

УДК 351.745.7+159.9

Людмила ШЕСТОПАЛОВА

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри державно-
правових дисциплін та дотриман-
ня прав людини Академії управ-
ління МВС;

Марина МЕЛЬНИЧУК

магістр права, старший інспектор
групи організаційно-аналітичної
роботи, контролю та зв'язків з
громадськістю Академії управлін-
ня МВС

ОСОБЛИВОСТІ НОРМОТВОРЧОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджується відомча нормотворча діяльність органів внутрішніх справ, характеризується система нормативно-правових актів МВС України. Виявлено позитивні та негативні характеристики кодифікації норм права, здійснюваної органами внутрішніх справ, а також причини недосконалості правотворчої діяльності. Запропоновано напрями підвищення ефективності впливу права на суспільні відносини через підзаконні нормативно-правові акти.

Исследуется ведомственная нормотворческая деятельность органов внутренних дел, характеризуется система нормативно-правовых актов МВД Украины. Выявлены позитивные и негативные характеристики кодификации норм права, осуществляемой органами внутренних дел, а также причины несовершенства правотворческой деятельности. Предложены направления повышения эффективности влияния права на общественные отношения через подзаконные нормативно-правовые акты.

Explored department normatively activity of organs of internal affairs. The system of normatively legal acts of MIA of Ukraine is described. Found out positive and negative descriptions of codification of right, carried out the organs of internal affairs, and also reasons of imperfection of normatively activity. Sending of increase of efficiency of influencing of right is offered to the public relations through under legal normatively legal acts.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, відомчі нормативно-правові акти, підзаконні нормативно-правові акти, органи внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України, систематизація нормативно-правових актів, юридична техніка нормотворчості.*

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, ведомственные нормативно-правовые акты, подзаконные нормативно-правовые акты, органы внутренних дел, Министерство внутренних дел Украины, систематизация нормативно-правовых актов, юридическая техника нормотворчества.*

Keywords: *normatively legal act, normatively legal acts of departments, under legal normatively legal acts, organs of internal affairs, Ministry of internal affairs of Ukraine, systematization of normatively legal acts, legal technique of normotvorчosti.*

На вдосконалення правового регулювання суспільних відносин в Україні спрямований активний процес створення нових, зміни та скасування чинних правових норм, який визначається в теорії права поняттям «нормотворчість». Цей процес має високу соціальну значущість, оскільки саме в процесі нормотворчості створюються правові норми, що регулюють та впорядковують різноманітні сфери суспільних відносин, забезпечують нормальне функціонування соціуму, правопорядок і стабільність у ньому.

У теорії права нормативно-правові акти, які є результатом нормотворчої діяльності, поділяють на закони та підзаконні акти. Приймати закони – прерогатива виключно Парламенту України, а от підзаконні нормативно-правові акти приймають також інші суб'єкти нормотворчості – державні органи, які входять до механізму держави.

Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, який видають лише відповідно до закону, на підставі закону, зокрема для конкретизації законодавчих розпоряджень і приписів та їх трактування або встановлення первинних норм. Підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості. Вони мають належну юридичну чинність, щоправда, їхня чинність не наділена такою самою загальністю та верховенством, які властиві законам. Проте вони посідають важливе місце в системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

Однак час від часу постає проблема невідповідності правових норм об'єктивній дійсності, тобто реаліям та умовам державно-правового буття, або ж узагалі браку правової регламентації певного кола суспільних відносин. З огляду на це особливої актуальності набуває дослідження нормотворчої діяльності державних органів загалом і відомчої нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ зокрема, у процесі яких усувають ці недоліки.

Виходячи з того, що результати нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ оформлюються у вигляді відомчих нормативно-правових актів, дослідження таких правових норм (їхніх ознак, структури, класифікації), а також їхньої кодифікації, безперечно, теж актуальне. Аналіз цих нормативних документів також дозволяє виявити прогалини й вади в чинному правовому просторі та намітити шляхи їх усунення та вдосконалення правових норм. Потребує вивчення проблема систематизації відомчих нормативних актів, які поки що, на жаль, не сформували стрункого, суворо структурованого комплексу. Недостатньо розроблені в чинному законодавстві та в науковій літературі питання процедури підготовки та прийняття нормативно-правових актів МВС, що зумовлює формальність, розмитість механізму контролю за нормотворчою діяльністю МВС, невідпрацьованість завершеного циклу систематизації актів, прогалини в кодифікацій норм, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ. Це погіршує якість виконання покладених на МВС завдань і подеколи призводить до порушення законності.

Отже, недосконалість чинної нормативної бази, що негативно впливає на якість професійної діяльності органів внутрішніх справ, та недостатнє теоретичне дослідження проблеми відомчої нормотворчої діяльності зумовлюють необхідність глибокого й усебічного дослідження такого правового інституту, як відомча нормотворчість органів внутрішніх справ, зокрема проблеми кодифікації норм, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ.

Велике значення для загального розуміння й розв'язання проблем, пов'язаних із різними аспектами правотворчої діяльності, мають положення та висновки, наведені в працях С. Алексєєва, С. Братуся, В. Горшенєва, В. Копейчикова, А. Міцкевича, П. Недбайла, П. Рабінювича, О. Скаун, М. Строговича, Ю. Тихомирова, Ю. Шемшучен-

ка, О. Бандурки, І. Коліушка, В. Котюка, В. Стретовича, В. Хропанюка, В. Якушева та інших теоретиків права.

Нормативно-правові акти МВС України останнім часом стали предметом наукового дослідження молодих українських учених – теоретиків права, наприклад, Н. Лазнюк, А. Рибалкіна, О. Фандалюка та інших. Разом з тим панівний у теоретичних дослідженнях підхід, який орієнтує на вивчення й оцінювання нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади (в тому числі нормативно-правових актів МВС України) насамперед з формально-юридичних позицій (щодо форми їхньої регламентації, видів, компетенції органів, що їх видають, тощо). У сучасних умовах розвитку правового, демократичного суспільства посиленню захисту прав людини, зокрема в діяльності правоохоронних органів, уваги приділено недостатньо.

З огляду на викладене мета цього дослідження – проаналізувати систему відомчих нормативно-правових актів МВС України, що здійснюють правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ у зв'язку із завданнями, покладеними на них законами України та нормами підзаконних нормативно-правових актів.

Науковці не дійшли спільного висновку з приводу ролі нормативно-правових актів центральних і вищих органів виконавчої влади. Дослідники відзначають, що вони в багатьох випадках потіснили закони, водночас учені відстоюють правочинність підзаконних актів.

Нині діяльність органів внутрішніх справ України характеризується ускладненням виконуваних функцій, розширенням масштабів повноважень і форм діяльності, а також взаємодії з іншими правоохоронними органами, правозахисними організаціями, судовими органами, громадськістю. Тому важко уявити чіткий механізм правового регулювання без такого компонента, як нормативно-правові акти МВС України.

Як уже зазначалося, результати нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ оформлюють у вигляді відомчих нормативно-правових актів. Відомчий акт – це підзаконний нормативний акт (указ, інструкція, нормативний наказ тощо), який видають у межах компетенції певного органу виконавчої влади (міністерства, комітету, відомства). Він містить вторинні (похідні) норми, які розкривають і

конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їхнє повне й точне виконання.

Призначення відомчих нормативно-правових актів полягає у:

- 1) встановленні права одного суб'єкта відповідно до обов'язку іншого;
- 2) роз'ясненні, конкретизації змісту (значення) прав чи обов'язків, викладених у законі в загальних рисах;
- 3) розширенні (звуженні) змісту права одного суб'єкта і звуженні (розширенні) права іншого;
- 4) введенні нових чи доповненні попередніх вимог до здійснення суб'єктом свого права;
- 5) роз'ясненні, конкретизації змісту (значення) контрольної функції органу управління, який підвідомчий міністерству, комітетові, відомству [2, 164].

Відомчі акти мають такі переваги: мобільність, охоплення всіх сфер суспільних відносин, безпосередність спілкування керівника й підлеглого, швидкість інформування адресатів виконання та оперативність організації їх виконання тощо.

Однак слід зауважити, що захоплення створенням відомчих актів є показником двох негативних явищ: надмірного нормативного регулювання суспільних відносин і невисокої якості ухвалених законів, на підставі яких приймаються відомчі нормативно-правові акти.

На практиці часто трапляються випадки ототожнення нормативно-правових актів з іншими правовими актами, зокрема через непоінформованість осіб, які їх проектують, а тому до їхнього тексту вносять помилки – від фактичних до логічних. Отже, на нашу думку, доцільно нагадати, чим різняться ці два поняття. По-перше, нормативно-правовий акт містить правові норми, встановлює нові права й обов'язки, яких раніше не було, або змінює (скасовує) їх. Інші юридичні акти не встановлюють нових норм права. Акт тлумачення норм права, наприклад, лише пояснює чинні норми. По-друге, нормативно-правовий акт містить норми права загального характеру, а індивідуальний акт (акт застосування норм права) має індивідуальну спрямованість. Він стосується конкретної особи чи вирішення конкретної юридичної справи. Наприклад, заборона користуватися

мобільним телефоном під час керування транспортним засобом адресована до всіх і тому є нормативно-правовим актом, а наказ керівника органу про призначення певної особи на посаду – це правовий, а не нормативно-правовий акт, тому що норм права в ньому немає, тобто немає прав і обов'язків, а відтак, це акт застосування норм права. Однак у відомчих правових актах трапляється змішання цих понять, наприклад, під час призначення керівників департаментів, управління зазначають і розширення (зміну, звуження, перерозподіл) їхніх повноважень на посаді.

Слід зважати на те, що серед відомчих актів є багато ненормативних, індивідуальних управлінських актів, які містять конкретні індивідуальні розпорядження й вичерпують себе одноразовим застосуванням (наприклад, звільнення з посади, виділення бюджетних коштів, дисциплінарні стягнення тощо). Індивідуальні відомчі акти, як правило, називають розпорядженнями, наказами, тоді як відомчі нормативні акти – інструкціями, циркулярами, примірними положеннями та статутами, а також наказами. Накази й розпорядження міністерств і відомств, які мають разове розпорядницьке значення, не повинні містити нормативних розпоряджень, оскільки вони не є підзаконними нормативно-правовими актами.

Особливості відомчих нормативно-правових актів зумовлені компетенцією суб'єктів, які уповноважені їх приймати, а також сферою їхньої дії. Це, природно, стосується й нормативно-правових актів МВС України.

Загалом підзаконні нормативно-правові акти мають не лише функціональні, а й інші особливості, що виражаються, на жаль, у їх значній кількості та дещо нижчій якості порівняно із законами. Це поширюється також на систему нормативно-правових актів МВС України. Про недостатній рівень якості відомчих нормативно-правових актів свідчить їхній вплив на правоохоронні відносини і те, що в процесі реєстрації значну їх частину Міністерство юстиції України повертає на доопрацювання та подальше узгодження.

З огляду на покладені законами України на органи внутрішніх справ функції та відповідні завдання більша частина нормативно-правових актів МВС України належить до сфери адміністративної юрис-

дикції, а також регулює організацію та здійснення правоохоронної діяльності. Натомість А. Рибалкін вважає, що «нормативно-правові акти МВС регулюють у своїй більшості відносини організаційно-процедурного характеру» [5, 3].

Наявність значної кількості чинних нормативно-правових актів органів внутрішніх справ зумовлена різними чинниками, переважно об'єктивного характеру, зокрема широтою повноважень і структурною неоднomanітністю підпорядкованих МВС України суб'єктів. Проте на кількісні характеристики впливають, звісно ж, і суб'єктивні чинники, як-от ротація кадрів, перерозподіл повноважень тощо. Наслідком цього є дублювання окремих завдань управлінських структур, підпорядкованих МВС, нечіткість і неоднозначність норм, паралельна чинність застарілих і нових норм, суперечності між ними, розпорошеність у різних документах, на що звертають увагу працівники міліції.

Якісні характеристики деяких нормативно-правових актів МВС України в постійно змінюваних соціальних умовах потребують удосконалення, в тому числі щодо рівномірності правового забезпечення діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, а також узгодження їхніх текстів з вимогами юридичної техніки. Спричиняють труднощі нормативно-правові акти, що мають обмежувальні грифи доступу до державної таємниці.

Юридична техніка в правотворчості містить методики роботи над текстами нормативно-правових актів, прийоми найдосконалішого викладу думок суб'єктів правотворчості в статтях нормативно-правових актів, вибору найдоцільнішої структури кожного з них, термінології та мови, способи оформлення змін, доповнень, повного або часткового скасування, об'єднання нормативно-правових актів тощо. Вона забезпечує юридичну досконалість нормативних документів. Істотне значення має зведення до мінімуму кількості нормативних актів з одного питання, а також наявність спеціальних правових засобів, що забезпечують виконання нормативно-правового акта (організаційні заходи, заходи заохочення, контролю та інші) [1, 4]. Окрім того, у текстах актів органів внутрішніх справ недосконала юридична термінологія. Вживання юридичної термінології впливає на стиль актів, їхні якісні характеристики, внутрішню будову та, головне, на

ефективність регулювання суспільних відносин і діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, їхніх працівників. Натомість юридичні конструкції, форма нормативно-правових актів, прийоми та правила викладення змісту є переважно вдалими.

Слід відзначити копітку та продуктивну діяльність у структурі МВС України самостійного Управління юридичного забезпечення, яке має п'ять відділів за основними напрямками нормотворчої роботи МВС України. Утім перед міністерством постає ще багато питань у галузі відомчої нормотворчості. На нашу думку, це правова експертиза документів, що перевіряє відповідність документів загалом та їхніх окремих частин чинному законодавству, а також завданням, поставленим під час нормопроекування. Не вирішеним є питання систематизування доступного для користувачів нормативно-правових актів електронного банку відомчих документів.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити на тому, що акти МВС України, регулюючи й урухомлюючи механізм виконання законів України та підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади (Кабінету Міністрів України, Президента України), посідають важливе місце в системі підзаконних, відомчих нормативно-правових актів, ґрунтуються на принципах правотворчості й належать до системи джерел права в правоохоронній і правозахисній галузях. Однак, виконуючи такі важливі завдання, нормативно-правові акти МВС України, як і акти інших міністерств і відомств, не позбавлені певних недоліків, а їх система потребує ревізії, змістовно-структурного узгодження, подальшої кодифікації, усунення дублювання норм відповідно до нагальних потреб становлення в державі демократії та панування права. Отож, ефективність правового регулювання суспільних відносин, охорону яких здійснюють органи внутрішніх справ, і самої діяльності цих органів значною мірою залежить від повноти та якості нормативно-правових актів, прийнятих МВС України, усунення прогалин, колізій і дублювання приписів, а також від високого ступеня їх систематизації, доступності для користувачів, створення умов для отримання відповідної юридичної кваліфікації та забезпечення захисту благ, які охороняються.

Ми зробили спробу намітити основні шляхи вдосконалення системи відомчих нормативно-правових актів МВС України, подальша робота в цьому напрямі триватиме.

Список використаних джерел

1. Биля І.О. Нормотворча техніка: поняття і загальна характеристика // Вісн. Акад. прав. наук України. – Х., 2002. – № 1 (28). – С. 217–226.
2. Копейчиков В.В. Теорія держави та права. – К.: Юрінком, 2000. – 340 с.
3. Лазнюк Н.В. Нормативно-правові акти МВС України: автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., 2002. – 18 с.
4. Муромцев Г.И. Юридическая техника: некоторые теоретические аспекты // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 9–20.
5. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): автореф. дис. канд. юрид. наук. – Х., 2005. – 20 с.
6. Чухвичев Д.В. Логика, стиль и язык закона // Право и политика. – 2005. – № 32. – С. 140–151.
7. Швець М. Нова технологія законотворення // Право України. – 2003. – № 3. – С. 24–27.

Стаття надійшла 26.05.2009.