

УДК [342.9+351.74](477)

О. Ю. Салманова

ВІДОМЧА НОРМОТВОРЧІСТЬ МВС У СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Розглянуто питання співвідношення законодавчої діяльності та відомчої нормотворчості, визначено поняття нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, проаналізовано їх класифікацію.

Ефективна правова система України може стати дійсністю тільки за умови цілеспрямованої, активної, належної діяльності органів державної влади. Створення досконалого законодавства, на базі якого в Україні буде проведено і завершено реформування української держави та суспільства, є сутністю діяльності органу законодавчої влади – Верховної Ради України, незважаючи на деяке обмеження її повноважень у зв'язку із конституційними змінами 2010 р. [1].

Закріпивши вищу юридичну силу законів у системі законодавства України, Конституція України передбачила унормування ними тільки найбільш значимих суспільних відносин у державі (ст. 92) і тим самим теоретично та практично вказала на допустимість здійснення в Україні й підзаконного правового регулювання.

На сьогоднішній день не існує нормативно закріпленого визначення поняття законодавства і чіткої ієрархії нормативно-правових актів. Термін «законодавство» без уточнення його змісту використовує Конституція України, він вживається поряд з іншими, такими як «закони», «законодавчі акти», «акти законодавства». При цьому інколи ці терміни вживаються як синоніми. Така термінологічна невизначеність є причиною складнощів різного характеру в процесах законотворчості, систематизації нормативно-правових актів, а також при усуненні прогалин у законодавчому регулюванні. Досить часто термін «законодавство» зустрічається в законах України, у тому числі кодифікованих. У текстах правових актів закріплюються словосполучення «у випадках, передбачених законодавством», «за підставами, встановленими чинним законодавством», «у порядку, передбаченому законодавством України», тоді як саме поняття законодавства залишається невизначеним. А причина в тому, що воно має неоднакове змістовне навантаження –

в одних випадках маються на увазі лише закони як результат безпосереднього волевиявлення народу України (референдуму) або його представницького органу (Верховної Ради), а також чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2, с. 93], в інших – закони та інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Завданням закону є визначення загальних засад розвитку суспільних відносин у певній їх сфері. У ньому досить важко (з огляду на обмеженість законотворчих можливостей парламенту потребами вирішення значного за обсягом кола соціально значимих питань, а також непередбачуваність, складність реальних життєвих обставин), детально «змоделювати» всі без винятку організаційні ситуації. У законі не завжди вдається врахувати тонкощі певної галузі державно-управлінської чи професійної діяльності, потреби тієї чи іншої верстви населення, об'єднань громадян, підприємств, установ чи організацій, галузей економіки тощо. З іншого боку, практика законотворення в Україні поки що не відрізняється цілковитою системністю, не встигає змінюватися, оновлюватися в умовах стрімкого прогресу, інформатизації життя, що нерідко призводить до виникнення прогалин у законодавчому полі, які гальмують подальший розвиток українського суспільства. Ефективна реалізація «рамкових», інколи відсильних норм законів вимагає конкретизації, «роз'яснення» їх змісту, формування єдиних принципів і умов застосування за тих чи інших обставин розвитку суспільства, подолання законодавчої невизначеності та об'єктивно веде до необхідності здійснення підзаконного нормотворення, оперативного, динамічного упорядкування суспільних відносин у державі.

Окремі аспекти проблеми відомчої нормотворчості взагалі та Міністерства внутрішніх справ України зокрема в юридичній літературі розглянуті в працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, І. І. Веремєєнко, І. П. Голосніченка, Л. М. Горбунової, В. М. Горшенєва, Р. І. Денисова, Є. В. Додіна, М. М. Дорогих, М. І. Єропкина, А. М. Колодія, Л. М. Колодкіна, А. Т. Комзюка, Ф. Е. Колонтаєвського, В. В. Копейчикова, О. П. Коренєва, В. І. Курила, В. В. Лазарєва, О. І. Остапенка, В. П. Петкова, І. П. Петрової, Л. А. Попова, О. Ю. Салманової, Г. О. Туманова, А. П. Шергіна, В. К. Шкарупи. Однак багато сфер діяльності міліції залишаються за межами наукового аналізу або виходять із попередніх уявлень про роль міліції в суспільстві і державі [3, с. 67–68].

Конституційний принцип розподілу державної влади основною метою створення і функціонування органів виконавчої

влади передбачає практичну реалізацію законів як результатів діяльності парламенту – єдиного органу законодавчої влади в Україні, викликає необхідність вжиття ними різноманітних управлінських заходів для забезпечення їх дії, опрацювання процедур застосування, прийняття самостійних рішень у разі відсутності нормативного регулювання Верховною Радою України тих чи інших суспільно значимих питань з метою організації невинного розвитку відповідної сфери життя.

До центральних органів виконавчої влади належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади: державні служби, агентства, інспекції, адміністрації, комісії, комітети, фонди [4].

Відповідно до ст. 2 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011, МВС України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України [5].

МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Відповідно до п. 9 указаного Положення, МВС України в межах повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує і контролює їх виконання. Нормативно-правові акти МВС України підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку.

Відповідно до загальних положень Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України, затвердженого наказом Мін'юсту України від 12 квітня 2005 р. № 34/5, поняття нормативно-правового акта МВС України можна сформулювати наступним чином – це офіційний письмовий документ, прийнятий центральним органом виконавчої влади у визначеній законодавством формі та за

встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [6].

Здійснивши аналіз існуючих джерел щодо визначення ознак та класифікації нормативно-правових актів МВС, можна погодитися з думкою І. П. Петрової [7, с. 98] та до найбільш суттєвих ознак віднести наступні:

- це *офіційний документ*, який приймається за дорученням держави, від імені держави і в її інтересах, має *владний характер*, має обов'язковий характер для тих, кому він адресований, має юридичну природу, є засобом владного впливу. Владність актів обумовлена самою природою державного управління, характером взаємовідносин між МВС України (суб'єктом управління – органом виконавчої влади) і керованим об'єктом. Нормативні акти МВС України можуть видаватися як стосовно підпорядкованих об'єктів, так і не підпорядкованих. Особливість правового характеру нормативного акта МВС України проявляється в тому, що в ньому має місце державно-владне юридичне вирішення управлінських питань у сфері внутрішніх справ, а також питань правоохорони;

- *підзаконність акта* МВС України означає, що за юридичною силою він нижче закону, повинен відповідати за змістом, формою і порядком видання встановленим вимогам, приймається у відповідності до Конституції України, законів України, нормативних актів вищих органів державної влади, а також не може суперечити рішенням органів правосуддя, які набули чинності; зміна закону завжди викликає зміну нормативного акта МВС;

- видається в *односторонньо-владному порядку*, а значить тільки одна сторона в управлінні може прийняти юридично-владне офіційне рішення, тобто не тільки без згоди, але й всупереч бажанню осіб, яким вони адресовані. Це зумовлено тим, що вирішення всіх відповідних питань віднесено законодавцем до компетенції МВС України, яке є офіційною інстанцією і правоздатне владно і самостійно вирішувати питання у сфері внутрішніх справ, за винятком випадків, коли МВС є стороною в адміністративно-правовому договорі;

- виконання акта *забезпечується примусовою силою держави*: значить, у випадку недотримання закріплених у акті МВС імперативних правових приписів до винної сторони застосовуються міри, як правило, дисциплінарної або адміністративної відповідальності. Нормативні акти МВС України повинні сприйматися як *обов'язкові для виконання* їх адресатами або безпосередніми виконавцями. Слід відзначити обов'язкість ак-

та і для самого МВС України. Міністерство може скасувати або змінити свої акти, але поки акт не змінений або не скасований у встановленому порядку, він має обов'язкове для цього органу значення;

- за *формою* акти МВС видаються у вигляді письмового документа, який має юридичне значення; приймається з тих питань, які належать до компетенції МВС України, або у випадку делегування нормотворчих повноважень, видається тільки уповноваженим суб'єктом і в порядку, встановленому чинним законодавством або підзаконними актами вищих органів державної влади;

- видається з *дотриманням певних, офіційно встановлених процедур*, які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження тощо, такий порядок регулюється, як правило, нормами адміністративного права;

- *нормативно-правовий акт МВС України завжди спричиняє юридичні наслідки*, спрямований на досягнення певного правового результату, завжди встановлює, змінює або скасовує обов'язкові правила поведінки, норми права, які стосуються широкого кола осіб і розраховані на численне застосування.

Основним джерелом, яке закріплює право МВС України видавати нормативно-правові акти певного виду, є Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р., котре містить норми, що прямо передбачають видання Міністерством внутрішніх справ України нормативно-правових актів з певних питань, які належать до його компетенції.

Єдиним затвердженням у цьому Положенні і найбільш поширеним нормативно-правовим актом МВС України є *наказ* міністра внутрішніх справ України, який видається з найбільш важливих питань діяльності даного міністерства. Зміст і мета видання наказів досить різноманітні. Вони видаються з кардинальних питань функціонування системи міністерства, включаючи утворення, реорганізацію, ліквідацію органів та закладів, які входять до системи МВС, визначення їх поточних і перспективних завдань, функцій, правового регулювання різних напрямів службової діяльності, проходження служби в органах внутрішніх справ. Ними встановлюються принципи, форми, методи діяльності підрозділів внутрішніх справ, їх посадових осіб, механізм взаємовідносин з іншими суб'єктами, які діють у сфері охорони правопорядку, забезпечується втілення в практику досягнень науки. Наказами МВС України встановлюється порядок затвердження титульних списків пошукових і проектних робіт, штати підпорядкованих закладів і посадові оклади їх працівників, норми речового забезпечення і

т. д. У багатьох випадках вони стосуються широкого кола організацій і посадових осіб, незалежно від підлеглості, громадських об'єднань і громадян. Рішення колегії МВС – дорадчого органу при міністрі внутрішніх справ – також набуває сили нормативного правового припису тільки після оголошення його наказом міністра внутрішніх справ України.

Значення наказу визначається тим, що у відповідності до Рекомендацій з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 6 грудня 2000 р. № 105/5, правові акти, видані у вигляді положень, інструкцій, настанов, правил, статутів, затверджуються та вводяться в дію наказами міністра.

Наступний вид нормативних актів МВС України – інструкції – це нормативно-правовий акт, який детально визначає зміст і методичні питання правового регулювання у певній сфері суспільних відносин. Тобто інструкції встановлюють порядок втілення в життя тих чи інших нормативно-правових актів, вводять до них додаткові правила, які не виходять за рамки конкретизації раніше прийнятих норм права; закріплюють регламентацію діяльності посадових осіб, рідше – окремих органів [8].

Інструкції – це акти, які містять у собі систематизовані правові норми, видаються, як правило, на тривалий час і регулюють усталені відносини у сфері боротьби зі злочинністю і організації охорони громадського порядку. Інструкції є досить поширеною формою нормативних актів МВС України, можуть видаватися як самостійно, так і спільно із іншими центральними органами виконавчої влади (Інструкція про порядок взаємодії між органами внутрішніх справ, залізницями України і підприємствами залізничного транспорту під час виявлення крадіжок вантажу та реагування на заяви і повідомлення про такі правопорушення, затверджена наказом МВС України, Мінтранспорту та зв'язку № 404/624 від 30 серпня 2010 р.).

Положення – це нормативний акт, у якому систематизовано викладаються правові норми, що визначають порядок створення, компетенцію, організацію роботи органів внутрішніх справ, їх структурних підрозділів, статус посадових осіб і керівників. Є випадки, коли положення видаються для встановлення певного порядку здійснення деяких видів діяльності ОВС, і в такому випадку вони за своїм змістом близькі до інструкцій. За допомогою видання положень встановлюється також статус різних документів, відомчих нагород (Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрі-

шніх справ України, затверджене наказом МВС України від 24 вересня 2010 р. № 456).

Настанова є нормативним актом, який встановлює завдання, функції тих чи інших органів і підрозділів, а також технологію, тактику їх здійснення.

У настанові містяться і норми, видані вищими органами з приводу даного питання. Усе це робить настанову практичним керівництвом до дії, яке потрібно ретельно вивчати і точно виконувати (Настанова з дорожньо-патрульної служби ДАІ МВС України).

Правила – це звід правових норм, що регламентують діяльність певної галузі виробництва чи окремих вид діяльності.

Як різновид відомчих актів МВС правила – це нормативно-правові акти, які встановлюють порядок здійснення окремих видів діяльності органами міліції і її працівниками, а також обов'язкові норми з питань реалізації і виконання відповідних суб'єктивних обов'язків і прав. Вони складають порівняно невелику групу актів у загальному правовому масиві.

За своєю природою на накази схожі вказівки МВС, але в них немає конкретних найменувань, вони починаються з переліку посадових осіб, яким вони адресовані, наприклад: «Міністру внутрішніх справ, начальникам ГУМВС, УМВС...». На відміну від наказів, у вказівках найчастіше подаються пропозиції щодо проведення необхідних заходів. Чіткого розмежування вказівок від наказів не існує, вони ніби доповнюють накази, роз'яснюють зміст і порядок застосування інших правових актів, які видаються МВС та іншими вищими органами. Тому більш доцільним було б розглядати ці документи в якості актів застосування правових норм.

Таким чином, існує достатньо велика кількість правових актів МВС, які складають систему відомчої нормотворчості Міністерства внутрішніх справ України, навіть незважаючи на необхідність у деяких випадках законодавчого вирішення питань правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. Тому потребує вдосконалення механізм нормативно-правового регулювання діяльності міліції, є необхідність у створенні нової сучасної концепції нормотворчої діяльності, визначенні її пріоритетів та оптимальній організації.

Але найбільш актуальним залишається питання: чому саме діяльність центральних органів виконавчої влади – міністерств (у тому числі й Міністерства внутрішніх справ України) – до теперешнього часу регламентується не законом – актом вищої юридичної сили, а підзаконними нормативно-правовими актами (Загальним положенням про міністерство та Положеннями про окремі міністерства), які затверджені указами Президента

України, а в Конституції України жодної окремої статті не виділено для розгляду питань щодо порядку створення та компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Список літератури: 1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Редакція від 4 лют. 2011 р. 2. Лисенкова О. Законодавство України: необхідне нормативне визначення поняття / О. Лисенкова // Право України. – 1999. – № 11. – С. 93–97. 3. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Горбунова Лідія Миколаївна. – К., 2005. – 204 с. 4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 груд. – № 234. 5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 19 квіт. – № 71. 6. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [Електронний ресурс] : затв. наказом Мін'юсту України від 12 трав. 2005 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0381-05>. 7. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Петрова Ірина Павлівна. – Ірпінь, 2004. – 186 с. 8. Лазарев В. В. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел : учеб. пособие / В. В. Лазарев, И. П. Левченко. – М. : Акад. МВД СССР, 1989. – 84 с.

Надійшла до редколегії 12.05.2011

Рассмотрены вопросы соотношения законодательной деятельности и ведомственного нормотворчества, определено понятие нормативно-правовых актов Министерства внутренних дел Украины, проанализирована их классификация.

Some issues of correlation between legislative and departmental rule-making activity are considered; the notion of regulatory and legal acts issued by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is defined; their classification is analyzed.