
УДК [351.74:342.924](477)

О. Ю. ПРОКОПЕНКО,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач кафедри тактико-спеціальної підготовки
факультету № 3 (підрозділів поліції превентивної діяльності)
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ

Досліджено етимологію та зміст поняття «нормативно-правовий акт», сформульовано авторське визначення цього поняття, виділено групи основних нормативно-правових актів, що регулюють основні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів Міністерства внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, органи Міністерства внутрішніх справ України, забезпечення правопорядку, Конституція України, міжнародний акт, кодифікований акт.*

Prokopenko, O.Y. (2016), "The main legal acts regulating the activities of the agencies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as subjects of enforcement the law in the region" ["Osnovni normatyvno-pravovi akty, shcho rehuliuiut diialnist orhaniv Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy yak subiektiv zabezpechennia pravoporiadku v rehioni"], *Pravo i Bezpeka*, No. 2, pp. 48–53.

Постановка проблеми. Будь-яка легітимна діяльність повинна ґрунтуватись і здійснюватись у відповідності до санкціонованих державою правил поведінки. Не є винятком і діяльність органів Міністерства внутрішніх справ України з забезпечення правопорядку в регіоні. При цьому, зважаючи на важливість нормативно-правового закріплення основ вищезгаданої

діяльності, можна стверджувати, що її ефективність прямо залежить від них, а тому в рамках цього дослідження необхідно з'ясувати сутність правових засад діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, що, безсумнівно, є важливою складовою визначення її методологічних основ у цілому.

Стан дослідження. Проблематиці аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів Міністерства внутрішніх справ України, присвятили свої дослідження такі вчені, як В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. М. Музичук, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, М. Ф. Орзіх, П. М. Рабинович, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенко, В. М. Шаповал, В. К. Шкарупа, О. М. Якуба та інші. Проте залишаються не розкриті деякі аспекти, а саме ті, що стосуються правового регулювання діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Тому **метою** статті є дослідити та проаналізувати основні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів Міністерства внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні.

Виклад основного матеріалу. Правові засади діяльності органів Міністерства внутрішніх справ щодо забезпечення правопорядку в регіоні встановлюються на рівні відповідного нормативно-правового акта. Як зауважують в юридичній енциклопедичній літературі, під нормативно-правовим актом слід розуміти офіційний письмовий документ, який ухвалюється уповноваженим органом держави та встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Важливо підкреслити, що такі акти перебувають між собою в ієрархічній підпорядкованості, що й визначає юридичну силу кожного з них. Дещо схоже визначення поняття «нормативно-правовий акт» у своєму підручнику «Теорія держави і права» надає О. Ф. Скакун. На думку вченої, він являє собою офіційний акт-документ уповноважених суб'єктів правотворчості, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції: функцію юридичного джерела права та функцію форми права, тобто виступає як спосіб існування та вираження норм права. Разом із тим О. Ф. Скакун не обмежується лише визначенням поняття «нормативно-правовий акт», а й наводить його характерні ознаки: він ухвалюється чи санкціонується уповноваженими органами державної влади (правотворчими органами) або народом (референдум); завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) ті, що діють, чітко формулює зміст юридичних прав та обов'язків; відповідає Конституції України та міжнародним договорам держави, не суперечить актам вищої юридичної сили; ухвалюється в формах, встановлених для кожного із суб'єктів право-

творчості Конституцією України, а також законами про нормативно-правові акти; складається з додержанням правил нормотворчої техніки – має форму письмового акта-документа та суворо визначені реквізити; ухвалюється з додержанням визначеної процедури; доводиться до відома населення у встановленому законом порядку – публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка [1, с. 446]. Отже, з аналізу вищевикладеного випливає, що розглядати нормативно-правові акти як такі, в яких визначено правові засади діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України щодо забезпечення правопорядку в регіоні необхідно з урахуванням їх ієрархічної побудови.

Так, основоположним нормативно-правовим актом, і таким, що має найвищу юридичну силу, в положеннях якого встановлено правові засади всіх без винятку суб'єктів правового життя, виступає Конституція України від 28 червня 1996 року. Звичайно, в її положеннях не містяться конкретні згадки про діяльність уповноважених суб'єктів, у тому числі й органів Міністерства внутрішніх справ України, щодо забезпечення правопорядку в регіоні, натомість Основний Закон України визначає засади такої діяльності. Зокрема, конституційні норми визначають, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (ст. 6); гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України (ст. 8); забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16); захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; забезпечення державної безпеки та захист державного кордону України покладаються на

відповідні військові формування й правоохоронні органи держави, організація та порядок діяльності яких визначаються законом (ст. 17); правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ст. 19); громадяни мають рівні конституційні права та свободи й є рівними перед законом (ст. 24) тощо [2]. Вищезгадані конституційні приписи реалізуються через діяльність компетентних державних органів, зобов'язують їх діяти з метою забезпечення зазначених соціальних цінностей і спрямовуються на недопущення незаконного й необґрунтованого обмеження прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Конституційні положення встановлюють основи правового життя, а тому органи Міністерства внутрішніх справ України під час забезпечення правопорядку в регіоні в першу чергу керуються приписами Конституції України.

Одне з найважливіших місць серед нормативно-правових актів, за допомогою яких визначаються правові засади діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України щодо забезпечення правопорядку в регіоні, посідають чинні міжнародні договори України. Як зазначено в ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [2].

Відповідно до закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року міжнародний договір України – це укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [3]. Як впливає з вищенаведеного законодавчого визначення поняття «міжнародний договір», його назва не впливає на його кінцеве значення. Так, в юридичній енциклопедичній літературі зазначається, що міжнародний договір є одним з основних джерел міжнародного права, угодою між державами і/або іншими суб'єктами міжнародного права, що регулює їх взаємовідносини в певній сфері шляхом установлення, зміни або припинення для її учасників прав та обов'язків згідно з основними принципами міжнародного права.

У контексті вищевикладеного слід зазначити, що міжнародні договори України, так само як і Конституція України, містять здебільшого

основоположні правові засади діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, тобто не визначають конкретних заходів такої діяльності. Серед таких міжнародних нормативно-правових актів у першу чергу слід назвати Загальну Декларацію прав людини від 10 грудня 1948 року. Як проголошено в Декларації, завданням, до виконання якого повинні прагнути всі народи й усі держави, є те, щоб кожна людина та кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод та їх забезпеченню шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального й ефективного визнання та здійснення їх як серед народів держав – членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією [4]. Окрім цього, варто назвати Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року, положення якого визначають, що кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в індивідуальному порядку й у порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, ужити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включно, зокрема, з ужиттям законодавчих заходів. При цьому держави зобов'язуються гарантувати, що права, проголошені в зазначеному Пакті, здійснюватимуться без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини [5].

Особливе місце серед інших міжнародно-правових актів посідає Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. Цей міжнародний акт визначає, що кожна держава, яка бере в ньому участь, зобов'язується: забезпечити будь-якій особі, права та свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні; забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, розвивати можливості судового захисту; забезпечити застосування компетентними властями

засобів правового захисту, коли вони надаються [6].

Говорячи про значення міжнародних договорів України як провідних правових засад діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, слід підтримати позицію О. І. Безпалової, яку вона обстоює в своєму дослідженні, присвяченому адміністративно-правовому механізму реалізації правоохоронної функції держави. Зокрема, вчена наголошує на тому, що сучасні тенденції до глобалізації різноманітних процесів суспільного розвитку та виникнення нових загроз існуючому стану безпеки (як національній, так і міжнародній) зумовлюють необхідність запровадження якісно нових взаємовідносин між державами, налагодження ефективного співробітництва, вироблення та запровадження єдиних стандартів управління в найбільш значущих сферах суспільного життя [7, с. 211]. Зазначимо, що органи Міністерства внутрішніх справ України повною мірою задіяні як суб'єкти міжнародного права й укладають від свого імені відповідні міжнародні договори, дія яких спрямована в тому числі й на визначення правових засад діяльності із забезпечення правопорядку в регіоні. Як приклад вищезгаданих міжнародних договорів можна назвати такі: Угоду про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Республіки Польща в боротьбі зі злочинністю від 12 березня 1992 року, Угоду про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Республіки Чехії від 6 вересня 1993 року, Угоду про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Соціалістичної Республіки В'єтнам від 15 березня 1995 року, Угоду про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України і Міністерством громадської безпеки Китайської Народної Республіки від 6 вересня 1994 року, Спільну заяву про співробітництво між органами міліції Міністерства внутрішніх справ України і поліції Державного міністерства внутрішніх справ Баварії від 24 квітня 1992 року та багато інших.

Наступну групу нормативно-правових актів, на рівні яких визначено правові засади діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, складають кодифіковані акти. Як зауважує О. Ф. Скакун, кодифікація являє собою вид систематизації нормативних актів, що полягає в їх удосконалюванні шляхом змі-

ни змісту юридичних норм, які там містяться, пов'язаних спільним предметом правового регулювання (усунення суперечностей, прогалин, відновлення), та в об'єднанні в новий єдиний нормативно-правовий акт. Кодифікація, наголошує вчена, виражається в підготовці та ухваленні нових актів, до яких належать узгодженні між собою норми колишніх актів, що виправдали себе, та нові нормативні приписи [1, с. 76]. Серед кодифікованих нормативно-правових актів, які, без сумніву, визначають правові засади діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, слід назвати такі: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року, завданням якого є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного та неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством; Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року, який має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, власності, громадського порядку й громадської безпеки, довкілля та конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру та безпеки людства, а також запобігання злочинам; Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року, завданням якого є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування й судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу та щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Досліджуючи правові засади діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України щодо забезпечення правопорядку в регіоні, зокрема ті, які визначено на рівні кодифікованого законодавства, варто звернути увагу на те, що Кодекс України про адміністративні

правопорушення був ухвалений ще за радянських часів. Більш того, в зазначений кодифікований акт було внесено сотні законодавчих поправок. Неодноразово в науково-правових колах гостро порушувалося питання щодо моральної застарілості Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки він не відповідає вимогам і викликам сучасного правового життя. Окрім вищезазначеного, слід звернути увагу на той факт, що одним з головних завдань органів Міністерства внутрішніх справ України, пов'язаних із забезпеченням правопорядку в регіоні, виступає попередження, виявлення, розкриття та розслідування правопорушень, зокрема кримінальних. При цьому Кримінальний процесуальний кодекс України поділяє кримінальні правопорушення на злочини та кримінальні проступки. Як приклад зазначимо, що в п. 7 ч. 1 ст. 3 (визначення основних термінів Кодексу) закон України про кримінальну відповідальність визначено як законодавчі акти України, які встановлюють кримінальну відповідальність (Кримінальний кодекс України та закон України про кримінальні проступки) [8]. Разом із тим на сьогодні закон України «Про кримінальні проступки» й досі відсутній, а в чинному Кримінальному кодексі й згадки не має про такий інститут, як «кримінальний проступок». При цьому така ситуація спостерігається вже декілька років, що без сумніву ускладнює виконання повсякденних завдань як органам внутрішніх справ у цілому, так і іншим правоохоронним органам, які в своїй діяльності керуються положеннями згаданих вище кодифікованих актів законодавства.

Зазначимо, що на розгляді в Верховній Раді України перебуває проект закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 17 жовтня 2013 року № 3438. Автори законопроекту пропонують розуміти під кримінальним проступком діяння, за яке передбачається покарання у вигляді арешту на строк не більше шести місяців, обмеження волі на строк до двох років або інше, більш м'яке покарання за винятком основного покарання у виді штрафу в розмірі понад тисячу неоподаткованих мінімумів доходів громадян [9]. Як

зазначено в пояснювальній записці до цього законопроекту, його метою є здійснення поступової декриміналізації злочинів, обмеження сфери застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі, із заміною їх такими заходами кримінально-правового впливу, які не тягнуть за собою судимості, тобто в цілому – послаблення кримінально-правової репресії, а також приведення у відповідність до положень Кримінального процесуального кодексу України законодавчих актів, якими регулюються суспільні відносини кримінально-правового характеру [10]. Зазначимо, що ми погоджуємося з авторами законопроекту стосовно того, що необхідності ухвалювати окремий закон, положення якого регламентуватимуть інститут кримінального проступку, немає, а законодавчі зміни необхідно внести лише в кримінальне законодавство, в першу чергу в Кримінальний кодекс України. Зокрема, слід погодитись із тим, що недоцільним є об'єднання кримінальних проступків в окремому Кодексі або Законі про кримінальні проступки, оскільки його загальні положення майже повністю дублюватимуть положення Загальної частини Кримінального кодексу України. Зокрема, це стосується суб'єктів протиправних діянь, форм вини, співучасті, повторності та сукупності, обставин, які виключають суспільну небезпеку та протиправність, звільнення від покарання тощо. Такий стан правового регулювання не відповідатиме принципу уніфікації кримінального законодавства та мінімізації нормативного матеріалу. Поряд із цим ускладниться також і правозастосовна практика, особливо це стосується розмежування різних видів кримінальних діянь [10].

Висновки. Таким чином, слід зазначити, що на сьогодні гостро стоїть проблема, пов'язана з оновленням національного кодифікованого законодавства, яке встановлює правові засади діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку. По-перше, необхідно якнайшвидше ухвалити новий кодифікований акт про адміністративні правопорушення, по-друге, необхідно внести поправки в кримінальне законодавство задля узгодження його положень

Список використаних джерел

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підручник / О. Ф. Скакун. – Вид. 2-ге, перероб. і допов. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про міжнародні договори України : закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

4. Загальна декларація прав людини : від 10 груд. 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : від 16 груд. 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16 груд. 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
7. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія / О. І. Безпалова. – Харків : НікаНова, 2014. – 544 с.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
9. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо запровадження інституту кримінальних проступків : проект закону України від 17 жовт. 2013 р. № 3438 [Електронний ресурс] / вносять нар. деп. України В. С. Малишевим. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48706&pf35401=279210>.
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48706&pf35401=279397>.

Надійшла до редколегії 11.05.2016

ПРОКОПЕНКО А. Ю. ОСНОВНЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ КАК СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РЕГИОНЕ

Исследованы этимология и содержание понятия «нормативно-правовой акт», сформулировано авторское определение этого понятия, выделены группы основных нормативно-правовых актов, регулирующих основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов Министерства внутренних дел Украины как субъектов обеспечения правопорядка в регионе.

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, органы Министерства внутренних дел Украины, обеспечения правопорядка, Конституция Украины, Международный акт, кодифицированный акт.*

PROKOPENKO O. Y. THE MAIN LEGAL ACTS REGULATING THE ACTIVITIES OF THE AGENCIES OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE AS SUBJECTS OF ENFORCEMENT THE LAW IN THE REGION

The author has emphasized on the importance of legal securing the bases of the activities of the agencies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (MIA) in enforcing the law in the region. Etymology and content of the term «legal act» have been studied. Legal acts that define legal basis of the activities of the agencies of the MIA in enforcing the law in the region have been considered based on their hierarchical structure. It has been proved that the Constitution of Ukraine dated from June 28, 1996 acts as the fundamental legal act having the highest legal force, and which provisions establish legal basis of all subjects of legal life. It has been noted that the Constitutional provisions establish the foundations of legal life, so the agencies of the MIA while enforcing the law in the region are primarily governed by the regulations of the Constitution of Ukraine. The author argues the position that international treaties of Ukraine occupy one of the most important places among legal acts, which assist to determine legal basis of the activities of the agencies of the MIA in enforcing the law in the region. Special attention is paid to the characteristics of the codified legal acts, at the level of which the author has defined legal basis of the activities of the agencies of the MIA as subjects in enforcing the law in the region.

The author has grounded the conclusion that at the present time there is an acute problem connected to updating national codified legislation, which establishes the legal basis of the activities of the agencies of the MIA as subjects of enforcing the law. First, it is necessary to adopt new codified act on administrative offences as soon as possible; secondly, there is the need to amend the criminal law to harmonize its provisions.

Keywords: *legal act, agencies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, enforcement of the law, Constitution of Ukraine, international act, codified act.*