю. Бабаскін, І. А. Безклубий, Н. В. Безсмертна та ін.; за заг. ред. Я. М. Шевченко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 896 с.

441. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.

442. Шабельникова Н. А. Деятельность органов милиции в системе исполнительной власти советского государства в 1917–1930 гг.: организационные и правовые основы / Н. А. Шабельникова // Гуманит. исслед. в Вост. Сибири и на Дальн. Вост. – 2014. – № 1 (27). – С. 110–116.

443. Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної республіки Крим : дис...канд.юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / Швачка Ганна Олександрівна. – Х., 2004. – 191 с.
444. Шебанов А. Ф. Форма советского права / А. Ф. Шебанов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 212 с.
445. Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні / О. А. Шевчук // Пробл. законності. – 2011. – № 117. – С. 239–249.
446. Шевчук С. В. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа / С. В. Шевчук // Юрид. практика. – 1997. – № 5. – С. 4–5.
447. Шевчук С. В. Ділове мовлення для державних службовців : навч. посібн. / С. В. Шевчук. – 4-те вид., виправ. і доповн. – К. : Алерта, 2012. – 428 с.
448. Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук // Вісн. Акад. управл. МВС. – 2009. – № 2. – С. 134–142.
449. Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Шильник Володимир Юрійович. – Х., 2004. – 198 с.
450. Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А. М. Школик // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1 (I). – С. 329–334.
451. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / А. М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
452. Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании / Г. Г. Шмелева. – Львов, 1988. – 104 с.
453. Шморгун О. В. Оптимізація умов формування високоефективних посівів ярого ячменю в зоні північного Лісостепу : дис... канд. с.-г. наук : 06.01.09 / Шморгун Олександр Васильович. – К., 2000. – 272 с.
454. Шморгун О. С. Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Шморгун. – К. : Б. в., 2010. – 272 с.
455. Эмих В. В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве / В. В. Эмих / Научный

ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – Вип. 10. – С. 378–393.

456. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – 672 с.

457. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2. – 744 с.

458. Юридична енциклопедія : В 7 т. / Ред. кол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 2003. – Т. 3. – 733 с.

459. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. Енцикл., 1998. – Т. 2: Д-Й. – 1999. – 744 с.

460. Юридичний словник : словарь / Ред. Б. М. Бабій, Ф. Г. Бурчак, В. М. Корецький, В. В. Цветков. – К. : УРЕ, 1983. – 471 с.

461. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.; [за ред. В. Г. Гончаренка]. – [2-ге вид., стереотипне]. – К. : Либідь, 2004. – 320 с.

462. Юхно А. В. Місце підзаконних нормативно-правових актів Національного Банку України серед джерел банківського права / А. В. Юхно // Молодіж. наук. вісн. УАБС НБУ, Сер. : Юр. науки. – 2012. – № 2 (3). – С. 43–46.

ДОДАТКИ

Додаток 1

ІНСТРУКЦІЯ З ОФОРМЛЕННЯ МАТЕРІАЛІВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ОРГАНАХ ПОЛІЦІЇ, ЗАТВЕРДЖЕНА НАКАЗОМ МВС ВІД 06.11.2015 Р. № 1376

V. Виконання постанов по справі про адміністративне правопорушення

V.I. Виконання постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення

1. Постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення вноситься на підставі застосування ст. 22 КУпАП (малозначність) з оголошенням усного зауваження; на підставі застосування ст. 21 КУпАП при передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також на підставі наявності обставин, передбачених статтею 247 КУпАП.

2. Постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення виконується поліцейським шляхом оголошення постанови негайно після закінчення розгляду адміністративної справи. Якщо постанова про закриття справи вноситься під час відсутності особи, стосовно якої вона приймається, їй протягом трьох днів вручається або надсилається поштою копія постанови про закриття справи, про що робиться відповідна відмітка у справі, до якої долучається корінець поштового повідомлення про її отримання.

3. Інформація від власника підприємства, установи, організації, або уповноваженого ним органу, або громадської організації про застосування до особи, звільненої від відбування адміністративного стягнення, заходів громадського впливу в порядку ст. 21 КУпАП, долучається до закритої справи про АПП після закінчення десятиденного строку для їх застосування.

V.II. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

1. Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими законами України.

2. Контроль за виконанням постанов про накладення адміністративних стягнень здійснюється керівниками органів поліції.

3. У разі винесення кількох постанов про накладення адміністративних стягнень щодо однієї особи кожна постанова виконується окремо (відповідно до ст. 300 КУпАП).

4. Поліцейський припиняє виконання постанови за наявності обставин, зазначених у пунктах 5, 6, 9 ст. 247 КУпАП (видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі).

5. Не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. У разі оскарження постанови перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги. У разі відстрочки виконання постанови перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки.

6. Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виконується поліцейським шляхом оголошення постанови. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виноситься під час відсутності правопорушника, йому протягом трьох днів вручається або надсилається поштою копія постанови про накладення попередження, про що робиться відповідна відмітка у справі, до якої долучається корінець поштового повідомлення про її отримання.

7. Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу виконується поліцейським шляхом оголошення порушникові суми штрафу та роз'яснення порядку та строків його сплати.

8. Штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, крім випадків, передбачених статтею 300-1 КУпАП, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення.

9. Штраф, накладений за вчинення адміністративного правопорушення, вноситься порушником в установу банку України, за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопо-

рушення, якщо інше не встановлено законодавством України. При стягненні штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення порушникові видається квитанція встановленого зразка.

10. У разі несплати штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення провадження в справі, а потім виконання постанови здійснюється в порядку, передбаченому КУпАП.

11. У разі несплати правопорушником штрафу у строк, встановлений ст. 307 КУпАП, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом.

12. У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягується: подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті КУпАП та зазначеного у постанові про стягнення штрафу; витрати на облік зазначених правопорушень, розмір яких визначається Кабінетом Міністрів України.

13. Відстрочка виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) здійснюється в порядку, встановленому законодавством.

14. Постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведено повністю, з відміткою про виконання, або за якою стягнення штрафу проведено відповідно до ст. 49 Закону України «Про виконавче провадження», повертається до відповідного підрозділу поліції».

**ІНСТРУКЦІЯ З ОФОРМЛЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ МАТЕРІАЛІВ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ЗАФІКСОВАНІ
НЕ В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ, ЗАТВЕРДЖЕНА НАКАЗОМ
МВС ВІД 07.11.2015 Р. № 1395**

VI. Виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення

VI.I. Виконання постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення

1. Постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення вноситься на підставі застосування ст. 22 КУпАП (малозначність) з оголошенням усного зауваження; на підставі застосування ст. 21 КУпАП при передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також на підставі наявності обставин, передбачених статтею 247 КУпАП.

2. Постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення виконується поліцейським шляхом оголошення постанови негайно після закінчення розгляду адміністративної справи. Якщо постанова про закриття справи вноситься під час відсутності особи, стосовно якої вона приймається, їй протягом трьох днів вручається або надсилається поштою копія постанови про закриття справи, про що робиться відповідна відмітка у справі, до якої долучається корінець поштового повідомлення про її отримання.

3. Інформація від власника підприємства, установи, організації, або уповноваженого ним органу, або громадської організації про застосування до особи, звільненої від відбування адміністративного стягнення, заходів громадського впливу в порядку ст. 21 КУпАП, долучається до закритої справи про АПП після закінчення десятиденного строку для їх застосування.

VI.II. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

1. Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими законами України.

2. Контроль за виконанням постанов про накладення адміністративних стягнень здійснюється керівниками органів поліції.

3. У разі винесення кількох постанов про накладення адміністративних стягнень щодо однієї особи кожна постанова виконується окремо (відповідно до ст. 300 КУпАП).

4. Поліцейський припиняє виконання постанови за наявності обставин, зазначених у пунктах 5, 6, 9 ст. 247 КУпАП (видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі).

5. Не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. У разі оскарження постанови перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги. У разі відстрочки виконання постанови перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки.

6. Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виконується поліцейським шляхом оголошення постанови. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження вноситься під час відсутності правопорушника, йому протягом трьох днів вручається або надсилається поштою копія постанови про накладення попередження, про що робиться відповідна відмітка у справі, до якої долучається корінець поштового повідомлення про її отримання.

7. Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу виконується поліцейським шляхом оголошення порушникові суми штрафу та роз'яснення порядку та строків його сплати.

8. Штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, крім випадків, передбачених статтею 300-1 КУпАП, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення.

9. Штраф, накладений за вчинення адміністративного правопорушення, вноситься порушником в установу банку України, за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України.

10. Стягнення штрафу за бажанням особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, здійснюється поліцейським на місці вчинення адміністративного правопорушення незалежно від розміру, виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв. У такому разі особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, видається квитанція.

8. У разі несплати штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення провадження в справі, а потім виконання постанови здійснюються в порядку, передбаченому КУпАП.

9. У разі несплати особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, штрафу в установлений КУпАП строк постанова у справі про адміністративне правопорушення протягом п'яти днів з супровідним листом (додаток 6) надсилається для примусового виконання до органу державної виконавчої служби за місцем проживання (перебування), роботи особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, або за місцезнаходженням її майна в порядку, установленому законодавством.

10. У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, стягується подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті КУпАП та зазначеного у постанові про його стягнення, а також витрати на облік зазначених правопорушень, які встановлюються Кабінетом міністрів України.

11. У разі несплати штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення провадження в справі, а потім виконання постанови здійснюється в порядку, передбаченому КУпАП.

12. У разі несплати правопорушником штрафу у строк, встановлений ст. 307 КУпАП, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом.

13. У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягуються: подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті КУпАП та зазначеного у постанові про стягнення штрафу; витрати на облік зазначених правопорушень, розмір яких визначається Кабінетом Міністрів України.

14. Відстрочка виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) здійснюється в порядку, встановленому законодавством.

15. Постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведено повністю, з відміткою про виконання, або за якою стягнення штрафу проведено відповідно до ст. 49 Закону України «Про виконавче провадження», повертається до відповідного підрозділу патрульної поліції».

ДОДАТОК 2

КОДЕКС УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

РОЗДІЛ V Глава 25 ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 298. Обов'язковість постанови про накладення адміністративного стягнення

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Стаття 299. Звернення постанови до виконання

Постанова про накладення адміністративного стягнення, що набрала законної сили, якщо інше не передбачено цим Кодексом, звертається до виконання не пізніше як через три дні з дня набрання ним законної сили.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову.

Стаття 299-1. Строки виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено цим Кодексом та іншими законами України.

При оскарженні постанови про накладення адміністративного стягнення постановою підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, крім постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, підлягає примусовому виконанню після закінчення строку, встановленого частиною першою статті 307 цього Кодексу.

Стаття 300. Порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

Постанова про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженим на те органом у порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами України.

Орган Національної поліції забезпечує виконання постанови про адміністративний арешт у порядку, встановленому законами України.

У разі винесення кількох постанов про накладення адміністративних стягнень щодо однієї особи кожна постанова виконується окремо.

Стаття 300-1. Порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі

У разі сплати фізичною або юридичною особою п'ятдесяти відсотків розміру штрафу протягом п'яти банківських днів з дня вручення постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, така постанова вважається виконаною.

У разі несплати штрафу фізичною або юридичною особою протягом тридцяти днів з дня вручення постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху стягується пеня у подвійному розмірі штрафу.

У разі несплати штрафу і пені протягом тридцяти днів з дня виникнення підстав для її стягнення відповідна постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху підлягає примусовому виконанню.

Примусове виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху не звільняє від сплати пені.

У разі оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху перебіг строків, визначених частиною першою цієї статті, зупиняється до розгляду скарги.

Стаття 301. Відстрочка виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

За наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних чи громадських робіт або роблять її виконання неможливим, орган (посадова особа), який виніс постанову, може відстрочити її виконання на строк до одного місяця.

Відстрочка виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) здійснюється в порядку, встановленому законом.

Стаття 302. Припинення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

За наявності обставин, зазначених у пунктах 5, 6 і 9 статті 247 цього Кодексу, орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання.

Стаття 303. Давність виконання постанов про накладення адміністративних стягнень

Не підлягає виконанню постанов про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було виконано протягом трьох місяців з моменту закінчення строку звернення постанови до виконання. У разі відстрочки виконання постанови відповідно до статті 301 цього Кодексу перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки.

Законами України може бути встановлено й інші, більш тривалі строки для виконання постанов по справах про окремі види адміністративних правопорушень.

Стаття 304. Вирішення питань, зв'язаних з виконанням постанови

Питання, зв'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову.

Стаття 305. Контроль за виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову, та іншими органами державної влади в порядку, встановленому законом».

Наукове видання

САЛМАНОВА Олена Юріївна

**ПРАВОВІ АКТИ В
УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Монографія

Підписано до друку 23.04.2016. Папір офсетний. Друк офсетний.

Формат 60x90/16. Умов. друк. арк. 26,7. Обл.-вид. арк. 23,1.

Тираж 300 прим.

Видавець і виготовлювач

ТОВ Панов А. М., м. Харків, 61002, віл. Раднаркомівська, 10, оф. 6

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №4847 від 06.02.2015