

УДК 343.211.4:331.108.642-057.36

В.В. МАРКОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ ТА ЗАКОННОСТІ В ОВС

Ключові слова: правові основи, дисципліна, законність, органи внутрішніх справ

Загальні питання забезпечення дисципліни та законності в ОВС розглядали М.І. Ануфрієв, В.С. Венедіктов, М.І. Іншин, Д.О. Кобзін, Р.С. Мельник, О.П. Нагорний, Є.Я. Оспіщев, О.Ю. Синівська, А.А. Стародубцев та інші. Проте правові основи забезпечення дисципліни та законності в ОВС спеціально не вивчались, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. Тому метою цієї статті є уточнення правових основ забезпечення дисципліни та законності в ОВС; її новизна полягає у розробленій класифікації правових актів як бази (відправній точці) правових основ з досліджуваних питань, формулюванні їх поняття та визначеності особливості, наданій пропозиції з удосконалення правових актів з досліджуваних питань.

Визначальними для будь-якої суспільно-корисної діяльності, що регулюється правом, є її правові основи, під якими у Концепції адміністративної реформи в Україні розуміється “сукупність правових актів, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи” [1]. Саме таке розуміння правових основ, тобто як сукупності правових актів, буде взято нами для аналізу правових аспектів забезпечення дисципліни та законності в ОВС. Що стосується самого терміну “правовий акт”, то під ним, як правило, розуміють “акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб’єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встанов-

лення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов’язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення” [2, с.311].

Фахівці з теорії права пропонують різні критерії класифікації правових актів. Наприклад, О.Ф. Скаун, за основу їх класифікації обирає такі критерії: 1) форму вираження, відповідно до якої правові акти поділяються на письмові, усні та конклюдентні; 2) юридичну субординацію, відповідно до якої правові акти поділяються на: нормативні, тобто ті, що регулюють певну сферу суспільних відносин і є загальнообов’язковими; індивідуальні (ненормативні), що породжують права і обов’язки лише у тих конкретних суб’єктів, яким вони адресовані, у конкретному випадку; інтерпретаційні (акти тлумачення норм права), що мають допоміжний характер і, як правило, “обслуговують” нормативні акти; змішані, тобто такі, що складаються з нормативних і індивідуальних норм; нетипові (спеціалізовані) акти, тобто ті, які затверджують положення, правила статутів, або акти, що складаються з декларацій, закликів, звернень [2, с.312].

Не заперечуючи вище приведений підхід до класифікації правових актів, вважаємо, що для нашого дослідження найбільш доцільною буде їх класифікація за такими критеріями: 1) за юридичною силою: а) закони; б) підзаконні акти; 2) за сферою дії: а) загальнодержавні; б) відомчі; в) локальні; 3) за залежністю від кількості суб’єктів права (правовідносин), яким вони адресовані: а) нормативно-правові акти; б) індивідуальні правові акти; в) змішані правові акти; 4) за напрямком правового регулювання, що визначають: а) загальні питання забезпечення дисципліни та законності в ОВС; б) правовий статус підрозділів для яких забезпечення дисципліни та законності є безпосереднім чи опосередкованим завданням та обов’язком; в) відповідальність за порушення дисципліни та за-

конності; г) процедурні питання притягнення винних за порушення дисципліни та законності осіб до відповідальності; д) вимоги дисципліни та законності у певній сфері професійної діяльності ОВС; 5) залежно від суб'єкту їх прийняття: а) ті, що приймаються Верховною Радою України; б) Президентом України; в) Кабінетом Міністрів України; г) центральними та місцевими органами влади; д) органами місцевого самоврядування; 6) залежно від кількості суб'єктів, які приймають правові акти: а) одноособові; б) колективні; 7) за тривалістю дії: а) строк дії яких заздалегідь не встановлюється; б) розраховані на конкретну ситуацію, тобто припиняють свою дію в міру їх виконання; 8) за критерієм гласності: а) відкриті; б) закриті; 9) за назвою: закони, кодекси, основи законодавства, укази, розпорядження, постанови, положення, інструкції тощо; 10) за характером правових норм, які в них містяться: а) правові акти, які містять норми профілактичного спрямування; б) правові акти, які містять норми охоронного спрямування; в) правові акти змішаного типу, тобто ті, які містять норми профілактичного та охоронного спрямування одночасно; 11) за формою вираження: а) письмові; б) усні; в) конклюдентні.

Охарактеризуємо кожен із вище приведених видів правових актів з питань забезпечення дисципліни та законності в ОВС за обраними нами критеріями їх класифікації.

1. *За юридичною силою* усі правові акти у досліджуваній сфері ми поділили на: закони та підзаконні акти. Відразу ж зазначимо, що законодавче визначення терміну “закон” відсутнє. У ст.92 Конституції України лише зазначено: по-перше, перелік питань, які визначаються чи встановлюються виключно законами України; по-друге, деякі процедурні питання прийняття законів (від права законодавчої ініціативи до їх офіційного оприлюднення) [3]. У ст.75 Конституції України зазначено, що “єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України” [3]. Теж саме стосується і Регламенту Верховної Ради, у ст.46 якого зазначено,

що “рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Акти Верховної Ради приймаються у формі закону, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви” [4]. Визначення ж самих понять закону, постанови, резолюції, декларації тощо у ньому відсутнє. Більше того, у ст.84 цього ж правового акту до проектів актів Верховної Ради України чомусь лише віднесено “проекти постанов, резолюцій, декларацій, звернень, заяв, що впливають з установчих, організаційних, контрольних та інших функцій Верховної Ради” [4], тобто про законопроекти не згадується, у зв'язку з цим можна зробити висновок про незгодженість між собою положень ст.ст.46 та 84 Регламенту Верховної Ради. І лише у ч.5 ст.84 Регламенту Верховної Ради зазначено, що “законопроекти – це проекти законів, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру” [4]. Із щойно приведенного визначення поняття законопроекту слідує, що основною ознакою закону є його нормативний характер, з чим важко погодитись, оскільки нормативність характерна й іншим правовим актам, у тому числі і підзаконними. На нашу думку, беручи до уваги надзвичайно важливе значення законів для регулювання суспільних відносин та їх різноманітність необхідною є розробка та прийняття Закону України “Про Закони України”, в якому було би сформульовано поняття закону, охарактеризовано їх окремі види, та детально було би виписано процедуру їх розробки, прийняття та оприлюднення.

Значна кількість правових норм з питань забезпечення дисципліни та законності міститься у підзаконних нормативних актах, які можуть бути: загальнодержавними, відомчими чи локальними; нормативно-правовими чи індивідуальними; тими, які визначають загальні питання забезпечення дисципліни та законності або тими, які врегульовують окремі питання у цій сфері.

2. *За сферою дії* правові акти з досліджу-

ваних питань ми поділили на: а) загальнодержавні; б) відомчі; в) локальні. Так, особливість загальнодержавних актів з питань дисципліни та законності полягає у тому, що вони: по-перше, приймаються спеціальними суб'єктами, як правило Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів чи центральними органами виконавчої влади; по-друге, стосуються усіх або великої групи учасників правовідносин незалежно від їх відомчої належності. На відміну від загальнодержавних правових актів, відомчі акти: по-перше, видаються в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади; по-друге, як правило, приймаються управлінськими органами певного відомства, у зв'язку з цим у переважній більшості випадків стосуються внутрішньо-організаційних питань. Водночас акти деяких відомств, зокрема і МВС, наприклад, з питань охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, встановлення дозвільно-реєстраційних правил та багатьох інших мають загальнодержавне значення. Що стосується локальних правових актів, то вони: по-перше, є підвидом відомчих актів; по-друге, приймаються в межах окремого органу внутрішніх справ (вищого навчального закладу, міськрайліноргану тощо).

Прикладом правових актів першої групи є Конституція України, закони України та переважна більшість актів Президента України, Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади, які видаються з метою врегулювання загальнодержавних питань; другої – правові акти МВС та підпорядкованих йому органів з внутрішньо-організаційних питань; третьої – ті, які приймаються в межах окремого органу внутрішніх справ, наприклад правила внутрішнього розпорядку.

3. *Залежно від кількості суб'єктів права* (правовідносин), яким вони адресовані, правові акти можуть бути нормативно-правовими або індивідуальними. На відміну від індивідуального правового акта, нормативно-правовий: по-перше, містить норми

права загального характеру; по-друге, адресується широкому загалу суб'єктів, у той час як індивідуальний акт має індивідуальну спрямованість, він стосується конкретної особи або вирішення конкретної юридичної справи (наприклад, указ чи наказ про призначення, переведення чи звільнення певної особи, або групи осіб). Особливість індивідуального акту полягає у тому, що він: по-перше, має одноразове призначення, оскільки припиняє свою дію після досягнення бажаного результату (наприклад, призначення на посаду); по-друге, у ньому вказуються конкретні прізвища осіб, яким він адресований.

Необхідно зазначити і те, що правові акти з досліджуваних питань можуть бути і змішаними, тобто такими, які водночас спрямовані загальному загалу осіб та стосуються конкретних осіб. В якості прикладу таких правових актів необхідно назвати Рішення наради керівництва МВС України “Про стан дисципліни та законності серед особового складу ОВС у січні 2005 р. та заходи щодо їх зміцнення, визначені Президентом України В.А. Ющенком” від 15.02.2005 р. за № 1302/Лц [5], Рішення Колегії МВС України “Про стан обліково-реєстраційної дисципліни в органах і підрозділах внутрішніх справ України” від 28.04.2006 р., № 2км/3 [6], наказ МВС України “Про стан кадрового та психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України за 2005 рік та заходи щодо покращання роботи з персоналом у 2006 році” від 13.02.2006 р., № 133 [7], в яких одні норми-заходи, які необхідно виконати, адресуються усім без винятку органам, підрозділам, службам ОВС, інші - конкретним особам (зазначаються їх прізвища, посади та спеціальні звання).

4. *За напрямком правового регулювання* правові акти з досліджуваних питань можна об'єднати у групи, що: а) визначають загальні питання забезпечення дисципліни та законності в ОВС, до яких ми відносимо: Постанову Верховної Ради України “Про до-

тримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини” від 23.03.2000 р., № 1592, Розпорядження Президента України “Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах” від 26.03.2002 р., № 534, Постанову Кабінету Міністрів “Про стан виконавської дисципліни та заходи щодо посилення контролю і підвищення відповідальності керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади за своєчасне і безумовне виконання законів України, актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України” від 24.02.2003 р., № 70, Рішення наради керівництва МВС України “Про стан дисципліни та законності серед особового складу ОВС у січні 2005 р. та заходи щодо їх зміцнення, визначені Президентом України В.А.Ющенком” від 15.02.2005 р., № 1302/Лц, Наказ МВС України “Про стан кадрового та психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України за 2005 рік та заходи щодо покращання роботи з персоналом у 2006 році” від 13.02.2006 р., № 133 та інші; б) визначають правовий статус підрозділів, для яких забезпечення дисципліни та законності є безпосереднім чи опосередкованим завданням та обов’язком, зокрема, накази МВС України “Про затвердження Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства внутрішніх справ України” від 13.11.2003 р., № 1372, “Про затвердження Типового положення про комісію ГУМВС, УМВС, УМВСТ з контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни в галузевих службах та підрозділах і міськрайліноорганах внутрішніх справ” від 14.04.2004 р., № 400, “Про затвердження Положення про інспекцію по особовому складу органів внутрішніх справ” від 6.12.1991 р., № 553, “Про організацію діяльності постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ” від 31.08.2006 р., №

894 та інші; в) встановлюють відповідальність за порушення дисципліни та законності до яких, в першу чергу, необхідно віднести: Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Закон України “Про боротьбу з корупцією”, Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі та інші нормативні акти, які передбачають окремі види відповідальності, оскільки одним із обов’язків осіб рядового та начальницького складу ОВС є дотримання законодавства, за невиконання якого особа може бути притягнена до дисциплінарної відповідальності”; г) визначають процедурні питання притягнення винних осіб за порушення дисципліни та законності до відповідальності, до яких ми відносимо наведені у п. “в” нормативні акти; д) встановлюють вимоги дисципліни та законності у певній сфері професійної діяльності ОВС, наприклад, у галузях обліково-реєстраційної дисципліни, фінансів, транспортної дисципліни тощо.

5. *Залежно від суб’єкту прийняття* правові акти з питань дисципліни та законності в ОВС можна об’єднати у певні групи, зокрема на ті, що приймаються Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами влади та місцевого самоврядування. Право прийняття таких актів вище вказаними суб’єктами передбачене відповідними нормативними актами та залежить від об’єму їх компетенції.

6. *Залежно від кількості суб’єктів*, які приймають правові акти з питань забезпечення дисципліни та законності в ОВС, їх можна об’єднати у дві групи: а) одноособові; б) колективні. Правових актів першої групи набагато більше, вони приймаються окремими суб’єктами (Президентом, Міністром ОВС, керівниками/начальниками ОВС різних рівнів). Навіть якщо певне рішення з питань дисципліни та законності прийняте на колегії, нараді, засіданні, сесії тощо, тобто у

колективний спосіб, воно і у цих випадках набирає чинності лише після візування окремим керівником. Теж саме стосується і колективного прийняття правових актів у Верховній Раді України, які також скріплюються підписом Голови Верховної Ради. Отже під “колективністю” ми розуміємо підготовку та голосування за прийняття певного рішення групою осіб за наявності передбаченого кворуму.

7. *За тривалістю дії* правові акти з питань дисципліни та законності в ОВС можна об’єднати у дві групи, зокрема на ті: а) строк дії яких заздалегідь не встановлюється; б) які розраховані на конкретну ситуацію, тобто припиняють свою дію в міру їх виконання. Основна різниця між цими групами правових актів полягає у тому, що перші є безстроковими (як правило, нормативні акти), другі – тимчасовими, тобто припиняють свою дію в міру їх виконання (індивідуальні правові акти).

8) *За критерієм гласності* правові акти з питань дисципліни та законності в ОВС можуть бути відкриті або закриті, що залежить від присвоєння чи не присвоєння їм ступеню секретності (“особливої важливості”, “цілком таємно”, “таємно”, “для службового користування”) та визначає ступінь обмеження доступу до них та рівень їх охорони. Як правило, правові акти з питань дисципліни та законності в ОВС є відкритими для широкого загалу, оскільки, відповідно до ч.2 ст.3 Закону України “Про міліцію”, діяльність міліції є гласною [8]. Інформація щодо покарання винних працівників міліції у скоєнні правопорушень, особливо злочинів, позитивно впливає на громадську думку, оскільки притягнення до відповідальності того, хто стоїть на варті правопорядку, і сам його порушує, наглядно реалізує такі правові принципи як “рівність усіх перед законом” та “невідворотність покарання”. Окремі правові акти з питань дисципліни та законності в ОВС є закритими для оприлюднення. Це ті, що стосуються діяльності підрозділів внутрішньої безпеки, проведення оперативних

заходів щодо виявлення правопорушників у системі ОВС тощо.

9) *За назвою* правові акти з питань забезпечення дисципліни та законності в ОВС можуть називатися законами, кодексами, основами законодавства, указами, розпорядженнями, постановами, положеннями, наказами, інструкціями, вказівками тощо, частина з яких отримала нормативне визначення [9], частина ні, що не можна сприймати як нормальне явище. Беручи до уваги те, що у чинних нормативних актах Кабінету Міністрів України з питань діловодства перелік таких актів та їх визначення відсутні [10] та з метою систематизації правових актів, які приймаються різними відомствами, пропонуємо на рівні Кабінету Міністрів України прийняти відповідну постанову, в якій містився би вичерпний перелік назв правових актів (як нормативних, так індивідуальних) та їх нормативне визначення. Крім того, необхідно чітко врегулювати процедуру розробки, прийняття та оприлюднення цих актів, порядок їх реєстрації, оскарження тощо;

10) *За характером правових норм*, які містяться в правових актах з питань забезпечення дисципліни та законності в ОВС, їх можна об’єднати у такі групи: а) правові акти, які містять норми профілактичного спрямування; б) правові акти, що містять норми охоронного спрямування; в) правові акти змішаного типу, тобто ті, які містять норми профілактичного та охоронного спрямування одночасно. Так, до правових актів першої групи необхідно віднести: Постанову Кабінету Міністрів України “Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення” від 13.05.2004 р., № 630, рішення наради керівництва МВС України “Про стан дисципліни та законності серед особового складу ОВС у січні 2005 р. та заходи щодо їх зміцнення, визначені Президентом України В.А. Ющенком” від 15.02.2005 р. № 1302/Лц, рішення Колегії МВС України “Про стан обліково-реєстраційної дисципліни в органах і підрозділах внутрішніх справ України” від

28.04.2006 р., № 2км/3, наказ МВС України “Про стан кадрового та психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України за 2005 рік та заходи щодо покращання роботи з персоналом у 2006 році” від 13.02.2006 р., № 133 та інші. Особливість вище приведених правових актів полягає у тому, що вони у переважній більшості випадків носять профілактичне спрямування, оскільки в них містяться дані про кількість та види правопорушень, які скоїли працівники ОВС, та види покарань, що вони понесли за їх скоєння, тобто у цьому випадку має місце загальна превенція правопорушень.

Набагато більше правових актів, які містять норми охоронного спрямування. Зокрема, це такі, що встановлюють види юридичної відповідальності за порушення дисципліни й законності у сфері діяльності органів внутрішніх справ, передбачають інші заходи примусу, забезпечують відновлення порушених прав та інтересів або примушують до виконання юридичних обов'язків.

11) *За формою вираження* правові акти з питань забезпечення дисципліни та законності в ОВС можуть бути письмові, усні чи конклюдентні. Письмові оформлюються у вигляді письмового документа, усні доводяться до особового складу у формі усних наказів, розпоряджень. Відповідно до ст.4 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, наказ є формою реалізації службових повноважень особи начальницького складу, згідно з якими визначаються мета і предмет завдання, строк його виконання та відповідальна особа, якій належить його виконати. Накази можуть даватись як в усній, так і в письмовій формі [11]. Як приклад порушення конклюдентного акту можна привести той випадок, коли водій-міліціонер, умисно порушуючи команди регульовальника, скоює дорожньо-транспортну пригоду.

Підводячи підсумок, пропонуємо до ознак правових актів з питань забезпечення дисципліни та законності в ОВС віднести такі, що:

- є різновидом владних рішень, як правило управлінських;
- тягнуть за собою певні юридичні наслідки;
- різноманітні, свідченням чого є обрані нами раніше критерії для їх класифікації;
- спрямовані на досягнення конкретного результату (встановлення, зміну чи припинення правовідносин);
- за їх допомогою забезпечується необхідна (дисциплінована та законна) поведінка працівників ОВС, оскільки вони встановлюють певні правила поведінки - приписи, дозволяння, заборони;
- приймаються певними суб'єктами, і лише в межах їх компетенції та у певній формі.

Вище приведені ознаки дозволяють *правові основи забезпечення дисципліни та законності в ОВС* визначити як систему різноманітних за змістом, формою та процедурою прийняття правових актів, які містять норми права та у зв'язку з цим тягнуть за собою певні юридичні наслідки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р., № 810/98 // Урядовий кур'єр. –25.07.1998.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. -Харків: Консум, 2001. -656 с.
3. Конституція України // ВВР України. – 1996. –№ 30. –Ст.141.
4. Постанова Верховної Ради України “Про Регламент Верховної Ради України” від 16.03.2006 р., № 3547 // ВВР України. –2006. –№ 34. –Ст.151.
5. Рішення наради керівництва МВС України “Про стан дисципліни та законності серед особового складу ОВС у січні 2005 р. та заходи щодо їх зміцнення, визначені Президентом України В.А. Ющенком” від 15.02.2005 р., № 1302/Лц.
6. Рішення Колегії МВС України “Про стан обліково-реєстраційної дисципліни в органах і підрозділах внутрішніх справ Укра-

їни” від 28.04.2006 р., № 2км/3.

7. Наказ МВС України “Про стан кадрового та психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України за 2005 рік та заходи щодо покращання роботи з персоналом у 2006 році” від 13.02.2006 р., № 133.

8. Закон України “Про міліцію” від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР УРСР. –1991. –№ 4. –Ст.20.

9. Наказ МВС України “Про затвердження Інструкції з оформлення документів у систе-

мі МВС України” від 20 січня 2004 р. № 55.

10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади” від 17.10.1997 р., № 1153 // Урядовий кур’єр. –26.11.1997.

11. Закон України “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” від 22.02.2006 р., № 3460-IV.

Марков В.В. Правові основи забезпечення дисципліни та законності в ОВС // Форум права. -2007. -№ 2. -С.139-145 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07mvvovs.pdf>

Проаналізовано нормативні акти з питань дисципліни та законності в ОВС, надані пропозиції щодо їх удосконалення.

Марков В.В. Правовые основы обеспечения дисциплины и законности в ОВД

Проанализированы нормативные акты по вопросам дисциплины и законности в ОВД, представлены предложения по их усовершенствованию.

Markov V.V. Legal bases of maintenance of discipline and legality in Law-enforcement body

Statutory acts on questions of discipline and legality in Law-enforcement body are analyzed; offers on their improvement are submitted.