

**ДЕРЖАВНИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**ШОПІНА ІРИНА МИКОЛАЇВНА**



**УДК 351.74.07**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ  
ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Київ – 2012

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Державному науково-дослідному інституті Міністерства внутрішніх справ України.

**Науковий консультант:** доктор юридичних наук, професор  
**БІЛОУС Віктор Тарасович**,  
Національний університет державної  
податкової служби України,  
професор кафедри фінансового права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**АРІСТОВА Ірина Василівна**,  
Сумський національний аграрний  
університет, завідувач кафедри  
адміністративного та інформаційного права;

доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
**БЄЛЯКОВ Костянтин Іванович**,  
Центр правової інформатики  
Національної академії правових наук України,  
завідувач наукового відділу правових  
проблем інформаційної діяльності;

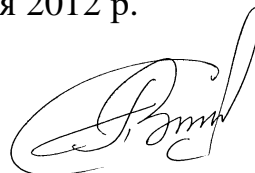
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
**МУЗИЧУК Олександр Миколайович**,  
Харківський національний  
університет внутрішніх справ,  
начальник факультету підготовки фахівців  
для підрозділів слідства та дізнання.

Захист відбудеться «6» квітня 2012 року о «9» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.732.01 у Державному науково-дослідному інституті МВС України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Кутузова, 4а.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Державного науково-дослідного інституту МВС України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Кутузова, 4а.

Автореферат розісланий «5» березня 2012 р.

**В.о. вченого секретаря  
спеціалізованої вченої ради**



**В.М. Попович**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Сучасний етап розвитку нашої держави ознаменувався кардинальними перетвореннями в організації й діяльності органів влади. Не залишилися осторонь і органи внутрішніх справ – останнім часом була розроблена низка пропозицій щодо їх реформування. Так, 5 жовтня 2011 року у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання «Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів», учасники яких наголошували на необхідності змін у правовому статусі, структурі, системі оцінювання діяльності ОВС. Нині триває робота над розробкою проекту Концепції реформування органів внутрішніх справ України, у якій має бути модель такого реформування. На порядку денному стоять питання щодо подолання корупційних проявів та підвищення авторитету зазначених органів, рівень довіри громадян до яких залишається стабільно низьким багато років поспіль.

Аналіз адміністративно-правових актів у сфері управління органами внутрішніх справ свідчить, що чимало з них мають істотні недоліки, прогалини, суперечать одне одному, що, врешті-решт, знижує ефективність цього процесу, сприяє зростанню рівня правового нігілізму співробітників ОВС та зменшенню довіри до них у суспільстві. Отже, постає необхідність гармонізації нормативно-правової бази управління органами внутрішніх справ. Водночас теоретичні засади адміністративно-правового регулювання управління зазначеними органами, яке має бути спрямоване, у тому числі, і на вирішення внутрішньосистемних проблем, у науці адміністративного права на сьогодні розроблені ще недостатньо. Теоретико-методологічні засади проблематики правового регулювання в науці адміністративного права свого часу стали предметом досліджень В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. В. Галуцька, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, А. А. Музики, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценка, О. І. Харитонові та інших авторів. Проблеми управління правоохоронними органами взагалі і органами внутрішніх справ зокрема висвітлювалися у працях М. І. Ануфрієва, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, О. К. Безсмертного, К. І. Белякова, В. Т. Білоуса, І. В. Бондаренка, М. Г. Вербенського, В. Л. Грохольського, С. М. Гусарова, В. С. Гуславського, В. О. Заросила, І. В. Зозулі, О. В. Копана, В. В. Ковальської, В. В. Конопльова, Ю. Ф. Кравченка, С. О. Кузніченка, А. М. Куліша, В. А. Ліпкана, О. А. Мартиненка, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука, О. В. Негодченка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, В. М. Плішкіна, А. М. Подоляки, В. М. Поповича, Є. М. Поповича, Т. О. Проценка, О. Ю. Синявської, О. Г. Фролової, М. К. Якимчука, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиша та інших науковців. Однак проблематика адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у сучасних умовах адміністративної реформи предметом окремого наукового дослідження досі не була.

Зазначене вище обумовлює нагальну потребу у визначенні теоретико-методологічних засад адміністративно-правового регулювання управління

органами внутрішніх справ України та підготовці на їх основі пропозицій та рекомендацій, спрямованих на його удосконалення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано відповідно до плану роботи Державного науково-дослідного інституту внутрішніх справ України за темами: «Проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України» (державний реєстраційний № 0110u007753), у якій автор є одним із співвиконавців, та «Адміністративно-правове регулювання контролю за діяльністю органів внутрішніх справ» (державний реєстраційний № 0112u000060), де здобувач є керівником авторського колективу. Тема дисертації відповідає п. 4 Розділу 3 Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр., затверджених постановою Загальних зборів Академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14, а також п.п. 1, 19 Додатку 13 Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 р., затверджених наказом МВС України від 29.07.2010 р. № 347.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягала в тому, щоб на основі аналізу чинних нормативно-правових актів і практики їх реалізації визначити концептуальні теоретичні засади адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України, а також розробити пропозиції і рекомендації щодо удосконалення відповідних адміністративно-правових норм щодо управлінської діяльності в зазначеній сфері.

Визначена мета дисертаційного дослідження зумовила постановку та розв'язання таких *завдань*:

- дослідити особливості зміни парадигми організаційно-правових основ державного управління як наслідок зміцнення демократичних відносин;
- визначити методологічні та праксеологічні засади удосконалення адміністративно-правового забезпечення управління органами внутрішніх справ;
- дослідити й уточнити концептуальні засади, ознаки, особливості та поняття адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;
- конкретизувати мету та принципи адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у контексті сучасної парадигми адміністративної реформи;
- вивчити структуру, стан, принципи та резерви адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;
- визначити ефективність та шляхи удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;
- з'ясувати значення адміністративно-правових норм як елемента механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;
- визначити місце та роль адміністративно-правових відносин у механізмі адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;
- розкрити сутність актів застосування права як складової механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;
- проаналізувати особливості функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ;

- з'ясувати особливості визначення критеріїв ефективності діяльності органів внутрішніх справ;
- визначити теоретичні засади, послідовність і напрями оптимізації структури органів внутрішніх справ;
- проаналізувати сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання управління персоналом органів внутрішніх справ;
- знайти особливості адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ;
- окреслити напрями вдосконалення форм, методів та функцій управління органами внутрішніх справ;
- розробити пропозиції з удосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані з визначенням та удосконаленням теоретико-методологічних і праксеологічних засад адміністративно-правового забезпечення управління органами внутрішніх справ України.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України.

**Методи дослідження.** У ході дисертаційного дослідження відповідно до діалектичного підходу до досліджуваних явищ та процесів була використана сукупність загальнонаукових та спеціальних методів. Так, логіко-семантичний метод дав змогу вдосконалити понятійний апарат досліджуваної проблематики (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1 та ін.). За допомогою порівняльно-правового методу були вивчені підходи до оцінки діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (підрозділ 3.1), з'ясовані напрями визначення оптимальної структури органів внутрішніх справ (підрозділ 3.2). Завдяки використанню формально-юридичного методу досліджено елементи механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ (розділ 2). За допомогою системно-структурного методу було визначено класифікацію принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ (підрозділ 1.4), структуру механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ (підрозділ 2.2). Соціологічний метод, який було використано у підрозділах 3.1, 3.3, 3.4, дозволив проаналізувати проблеми, притаманні сучасному етапу розвитку адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, та окреслити шляхи їх вирішення. Використання методів моделювання та екстраполяції дозволило сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на розв'язання проблем, що існують в адміністративно-правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ, а також на підвищення ефективності управління зазначеними органами (підрозділи 4.1, 4.2, 4.3).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, законодавчі та підзаконні правові акти, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, а також правоохоронними органами зарубіжних країн, проекти законів України та інших правових актів у досліджуваній сфері.

Емпіричною основою дослідження є довідкові, статистичні, публіцистичні видання, у яких знайшли своє відображення окремі аспекти управління органами

внутрішніх справ України та правоохоронними органами зарубіжних країн, узагальнення правозастосовної практики в досліджуваній сфері, результати соціологічних досліджень щодо довіри населення до органів внутрішніх справ та інших державних органів. Висновки дисертаційного дослідження ґрунтуються також на аналізі та узагальненні результатів опитування 356 працівників органів внутрішніх справ з усіх регіонів України та 98 представників громадських організацій правозахисної спрямованості з Київської, Харківської та Хмельницької областей.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно й системно визначити теоретико-методологічні засади удосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ на сучасній стадії адміністративної реформи і запропонувати праксеологічно-зважені концептуальні підходи до розв'язання досліджуваних проблем. Найбільш значущими досягненнями дисертаційного дослідження є такі:

*вперше:*

– розроблено концепцію адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ з урахуванням оновленої парадигми адміністративної реформи та сучасного етапу розвитку суспільних відносин, яка включає: систему поглядів на його сутність та особливості, тлумачення його поняття, мети, принципів, суб'єктів, об'єктів, предмету та механізму реалізації як комплексу адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю за виконанням вказаними органами поставлених перед ними цілей та завдань;

– визначено особливості адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, зокрема, доведено, що останнє: 1) є складовою адміністративно-правового регулювання управління адміністративно-політичною діяльністю, яке, у свою чергу, є елементом адміністративно-правового регулювання державного управління; 2) вирізняється цілеспрямованістю, при цьому цілі нормотворця у кожному окремому випадку можуть мати відмінності, обумовлені актуальними особливостями суспільних відносин; 3) має односторонній характер та жорстку адміністративну ієрархію, за яких вимоги вищих суб'єктів, закріплені у юридично-владних приписах, є обов'язковими для нижчих, а нижчі суб'єкти зобов'язані ці приписи виконувати, у випадку ж їх невиконання несуть за це юридичну відповідальність; 4) здійснюється від імені держави спеціально уповноваженими суб'єктами (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України та уповноважені останнім органи внутрішніх справ).

– обґрунтовано цілі адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, до яких слід віднести: а) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; б) удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; в) удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками;

– на підставі аналізу теоретико-методологічних підходів та праксеологічних засад діяльності органів внутрішніх справ, виділено наступні групи принципів

адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, як керівних ідей, що можуть бути використані як основа для побудови норм права: системні, спрямовані на забезпечення внутрішньої єдності права, підтримання стійких зв'язків між правовими нормами (загально-правові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права); принципи правотворчості (постійного технічного вдосконалення актів, що приймаються; пріоритету органів державного управління у здійсненні функцій адміністративної правотворчості і принцип гармонійності нормативно-правового регулювання); принципи правореалізації (реальності реалізації прав, свобод і обов'язків усіма фізичними та юридичними особами, доцільності, ефективності правореалізації) і принципи правоохорони (відкритості публічної інформації; незалежності суб'єктів правоохорони; паритетності суб'єктів правоохорони);

– виділено закономірності, зумовлені впливом адміністративно-правових норм на процес видання нормативно-правових та індивідуальних актів управління органами внутрішніх справ, до яких віднесено: а) обумовленість змісту нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління визначеною законом компетенцією суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; б) наявність особливого порядку видання та оприлюднення таких актів для кожного суб'єкта адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; в) наявність ієрархічності нормативно-правових актів, виданих різними суб'єктами, що, у свою чергу, обумовлює порядок розв'язання колізій між такими актами;

*удосконалено:*

– теоретико-методологічні засади управління органами внутрішніх справ, зокрема, обґрунтовано, те, що воно є одним із видів соціального управління і різновидом державного управління, має цілеспрямований характер, здійснюється уповноваженими адміністративно-правовими нормами суб'єктами, його зміст являє собою підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, воно спрямоване на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, зниження рівня злочинності, захист прав, свобод та інтересів громадян;

– уявлення про суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у широкому та вузькому аспектах, зокрема, обґрунтовано, що у вузькому аспекті такими суб'єктами виступають державні органи та посадові особи, до компетенції яких віднесено встановлення норм права, якими регулюється управління зазначеними органами; а у широкому до них мають бути віднесені всі державні органи, посадові особи та громадські організації, яким надано право здійснювати правозастосовну діяльність у сфері управління органами внутрішніх справ;

– теоретичні погляди на предмет та об'єкт адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Зокрема, встановлено, що до першого належать управлінські відносини, тобто зв'язки, які постійно діють між суб'єктами та об'єктами управління зазначеними органами, а до другого – матеріальні, духовні чи інші соціальні блага, з приводу яких у суб'єктів права

складаються юридичні зв'язки, тобто громадський порядок, громадська безпека, низький рівень злочинності і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина;

– характеристика суттєвих ознак адміністративно-правових відносин, які виникають під час управління органами внутрішніх справ;

*дістало подальший розвиток:*

– поняття адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у сучасних умовах як адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання, орієнтований на цілеспрямовану діяльність із підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування й розвитку з метою забезпечення належного громадського порядку та громадської безпеки, зниження рівня злочинності, реальної захищеності прав, свобод і інтересів громадян;

– поняття адміністративно-правових норм, котрими регулюється управління органами внутрішніх справ, як встановлених, санкціонованих чи ратифікованих державою правил поведінки загальнообов'язкового характеру, які розраховані на неодноразове застосування, підкріплені заходами державного примусу і спрямовані на забезпечення, захист і поновлення в разі порушення прав і свобод фізичних та юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; удосконалення процесів внутрішньої організації, діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками;

– співвідношення між адміністративно-правовими та управлінськими відносинами у сфері управління внутрішніми справами;

– характеристика функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, до яких належать принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності;

– методологічні підходи до створення системи критеріїв оцінки рівня ефективності органів внутрішніх справ і обґрунтовано доцільність закріплення її у відповідному положенні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України;

– обґрунтування шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання управління персоналом органів внутрішніх справ;

– класифікація адміністративних методів управління, яка включає адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи, та надано характеристику останніх;

– питання адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ;

– характеристика розвитку функцій управління органами внутрішніх справ, зокрема, функцій аналізу, прогнозування, планування, організації, стимулювання і контролю;



– пропозиції з удосконалення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, у досліджуваній сфері, зокрема, Законів України «Про міліцію», «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», Положення про Міністерство внутрішніх справ України та ін.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у правотворчості – висновки та пропозиції дисертації можуть бути використані під час розробки законопроектів у сфері правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України (акт впровадження Комітету з питань правової політики Верховної Ради України від 7 лютого 2012 р. № 04–29/11–06);

– у правозастосовній діяльності – для удосконалення управління органами внутрішніх справ України (акт впровадження МВС України від 8 лютого 2012 р.);

– у навчальному процесі – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», «Управління в органах внутрішніх справ» (акт впровадження від 2 лютого 2012 р.);

– у науково-дослідній роботі – як основа для подальшого розроблення проблем адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України (акт впровадження Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України № 3 від 27 лютого 2012 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, із використанням останніх досягнень науки управління та адміністративного права. Усі викладені в ньому положення та висновки сформульовано на основі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано наукові статті «Гармонізація системи надання адміністративних послуг: проблеми і шляхи їх вирішення» (дисертантом розроблено загальну концепцію статті і здійснено аналіз нормативно-правових актів з досліджуваної проблематики, обсяг – 0,2 друк. арк.) та «Підвищення пенсійного віку для жінок: можливі наслідки» (дисертантом здійснено аналіз соціологічних та правових чинників, а також окреслено шляхи вирішення досліджуваних проблем, обсяг – 0,3 друк. арк.). У науково-практичному посібнику «Теоретико-правові проблеми регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України» автору належить Розділ 3 (2,6 друк. арк.), у навчальному посібнику «Порядок проходження служби в органах внутрішніх справ України» – Розділи 4, 10 (4,3 друк. арк.), у науково-практичних посібниках: «Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання» – підрозділи 1.2, 2.5 (3,2 друк. арк.), «Училище професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України» – підрозділ 4.1 (1,1 друк. арк.), у навчальному посібнику «Організаційно-правове забезпечення навчально-виховного процесу та науково-дослідної діяльності у вищих навчальних закладах МВС України» – Глава 3 (1,3 друк. арк.). У Словнику законодавчих і нормативних термінів дисертанту належать Глави А-К (5,7 друк. арк.). У науково-практичних коментарях кодексів України автору належать: Кодексу України про адміністративні правопорушення – Глави 4, 11 (5,3 друк. арк.), Митного кодексу України – Глава 65 (2,3 друк. арк.),

Кодексу законів про працю України – Глава VII (3,2 друк. арк.). У науково-практичному посібнику «Охорона праці: європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз)» дисертанту належить Розділ 2 (1,4 друк. арк.), у довідковому виданні «Захисти себе сам» – Розділи 1–6 (4,5 друк. арк.).

У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

**Апробація результатів дисертації.** Висновки, пропозиції та узагальнення, викладені у дисертаційному дослідженні, доповідалися здобувачем на засіданнях Наукової та Вченої ради Державного науково-дослідного інституту МВС України, а також були оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, серед яких «Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи» (Запоріжжя, 25–26 червня 2004 року), «Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України за сучасних умов» (Київ, 4 грудня 2009 року), «Правові реформи в Україні» (Київ, 6 жовтня 2011 року), «Пріоритетні напрями розвитку законодавства України» (Запоріжжя, 10–11 листопада 2011 року), «Право на життя: аспекти реалізації» (Чернівці, 17–18 листопада 2011 року), «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (Миколаїв, 25–26 листопада 2011 року), «Напрями вдосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності» (Ірпінь, 2–3 грудня 2011 року) та ін.

**Публікації.** Основні положення дисертації відображено в одноосібній монографії, 27 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, 7 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях, 14 публікаціях у навчальних та науково-практичних посібниках, науково-практичних коментарях, збірниках наукових праць.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, поділених на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатка. Повний обсяг роботи становить 514 сторінок. Список використаних джерел складається з 562 найменувань і займає 53 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими планами та програмами, мету й завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів. Також наведено дані про особистий внесок здобувача, апробацію результатів дисертації та публікації.

**Розділ 1 «Теоретичні та методологічні засади адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України»** складається з шести підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Зміна парадигми державного управління як наслідок зміцнення демократичних відносин»* проаналізовано взаємозв'язки між сукупністю фундаментальних наукових уявлень, установок та моделей і рівнем розвитку відносин народовладдя у суспільстві. Зокрема, визначено, що в Україні модель

«людина для держави», що активно впроваджувалася у масову свідомість за часів СРСР, досить повільно змінюється на модель «державна для людини», притаманну більш демократичним суспільствам. При цьому індикаторами, які свідчать про існування першої чи другої моделі, є прозорість діяльності органів державної влади, існування дієвого механізму контролю за їх роботою, у тому числі громадського, ступінь досконалості системи юридичної відповідальності посадових осіб за порушення правових норм, наявність різноспрямованих за політичною орієнтацією засобів масової інформації та відсутність цензури. Водночас, як свідчать численні дослідження авторитетних міжнародних організацій, рівень розвитку демократичних відносин в нашій державі протягом останніх років має тенденцію до погіршення. Так, за рейтингом демократії країн світу Democracy Index-2011, Україна посіла 79 місце серед 167 держав, погіршивши свої показники, порівняно з 2010 роком, практично за всіма пунктами. Торік Україна займала 67 місце й перебувала в категорії так званих «неповноцінних демократій», а цього року вона потрапила в перший рядок в сегменті «гібридних режимів» (за яких громадські свободи дотримуються лише частково). Зазначене свідчить про те, що система державного управління в Україні досі перебуває в перехідному стані – від орієнтованої на потреби держави до орієнтованої на потреби людини.

У дисертації підкреслено, що сьогодні, коли в Україні активно здійснюється адміністративна реформа, поступ нашої держави на шляху демократичних перетворень потребує вдосконалення системи державного управління, однією зі складових якої є управління органами внутрішніх справ.

У підрозділі 1.2 «Методологічні засади дослідження управління органами внутрішніх справ» на підставі аналізу існуючих у науці підходів сферу внутрішніх справ визначено як різновид соціально-політичної сфери життєдіяльності держави, призначення якої полягає в організації, упорядкуванні, нормалізації суспільних відносин із метою встановлення й підтримання громадського порядку і громадської безпеки, низького рівня злочинності й високого рівня захищеності прав і свобод людини та громадянина. Державні органи, які функціонують в цій сфері, можуть входити до складу як одного відомства (наприклад, Міністерства внутрішніх справ України), так і декількох. При цьому, через вплив різних чинників такі органи можуть виокремлюватися в самостійні структури, знову об'єднуватися, проте на змісті виконуваних ними функцій у сфері внутрішніх справ це не позначатиметься.

У роботі визначено, що управління органами внутрішніх справ притаманні наступні ознаки: по-перше, це вид соціального управління й різновид державного управління, який має цілеспрямований характер, здійснюється спеціальним апаратом або спеціально призначеними посадовими особами; по-друге, змістом такого управління є впорядкування системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, а метою – охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьба зі злочинністю, захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

На підставі викладеного вище сформульовано поняття управління органами внутрішніх справ як цілеспрямована діяльність визначених правовими нормами суб'єктів із підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення

її оптимального функціонування і розвитку з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, зниження рівня злочинності, високого рівня захищеності прав, свобод та інтересів громадян.

У підрозділі 1.3 «Поняття та особливості адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ» визначено сутність правового регулювання та правового впливу та відмінності між ними. Обґрунтовано, що різноманітність визначень правового регулювання в теоретичних джерелах обумовлена різноманітністю підходів до праворозуміння. При цьому кожен із цих підходів має своє обґрунтування, власний понятійно-логічний апарат, а вибір одного з них врешті-решт залежить від дослідника і обумовлений специфікою та завданнями певного дослідження. Виокремлення ж найбільш загальних закономірностей кожного підходу дозволяє розглянути феномен правового регулювання в кількох аспектах.

В інструментальному аспекті:

а) виходячи з теорії природного права, правове регулювання – це частина (елемент) правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) з метою упорядкування, закріплення, охорони і розвитку суспільних відносин;

б) виходячи з теорії позитивного права, правове регулювання – це нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість, правова культура, принципи права.

В інституційному аспекті правове регулювання – це процес, наслідками якого є здійснення цілеспрямованого правового впливу держави на суспільні відносини.

У нормативно-юридичному аспекті правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у випадку порушення.

У діяльнісному аспекті правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів, права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників із метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві.

У дисертації визначено поняття адміністративно-правового регулювання взагалі, а також адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, яке необхідно розуміти як адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які разом узяті складають механізм адміністративно-правового регулювання, орієнтований на цілеспрямовану діяльність із підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування й розвитку з метою забезпечення належного громадського порядку та громадської безпеки, зниження рівня злочинності, реальної захищеності прав, свобод і інтересів.

У підрозділі 1.4 «*Мета адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ*» визначається, що викладене в теоретичних джерелах розуміння права як загальної волі, що стала результатом узгодження приватних або специфічних інтересів, відображеної в законі чи в інший спосіб і визнаної державою, як системи регуляції й захисту вільної поведінки індивідів засобами державної (політичної) влади, як явища соціальної дійсності, що існує та функціонує згідно із законами цілісного органічного утворення – законами системи, які, у свою чергу, перебувають у складних (системних) зв'язках із усім комплексом соціальних утворень, детермінує розуміння правового регулювання як процесу, тісно пов'язаного із соціальним життям. При цьому правове регулювання завжди є вторинним, похідним від потреб та запитів суспільства або окремих його груп. Тому цілі правового регулювання не можуть бути суто правовими, оскільки право існує для оптимізації функціонування суспільства, а не навпаки. Отже, соціально обумовлена ціль або цілі правового регулювання виступають як модель бажаного стану суспільних відносин. Однак заперечувати існування й суто юридичних цілей права було б помилковим, оскільки право є системним утворенням, воно прагне досягти певного стану урегульованості, критеріями якої є відсутність суперечностей і прогалин, наявність дієвого механізму реалізації правових приписів. Проте, на відміну від соціуму, що становить певну єдність індивідуумів, що володіють можливістю здійснення активних дій, право – це явище, яке може змінюватися лише за умови доброї волі тих же представників соціуму або окремих їх груп. Тому усвідомлення соціальних цілей завжди буде простішим, ніж розуміння цілей суто правових. За приклад можна взяти випадки, коли соціальне замовлення полягало в тому, щоб не створювати механізм реалізації окремих правових норм, залишити їх декларативними, свідомо ускладнити розуміння правових приписів тощо.

Обґрунтовано, що правове регулювання детермінується наявністю соціальних цілей та певних завдань, у тому числі юридичних цілей, при цьому перші визначаються особливістю розвитку економічних, політичних та інших відносин у певній державі, а другі – станом розвитку нормативно-правової бази, яка ці відносини регулює.

У роботі визначено, що правове регулювання у кращому випадку відображає потреби та інтереси більшості населення, і ще ніколи не відображало інтереси всіх членів суспільства. Крім того, досить частими є випадки, коли спрямованість правового регулювання визначається потребами окремих соціальних груп, зокрема, олігархічних або приналежних до єдиної правлячої партії, або навіть інтересами окремих осіб чи їх сімей за умов абсолютної монархії. Отже, за таких умов на передній план висувуються не гуманістичні цінності, накопичувані людською цивілізацією протягом тисячоліть свого існування, а модель бажаного результату, досягнення якого детермінує правотворчість і зміст правового регулювання. Така модель може відповідати, не відповідати або частково відповідати гуманістичним цінностям певного суспільства. Враховуючи те, що саме суспільство постійно змінюється, відмирають старі та народжуються нові відносини, закладена у правовому регулюванні модель бажаного результату постійно потребує змін. Крім того, значний вплив на національні правові системи здійснює міжнародне

законодавство, що теж необхідно враховувати при аналізі досліджуваного феномену.

Зазначене вище дає можливість визначити мету правового регулювання в широкому розумінні як обумовлену певними міжнародними, державними, суспільними, груповими або індивідуальними потребами та інтересами модель бажаного результату розвитку, зміни або припинення суспільних відносин у певній сфері. Ознакою соціальної демократичної держави буде при цьому врахування в системі правового регулювання інтересів та потреб якомога більшої частини громадян певної держави, а також громадян інших держав та осіб без громадянства. Вузьке розуміння мети правового регулювання обумовлено особливостями державного ладу, розвитком демократичних відносин і громадянського суспільства у кожній окремо взятій державі на певному етапі її розвитку.

На підставі викладеного вище, враховуючи специфіку органів внутрішніх справ та управління ними, визначено цілі адміністративно-правового регулювання управління зазначеними органами.

У підрозділі 1.5 *«Принципи адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ»* на підставі аналізу теоретичних підходів та практики діяльності органів внутрішніх справ виокремлено наступні групи принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ як керівних ідей, що виступають основою для побудови норм права: системні, які призначені забезпечувати внутрішню єдність права, підтримувати стійкі зв'язки між правовими нормами (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права), принципи правотворчості, правореалізації і правоохорони.

До загальноправових принципів, що входять до групи системних принципів, належать принципи свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму та законності.

До міжгалузевих принципів, що входять до групи системних, віднесено принципи поділу влади, презумпції невинуватості та незворотності закону (нормативно-правового акту). До галузевих принципів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені: принцип єдності системи управління органами внутрішніх справ; принцип ефективного управління; принцип підконтрольності і підзвітності суб'єктів управління органами внутрішніх справ та працівників цих органів (принцип вертикальної підпорядкованості в системі управління органами внутрішніх справ); принцип єдності основних вимог, що пред'являються до управління органами внутрішніх справ; принцип професіоналізму та компетентності суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; принцип гласності у здійсненні управління органами внутрішніх справ; принцип відповідальності суб'єктів управління органами внутрішніх справ за прийняті адміністративні акти (рішення); принцип відповідальності працівників органів внутрішніх справ за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; принцип науковості в управлінні органами внутрішніх справ.

Крім того, у дисертації виділено і охарактеризовано інституціональні принципи адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ,

принципи правотворчості (постійного технічного вдосконалення актів, що приймаються; пріоритету органів державного управління у здійсненні функцій адміністративної правотворчості і принцип гармонійності нормативно-правового регулювання); принципи правореалізації (реальності реалізації прав, свобод і обов'язків усіма фізичними та юридичними особами, доцільності, ефективності правореалізації), а також принципи правоохорони (відкритості публічної інформації, незалежності суб'єктів правоохорони, паритетності суб'єктів правоохорони).

У підрозділі 1.6 «Структура адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ» визначено особливості суб'єктів, предмета та об'єкта адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. Обґрунтовано, що суб'єкти правового регулювання мають розглядатися у широкому та вузькому аспекті. У вузькому аспекті – це державні органи та посадові особи, до компетенції яких віднесено встановлення норм права, якими регулюється управління означеними органами. У широкому аспекті до суб'єктів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені всі державні органи, посадові особи та громадські організації, яким надано право здійснювати правозастосовну діяльність у сфері управління органами внутрішніх справ. До суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ у вузькому аспекті належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районні, районні в містах, міські управління (відділи), лінійні управління (відділи) внутрішніх справ.

Крім визначених вище суб'єктів адміністративно-правового регулювання, до цієї групи належать працівники органів внутрішніх справ, які за своїми функціональними обов'язками не уповноважені видавати нормативно-правові акти управлінського характеру, однак здійснюють правозастосовну діяльність, члени громадських формувань, яким право здійснення певних елементів правозастосовної діяльності надано в силу положень Законів України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України та ін.

У роботі з'ясовано, що предметом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є управлінські відносини, тобто зв'язки, які постійно діють між суб'єктами та об'єктами управління, і поділяються на відносини субординації та координації, формальні та неформальні, централізму та самостійності, відповідальності та ін.

Враховуючи, що у теорії права як об'єкт правового регулювання, як правило, розглядаються матеріальні, духовні чи інші соціальні блага, з приводу яких у суб'єктів права складаються юридичні зв'язки, об'єктом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є, на нашу думку, громадський порядок, громадська безпека, низький рівень злочинності і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина.

## **Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового регулювання управління**

**органами внутрішніх справ України»** складається з п'яти підрозділів. У підрозділі 2.1 *«Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ»* визначено, що механізм правового регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно розуміти як комплекс адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю за виконанням органами внутрішніх справ поставлених перед ними цілей та завдань. До елементів механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать органічні елементи, наявність яких є обов'язковою, та функціональні, які не є обов'язковими, однак значною мірою впливають на функціонування означеного механізму. До органічних складових належать: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, акти реалізації норм права. До функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать: принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності.

У підрозділі 2.2 *«Адміністративно-правові норми як елемент механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ»* з'ясовано, що адміністративно-правові норми, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, – це встановлені, санкціоновані чи ратифіковані державою правила поведінки загальнообов'язкового характеру, які розраховані на неодноразове застосування, підкріплені заходами державного примусу і мають своїми цілями забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави, удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ, удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками.

У дисертації визначено класифікацію адміністративно-правових норм, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, за наступними критеріями: за методом впливу на поведінку суб'єктів управлінських відносин; за предметом правового регулювання; за юридичною силою; за дією у просторі; за дією на коло осіб; за дією у часі; за формою приписів, які містить у собі певна адміністративно-правова норма.

У підрозділі 2.3 *«Місце та роль адміністративно-правових відносин у механізмі адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ»* на підставі аналізу теоретичних підходів до сутності предмету адміністративного права та особливостей адміністративно-правових та управлінських відносин в сфері управління внутрішніми справами сформульовано співвідношення між вказаними видами відносин. По-перше, як свідчить дослідження з історії держави та права, управлінські відносини в сфері управління внутрішніми справами з'явилися значно раніше, ніж їх правове регулювання, і лише з закріпленням в законодавстві основних засад такого управління набули правового характеру. Тому управлінські відносини за часом виникнення є первинними, а



адміністративно-правові – вторинними. По-друге, не всі управлінські відносини, які складаються в сфері управління органами внутрішніх справ, регулюються нормами адміністративного права. Тому об'єктом адміністративно-правових норм є тільки ті управлінські відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою. У той же час не всі адміністративно-правові відносини є управлінськими за своєю сутністю: так, відносини, пов'язані із застосуванням заходів адміністративної відповідальності та з реалізацією юрисдикції адміністративних судів не належать до управлінських. Отже, лише частина адміністративно-правових відносин належать до управлінських, і лише частина управлінських відносин є адміністративно-правовими. По-третє, управлінські відносини, які відрізняються найбільшою ефективністю, з часом знаходять своє правове закріплення і перетворюються в адміністративно-правові. Як приклад такого роду відносин можна навести відносини в інформаційній сфері діяльності органів внутрішніх справ, у сфері зв'язків з громадськістю тощо.

Суттєвими ознаками адміністративно-правових відносин, що виникають під час управління органами внутрішніх справ, є наступні. По-перше, це один із видів соціальних відносин, і, як будь-які соціальні відносини, вони є сталими, системними, поновлюваними, різноманітними за змістом. По-друге, це відносини, врегульовані нормами адміністративного права. По-третє, їх метою є організаційне забезпечення стабільного функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. По-четверте, щонайменше один з учасників цих відносин є носієм владних повноважень, гарантованих засобами державного примусу. По-п'яте, за своєю сутністю це управлінські відносини, що об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою. По-шосте, вони виникають у сфері діяльності органів державної влади. Вказане дало змогу сформулювати визначення адміністративно-правових відносин у сфері управління органами внутрішніх справ як врегульованих нормами адміністративного права соціальних відносин, метою яких є організаційне забезпечення стабільного функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

У підрозділі 2.4 «Акти застосування права як складова механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ» визначено, що вказані акти як оформлені відповідним чином юридично-владні рішення уповноважених органів і посадових осіб, що встановлюють, змінюють, припиняють на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення, для вирішення завдань управління органами внутрішніх справ, можна класифікувати наступним чином. За способом прийняття акти застосування норм права можуть бути одноособовими або колегіальними. За суб'єктами прийняття акти застосування права можна розділити на акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства і органів внутрішніх справ, судові рішення. За функціями у правовому регулюванні акти застосування права поділяються на регулятивні та охоронні. За юридичною природою можна

виділити основні акти застосування права, які закріплюють кінцеве рішення по певній справі (наприклад, наказ про притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності за результатами службового розслідування) і допоміжні (наприклад, розпорядження про призначення службового розслідування за результатами надзвичайної події з особовим складом). Крім того, існує думка, що за формою зовнішнього вираження акти застосування права можуть поділятися на письмові (розпорядження, наказ, вирок суду); усні (вимога припинити протиправні дії, виклик понятих); конклюдентні (наприклад, застосування працівниками податкової міліції табельної зброї). Ми не поділяємо такої точки зору і з цього приводу вважаємо, що виділена В.К. Колпаковим ознака – оформлення акта застосування права відповідним чином – має бути вирішальною під час відмежування актів застосування права від інших феноменів правової реальності. На нашу думку, в іншому разі до актів правозастосовної діяльності були б віднесені всі без винятку правомірні дії працівників органів внутрішніх справ, адже останні зобов'язані здійснювати свою діяльність лише у межах, визначених правовими нормами, і само б поняття акту застосування права було б позбавлено сенсу.

У підрозділі 2.5 «Функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ» надано характеристику означених функціональних складових, до яких належать принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функцій управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності. З'ясовано, що всі елементи механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ впливають один на одного, підвищуючи або знижуючи ефективність функціонування всього механізму. Так, рівень правової свідомості та правової культури знаходиться у прямопропорційному зв'язку із рівнем режиму законності, у свою чергу, на режим законності впливають також рівень досконалості адміністративно-правових норм. У той же час в актах застосування права знаходять своє відображення як рівень законності, так і рівень розвитку адміністративно-правових відносин в сфері управління органами внутрішніх справ тощо. Тому неможливо вплинути лише на один елемент означеного механізму (наприклад, з метою підвищення рівня законності), не зачіпаючи інші елементи: у такому разі механізм через нетривалий проміжок часу повернеться у попередній стан. Отже, удосконалення управління органами внутрішніх справ потребуватиме цілеспрямованого впливу на всі елементи механізму його адміністративно-правового регулювання.

**Розділ 3 «Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України в умовах реформування системи виконавчої влади»** складається з чотирьох підрозділів. У підрозділі 3.1 «Критерії ефективності діяльності органів внутрішніх справ» обґрунтовується, що оцінювання роботи органів внутрішніх справ за кількісними критеріями не в змозі дати об'єктивну картину їх діяльності, а багатолітній досвід оперування різними системами показників може дозволити їх працівникам досягти оптимальних значень таких показників поза зв'язком з реальною ситуацією. Як свідчать результати

опитування працівників органів внутрішніх справ та представників громадських організацій правозахисної спрямованості, 86 % респондентів вважає існуючу систему показників службової діяльності такою, що знижує ефективність роботи правоохоронців. Разом з тим ми не заперечуємо необхідності враховувати і кількісні показники, однак вони не можуть бути вирішальними. Як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, під час визначення рівня ефективності діяльності органів внутрішніх справ необхідно враховувати думку громадськості, а також думку працівників органу чи підрозділу внутрішніх справ, діяльність якого оцінюється. Таким чином, система оцінювання має складатися з трьох блоків. До першого блоку мають входити статистичні показники діяльності органу чи підрозділу, але лише ті, які дійсно залежать від роботи правоохоронців. Другий блок має включати оцінювання діяльності органу чи підрозділу внутрішніх справ громадянами, які мешкають, працюють або проводять своє дозвілля на території обслуговування певного органу чи підрозділу. Третій блок має містити оцінювання працівниками певного органу чи підрозділу його діяльності за напрямками. Оскільки функція здійснення контролю за дотриманням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю, протидії корупції покладено на Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), порядок і методику проведення оцінювання діяльності органів внутрішніх справ доцільно закріпити у відповідному положенні, затвердженому постановою Уряду.

У підрозділі 3.2 «Пошук оптимальної структури органів внутрішніх справ» досліджено існуючі у теоретичних джерелах і проектах законів та концепції реформування органів внутрішніх справ підходів до їх структури. З'ясовано, що у чинних правових актах структура органів внутрішніх справ визначена суперечливо, що дає підстави для її довільного тлумачення. Розгляд проблем розбудови органів внутрішніх справ в історичному ракурсі свідчить, що така розбудова носить певною мірою циклічний характер: в залежності від домінування відцентрових або доцентрових тенденцій певні складові елементи або набувають певної автономії, або знову поглинаються іншими складовими. Такі закономірності розвитку притаманні багатьом соціальним системам. Однак, якщо мова йде про керовані управлінські зміни у межах довгострокового реформування, необхідно чітко уявляти собі мету, зміст і кінцевий результат зміни структури Міністерства внутрішніх справ України. З огляду на це постає проблема наступності реформування.

У випадку реформування органів виконавчої влади мова має йти про наступність у державному будівництві, яку ми розуміємо як відповідність змін у правовому регулюванні організації та діяльності державних органів загальній меті та пріоритетним завданням розвитку держави. Наступність реформування має своїми витокami державну ідеологію, при цьому вона не означає необхідність постійно слідувати раніше обраним курсом: суспільні відносини постійно трансформуються, обраний раніше орієнтир може втратити актуальність, виникають нові виклики та загрози внутрішній безпеці держави. Але без врахування

раніше поставлених цілей, досягнутих результатів та наслідків вибору тих чи інших варіантів розвитку реформування перетворюється на хаотичний рух, нездатний привести до вдосконалення суспільних відносин у певній сфері.

З огляду на означене, наступність у реформуванні органів внутрішніх справ України потребує ґрунтовного аналізу наступних питань. По-перше, необхідно з'ясувати, які позитивні та негативні наслідки мало виведення із складу Міністерства внутрішніх справ України структурних елементів, що входять нині до складу Державної податкової служби, Міністерства надзвичайних ситуацій України та інших центральних органів виконавчої влади. По-друге, які функції мають виконуватися немілітаризованими або незалежними державними органами в силу міжнародних зобов'язань нашої держави. По-третє, які позитивні та негативні наслідки матиме включення до структури Міністерства внутрішніх справ України Державної прикордонної служби України. По-четверте, як вплинуло на ефективність діяльності структурних підрозділів МВС України їх неодноразове реформування, що, у свою чергу, дасть змогу отримати відповіді на питання, чи варто реорганізувати Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю у Головне управління боротьби з організованою злочинністю та тероризмом тощо. Лише після отримання чітких відповідей на сформульовані вище питання, з належним фінансово-економічним обґрунтуванням, можна буде зрозуміти, яка структура Міністерства внутрішніх справ України є оптимальною і як саме має здійснюватися його реформування.

У підрозділі 3.3 «Сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання управління персоналом органів внутрішніх справ» міститься аналіз проблемних питань кадрового забезпечення означених органів. Визначено, що сьогодні має місце політизований характер призначень на посади міністра внутрішніх справ та його заступників, який прямо визначено у Законах України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Віднесення посад міністра та його заступників до категорії «політичних», легальне визначення яких відсутнє, породжує три проблеми: по-перше, знецінює норми ч. 3 ст. 3 Закону України «Про міліцію», яка проголошує, що при виконанні службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань. По-друге, критерій професіоналізму замінюється критерієм зручності тієї чи іншої особи для певної політичної сили. По-третє, вимога щодо звільнення заступників міністра внутрішніх справ у разі зміни останнього сприяє нестабільності посадового становища означених осіб, яка ще й посилюється тим, що на них навіть не поширюються вимоги трудового законодавства та законодавства про державну службу, тобто вони практично позбавлені права оспорити у судовому порядку незаконність вчинених щодо них дій, пов'язаних із їх посадовим становищем. Особливо небезпечною така ситуація є для правоохоронних органів, оскільки мова йде про надання владних повноважень, у тому числі і пов'язаних із застосуванням заходів державного примусу, особам, які не відчують стабільності свого посадового стану, знають, що навіть у випадку їх самовідданої роботи це жодним чином не убезпечить їх від звільнення. На нашу думку, можливість органів внутрішніх справ ефективно і неупереджено виконувати свої завдання знаходиться

у тісному зв'язку із незалежністю цих органів від впливу політичних сил, що і має бути враховано під час призначення їх керівного складу.

У підрозділі 3.4 «Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ» проаналізовано особливості організації роботи із забезпечення доступу до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ і визначено, що з огляду на необхідність виконання вимог правових норм у сфері доступу громадськості до інформації, зокрема, Закону України «Про доступ до публічної інформації», необхідно якнайшвидше розробити і зареєструвати в установленому порядку в Міністерстві юстиції України Положення про доступ до публічної інформації в органах внутрішніх справ України, яке має включати порядок надання такої інформації, форму запиту, перелік інформації, що віднесена до службової, права, обов'язки, відповідальність та назви посад осіб, уповноважених забезпечувати доступ до публічної інформації, і розмістити цей нормативний документ на офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ України. Крім того, необхідно прискорити розміщення на вказаному офіційному сайті та на офіційних сайтах органів внутрішніх справ інформації про їх фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником; проекти рішень, що підлягають обговоренню; інформацію про нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; порядок оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігають органи внутрішніх справ; плани проведення органами внутрішніх справ та порядок денний їх відкритих засідань; звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; інформацію про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад.

**Розділ 4 «Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України»** містить три підрозділи. У підрозділі 4.1 «Гармонізація нормативно-правової бази управління органами внутрішніх справ» визначено, що Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» не враховує сучасний рівень розбудови органів внутрішніх справ, а його положення потребують редагування. Запропоновано внесення змін до правових актів, якими регулюється статус внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, Державної міграційної служби України та апарату досудового слідства.

З'ясовано, що у правовому регулюванні компетенції територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України щодо змісту нормативно-правових актів, які вони видають, міститься прогалина, пов'язана із невизначеністю правового статусу цих органів та підрозділів у сфері видання нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління. У той же час такі акти активно видаються. Більш того, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 20 січня 2004 року № 55 затверджено Інструкцію з оформлення документів у системі МВС України, із загальних положень якої можна зробити висновок, що існують постанови, розпорядження, накази, вказівки,

положення, рішення тощо, створювані в результаті діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Міністерства, навчальних закладів та урядових органів державного управління, які діють у складі МВС України. Однак зміст цих документів та компетенція органів, що їх приймають, залишаються неврегульованими.

Визначено, що ні Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ні Положення про Міністерство внутрішніх справ України не надають право міністру чи іншим посадовим особам укласти договори (угоди) від імені Міністерства, за винятком міжнародних та деяких цивільно-правових. Враховуючи те, що в силу ч. 2 ст. 19 Основного Закону органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, можна констатувати, що укладення адміністративних договорів органами внутрішніх справ України знаходиться сьогодні поза межами правового поля. Враховуючи важливість цієї форми управління для зміцнення взаємодії між органами внутрішніх справ та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами громадянського суспільства, необхідним є прийняття Закону України «Про адміністративні договори», у якому було б визначено поняття останніх, вимоги до їх змісту та правового статусу сторін, основні засади відповідальності за порушення умов договору тощо. Після цього логічним було б внесення відповідних змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та до Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо уповноваження певного кола посадових осіб на підписання адміністративних договорів.

У підрозділі 4.2 «Удосконалення форм і методів управління органами внутрішніх справ» здійснено аналіз правових форм управління органами внутрішніх справ (видання нормативно-правових актів управління, видання індивідуальних актів управління, укладення адміністративних договорів та здійснення юридично значущих дій) і визначено шляхи удосконалення зазначених форм управління.

З'ясовано, що адміністративні методи управління – це сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин шляхом прямого встановлення їх прав, обов'язків, відповідальності та створення організаційних умов для ефективного функціонування організації. Особливістю використання адміністративних методів є те, що керуючий суб'єкт відповідно до своєї компетенції визначає не лише дії, які мають виконувати підпорядковані йому суб'єкти, але й способи виконання таких дій, терміни їх виконання та особливості оцінки отриманих результатів. Адміністративні методи поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Адміністративно-правові методи необхідно розуміти як сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин, які мають державно-владний характер, правову форму, обов'язкові для тих, кому вони адресовані, і підкріплені засобами державного примусу. Відповідно, вони включають підготовку, створення і реалізацію директив, постанов, наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій. Суб'єкти управління під час їх використання мають діяти суворо у межах визначеної правовими нормами компетенції. Адміністративно-організаційні методи

уявляють собою сукупність організаційних впливів на поведінку учасників управлінських відносин з метою забезпечення ефективного функціонування організації у відповідності до умов, що змінюються. Вони включають планування, звітування, підготовку управлінських рішень, проведення нарад і зборів, атестацію, підготовку і перепідготовку персоналу, проектування технології виконаних виробничих процесів, організацію робочого місця, дотримання порядку і дисципліни праці, виробничий інструктаж, планування та забезпечення розвитку соціального партнерства і трудового потенціалу від окремих працівників, виробничих підрозділів і функціональних служб, всієї організації. Вплив адміністративно-правових норм на адміністративно-організаційні методи управління знаходить свій прояв у здійсненні різноманітних організаційних заходів на підставі вимог адміністративно-правових актів. На відміну від попередньої групи, застосування адміністративно-організаційних методів передбачає більшу свободу учасників управлінських відносин у виборі способів та засобів своєї діяльності, головне – щоб була досягнута мета, визначена у певному правовому документі, у терміни, які в ньому визначені. Для того, щоб адміністративно-організаційні методи управління органами внутрішніх справ досягали поставленої мети, під час розробки і затвердження адміністративно-правових актів, що визначають напрями та способи застосування таких методів, необхідно, по-перше, знаходитися у межах правового поля, і, по-друге, враховувати тенденції та закономірності, притаманні тим явищам у діяльності органів внутрішніх справ, на які нормотворець бажає вплинути.

Крім того, у роботі охарактеризовано інституційно-правові методи управління як сукупність опосередкованих методів впливу на правосвідомість учасників управлінських відносин за допомогою норм права з метою самостійного вибору ними варіантів поведінки у межах правових норм, економічні та соціально-психологічні методи управління органами внутрішніх справ.

У підрозділі 4.3 «Розвиток функцій управління органами внутрішніх справ» розглянуто вплив адміністративно-правових норм на функції управління означеними органами (аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання і контроль) і визначено особливості сучасного стану реалізації вказаних функцій. Зокрема, запропоновано доповнити ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» такою функцією міністерства, як здійснення аналізу реалізації державної політики відповідно до сфер його діяльності, покласти на міністра або його заступника обов'язок оприлюднювати таку інформацію, а також розробити і затвердити Положення про аналітичну діяльність в органах внутрішніх справ, в якому, зокрема, передбачити види аналітичних документів, вимоги щодо їх змісту, підготовки, затвердження та оприлюднення, а також вимоги до працівників, які здійснюють таку діяльність, у тому числі і наявність у них наукового ступеня з юридичних, соціологічних, технічних наук. Відбір таких працівників доцільно здійснювати на конкурсній основі.

## **ВИСНОВКИ**

У результаті дисертаційного дослідження виконано теоретичне узагальнення

й розроблено теоретико-методологічні та праксеологічні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України, сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на досягнення поставленої мети. Нижче наведено основні з них.

1. Адміністративно-правовому регулюванню управління органами внутрішніх справ притаманна низка особливостей. По-перше, воно є складовою частиною адміністративно-правового регулювання управління адміністративно-політичною діяльністю, яке, у свою чергу, є елементом адміністративно-правового регулювання державного управління. По-друге, адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ має цілеспрямований характер, при цьому цілі нормотворця у кожному окремому випадку можуть мати відмінності, обумовлені актуальними особливостями суспільних відносин (посилення рівня захищеності прав і свобод людини; економія бюджетних коштів; забезпечення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ з боку правлячої політичної сили тощо). При цьому проміжні цілі нормотворця можуть вступати у суперечність із загальною метою адміністративно-правового регулювання. По-третє, особливістю адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є його односторонній характер та наявність жорсткої адміністративної ієрархії, за яких вимоги вищих суб'єктів, закріплені в юридично-владних приписах, є обов'язковими для нижчих, а нижчі суб'єкти зобов'язані ці приписи виконувати, у випадку ж їх невиконання несуть за це юридичну відповідальність. По-четверте, особливістю адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є здійснення останнього від імені держави спеціально уповноваженими суб'єктами. До таких суб'єктів належать як вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, так і уповноважені останнім органи внутрішніх справ.

2. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно розуміти як адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які разом узяті складають механізм адміністративно-правового регулювання, орієнтований на цілеспрямовану діяльність із підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, забезпечення її оптимального функціонування і розвитку з метою забезпечення належного громадського порядку та громадської безпеки, зниження рівня злочинності, реальної захищеності прав, свобод і інтересів громадян.

3. Органи внутрішніх справ – це підпорядковані Міністерству внутрішніх справ державні органи, метою діяльності яких є охорона громадського порядку, громадської безпеки, боротьба зі злочинністю й забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Вважаємо, що це визначення має бути закріплене в Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» із вказівкою на те, що до Міністерства внутрішніх справ України входять зазначені органи.

4. До цілей адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ мають бути віднесені: а) забезпечення, захист і поновлення в разі порушення прав та свобод фізичних і юридичних осіб у сфері внутрішніх справ



держави; б) удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; в) удосконалення процесів внутрішньої організації й діяльності органів внутрішніх справ та проходження служби їх працівниками.

5. На підставі аналізу теоретичних підходів та практики діяльності органів внутрішніх справ видається за можливе виокремити такі групи принципів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ як керівних ідей, що можуть бути використані як основа для побудови норм права: системні, призначені для забезпечення внутрішньої єдності права, підтримання стійких зв'язків між правовими нормами (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права), принципи правотворчості, правореалізації і правоохорони.

6. У вузькому аспекті суб'єктами адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ виступають державні органи та посадові особи, до компетенції яких віднесено встановлення норм права, якими регулюється управління зазначеними органами. У широкому аспекті до суб'єктів адміністративно-правового регулювання мають бути віднесені всі державні органи, посадові особи та громадські організації, яким надано право здійснювати правозастосовну діяльність у сфері управління органами внутрішніх справ. Предметом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є управлінські відносини, тобто сталі зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління, які поділяються на відносини субординації та координації, формальні та неформальні, централізму та самостійності, відповідальності та ін. Об'єктом адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ є громадський порядок, громадська безпека, низький рівень злочинності і високий рівень захищеності прав і свобод людини та громадянина.

7. Механізм адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ необхідно розуміти як комплекс адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю за виконанням органами внутрішніх справ поставлених перед ними цілей та завдань. До елементів механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать органічні елементи, наявність яких є обов'язковою, та функціональні, які не є обов'язковими, однак значною мірою впливають на функціонування зазначеного механізму. До органічних складових належать: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, акти реалізації норм права. До функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ належать: принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності.

8. Адміністративно-правові норми, якими регулюється управління органами внутрішніх справ, – це встановлені, санкціоновані чи ратифіковані державою правила поведінки загальнообов'язкового характеру, які розраховані на неодноразове застосування, підкріплені заходами державного примусу й спрямовані на забезпечення, захист і поновлення в разі порушення прав та свобод фізичних і

юридичних осіб у сфері внутрішніх справ держави; удосконалення системи державного управління сферою внутрішніх справ; удосконалення процесів внутрішньої організації та діяльності органів внутрішніх справ і проходження служби їх працівниками.

9. До суттєвих ознак адміністративно-правових відносин, що виникають під час управління органами внутрішніх справ, належить, по-перше, те, що вони є одним із видів соціальних відносин і, як будь-які інші соціальні відносини, наділені сталістю, системністю, оновлюваністю, різноплановістю. По-друге, це відносини, врегульовані нормами адміністративного права. По-третє, метою таких відносин є організаційне забезпечення стабільного функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. По-четверте, щонайменше один із учасників цих відносин є носієм владних повноважень, гарантованих засобами державного примусу. По-п'яте, за своєю сутністю це – управлінські відносини, що об'єктивно потребують правового регулювання й можуть бути врегульовані правовою нормою. По-шосте, вони завжди виникають у сфері діяльності органів державної влади. Перераховане вище дає змогу сформулювати визначення адміністративно-правових відносин у сфері управління органами внутрішніх справ як врегульованих нормами адміністративного права соціальних відносин, метою яких є організаційне забезпечення стабільного функціонування органів внутрішніх справ та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

10. Проблеми якості актів застосування права тісно пов'язані з факультативними елементами механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ. По-перше, тут наявна проблема повної і всебічної оцінки зібраних за певною справою доказів, об'єктивного характеру таких доказів, що потребує аналізу юридичних фактів та додержання законності. По-друге, якість актів застосування права обумовлена також впливом суб'єктивних факторів, до яких передовсім належить актуальний рівень розвитку правової свідомості та правової культури правозастосовного суб'єкта. По-третє, має місце проблема відповідності змісту такого акта приписам адміністративно-правових норм, що, у свою чергу, пов'язано із проблемою актів їх тлумачення.

11. Функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ – принципи діяльності публічної адміністрації, уповноваженої на виконання функції управління внутрішніми справами держави, юридичні факти, акти тлумачення норм адміністративного права, правова свідомість, правова культура і режим законності – здійснюють свій вплив як органічні складові на функціонування всього механізму в цілому, сприяючи або перешкоджаючи його ефективній дії.

12. Всі елементи механізму адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ впливають одне на одного, підвищуючи або знижуючи ефективність функціонування всього механізму. Так, рівень правової свідомості та правової культури перебуває у прямо пропорційному зв'язку з рівнем режиму законності. У свою чергу, на режим законності впливає також рівень

досконалості адміністративно-правових норм. Водночас у актах застосування права знаходять своє відображення як рівень законності, так і рівень розвитку адміністративно-правових відносин в сфері управління органами внутрішніх справ тощо. Тому неможливо вплинути лише на один елемент цього механізму (наприклад, з метою підвищення рівня законності), не заторкуючи інші елементи. В такому разі механізм через нетривалий проміжок часу повернеться у попередній стан. Отже, удосконалення управління органами внутрішніх справ потребуватиме цілеспрямованого впливу на всі елементи механізму його адміністративно-правового регулювання.

13. Система оцінювання діяльності органів внутрішніх справ має складатися з трьох блоків. До першого мають входити статистичні показники діяльності органу чи підрозділу, але лише ті, які дійсно залежать від роботи правоохоронців. Другий блок має включати оцінку діяльності органу чи підрозділу внутрішніх справ громадянами, які мешкають, працюють або проводять своє дозвілля на території обслуговування певного органу чи підрозділу. Третій блок має містити оцінку працівниками певного органу чи підрозділу його діяльності за напрямками. Оскільки функцію здійснення контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю, протидії корупції покладено на Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), порядок і методику проведення оцінювання діяльності органів внутрішніх справ доцільно закріпити у відповідному положенні, затвердженому постановою Уряду.

14. Гармонізація адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ потребує чіткого визначення їх структури. Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» не враховує сучасного рівня розбудови органів внутрішніх справ, а його положення потребують редагування. Для цього необхідно вирішити три принципові питання: про місце і роль внутрішніх військ, Державної міграційної служби України та апарату досудового слідства у системі органів внутрішніх справ.

15. Перебування внутрішніх військ у структурі Міністерства внутрішніх справ України є цілком раціональним та таким, що підтверджується позитивним досвідом інших держав. Водночас у аспекті адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України необхідно констатувати наявність певних недоліків та суперечностей у правовому регулюванні функціонування внутрішніх військ. По-перше, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», згідно з якою внутрішні війська підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, має бути приведена у відповідність до п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України, яка визначає, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Для уникнення непорозумінь та довільного тлумачення

правових норм в цій сфері, які вже траплялися в національній практиці, Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» доцільно доповнити трьома статтями, у яких була б чітко визначена компетенція Президента України, Міністра внутрішніх справ України та командувача цими військами в сфері управління ними. По-друге, необхідно на законодавчому рівні чітко визначити структуру внутрішніх військ, оскільки на сьогодні невизначеним залишається статус Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ (законами України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» жодного органу військового управління у складі внутрішніх військ чи Міністерства внутрішніх справ не передбачено). Оскільки, відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України, організація і порядок діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави визначаються законом, необхідно внести відповідні зміни до Законів України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», включивши до складу внутрішніх військ орган управління ними. Крім того, Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» необхідно доповнити статтею, яка визначала б статус цього органу управління.

16. Враховуючи жорстку підпорядкованість Державної міграційної служби України Міністру внутрішніх справ України, а також те, що в Положенні про Міністерство внутрішніх справ України саме останнє, а не Державну міграційну службу України названо головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики, у тому числі з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, доцільно доповнити ст. 1 «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» положенням про те, що Державна міграційна служба України входить до структури зазначеного Міністерства, виключивши при цьому з неї абзац «державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України».

17. Чинна система підпорядкування слідчих підрозділів різним правоохоронним органам суперечить п. 9 Перехідних положень Конституції України, згідно з яким прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Доцільність створення саме сьогодні, за умов фінансово-економічної кризи і проголошеного режиму економії бюджетних коштів, такого собі Національного слідчого комітету чи Національного бюро розслідувань можна заперечувати, проте саме положення Основного Закону мають визначати подальший розвиток системи досудового слідства. На сьогодні вже розроблено й

винесено на обговорення громадськості нову редакцію Кримінально-процесуального кодексу України, ст. 214 якого, що має назву «Підслідність», не передбачає здійснення досудового слідства органами прокуратури. Однак і говорити в разі затвердження цього Кодексу про створення саме «системи досудового слідства» не можна, оскільки в силу положень даної статті досудове слідство здійснюють слідчі Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та «органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства», тобто відсутня головна ознака системи – єдиний орган управління нею. Втім, це не є причиною доцільності відсутності будь-яких згадувань про слідчі підрозділи у Законі України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України». На нашу думку, ст. 1 останнього має бути доповнена вказівкою на перебування у структурі Міністерства внутрішніх справ України підрозділів досудового слідства з приміткою «до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування».

18. Вплив адміністративно-правових норм на процес видання нормативно-правових актів управління органами внутрішніх справ та видання індивідуальних актів управління простежується у наступних закономірностях: а) обумовленості змісту нормативно-правових актів та індивідуальних актів управління визначеною адміністративно-правовими нормами компетенцією суб'єктів адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; б) наявності особливого порядку видання та оприлюднення таких актів для кожного суб'єкта адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ; в) ієрархічності нормативно-правових актів, виданих різними суб'єктами, що, у свою чергу, обумовлює порядок вирішення колізій між такими актами.

19. Ані Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ані Положення про Міністерство внутрішніх справ України не надають право міністру чи іншим посадовим особам укладати договори (угоди) від імені Міністерства, за винятком міжнародних та деяких цивільно-правових. Враховуючи те, що в силу ч. 2 ст. 19 Основного Закону органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, можна констатувати, що укладення адміністративних договорів органами внутрішніх справ України перебуває сьогодні поза межами правового поля. Враховуючи важливість цієї форми управління для зміцнення взаємодії між органами внутрішніх справ та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами громадянського суспільства, необхідним є прийняття Закону України «Про адміністративні договори», в якому було б визначено поняття останніх, вимоги до їх змісту та правового статусу сторін, основні засади відповідальності за порушення умов договору тощо. Після цього логічним було б внесення відповідних змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та до Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо уповноваження певного кола посадових осіб на підписання адміністративних договорів.

20. На ефективності атестації як юридично значущої дії негативно позначається те, що критерії оцінювання працівника органів внутрішніх справ,

визначені в Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 року № 181, створюють широкі можливості для суб'єктивного тлумачення. Так, у атестаційному листі зазначаються такі відомості про працівника, який атестується: теоретична та практична підготовленість, компетентність, здатність якісно й ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості; результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння правильно вибудовувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо (п. 4.6). Жоден із зазначених вище критеріїв не може бути визначений відповідно до якоїсь єдиної моделі, еталону, оскільки єдині професійно-кваліфікаційні характеристики, які б давали змогу об'єктивно підійти до оцінювання рівня розвитку професійно важливих знань, вмінь та навичок, в органах внутрішніх справ відсутні. Отже, таке оцінювання носить повністю суб'єктивний характер. Виняток становить лише атестація випускників (ад'юнктів), в атестаційних листах яких зазначається їх успішність із провідних дисциплін навчального курсу. Така ситуація породжує, з одного боку, формалізм та сліпе копіювання атестаційних листів з «правильними» формулюваннями, а з іншого, – судові позови щодо поновлення на посаді, спричинені неоднаковим розумінням критеріїв оцінювання придатності працівника до служби різними суб'єктами правозастосування. Схожі проблеми спостерігаються під час накладання дисциплінарних стягнень, оскільки диференціація між тяжкістю дисциплінарного проступку та видом дисциплінарного стягнення на нормативно-правовому рівні не визначена, а також відсутнє легальне визначення самого дисциплінарного проступку. Отже, суб'єкти, на яких покладено право накладати адміністративні стягнення, вимушені кожного разу довільно тлумачити розпливчасті правові норми щодо підстав дисциплінарної відповідальності, наражаючись на покарання в разі скасування судом накладеного ними стягнення як незаконного.

21. Система спеціальних звань рядового та начальницького складу відіграє важливу роль у забезпеченні ефективної роботи органів внутрішніх справ України. Головними функціями цієї системи є такі: 1) створення чіткої субординації у взаємовідносинах між працівниками органів внутрішніх справ, підтримання службової дисципліни; 2) підвищення ініціативи працівників ОВС України шляхом створення додаткових стимулів службового зростання, задоволення потреб особистості у визнанні її заслуг; 3) виокремлення працівників ОВС серед загального кола цивільних громадян, зовнішня інституалізація правоохоронної функції. Водночас на сьогодні адміністративно-правові засади присвоєння спеціальних звань в ОВС суперечать Конституції України, п. 6 ч. 2 якої визначає, що військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання встановлюються виключно законами

України. Однак спеціальні звання працівників ОВС визначені не в Законі України «Про міліцію», а у підзаконних правових актах.

22. Адміністративні методи управління – це сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин шляхом прямого встановлення їх прав, обов'язків, відповідальності та створення організаційних умов для ефективного функціонування організації. Особливістю використання адміністративних методів є те, що суб'єкт управління, відповідно до своєї компетенції, визначає не лише дії, які мають виконувати підпорядковані йому суб'єкти, але й способи виконання таких дій, терміни їх виконання та особливості оцінки отриманих результатів. Адміністративні методи поділяються на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Адміністративно-правові методи необхідно розуміти як сукупність прийомів та способів впливу на поведінку учасників управлінських відносин, які мають державно-владний характер, правову форму, обов'язкові для тих, кому вони адресовані, і підкріплені засобами державного примусу.

23. Реалізація функції аналізу в управлінні органами внутрішніх справ має три суттєві недоліки, що виникли внаслідок певних невизначеностей в адміністративно-правовому регулюванні. По-перше, чинне законодавство України не передбачає здійснення аналізу діяльності міністерств як обов'язкову функцію. По-друге, результати аналітичної діяльності в органах внутрішніх справ доступні лише для обмеженого кола осіб, що унеможлиблює ефективне їх використання для підвищення ефективності управління зазначеними органами. По-третє, незважаючи на те, що здійснення аналітичної діяльності передбачає володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками, методами кореляційного аналізу, обізнаність у методології наукового пошуку, це жодним чином не враховано у вимогах до працівників, які здійснюють аналітичну функцію в органах внутрішніх справ. Наслідком цього є застосування в аналітичній діяльності органів внутрішніх справ примітивних методів визначення середнього арифметичного, порівняння з аналогічним періодом попереднього року тощо, які не в змозі врахувати ні щорічного зменшення кількості населення України, ані відмінностей у структурі злочинності в різних регіонах, ні інших чинників, які детермінують ті чи інші соціальні процеси у суспільстві.

24. Умовою ефективного здійснення функції планування має бути оцінювання діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ на підставі трьох джерел даних – статистичної інформації, оцінки діяльності органу чи підрозділу громадськістю та самими працівниками цього органу чи підрозділу. На основі отриманих під час такого оцінювання даних і мають формуватися стратегічні та поточні плани діяльності органів внутрішніх справ, а рівень реалізації таких планів, у свою чергу, буде визначатися у процесі наступного оцінювання.

25. Незважаючи на широке коло визначених правовими нормами суб'єктів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, механізм його реалізації для більшості з них розроблений недостатньо. Це спричиняє значні труднощі у процесі здійснення такого контролю, оскільки невизначеність його предмета, прав та обов'язків суб'єктів періодично спричиняє правові конфлікти. Вважається, що

види та коло суб'єктів контролю обов'язково має бути визначено у базовому Законі, який визначає основні засади функціонування органів виконавчої влади – Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», а також, з урахуванням специфіки їх діяльності, – у нормативно-правових актах, які безпосередньо регулюють діяльність органів внутрішніх справ – законах України «Про міліцію», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», положеннях про Міністерство внутрішніх справ та про Державну міграційну службу України. Крім того, оскільки міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є підзвітними та підконтрольними Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), вважається за доцільне розробити й затвердити Урядом окремі положення про здійснення контролю за діяльністю всіх міністерств та центральних органів виконавчої влади, у тому числі й за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України, у яких була б врахована специфіка таких органів, чітко визначені підстави, процедура, предмет та компетенція суб'єктів контролю, порядок оприлюднення результатів здійснення контрольної діяльності. На нашу думку, це не лише дозволило б уникнути суперечностей щодо тлумачення наявності чи відсутності повноважень у суб'єктів контролю, а й дало б новий поштовх для вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### ***Монографії, науково-практичні та навчальні посібники***

1. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : монографія / І.М. Шопіна. – К. : «МП Леся», 2011. – 426 с. *Рецензія: Гаращук В.М. Проблеми адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ України / В.М. Гаращук // Наука і правоохорона. – 2011. – № 4. – С. 290–291.*

2. Шопіна І.М. Теоретико-правові проблеми регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / С.І. Лопатін, І.М. Шопіна, Т.А. Пługатар, Ю.Г. Богорад ; за заг. редакцією Т.О. Проценка. – К. : ДНДІ МВС України, 2011. – 244 с.

3. Шопіна І.М. Порядок проходження служби в органах внутрішніх справ України : навч. посіб. / М.М. Бурбіка, М.І. Іншин, І.М. Шопіна та ін. ; за заг. ред. М.І. Іншина, О.М. Музичука. – Х. : Титул, 2009. – 272 с.

4. Шопіна І.М. Цивільний контроль за діяльністю міліції : організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / О.Б. Андрєєва, С.В. Попов, І.М. Шопіна та ін. ; за заг. ред. М.І. Іншина, О.М. Музичука, Р.С. Веприцького. – Х. : Вид-во Харківського національного університету внутр. справ, 2008. – 206 с.

5. Шопіна І.М. Училище професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. / М.І. Іншин, О.М. Музичук, І.М. Шопіна та ін. – Х. : Титул, 2007. – 320 с.

6. Шопіна І.М. Організаційно-правове забезпечення навчально-виховного процесу та науково-дослідної діяльності у вищих навчальних закладах МВС



України : навч. посіб. / М.І. Іншин, О.М. Музичук, І.М. Шопіна ; за ред. Т.О. Проценка. – К. – Х. : ОСН, 2010. – 206 с.

7. Шопіна І.М. Засоби забезпечення законності і дисципліни в діяльності підрозділів внутрішньої безпеки ОВС України / І.М. Шопіна / Актуальні теоретичні, організаційні та правові питання діяльності органів внутрішніх справ України : навч. посіб. / за заг. ред. М.І. Іншина, В.І. Олефіра. – Х. : НікаНова, 2011. – С. 450–462.

### *Наукові статті у фахових наукових виданнях*

8. Шопіна І.М. Проблеми культурно-естетичного формування особистості працівника ОВС України в практичних підрозділах / І.М. Шопіна // Актуальні проблеми сучасної науки у дослідженнях молодих учених. – 2004. – Вип. 6. – С. 101–105.

9. Шопіна І.М. «Запозичена праця» : перспективи правового регулювання / І.М. Шопіна // Форум права. – 2006. – № 3. – С. 129–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-3/06simppr.pdf>.

10. Шопіна І.М. Підвищення пенсійного віку для жінок : можливі наслідки / І.М. Шопіна, Л.В. Крупнова // Наука і правоохорона. – 2010. – № 3. – С. 169–173.

11. Шопіна І.М. Питання доцільності реалізації заходів з удосконалення системи підготовки кадрів для Міністерства внутрішніх справ України / І.М. Шопіна // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4 (10). – С. 28–33.

12. Шопіна І.М. Проблеми ефективності процедури призначення керівних кадрів у правоохоронних органах / І.М. Шопіна // Наука і правоохорона. – 2011. – № 1 (11). – С. 116–120.

13. Шопіна І.М. Поняття та особливості адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Наука і правоохорона. – 2011. – № 2 (12). – С. 116–120.

14. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання / І.М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 46–51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11aomomc.pdf>.

15. Шопіна І.М. Щодо розмежування між адміністративно-правовим регулюванням та адміністративно-правовим впливом / І.М. Шопіна // Актуальні проблеми права : теорія і практика : зб. наук. праць. – 2011. – № 20. – С. 535–540.

16. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади / І.М. Шопіна // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 65–71.

17. Шопіна І.М. Щодо особливостей впливу адміністративно-правових норм на форми управління органами внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Право та управління. – 2011. – № 3. – С. 381–386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011\\_3/pdf/11simovc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_3/pdf/11simovc.pdf).

18. Шопіна І.М. Механізм адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3 (56). – С. 213–219.

19. Шопіна І.М. Проблеми удосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України / І.М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 889–893 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11simvcu.pdf>.

20. Шопіна І.М. Щодо визначення поняття «сфера внутрішніх справ» / І.М. Шопіна // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4 (57). – С. 383–388.

21. Шопіна І.М. Гармонізація системи надання адміністративних послуг: проблеми і шляхи їх вирішення / І.М. Шопіна, О.М. Буханевич // Наука і правоохорона. – 2011. – № 3. – С. 98–100.

22. Шопіна І.М. Мета адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Наше право. – 2011. – № 4. – Ч. 2. – С. 45–51.

23. Шопіна І.М. Щодо удосконалення функцій управління органами внутрішніх справ України / І.М. Шопіна // Актуальні проблеми права: теорія і практика: зб. наук. праць. – 2011. – № 22. – С. 581–590.

24. Шопіна І.М. Визначення структури органів внутрішніх справ: недоліки законодавства та шляхи їх подолання / І.М. Шопіна // Держава та регіони. Серія «Право». – 2011. – № 4. – С. 67–70.

25. Шопіна І.М. Проблеми оцінювання результатів діяльності органів внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Право та державне управління. – 2011. – № 4. – С. 107–111.

26. Шопіна І.М. Щодо класифікації методів управління / І.М. Шопіна // Європейські перспективи. – 2011. – № 4. – Ч. 2. – С. 49–52.

27. Шопіна І.М. Проблеми наступності у реформуванні органів внутрішніх справ України / І.М. Шопіна // Наука і правоохорона. – 2011. – № 4. – С. 10–15.

28. Шопіна І.М. Удосконалення окремих правових форм управління органами внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4 (56). – С. 55–63.

29. Шопіна І.М. Проблеми адміністративно-правового регулювання статусу внутрішніх військ МВС України / І.М. Шопіна // Вісник Одеського національного університету. Серія «Право». – 2011. – Т. 16. – № 4. – С. 47–51.

30. Шопіна І.М. Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації в органах внутрішніх справ України / І.М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 847–851 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11simvck.pdf>.

31. Шопіна І.М. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2011. – № 6. – С. 56–59.

32. Шопіна І.М. Підходи до розуміння мети правового регулювання / І.М. Шопіна // Право і суспільство. – 2011. – № 6. – С. 45–48.

33. Шопіна І.М. Критерії ефективності діяльності органів внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Митна справа. – 2011. – № 6 (78). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 240–245.

34. Шопіна І.М. Щодо актів тлумачення норм адміністративного права / І.М. Шопіна // Публічне право. – 2012. – № 1 (5). – С. 70–75.

***Тези доповідей і наукових повідомлень  
на науково-практичних конференціях***

35. Шопіна І.М. Проблема ейджизму та нове трудове законодавство України / І.М. Шопіна // Кодифікація трудового законодавства України : стан та перспективи : матеріали наук.-практ. конф., 25–26 червня 2004 року. – Запоріжжя, 2004. – С. 235–238.

36. Шопіна І.М. Право працівника на охорону праці в контексті європейських стандартів / І.М. Шопіна // Забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України за сучасних умов : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф., 4 грудня 2009 року. – Київ, 2009. – С. 486–488.

37. Шопіна І.М. Щодо концептуально-правових засад адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Правові реформи в Україні : Збірник матеріалів III Всеукраїнської наук.-теор. конф., 6 жовтня 2011 року. – Київ, 2011. – Ч. 1. – С. 95–96.

38. Шопіна І.М. Щодо удосконалення адміністративно-правового статусу внутрішніх військ України / І.М. Шопіна // Пріоритетні напрями розвитку законодавства України : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф., 10–11 листопада 2011 року. – Запоріжжя, 2011. – С. 65–67.

39. Шопіна І.М. Щодо закордонного досвіду оцінювання діяльності поліції / І.М. Шопіна // Право на життя : аспекти реалізації : матеріали I Всеукраїнської наук.-практ. конф., 17–18 листопада 2011 року. – Чернівці, 2011. – С. 84–87.

40. Шопіна І.М. Акти тлумачення норм адміністративного права : поняття та ознаки / І.М. Шопіна // Людина і закон : публічно-правовий вимір : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. «VII Прибузькі правові читання», 25–26 листопада 2011 року. – Миколаїв, 2011. – С. 227–228.

41. Шопіна І.М. Щодо визначення поняття мети правового регулювання / І.М. Шопіна // Напрями вдосконалення протидії правопорушенням у сфері господарської діяльності : зб. наук. праць за матеріалами Міжнародної наук.-практ. конф., 2–3 грудня 2011 року. – Ірпінь, 2011. – С. 343–345.

***Опубліковані праці, які додатково відображають  
наукові результати дисертації***

42. Словник законодавчих і нормативних термінів / укл. М.І. Іншин, І.М. Шопіна, Г.О. Якимов. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 487 с.

43. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. коментар / за ред. М.І. Іншина, Р.А. Калюжного, І.М. Шопіної. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2010. – 655 с.

44. Митний кодекс України : наук.-практ. коментар / М.І. Іншин, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний, Р.А. Калюжний, І.М. Шопіна та ін. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 757 с.

45. Кодекс законів про працю України : наук.-практ. коментар / І.В. Арістова, В.В. Безусий, С.О. Бондар та ін. ; за ред. О.О. Погрібного, М.І. Іншина, І.М. Шопіної. – К. : Правова єдність, 2008. – 456 с.

46. Шопіна І.М. Охорона праці : європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз) / В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, І.М. Шопіна та ін. – К. : Державний департамент з питань адаптації законодавства; Українська асоціація фахівців трудового права, 2006. – 680 с.

47. Шопіна І.М. Правові засади адаптації законодавства у сфері охорони праці до законодавства Європейського Союзу / І.М. Шопіна // Ринкова трансформація економіки. – 2007. – № 1. – С. 44–49.

48. Шопіна І.М. Захисти себе сам : довідкове видання / М.І. Іншин, І.М. Шопіна, Г.О. Якимов. – Х. : Торсінг плюс, 2006. – 256 с.

49. Шопіна І.М. Оскарження дій та рішень суду, службових осіб, які проводять досудове слідство / Вас затримано. Що робити? / О.М. Литвинов, О.М. Музичук, І.М. Шопіна та ін. ; за заг. ред. М.І. Іншина. – Х. : ООО «Титул», 2009. – С. 171–173.

## АНОТАЦІЇ

**Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Державний науково-дослідний інститут МВС України. – Київ, 2012.

У дисертації визначено поняття та особливості адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, котре розглядається як здійснення адміністративно-правового впливу за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які разом узяті становлять механізм адміністративно-правового регулювання, на цілеспрямовану діяльність із підтримання цілісності системи органів внутрішніх справ, її оптимального функціонування й розвитку з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, зниження рівня злочинності, високого рівня захищеності прав, свобод та інтересів громадян. Розглянуто мету, принципи, суб'єкти, об'єкт і предмет адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ, детально проаналізовано його механізм у взаємозв'язку елементів останнього.

Особливу увагу приділено проблемам, пов'язаним із визначенням оптимальної структури органів внутрішніх справ, критеріїв їх ефективності, а також управлінням персоналом цих органів, доступом до публічної інформації щодо діяльності органів внутрішніх справ тощо.

На підставі визначення напрямів удосконалення адміністративно-правових

норм, які регулюють управління органами внутрішніх справ України, запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства в досліджуваній сфері.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, управління органами внутрішніх справ, адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, механізм адміністративно-правового регулювання, структура органів внутрішніх справ, форми, функції та методи управління органами внутрішніх справ.

**Шопина І.Н. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України. – Рукопись.**

Дисертація на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Государственный научно-исследовательский институт МВД Украины. – Киев, 2012.

В диссертации определено понятие и особенности административно-правового регулирования управления органами внутренних дел, сформулированы его цели, к которым отнесены: а) обеспечение, защита и восстановление в случае нарушения прав и свобод физических и юридических лиц в сфере внутренних дел государства; б) совершенствование системы государственного управления сферой внутренних дел; в) совершенствование процессов внутренней организации и деятельности органов внутренних дел и прохождения службы их сотрудниками.

Выделены следующие группы принципов административно-правового регулирования управления органами внутренних дел как руководящих идей, которые могут быть использованы в качестве основы для построения норм права: системные, предназначенные для обеспечения внутреннего единства права, поддержания устойчивых связей между правовыми нормами (общеправовые, межотраслевые, отраслевые, а также принципы институтов права), принципы правотворчества, правореализации и порядка.

Определено, что административно-правовые нормы, которыми регулируется управления органами внутренних дел, – это установленные, санкционированные или ратифицированные государством правила поведения общеобязательного характера, рассчитанные на неоднократное применение, подкрепленные мерами государственного принуждения и направленные на обеспечение, защиту и восстановление в случае нарушения прав и свобод физических и юридических лиц в сфере внутренних дел государства, совершенствование системы государственного управления сферой внутренних дел, совершенствование процессов внутренней организации и деятельности органов внутренних дел и прохождения службы их работниками.

Рассмотрена структура механизма правового регулирования управления органами внутренних дел, под которым следует понимать комплекс административно-правовых средств обеспечения целенаправленной деятельности по организации, координации и контролю за исполнением органами внутренних дел поставленных перед ними целей и задач, направленных на охрану общественного порядка и общественной безопасности,

обеспечение прав, свобод и публичных законных интересов физических и юридических лиц, функционирование гражданского общества и государства.

Особое внимание уделено проблемам, связанным с определением оптимальной структуры органов внутренних дел, критериями их эффективности, управлением персоналом этих органов, доступом к публичной информации о деятельности органов внутренних дел.

На основании определения направлений совершенствования административно-правовых норм, регулирующих управление органами внутренних дел Украины, предложены изменения и дополнения к действующему законодательству в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, управление органами внутренних дел, административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, механизм административно-правового регулирования, структура органов внутренних дел, формы, функции и методы управления органами внутренних дел.

**Shopina I.M.** Administrative and Law Regulation of the Management of the Bodies of Internal Affairs of Ukraine. – *Manuscript*.

Thesis for a Doctor Degree in Law. Speciality 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Finance Law; Information Law. – State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. – Kyiv, 2012.

Thesis defines the concepts and features of an administrative and legal regulation of the management of the bodies of internal affairs, considered to be the realization of an administrative and legal influence of the complex of administrative and legal means as well as other legal phenomena, which together constitute the mechanism of administrative and legal regulation, on the purposeful activities on the ensuring of police integrity, its optimal functioning and development for the maintenance of public order, public safety, crime reducing, protection of citizen rights, freedoms and interests. We consider the purpose, principles, subjects, object and subject of investigation of the administrative and legal regulation of internal affairs bodies; detailed analysis of its mechanism is carried out.

Particular attention is paid to the problems, associated with the definition of the optimal structure of law enforcement bodies, criteria of their efficiency, human resource management in them, an access to public information on police activities etc.

On the basis of the identifying of the directions of the improvement of administrative rules, regulating the management of bodies of internal affairs of Ukraine, the amendments to current legislation in the given sphere are suggested.

**Keywords:** administrative and legal regulation, management of internal affairs bodies, administrative rules, administrative and legal relations, mechanism of administrative regulation, structure of internal affairs bodies, forms, functions and methods of internal affairs bodies management.