

ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ ПРАВА І ДЕРЖАВИ

УДК 342.951:354.31(477)

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Слинько Д. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії
та історії держави і права
факультету № 1
Харківського національного
університету внутрішніх справ

Анотація: статтю присвячено дослідженню юридичної природи нормативно-правових актів МВС України. Проведено аналіз юридичної літератури, присвяченої вивченню цих актів. Розглянуто специфіку нормативно-правових актів МВС України. Визначено, що відомчі акти Міністерства внутрішніх справ України – це підзаконні акти, які видаються відповідно до закону, на його підставі, з метою конкретизації законодавчих розпоряджень і приписів, їх роз'яснення або встановлення первинних норм та є управлінськими актами органу держави, що наділений спеціальною функціональною компетенцією.

Ключові слова: правотворчість; відомча правотворчість; підзаконна правотворчість; правотворчий процес; правотворча діяльність; нормативно-правовий акт; нормативний припис; орган виконавчої влади; механізм правового регулювання.

Аннотация: статья посвящена исследованию юридической природы нормативно-правовых актов МВД Украины. Осуществлен анализ юридической литературы, посвященной изучению данных актов. Рассмотрена специфика нормативно-правовых актов МВД Украины. Определено, что ведомственные акты Министерства внутренних дел Украины – это подзаконные акты, издаваемые на основании и в соответствии с законом с целью конкретизации предписаний законодательства, их разъяснения или установления первичных норм и являются управленческими актами государственного органа, который наделен специальной функциональной компетенцией.

Ключевые слова: правотворчество; ведомственное правотворчество; подзаконное правотворчество; правотворческий процесс, правотворческая деятельность; нормативно-правовой акт; нормативное предписание; орган исполнительной власти; механизм правового регулирования.

Annotation: the article is devoted to the study of the legal nature of the normative legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The analysis of the legal literature devoted to the study of these acts is carried out. Specificity of normative legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is considered. It is determined that departmental acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are subordinate acts issued on the basis and in accordance with the law with a view to concretizing legislative prescriptions, clarifying them or establishing primary norms and are management acts of a state body that is endowed with special functional competence.

Key words: law-making; departmental lawmaking; subordinate law-making; law-making process, law-making activity; legal act; normative prescription; executive authority; mechanism of legal regulation.

Правотворчість – найважливіший напрям діяльності будь-якої держави, основний елемент механізму правового регулювання, а також завершальна й конститутивна стадія формування права. З правотворчості починається правове регулювання й дія його механізму. Правове регулювання суспільних відносин, що входять у сферу державно-владної діяльності, забезпечує вирішення завдань державної діяльності. Правотворча діяльність завжди представляє собою початковий етап правового регулювання, до якого входять також правореалізація й правозастосування.

Оскільки правотворчість виступає процесом створення правових норм, що закріплюються в законах і підзаконних нормативних правових актах, вона визначає обсяг і види тих правових засобів, використання яких визначає режим оптимальності як самої правотворчості, так і інших юридичних форм державно-владної діяльності. Крім того, правотворчість визначає сприйняття нормативної бази правового регулювання, її доступність масовій свідомості людей, зручність у пошуку нормативної інформації й використання правових установлень для досягнення оптимального співвідношення особистого блага й інтересів держави [1, с. 60].

Слід відзначити існування деяких підходів до вивчення цієї проблеми. Перший з них обмежений радянською та вітчизняною правовою системою. Другий підхід передбачає погляд на проблему з філософсько-історичних і компаративістських позицій. Зрозуміло, що різні точки зору передбачають наявність різних висновків. Однак при будь-якому підході необхідно враховувати вплив на правотворчість зовнішніх факторів, які умовно можна позначити поняттям навколишнього середовища [2, с. 74].

У філософсько-соціологічному, інакше кажучи, широкому розумінні, такі поняття як «правотворчість», «правотворчий процес» співпадають і юридична цінність поняття «процес» певною мірою втрачається. Тому, в юридичній практиці поняття правотворчості та правотворчого процесу нерідко вживаються як синоніми.

Як зазначає А.О. Рибалкін, завданням правотворчого процесу є створення та підтримання системи права у належному стані, який має відповідати потребам правового регулювання на відповідному етапі суспільного розвитку. Безпосередньою умовою правотворчого процесу виступає об'єктивна потреба у нормативному впорядкуванні певних суспільних відносин. Відповідно, результатом правотворчого процесу є нормативні приписи, які дістають закріплення у відповідних нормативно-правових актах [3, с. 37].

Правотворчий процес є суворо регламентованою процедурою здійснення права правотворчої ініціативи, розгляду, прийняття, підписання, офіційного опублікування й набрання чинності законами й іншими нормативно-правовими актами. Стадіями процесу правотворчості є: виявлення потреб у правовому регулюванні та наявності об'єктивних умов створення припису, формування юридичного мотиву; прийняття рішення про підготовку проекту акту, попередній розгляд проекту, його обговорення та доопрацювання; прийняття проекту акту, його підписання та оприлюднення. Здійснюється цей процес у відповідності з принципами законності, науковості, демократизму, збереження національної самобутності, зв'язку з практикою, професіоналізму, гуманізму [4-6].

Безпосередньою умовою правотворчої діяльності МВС є об'єктивна потреба у нормативному впорядкуванні певних суспільних відносин, результатом відповідного правотворчого процесу виступають нормативні приписи, які знаходять закріплення у відповідних нормативно-правових актах.

Статус центрального органу виконавчої влади визначається нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України, які є підзаконними актами у системі ієрархії НПА, які приймаються на основі і з метою виконання законів та у відповідності з актами Президента України, постановами Верховної Ради України чи актами Кабінету Міністрів України. Правовою основою діяльності МВС у сфері правотворчості є Конституція України, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства юстиції України, МВС та відповідна Інструкція [7]. Правотворчий процес у діяльності МВС здійснюється згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою і нормативно-правові акти, прийняті в його ході є спрямованими на регулювання суспільних відносин, містять норми права, мають неперсоніфікований характер та розраховані на неодноразове застосування.

Склад суб'єктів правотворчості МВС залежить від режиму єдиноначальності чи колегіальності, в якому здійснюється безпосередньо правотворчий процес. Так, коло суб'єктів прийняття конкретного нормативно-правового акту обмежується однією особою залежно від режиму єдиноначальності, тобто відбувається моносуб'єктна правотворчість. Відповідно, коло суб'єктів прийняття нормативно-правового акту збільшується у випадку режиму колегіальності, тобто вбачається полісуб'єктна правотворчість. Перевага того чи іншого режиму здійснення правотворчого процесу залежить від конкретних умов діяльності та статусу суб'єкта правотворчості.

Згідно чинного законодавства міністру внутрішніх справ України надано право видавати нормативно-правові акти. Так, Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України передбачає, що міністр видає нормативні акти з усіх питань, які відносяться до компетенції МВС України. Міністром або особою, яка виконує його обов'язки, підписуються нормативно-правові акти, видані міністерством спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади. Також суб'єктами створення правових норм у МВС відповідно до вимог відомчих нормативних актів та зазначеної Інструкції є структурні підрозділи МВС. Натомість, персональну відповідальність за організацію правотворчої діяльності в структурних підрозділах МВС, своєчасну і якісну підготовку проектів законодавчих та нормативних актів МВС, їх подання на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України несуть керівники цих структурних підрозділів, а за стан і ефективність правового регулювання напрямів діяльності структурних підрозділів МВС – перший заступник та заступники Міністра відповідно до розподілу їх функціональних обов'язків.

У свою чергу, науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади МВС: 1) здійснюють наукові дослідження із проблем законодавчого та відомчого правового регулювання; 2) безпосередньо розробляють проекти нормативних актів, які ґрунтуються на результатах таких досліджень; 3) беруть участь у підготовці проектів нормативних актів спільно зі структурними підрозділами МВС [7].

Слід відзначити, що Міністерство внутрішніх справ України виступає центральним суб'єктом правотворчої діяльності, але визнаючи роль та значення безпосереднього суб'єкта правотворчості, необхідно звернути увагу на діяльність галузевих служб у процесі створення відомчих нормативно-правових актів [8, с. 103]. Це викликано тим, що саме галузеві служби найчастіше є ініціаторами прийняття нормативних приписів, і, відповідно, займаються первинною підготовкою проектів нормативних актів з питань, які віднесені до їх компетенції [9, с. 10-11]. Наразі, підпорядковані МВС місцеві територіальні органи переважно займаються застосуванням правових норм. Згідно Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України структурні підрозділи МВС здійснюють систематизований облік відомчих нормативних актів, що регулюють напрями діяльності підрозділу, їх перегляд і приведення у відповідність до єдиного електронного реєстру нормативних актів МВС, узагальнюють практику застосування і виконання нормативних актів та відповідно здійснюють їх удосконалення з метою підвищення ефективності правового регулювання напрямів діяльності органів внутрішніх справ.

Юридична служба МВС України веде єдиний електронний реєстр нормативних актів з питань діяльності МВС, координує правотворчу діяльність апарату МВС та здійснює відповідний контроль [7].

Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України відносяться до відомчих актів. Специфічні ознаки відомчих актів наступні: 1) видаються органами виконавчої влади, які наділені спеціальною компетенцією; 2) за юридичною силою є підзаконними актами, що приймаються на основі і на виконання законів, актів глави держави, парламенту, уряду, 3) відрізняються конкретністю приписів, які адресовані визначеному колу осіб;

4) обов'язкові до виконання певній сфері; 5) містять як правові норми, так і конкретні оперативні заходи індивідуального та одноразового характеру, інформацію щодо актів керівних органів [10, с. 204-205].

Розглядаючи відомчі нормативно-правові акти в системі МВС, А.О. Рибалкін доповнює перелік їх специфічних ознак такими: 1) дістають виразу в письмовій юридичній формі; 2) виконуються неодноразово, у всіх випадках, коли в наявності умови, передбачені нормою, яка міститься в акті; 3) підтримуються можливістю відомчого дисциплінарного впливу, а у випадках, передбачених законом, невиконання відомчих НПА може призвести до кримінальної відповідальності; 4) мають відносно (порівняно із законами) короткий строк дії, після чого доповнюються, змінюються або скасовуються [3, с. 101-103].

Т.М. Вороніна, аналізуючи теоретичні та практичні дослідження вчених-правників, виокремлює найбільш істотні ознаки відомчого акту МВС такі, як державно-владний характер, підзаконність, односторонність, обов'язковість, нормативність, письмова форма, предмет регулювання, порядок видання та сфера дії [11, с. 6]. Наразі, І.М. Вороніна зауважує, що з формального боку відомчим нормативно-правовим актам властиві такі ознаки правових норм, як нормативність, формальна визначеність, санкціонованість, підзаконність, галузева спрямованість [12, с. 44].

Отже, відомчі акти Міністерства внутрішніх справ України – це підзаконні акти, які видаються відповідно до закону, на його підставі, з метою конкретизації законодавчих розпоряджень і приписів, їх роз'яснення або встановлення первинних норм та є управлінськими актами органу держави, що наділений спеціальною функціональною компетенцією.

Підзаконність нормативно-правових актів МВС України не передбачає їх меншої юридичної обов'язковості і вони мають відповідну юридичну чинність. Л.М. Шестопалова та М.С. Мельничук відзначають, що чинність підзаконних НПА не наділена такою самою загальністю та верховенством, які властиві законам. У той же час вони посідають важливе місце в системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин [13, с. 135].

На думку Н.В. Лазнюк, метою видання відомчих нормативно-правових актів МВС України є конкретизація та деталізація загальних норм права, встановлення на основі первинних правил біль конкретних правових приписів. Призначення зазначених актів переважно зводиться до організації оптимального функціонування підлеглих суб'єктів та впорядкування діяльності у відповідних сферах суспільних відносин. Нормативно-правові акти МВС України виступають як спеціалізований системний комплекс самостійного виду джерел права [14, с. 160].

На нашу думку, підзаконна правотворчість Міністерства внутрішніх справ України містить механізм реалізації законодавчих норм, надає можливість оперативного правового регулювання суспільних відносин та усуває прогалини у сфері компетенції міністерства.

Оскільки нормативно-правові акти МВС є невід'ємним елементом здійснення керівництва та різновидом актів управління [15, с. 3], вони виступають засобом організації власної діяльності з виконання покладених на МВС завдань та в межах наданої компетенції здійснюють регулювання внутрішніх справ держави. З урахуванням підзаконності актів МВС, їх застосування обмежується дією закону з реалізації відповідної функції міністерства. Отже, відомчий акт МВС має завжди галузеву спрямованість, яка походить від компетенції міністерства. Як зазначає І.М. Вороніна, галузева спрямованість відомчого нормативно-правового акту виражається в можливості міністерства видавати акти виключно з питань, віднесених законом до його відання, та лише щодо суб'єктів, на яких поширюється сфера реалізації функцій цього міністерства [12, с. 44].

Нормативно-правовим актам Міністерства внутрішніх справ України, як і усім відомчим актам притаманні мобільність, охоплення всього спектру суспільних відносин, безпосередність спілкування керівних і підлеглих суб'єктів, швидкість інформування адресатів, оперативність організації їх виконання. Регулюючи і роблячи дієвим механізм виконання законів України та підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, зазначені акти займають важливе місце в системі підзаконних, відомчих нормативно-правових актів, ґрунтуються на принципах правотворчості й належать до системи джерел права в правоохоронній і правозахисній галузях [13, с. 138, 141].

На нашу думку, у властивостях зазначених вище, відображається юридична природа, знаходить свій прояв специфіка нормативно-правових актів МВС України, які: 1) є важливим інструментом управлінської діяльності МВС; 2) виступають засобом впливу на поведінку відповідних суб'єктів з метою вирішення завдань, покладених на МВС у сферах захисту прав та свобод людини і громадянина, охороні правопорядку, боротьби зі злочинністю; 3) надають можливість використання правової форми для підвищення дієвості та ефективності керівництва; 4) забезпечують зв'язок політики держави у сфері внутрішніх справ і виконавчої діяльності МВС.

Значною мірою ефективність діяльності МВС України та регулювання суспільних відносин, охорона яких здійснюється міністерством, залежить від повноти та ясності відомчих нормативно-правових актів, усунення прогалин, колізій, дублювань і належного рівня юридичної кваліфікації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тонков Е.Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности: монография. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 256 с.
2. Муромцев Г.И. Правотворчество и законность / Отв. ред. Н. С. Соколова – М., 1999. – 180 с.
3. Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенев. - Харьков, 1985. - 192 с.
4. Медведчук В. Від системи правотворчості до систематизації національного законодавства. // Юридичний вісник України. – 1999. – № 42. – 21-27 жовтня.
5. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С. Шемшученка: монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького, 2001. – 656 с.
6. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 27 липня 2012 р. № 649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/publish/article/788950>.

7. Рибалкін, А.О., Криворучко Д.І. Окремі питання нормотворчості органів внутрішніх справ: проблеми та шляхи вирішення // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць / засновник Дніпропетровський юридичний інститут МВС України. – 2015. – № 1 (75). – С. 101-107.
8. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. О. Рибалкін. – Х., 2005. – 18 с.
9. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. Учебно-методическое и справочное пособие. – М.: Юринформцентр, 1999. – 381 с.
10. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.О. Рибалкін; Запорізький юрид. ін-т. – Запоріжжя, 2005. – 185 с.
11. Ворнонина Т.М. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. наук: 12.00.14 / Т.Н. Ворнонина. – М., 2001. – 26 с.
12. Вороніна І.М. Актуальні питання відомчої нормотворчості в системі органів внутрішніх справ // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – №17(1). – 2015. – С. 43-45.
13. Шестопалова Л.М. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л.М. Шестопалова, М.С. Мельничук // Вісник академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 134-142.
14. Лазнюк Н.В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України / Н.В. Лазнюк // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2001. – Ч. 3. – С. 158-168.
15. Черников В. В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления: лекция / В. В. Черников. – М.: МЮИ МВД России, 1996. – 23 с.