

УДК 351.741(477)

В.В. КОВАЛЬСЬКА, канд. юрид. наук,
Харківський національний університет
внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗНАЧЕННЯ НОРМАТИВНО- ПРАВОВОГО АКТУ МВС УКРАЇНИ

Ключові слова: нормативно-правовий акт, МВС
України

Сучасні тенденції удосконалення системи МВС України орієнтують керівників усіх рівнів ОВС на максимально повне використання можливостей правових засобів для підвищення ефективності діяльності міліції щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності і правопорядку в суспільстві, на зміцнення принципів законності в діяльності самої міліції. Досягнення цих цілей пов'язується, в першу чергу, з поліпшенням правової бази діяльності міліції [1, с.27-28].

На початку 50-х років Ц.А. Ямпольська висловила думку про те, що одним з елементів владної поведінки державного органу є видання ним наказів - обов'язкових правових актів. Реалізація цих актів забезпечується примусовою силою держави [2, с.17-19].

Саме поняття «акт», має декілька значень, таких як дії, вчинки [3, с.33]. Якщо акт – це дія, вчинок, то дії направлені на досягнення певного результату, незалежно від того, ким вони здійснюються, можна вважати правовими актами.

Однозначного визначення поняття «акт» в науковій літературі немає. Одні автори «актом» називають дії виконавчо-розпорядчого характеру, направлені на встановлення загальних правил поведінки, безпосередні зміни, або припинення конкретних правовідносин [4, с.3-4]. Інші – актами називають «державно-владні акти, прийняті на основі і для виконання законів і указів органами державного управління в процесі практичного вико-

нання функцій держави» [5, с.178]. В адміністративному праві найбільш розповсюдженим є поняття правового акту як юридичної форми виконавчої і розпорядчої діяльності правоохоронних органів держави, що здійснюють повноваження в межах своєї компетенції, на підставі і для виконання закону в установленому законом порядку [6, с.124].

А.Ф. Шебанов, відмічає: «Відмінність нормативно-правового акту від інших актів і документів полягає насамперед у його змісті, тому, що ні в кого не викликає сумніву, що нормативно-правовий акт є нормативним саме тому, що він містить норми права...» [7, с.579-580].

Вивчаючи проблеми актів управління, підтримуємо визначення Р.Ф. Васильєва: «Під правовим актом можна розуміти волевиявлення уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини шляхом встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також встановлення (зміни, припинення) конкретних правовідносин, результати якого у вигляді наказів, звернень, угод і інше у встановлених законом випадках фіксуються в документальній формі» [8, с.25].

Д.Н. Бахрах виділив такі види правових актів: акти, прийняті в результаті реалізації адміністративної влади; акти підзаконні; акти офіційні; акти одностороннього владного волевиявлення; акти, оформлені належним чином; акти, що призводять до юридичних наслідків [9, с.140-142]. Французький дослідник Ж. Ведель дає таке визначення адміністративному акту: «Виконавче рішення – це юридичний акт, прийнятий в односторонньому порядку адміністрацією з метою зміни юридичного розпорядження шляхом закріплення обов'язків або наданням прав» [10, с.138].

У науковій юридичній літературі останніх років багато робіт було спеціально присвячено підзаконним правовим актам, зокрема підзаконним актам і їхньому співвідношенню з іншими актами державного апарату.

В підзаконній нормотворчості, особливо в

системі виконавчої влади, зокрема ОВС, існує об'єктивна потреба, і позбавитися від неї не спроможні навіть у невеличких країнах з давніми демократичними традиціями. Причина полягає у тому, що:

- виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати;

- законодавець не має можливості передбачити і регламентувати всю сукупність безлічі різних у залежності від умов міста і часу суспільних відносин, які мають у цьому потребу;

- підзаконні акти здатні значно оперативніше, ніж закони відкликатися на зміни в об'єкті правового регулювання і в силу цього дозволяють із значно меншими втратами подолати прогалини у законі до його доповнення законодавцем;

- спроба обійтися у правовому регулюванні без підзаконних актів викликала б не тільки надмірне навантаження законодавчих органів і, відповідно, уповільнення темпів обговорення і прийняття законів, але і негативно вплинула би і на саму якість законів [11, с.8].

Підзаконні акти забезпечують деталізацію застосування закону, регламентують порядок введення його в дію, конкретизують механізм цієї дії, який вже визначений в законі, встановлюють кількісні показники, норми, квоти, які швидко змінюються, містять рішення деяких конкретних питань, у тому числі процедурного і правоохоронного порядку. Водночас, у правовій державі закон не може бути скасований, змінений або припинений відомчими актами. Іноді підзаконні акти регулюють ті відносини, які не врегульовані законами (наприклад, указом Президента України встановлено статус, повноваження Адміністрації Президента України, тоді як законодавчого регулювання даного питання немає). Очевидно, що різниця в об'єкті правового регулювання законів та підзаконних актів полягає не стільки в якісних показниках, скільки в кількісному ступені загальності, значимості та необхідності

елементів цих відносин.

Досить повне визначення відомчого нормативного акту дає В.В. Черніков: «Нормативно-правові акти - це підзаконні офіційні рішення, прийняті з дотриманням вставленої процедури в односторонньому владному порядку з питань, віднесених до компетенції міністерства, наділені відповідною правовою формою і породжують юридичні наслідки» [12, с.7].

Поняття нормативно-правового акту МВС України розкривається в Положенні про порядок розроблення, затвердження, перегляду, скасування та реєстрації нормативних актів з питань пожежної безпеки. У ньому це визначення формулюється таким чином: «Під поняттям нормативний акт розуміється офіційний документ із певних питань, який видано (затверджено) відповідним уповноваженим на те органом і якому надано силу правових норм, обов'язкових для виконання».

Нормативно-правові акти МВС України розглядаються нами, в основному, як юридичні засоби адміністративно-правового регулювання діяльності міліції. ОВС в процесі адміністративної (виконавчої, управлінської) діяльності здійснюють загальноуправлінські, спеціальні і забезпечувальні функції. Адміністративно-правова діяльність, як один із основних напрямків діяльності міліції полягає в захисті прав і свобод людини і громадянина, підтримці правопорядку і громадської безпеки, забезпечених шляхом контролю (нагляду) за будь-якими особами, об'єктами або процесами, їхньої охорони і реалізації адміністративної юрисдикції [9, с.12].

В Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженої Наказом МВС України від 18.12.2007 р. № 485, визначено, що нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, який прийнятий МВС, як суб'єктом нормотворення, згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою, спрямований на регулювання суспільних відносин, містить норми

права, має не персоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Дана Інструкція була прийнята відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», у якому поняття нормативно-правового акту не визначається. У цьому сенсі, з одного боку, нормативно-правові акти МВС України є основною юридичною формою, у якій опосередковуються результати діяльності Міністерства щодо реалізації своїх повноважень в сфері внутрішніх справ. З іншого боку, акти МВС України активно впливають на розвиток нормативної правової бази організації і діяльності міліції.

Звідси спробуємо виділити найбільш загальні і вагомні ознаки нормативно-правового акту МВС України:

1. Нормативний акт МВС України має державно-владний характер, обов'язковий для виконання, і має юридичну природу. Він приймається від імені держави, є засобом владного впливу. Владність актів обумовлена суттю державного управління, характером взаємин між МВС України і керованим об'єктом, що визначаються як відносини влади - підпорядкування. МВС України виступає від імені держави і в її інтересах. Нормативні акти МВС України можуть видаватися як по відношенню до підлеглих, так і не підлеглих безпосередньо об'єктів. У ньому виражена владна природа виконавчої влади держави. Особливість правового характеру нормативного акту МВС України проявляється в тому, що в ньому міститься державно-владне юридичне вирішення управлінських питань в сфері внутрішніх справ. Владний характер актів МВС України знаходить своє відображення в таких формулюваннях, як «наказую», «установити», «зобов'язати» і інше.

2. Нормативно-правовий акт МВС України підзаконний. Підзаконність акту МВС України означає, що за юридичною чинністю

він нижче закону і розпоряджень вищого органу управління, він повинен відповідати змісту, формі і порядку прийняття встановленим вимогам.

Акти МВС України повинні прийматися відповідно до Конституції України, законів України, нормативно-правових актів вищих органів державної влади, вони також не можуть суперечити рішенням суду. У той же час підзаконність нормативно-правових актів МВС України не означає їх «меншу» юридичну обов'язковість для учасників правовідносин.

3. Нормативно-правовий акт МВС України приймається в односторонньому порядку і носить імперативний характер. Тільки одна сторона в управлінні може прийняти юридично-владне офіційне рішення. Акти можуть прийматися не тільки без згоди, але і всупереч бажанню осіб, яким вони адресовані. Це обумовлено тим, що законодавцем вирішення відповідних питань віднесено до компетенції МВС України, що є офіційною інстанцією, наділеною самостійно вирішувати питання в сфері внутрішніх справ. Якість односторонності акту зберігається і при виданні його кількома органами виконавчої влади. Всі нормативно-правові акти МВС України - акти односторонні.

Одночасно варто мати на увазі, що за останні роки у вітчизняному праві й управлінській практиці МВС України з'явився новий вид актів, який стосується договірних зв'язків, що виникають між окремими суб'єктами управління, в тому числі і за участю МВС України. Такі акти отримали найменування адміністративно-правових договорів (угод).

Сутність і зміст таких актів має потребу в спеціальному вивченні й осмисленні, оскільки договірні зв'язки ґрунтуються на рівності сторін, а сутність виконавчої влади допускає імперативність односторонніх юридично-владних волевиявлень.

4. Нормативні акти МВС України обов'язкові для виконання як для адресатів так і для безпосередніх виконавців. Адресати

і виконавці не вправі оцінювати їхню обов'язковість, відмовитися від їхнього виконання, виконати такі акти тільки частково або вибірково. Слід зазначити обов'язковість акту і для самого МВС України. Міністерство може скасувати або змінити свої акти, але доти, поки акт не змінений або не відмінний у встановленому порядку, він має обов'язкове для цього органу значення. Виконання нормативного акта МВС України забезпечується силою державного примусу. У випадку недотримання імперативних правових розпоряджень актів МВС України настають юридичні наслідки у вигляді, дисциплінарної або адміністративної відповідальності.

5. Нормативно-правові акти МВС України мають вольовий характер. Це проявляється в тому, що в них, по-перше, впроваджується в життя воля держави, закріплена і виражена в законах, на виконання яких спрямовані акти Міністерства, а, по-друге, виражається воля державного органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ [13, с.5].

6. Нормативно-правовий акт МВС України завжди спрямований на створення певного правового результату. Акт МВС України завжди встановлює, змінює або скасовує обов'язкові правила поведінки, норми права, що впливають на широке коло осіб і розраховані на багаторазове застосування.

Таким чином, мова йде про нормативність акту. У свій час А.В. Міцкевич відзначав, що спроби розширення поняття нормативного акту, поняття нормативності на окремі разові й оперативні акти веде до стирання єдиних граней між різними за юридичною природою актами державних органів. "Індивідуалізовані рішення з конкретних справ - підкреслював А.В. Міцкевич, - яким би широким не було колом цих справ, якого б широкого (але визначеного) кола осіб не стосувалися такі рішення, не можуть набути загального значення і разом з тим нормативного характеру, ставши «зразком», «мірилом» для вирішення всіх аналогічних справ» [14, с.32-35].

«Серцевину» правового регулювання,

стверджував Г.В. Атаманчук, складає нормативний аспект - розробка і юридичне (в актах державних органів) закріплення норм (правил) поведінки людей.

7. З погляду зовнішнього вираження змісту всі нормативно-правові акти Міністерства видаються у вигляді письмового юридичного документу. Важко представити можливість видання Міністерством правил поведінки іншим способом, тим більше що акти МВС України необхідно доводити до відома виконавців, а багато які з них взагалі не можуть набрати законної сили без державної реєстрації та опублікування.

8. Нормативно-правовий акт приймається МВС України з тих питань, що відносяться до його компетенції, або при делегуванні нормотворчих повноважень. Розглянутий акт видається тільки уповноваженим суб'єктом і в порядку, встановленому чинним законодавством або підзаконними актами вищих органів державної влади.

9. Нормативно-правовий акт МВС України видається з дотриманням визначених, офіційно встановлених процедур, які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження й інше. Такий порядок, в основному, регулюється нормами адміністративного права. Відповідно до урядової постанови державні органи виконавчої влади розробили і ввели в дію відомчі документи з цього питання. Так, наприклад, в МВС України нормотворчу діяльність регламентує вже названа Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України за Наказом МВС України від 18.12.2007 р. № 485.

За допомогою нормативно-правових актів МВС України:

1) реалізуються завдання і функції Міністерства як державного органу виконавчої влади в сфері внутрішніх справ. Нормативно-правовими актами визначаються найбільш загальні, типові правила поведінки в підконтрольній сфері всіх її учасників.

Акти МВС України входять до системи засобів державного управління, в них вті-

люються конкретні форми і методи державного управління сферою внутрішніх справ, забезпечується державне управління найбільш важливих напрямків життєдіяльності суспільства. Нормативний акт МВС України - це юридичний варіант управлінського рішення держави. За допомогою його прийняття орган правоохоронної системи вирішує конкретне питання, що виникає в процесі його діяльності, в інтересах реалізації завдань і функцій держави в сфері внутрішніх справ в межах своєї компетенції;

2) окреслюються конкретні завдання, права й обов'язки, повноваження і відповідальність учасників суспільних відносин в сфері правопорядку. Функція нормотворчості МВС України полягає у прийнятті, за встановленою законодавством процедурою, різного роду відомчих нормативно-правових актів (правил), що стосуються функціонування підлеглих йому підрозділів і служб, окремих категорій працівників, напрацюванню стилю і методів діяльності системи МВС України, розробці правил формування персоналу органів внутрішніх справ, вирішенні питань, пов'язаних з реалізацією службових відносин, забезпечення оперативного усунення недоліків, підтримці трудової, фінансової, службової дисципліни.

Своїми актами МВС України визначає компетенцію структурних підрозділів Міністерства (головних управлінь, управлінь, відділів і інше), регламентує порядок організації і діяльності міліції за окремими напрямками їхньої діяльності (ліцензійно-дозвільна, забезпечення безпеки дорожнього руху, діяльність паспортно-візової системи та інше);

3) у передбачених законом випадках забезпечується правове регулювання діяльності непідвідомчих підприємств, організацій, установ незалежно від форм власності, громадських об'єднань і окремих громадян;

4) формуються основні положення взаємодії між різними органами правоохоронної системи держави;

5) встановлюються, в необхідних випадках, обмеження і заборони, спеціальні

обов'язки або надаються спеціальні повноваження;

6) здійснюються правоохоронні функції управлінського характеру (наприклад, встановлення певного правового режиму) і передбачаються юридичні гарантії охорони відносин в сфері правопорядку;

7) деталізуються, конкретизуються й організаційно забезпечуються норми вищої юридичної чинності з метою більш ефективної дії законів в конкретному виді діяльності;

8) здійснюється застосування норм права як підстава для видання індивідуальних актів. Маємо на увазі припинення неправомірної поведінки, застосування заходів адміністративної відповідальності до правопорушників, а також застосування заохочувальних заходів по відношенню до фізичних осіб і колективів, що відзначилися при виконанні трудового, службового або громадського обов'язку в сфері правопорядку [15, с.305].

МВС України, здійснюючи управління в сфері правопорядку, повинно мати у своєму розпорядженні законодавчо закріплені повноваження нормативного регулювання не тільки функціонування своєї системи, але й суспільних відносин в сфері внутрішніх справ. Однією з найбільш актуальних проблем відомчої нормотворчості є забезпечення пріоритету закону в правовому регулюванні діяльності міліції.

На підставі викладеного пропонується наступне визначення поняття нормативно-правового акту МВС України:

Нормативно-правовий акт МВС України - це виданий, з дотриманням встановленої законодавством процедури, Міністром внутрішніх справ України, або особою, яка виконує його обов'язки, в односторонньому порядку підзаконний письмовий документ, що має державно-владний характер, яким встановлюються, змінюються або скасовуються правові норми, що стосуються широкого кола осіб або окремих напрямків діяльності і розраховані на багаторазове застосування в сфері внутрішніх справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Черников В.В. Правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел и внутренних войск - на новый уровень // Вестник МВД России. -1999. -№ 6. -С.26-33.
2. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. -М., 1954. -225 с.
3. Словарь иностранных слов /Под ред. И.В. Лехина и Ф.Н. Петрова. -М.: Изд-во иностранных и национальных словарей, 1954.
4. Новоселов В.И. Акты государственного управления и укрепление законности в СССР: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. - М., 1965. -20 с.
5. Петров Г.И. Советское административное право. Часть Общая -Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. -178 с.
6. Власов В.А. Студеникин С.С. Советское - административное право: Учебник. - М.: Госгориздат, 1959. -268 с.
7. Шебанов А.Ф. Вопросы теории нормативных актов в советском праве: Дисс... докт. юрид. наук. -М., 1965. -990 с.
8. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник МГУ. Сер.11: Право. -1998. -№ 5. -С.3-25.
9. Административное право России: Учебник. Особенная часть /Отв. ред. Д.Н. Бахрах. М.: Изд. БЭК, 1997. -320 с.
10. Ведель Ж. Административное право Франции. -М.: Прогресс, 1973. -512 с.
11. Казьмин И.Ф., Поленина С.В. Закон о законах: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. -1989. -№ 12. -С.3-11.
12. Черников В.В. Сборник нормативных правовых актов МВД России. -М., 2000. -657 с.
13. Безденежных В.М. Административные акты и документы милиции. -М., 1987. -40 с.
14. Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: Дисс... докт. юрид. наук. -М., 1967.
15. Аппарат управления социалистического государства: В 2-х ч. /Ред. кол. М. Агне и др. -М.: Юрид. лит., 1976. -Т.1. -315 с.

Ковальська В.В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України // Форум права. -2008. -№ 2. -С.237-242 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kvvamu.pdf>

Виконано аналіз поняття «акт» та «правовий акт», наданих вітчизняними та зарубіжними науковцями. Визначене значення, місце і роль підзаконного акту, поняття нормативно-правового акту МВС України та виділені його основні ознаки.

Ковальская В.В. Понятие, признаки и значения нормативно-правового акта МВД

Выполнен анализ понятий «акт» и «правовой акт», данных отечественными и зарубежными учеными. Определено значение, место и роль подзаконного акта, понятие нормативно-правового акта МВД Украины и выделены его основные признаки.

Koval'skaja V.V. Concept, attributes and values of the normative-legal act of the Ministry of Internal Affairs

The analysis of concepts «act» and «legal act», given by domestic and foreign scientists is executed. Value, a place and a role of subordinate legislation is determined, concept of the normative-legal act of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and its basic attributes are allocated.