

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.16>

*Корнієнко Володимир Валерійович,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Харківський національний університет внутрішніх справ
кафедра поліцейської діяльності та публічного адміністрування
факультету № 3*

e-mail: vladimir.korniyenko@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7338-0794>

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДОМЧОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Дослідження спрямоване на розкриття сутності і визначення шляхів вирішення нагальних проблем відомчої правотворчості органів та підрозділів МВС України. Основні акценти при цьому зроблено на правотворчу діяльність Національної поліції.

Актуальність предмету статті не викликає сумніву, насамперед, в зв'язку з активізацією процесів демократизації суспільних відносин, що є результатом інтенсифікації євроінтеграційних процесів в Україні останніми роками.

В роботі зроблено спробу встановити загальні і специфічні закономірності розвитку правотворчості в системі МВС України в сучасних умовах та визначити напрями вдосконалення відомчої правотворчої діяльності органів та підрозділів МВС України в тому числі і Національної поліції.

В результаті проведеного дослідження, зокрема, встановлено, що на сьогоднішній день у національній системі законодавства фактично відсутній ефективний механізм, спроможний запобігати виконанню поліцейськими вимог відомчого нормативного акта, що суперечить правовому закону. При цьому взято до уваги факт існування відповідних норм чинного Закону України «Про Національну поліцію», а також Дисциплінарного статуту Національної поліції України, але доведено, що вони не являють собою ефективний механізм, здатний протидіяти застосуванню неправового нормативного акта.

Зазначається, що загальні проблеми відомчої правотворчості органів та підрозділів Національної поліції України, які досліджувались у роботі, охарактеризовано такими, що потребують більш деталізованого їх теоретичного вивчення та застосування системного практичного підходу до їх вирішення, котрий передусім повинен знайти відображення, по-перше, у створенні єдиного електронного реєстру нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України, а по-друге у розробці і закріпленні на законодавчому рівні механізму, який зміг би запобігати виконанню поліцейськими вимог відомчого нормативного акта, що суперечить правовому закону.

Ключові слова: правотворча діяльність, правотворчість в Національній поліції, правовий закон, відомчий нормативний акт.

Kornienko V. GENERAL CHARACTERISTICS AND WAYS OF IMPROVEMENT THE DEPARTMENTAL LAW-MAKING OF THE UKRAINIAN NATIONAL POLICE

The research is aimed at revealing the essence and identifying ways of solving urgent problems of departmental law-making of bodies and units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The main emphasis is on the law-enforcement activities of the National Police.

The relevance of the subject matter of the article is not in doubt, first of all, due to the intensification of the processes of democratization of public relations, which is the result of the intensification of the European integration processes in Ukraine in recent years.

The paper attempts to establish general and specific patterns of law-making development in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in modern conditions and to determine directions of improvement of departmental law-making activity of bodies and units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, including the National Police.

As a result of the conducted research, in particular, it was found that, to date, there is actually no effective mechanism in the national system of legislation capable of preventing the police from fulfilling the requirements of a departmental normative act, which is contrary to legal law. The fact that there are relevant provisions of the current Law of Ukraine "On National Police" and the Disciplinary Statute of the National Police of Ukraine is taken into account, but it is proved that they are not an effective mechanism capable of counteracting the application of a non-legal normative act.

It is noted that the general problems of departmental law-making of the bodies and units of the National Police of Ukraine, which were investigated in the work, are characterized by the need for more detailed theoretical study of them and the application of a systematic practical approach to their solution, which must first of all be reflected in the creation of a single electronic register of normative acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, and secondly in the development and consolidation at the legislative level of a mechanism that could prevent fulfillment of police requirements of departmental normative act contrary to legal law.

Key words: law-making activity, law-making in the National Police, legal law, departmental normative act.

Постановка проблеми. З перших років незалежності в українській державі досить гостро стоїть проблема якісних змін у правотворчості, яка нерозривно пов'язана з управлінською діяльністю в тому числі й у системі МВС України в цілому, і зокрема, у Національній поліції України.

Насамперед це зумовлено реальними, а не формальними або уявними процесами демократизації суспільних відносин, які набули всіх ознак реальності останніми роками у результаті інтенсифікації євроінтеграційних процесів в Україні. В зв'язку з цим зазнали змін як управлінська діяльність, так і відомча правотворчість в органах Національної поліції України, результатом якої є видання відомчих нормативних актів [1, с. 90–91].

Разом з тим слід констатувати, що і управління в правоохоронній сфері (зокрема в Національній поліції України) і відомчу правотворчу діяльність НПУ необхідно вивести на якісно новий рівень з урахуванням відповідності загальноновизнаним європейським стандартам [2, с. 48].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні аспекти правотворчої діяльності досить широко досліджувались у юридичній літературі. Прикладами можуть слугувати наукові праці В. Н. Кудрявцева, В. І. Никитинського, І. С. Самощенка та В. В. Глазиріна «Ефективність правових норм»; О. В. Фандалюка «Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ» та інші. Також, значною мірою розглядалась вищезазначена проблематика такими відомими вченими, як О. Бандурка, С. Братусь, Ю. Ведерніков, Н. Вопленко, В. Гойман, В. Горшенков, Ю. Грошев, В. Колпаков, В. Копейчиков, В. Кудрявцев, П. Рабінович, І. Самошенко, В. Селіванов, В. Тацій, М. Цвік та багатьма іншими. Проте, сучасні виклики, що стоять перед відомчою правотворчістю МВС України потребують подальшого дослідження проблематики в цій сфері.

Метою статті є встановлення загальних та специфічних закономірностей розвитку правотворчості МВС України та Національної поліції в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правотворча діяльність НПУ, кінцевим результатом якої є видання відповідного відомчого нормативного акта, має виняткове значення в управлінні органами і підрозділами поліції в Україні. Найкращим чином вищезазначену тезу доводить те, що правову основу діяльності поліції складають у тому числі і відомчі нормативні акти. На це прямо вказує ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію»: «У своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актам» [3].

Істотне значення для вірного розуміння поняття відомчої правотворчості має питання щодо розмежування нормативних та індивідуальних нормативних актів.

У юридичній науці досить глибоко досліджувалась проблема розгалуження індивідуальних та нормативних актів.

Вивченням цього питання займалися досить багато відомих правників. Головні їх висновки можна звести до наступного:

- а) правова норма, закріплена у нормативному акті, розрахована на невизначену кількість випадків;
- б) норма права звернена не до чітко визначеного кола суб'єктів.

Розподіл відомчих актів на індивідуальні та нормативні набуває актуальності у відомчій правотворчості МВС України в цілому, і зокрема НПУ, головним чином тому, що керівний склад Міністерства внутрішніх справ України, а також керівники підпорядкованих ним органів та підрозділів наділені компетенцією приймати рішення нормативного та індивідуального характеру. Наразі в системі права України не складно знайти відомчі акти (у тому числі акти МВС України та НПУ), які одночасно містять приписи індивідуального та нормативного характеру [4, с. 16–17].

Особливу увагу необхідно акцентувати на тому, що «ненормативний» характер носять не лише індивідуальні приписи, котрі спрямовані на реалізацію норм права, але й дефініції, презумпції, преюдиції та інші ненормативні приписи.

Аналізуючи положення акта, що поєднує ненормативні і нормативні приписи, виникають питання:

- подібний акт слід відносити до нормативного чи ненормативного;
- видання таких актів корисною або хибною практикою?

Відповіддю на перше питання є слова М.В.Цвіка: «...нормативними слід вважати ті акти, більша і найбільш вагома частина приписів яких містять нормативні положення» [4, с. 17]. Означена теза є цілком логічною і повною мірою задовольняє теоретичну сторону зазначеної проблеми, але в якому руслі слід спрямовувати практичну діяльність органів і підрозділів МВС України?

Вбачається, що видання актів, які містять в собі нормативні та ненормативні положення, буде виправданим лише за умови виняткової необхідності об'єднання в одному документі результатів відомчої правотворчої і правозастосовчої діяльності, оскільки змістове перевантаження може дезорієнтувати кінцевого виконавця (в частині індивідуальних приписів) та відповідного адресату або адресатів (в частині приписів нормативного характеру).

Неабияку актуальність має в умовах сучасного розвитку національної відомчої правотворчості, зокрема в органах та підрозділах Національної поліції України, проблема відповідності відомчих нормативних актів джерелам права, котрим притаманна вища юридична сила.

Дотепер на законодавчому рівні не передбачено ефективного механізму, який зміг би запобігати виконанню поліцейським вимог відомчого нормативного акта, що суперечить правовому закону. Звісно ж існують відповідні норми, закріплені у Законі України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарному статуті Національної поліції України, але вони не є ефективним механізмом протидії застосуванню незаконного нормативного акта.

Вищезазначені норми передбачені ч. 7 ст. 4 Дисциплінарного статуту Національної поліції України: «Наказ, відданий (виданий) з порушенням вимог закону або з перевищенням повноважень, є недійсним та підлягає скасуванню прямим керівником», а також ч. 4-6 ст. 5 вищезазначеного статуту:

«4. Поліцейському забороняється виконувати злочинний або явно незаконний наказ. У разі одержання наказу, що суперечить закону, підлеглий не повинен виконувати його, про що зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти керівнику, який віддав (видав) наказ, та своєму безпосередньому керівникові, а в разі наполягання на його виконанні - письмово повідомити про це прямому керівнику.

5. Виконання поліцейським злочинного або явно незаконного наказу, а також невиконання правомірною наказу тягнуть за собою відповідальність, передбачену цим Статутом та законом.

6. Наказ вищих органів, керівників, посадових та службових осіб не може бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України» [5].

У статті 8 Закону України «Про Національну поліцію» сказано:

«1. Поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

2. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази.

3. Накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України» [3].

Аналізуючи процитовані приписи відразу стає зрозумілим той факт, що вони не відіграють ролі комплексного механізму протидії застосуванню неправового нормативного акта. До того ж, в реальному житті слід констатувати занадто малу вірогідність скасування наказу прямим начальником. Відтак, вбачається необхідність радикальних змін на законодавчому рівні, а саме закріплення у Законі України «Про Національну поліцію» більш деталізованого порядку дій поліцейського у разі виникнення юридичної колізії.

Окрім означених проблем відомчої правотворчості, слід звернути окрему увагу на розуміння поняття «процес правоутворення».

При розбудові української державності в контексті правової держави, зміни, спрямовані на першочергове визнання прав людини та визнання пріоритету права по відношенню до законодавства, поки що торкнулися в основному законотворчості. Говорячи про відомчу правотворчість МВС України, а тим більше Національної поліції, можна констатувати необхідність якісних змін.

Нове, сучасне розуміння правоутворення базується на таких фундаментальних положеннях: «1) на концепції спільності і відмінності права і закону, згідно з якою право може існувати і поза своєю інституційною формою (законодавством) у вигляді рівного і справедливого масштабу свободи, який знаходить своє відображення у правових принципах, суб'єктивних правах, конкретних правовідносинах і т. ін.; 2) на теоріях правової держави і громадянського суспільства, згідно з якими домінуюче значення має громадянське суспільство – спільність рівних, вільних і незалежних осіб, які по відношенню до держави виступають громадянами...; 3) на принципі поділу влад...» [6, с. 159–160]. Вищезазначені системоутворюючі положення повинні обов'язково отримати практичне втілення у відомчій правотворчості системи МВС України, замінивши нормативістський підхід [6, с. 161], адже без їх реалізації держава не може визнаватись правовою і, у кінцевому рахунку, євроінтеграційні процедури, активізовані українською владою, не будуть послідовними і не носитимуть системного характеру.

На сьогоднішній день, нажаль, можемо констатувати наявність певних прогалин в праві. Такого висновку можна дійти, проаналізувавши зміст Закону України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарного статуту Національної поліції України [3; 5].

Крім того, особливий акцент потрібно зробити на наступному: саме відомча правотворчість, здійснена на основі концепції спільності і відмінності права і закону, матиме своїм результатом ефективні акти, які втілюють справедливість.

Разом із законами, відомчі нормативні акти повинні відповідати деяким вимогам. Йдеться про інші неправові акти, віднесені М.В.Цвіком до однієї категорії і названі «дефектними» – це наступні групи актів:

- прийняті не уповноваженими на це органами;
- помилкові (суперечать вимогам соціального прогресу);
- не здатні врегулювати суспільні відносини;
- акти, позбавлені загальнообов'язковості, виконання яких не може бути гарантовано;
- акти, що містять норми, спрямовані на регулювання суспільних відносин, яких вже не існує – тобто акти, в котрих закріплені «мертві норми» або «*jus nudum*» [4, с. 19–20].

У тому випадку, коли нормативний акт не виконує своїх функцій, зокрема у зв'язку з тим, що він є формою тих юридичних норм, які були спрямовані на регулювання вже не існуючих суспільних відносин, він звичайно ж повинен, так би мовити, стати надбанням історії, а на заміну йому повинен прийматись адекватний сучасним суспільним відносинам правовий акт.

Розглянуті проблеми не вичерпують всього загалу недоліків відомчої правотворчої діяльності системи МВС України. Існують питання, котрі можуть здаватись незначними, але при ретельному аналізі стає зрозумілою невідкладність їх вирішення. Одним з таких питань є необхідність створення єдиного електронного реєстру нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України. Відсутність інформації про чинні відомчі нормативні акти МВС України робить складним, а часто й зовсім неможливим доступ і ознайомлення із змістом цих актів. У разі, коли складнощі з приводу пошуку нормативного документа виникають у працівника МВС України, то мова йтиме про значне зменшення продуктивності роботи, а у випадку неможливості отримання інформації пересічним громадянином про відповідні категорії відомчих нормативних актів, можна говорити, зокрема, про не повну реалізацію статті 9 Закону України «Про Національну поліцію», де законодавцем закріплено наступне: «Поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України» [3].

Висновки. Наведені нагальні проблеми відомчої правотворчості органів Національної поліції вимагають більш деталізованого їх теоретичного вивчення та застосування системного практичного підходу до їх вирішення, котрий передусім повинен знайти відображення, по-перше, у створенні єдиного електронного реєстру нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України, а по-друге у розробці і закріпленні на законодавчому рівні механізму, який зміг би запобігати виконанню поліцейським вимог відомчого нормативного акта, що суперечить правовому закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. Х. 2004. 780 с.
2. Безпалова О. І. Роль адміністративних договорів в діяльності правоохоронних органів України. *Форум права*. 2010. № 4. С. 48-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 17.01.2020).
3. Закон України «Про Національну поліцію». *ВВР України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
4. Цвік М. В. Про систему юридичних актів. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 4 (31). С. 14–24.
5. Дисциплінарний статут Національної поліції України затверджений Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України». *ВВР України*. 2018. № 29. Ст. 233.
6. Загальна теорія держави і права / За редакцією академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора В.Копейчикова. К.: Юрінком, 1997. 320 с.

REFERENCES:

1. Bandurka, O.(2004). Teoriya i praktyka upravlinnya orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrayiny. Kharkiv. [in Ukrainian].
2. Bezpalova, O. (2010). Rol' administratyvnykh dohovoriv v diyal'nosti pravookhoronnykh orhaniv Ukrayiny. *Forum prava – Forum right*, 4, 48-53. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (accessed: 17.01.2020). [in Ukrainian].
3. Pro Natsional'nu politsiyu: Zakon Ukrayiny [*«On the National Police» The Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40-41, 379. [in Ukrainian].
4. Zvik, M. (2002). Pro systemu yurydychnykh aktiv. *Visnyk Akademiї pravovykh nauk Ukrayiny – Bulletin of the Academy of Law Sciences of Ukraine*, 4(31), 14-24. [in Ukrainian].
5. Dystsyplinarnyy statut Natsional'noyi politsiyi Ukrayiny zatverdzhenny Zakonom Ukrayiny vid 15 bereznya 2018 roku № 2337-VII [Disciplinary Statute of the National Police of Ukraine approved by the Law of Ukraine of March 15, 2018 № 2337-VII]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 29,233. [in Ukrainian].
6. Kopeychikov, V. (Ed.). (1997). *Zahal'na teoriya derzhavy i prava*. Kyiv: Yurinkom. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 18.12.2019