

УДК 351.74+340.149(477)

М.О. БОСЕНКО, Національна академія
внутрішніх справ

ВИМОГИ, ЯКІ СТАВЛЯТЬСЯ ДО НАКАЗІВ В СИСТЕМІ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Ключові слова: вимоги, наказ, система міліції, законність, науковість, відповідальність, загальні вимоги, додаткові вимоги

Одним з основних підзаконних нормативно-правових актів у системі міліції України є наказ. Він є основним актом, який приймається та видається керівниками підрозділів міліції з-поміж інших, як, наприклад, інструкція, постанова, рішення тощо. Існує ряд вимог, що висуваються до наказів в системі міліції України. З метою підвищення ефективності якості наказів, необхідно активізувати теоретичні дослідження цієї проблеми.

Даній проблематиці присвячені дослідження О.І. Заботіної, Н.Ф. Лати, В.Я. Малиновського, В.М. Манохіна, В.О. Козбаненко, Л.В. Ковалю, В.В. Конопльова, В.М. Плішкіна, О.Д. Сафіна, М.Г. Чумаченко. Так, наприклад, В.М. Плішкін у підручнику «Теорія управління органами внутрішніх справ» зупиняється на формулюванні поняття «наказ», вказує на його основні ознаки, а також визначає вимоги, що ставляться до наказів в системі міліції України. Окремий розділ підручника безпосередньо присвячений особливостям розробки та прийняття наказів у системі міліції України. Звертаючись до дисертаційного дослідження Н.В. Лати, знаходимо погляди вітчизняних та іноземних науковців стосовно визначення терміну «наказ» в юридичній літературі. Автор не залишає поза увагою і основні та додаткові вимоги, що ставляться до наказів в системі міліції України.

Тому метою статті є аналіз поняття «наказ» у дослідженнях вітчизняних та іноземних науковців, загальна характеристика вимог, які ставляться до наказів в системі

міліції України. Досліджується поняття «загальні вимоги», «додаткові вимоги», які ставляться до наказів та дається окрема характеристика кожній наведеній вимозі. Її новизна полягає в формулюванні авторського поняття «наказу», яке характеризується як обов'язкове для виконання адресатами одностороннє, державно-владне веління керівника, виражене в словесній письмовій або усній формі, приймається в порядку єдиноначальності в цілях вирішення виконавчо-розпорядчих та організаційних задач через встановлення загальних правил поведінки або індивідуальних приписів.

Таким чином, наказ – це правовий акт, виданий з метою вирішення основних і оперативних завдань органів виконавчої влади чи його керівником, що діє на основі єдиноначальності, містить вимогу необхідності вчинення будь-якої дії або утримання від неї широкому колу організації та посадовим особам незалежно від підпорядкування та форм власності [1, с.74].

На думку Л.В. Ковалю, накази повинні відповідати таким умовам: 1) виходити від начальника як провідника державної волі, а, отже, відповідати чинному законодавству; 2) носити характер однозначного, обов'язкового до виконання веління і видаватись з дотриманням встановленої законом форми. Виконавець може висловити свої зауваження до виконання, але при залишенні наказу в силі він повинен його виконувати під загрозою юридичних санкцій [2, с.95].

Будучи одним із основних підзаконних правових актів, що видаються керівниками підрозділів міліції, накази повинні за своєю структурою відповідати ряду вимог. Вітчизняні та іноземні науковці дійшли згоди в тому, що такі вимоги поділяються на загальні та додаткові, але, в свою чергу, дотепер точаться суперечності стосовно того, які саме вимоги відносяться до основних, а які – до додаткових.

В.В. Конопльов у докторській дисертації зазначає, що до загальних вимог, які висуваються до наказів, як правило, відносять такі, як: законність, обґрунтованість [3, с.76]. Так,

А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, Л.Ю. Гордієнко до вимог, які висуваються до наказів в системі міліції України, відносять такі: усестороння обґрунтованість, своєчасність, необхідна повнота змісту, повноводність (владність), узгодженість з раніше прийнятими наказами [4, с.113].

М.Г. Чумаченко, О.І. Заботіна до вимог, які ставляться до наказів, відносять: гнучкість, цілеспрямованість, наукова обґрунтованість, кількісна та якісна визначеність, своєчасність, посилення стимулюючої та виховної функції, оптимальність [5, с.45]. В.Я. Малиновський зазначає такі вимоги до наказів: чіткість, зрозумілість для виконавців, конкретність та підконтрольність; вважає їх головними [6, с.184].

В.М. Манохін виділяє три групи вимог, які висуваються до наказів: 1) вимоги, які відносяться до розробки і прийняття наказів; 2) вимоги до вступу їх в дію; 3) вимоги до змісту та форми наказів [7, с.161]. В.О. Козбаненко серед основних вимог, які висуваються до наказів, відносить дотримання правил юридичної техніки, тобто вимог до їх оформлення, серед яких: ясне визначення застосовуваних понять і термінів, чіткість юридичної мови, точність заголовків глав, статей чи пунктів, відсилання до інших статей, наявність необхідних реквізитів [8, с.145].

О.Д. Сафін вважає, що наказ повинен відповідати й таким вимогам, як «директивність, адресність, конкретність термінів виконання, необхідність і достатність повноти змісту» [9, с.21]. На думку В.М. Плішкіна, для того, щоб прийняття управлінського рішення ОВС було найбільш ефективним, воно повинно відповідати ряду вимог: бути науково обґрунтованим, законним, актуальним, реальним, конкретним, несуперечливим, своєчасним, інформативним [10, с.232].

Як бачимо, думки вчених неоднозначні щодо вимог, які висуваються до наказів, тому вважаємо за доцільне класифікувати вимоги, яким повинні відповідати накази, на основні та додаткові. До основних вимог відносимо: законність, об'єктивність, компле-

ксність, відповідальність, компетентність, соціальна спрямованість, наукова обґрунтованість, гласність. Стосовно додаткових вимог, то сюди віднесемо такі: актуальність, наступність, вмотивованість, зрозумілість, гнучкість, несуперечливість, оптимальність, своєчасність, конкретність, визначеність, дотримання правил юридичної техніки під час оформлення рішень, кількісна та якісна визначеність, цілеспрямованість.

Розпочнемо огляд основних вимог, які висуваються до наказів в системі міліції, з *законності*. Законність, як найголовніший принцип суспільного життя, лежить в основі всіх без винятку соціальних явищ. Саме тому він знаходиться в одному ряді з такими загальнолюдськими принципами, як гуманізм, демократизм, справедливість та відноситься до їх числа. Однак, найбільш важливе значення цей принцип має для всієї правової діяльності і тому відноситься до числа загальноправових принципів права [11, с.4].

При цьому дотримання законності передбачає, що застосувати необхідно норму, яка безпосередньо стосується випадку, що розглядається, суворо прямувати її точному змісту; не виходити за її межі; вирішувати справи у суворих межах своєї компетенції; правові норми повинні застосовуватись завжди, коли є обставини, передбачені нормою. Накази повинні відповідати вимозі законності, адже це є основоположним принципом.

Наступною загальною вимогою, що ставиться до наказів, є *вимога об'єктивності*. Вона полягає в уявленні про дійсний стан суспільства та процесів, які в ньому проходять, спрямована проти поспішних дій, які негативно впливають на виконання наказу, тому що слабко враховують весь об'єм поставленої проблеми. Суб'єкт прийняття наказу повинен володіти знаннями щодо загальних законів та категорій суспільного розвитку, закономірностями правоохоронної діяльності, результатами емпіричних досліджень.

Вимога комплексності наказів в системі міліції полягає в тому, що під час процедури підготовки, прийняття та реалізації наказів

необхідно враховувати велику кількість аспектів, серед яких: психологічний, економічний, ідеологічний, політичний, соціальний тощо. Комплексність наказів полягає в тому, що наказ повинен охоплювати всю сферу його діяльності та напрямки розвитку.

Вимога відповідальності, що ставиться до наказів, може бути імплементована у випадку неналежного виконанні та прийнятті наказів з одного боку та невідворотності відповідальності за невиконання наказів з іншого.

Наступна вимога – *обґрунтованість*. На думку О.В. Фандалюка, під обґрунтованістю в найзагальнішому вигляді об'єктивно мається на увазі необхідність виявляти, ретельно та об'єктивно вивчати всі факти, що виносяться до справи; недоказані та сумнівні факти не повинні прийматись до уваги [12, с.110].

Вимога гласності наказів передбачає забезпечення доступності обговорення та компетентної участі всіх зацікавлених суб'єктів в його прийнятті на основі поінформованості та врахування громадської думки. Вимога гласності включає правдиву та своєчасну інформацію стосовно дійсного стану справ, є проявом віри та довіри до людей виробити правильне рішення, свідомо брати участь у його здійсненні.

Підсумовуючи вище викладене, до загальних вимог, що ставляться до наказів в системі міліції України, відносимо: вимогу обґрунтованості (похідною є вимога наукової обґрунтованості), об'єктивності, гласності, комплексності, соціальної спрямованості, компетентності та вимогу відповідальності.

Розглянемо спеціальні вимоги, що висуваються до наказів. По-перше, це *вимога актуальності*, яка полягає в тому, що наказ повинен, перш за все, розв'язувати актуальні питання сьогодення, тобто такі, розв'язання яких дозволить більш ефективно функціонування системи та її окремих елементів.

Наступна вимога – це *вимога вмотивованості*, яка характеризує наказ з боку його зовнішнього вияву. Наказ може бути мотивованим лише у випадку, коли його зміст виражений зовні таким чином, що усне форму-

лювання передає відомості не тільки про підсумкові висновки органу чи особи, яка видала наказ, але й про основи цих висновків. Мотивований виклад наказу можна розцінювати в якості одного з головних принципів управління. Висловлюючи наказ вмотивовано, суб'єкт, що його видає або поширює, дає доступ до своїх інтелектуально-вольових операцій, що у свою чергу надає наказові переконливості.

Вимога визначеності – це ще одна спеціальна вимога, що висувається до наказів в системі міліції України. Вона полягає у достовірності, доцільності та обґрунтованості наказів. Працівники міліції не повинні ставити під сумнів достовірність виданих наказів, тому неприпустимим є вживання у тексті наказу наступних словосполучень, як: «мабуть», «не знаю», «можливо».

Вимога зрозумілості полягає в тому, що накази повинні бути зрозумілими, ясними та чіткими для всіх верств населення, навіть для тих, які не мають спеціальних юридичних знань. Зрозумілість наказу полягає у зрозумілому способі викладення тексту наказу, окремих його слів, словосполучень, речень в, яких відображаються міркування суб'єкта, який видає або приймає наказ. Використання термінів з точно фіксованим значенням виступає неодмінною ознакою ділової української мови; застосування складних синтаксичних конструкцій приводить до більшої компактності викладення тексту, економії мовних засобів, але знижує доступність його фрагментів. Мова особи, що приймає наказ, повинна спроститись до рівня розмовної та проте складність її не повинна спричинити сприйняття викладу наказу як чогось заплутаного, прихованого та неоднозначного.

Вимога своєчасності полягає у правильному визначенні часу на підготовку та прийняття наказу. Він повинен прийматись з урахуванням стану та розвитку як суб'єкта, так і об'єкта, які мають відношення до прийняття та видання наказів у системі міліції України. Також повинні враховуватись конкретні умови та бюджет часу для виконання

поставлених завдань. Своєчасність наказу прямо залежить від вмінь і навичок керівника правильно орієнтуватись в обстановці, осмислювати події та приймати його тільки тоді, коли воно дійсно назріло. Запізнення з прийняттям наказу, як і його передчасне прийняття, в рівній мірі є шкідливим, і роблять наказ нездійсненним.

Вимога гнучкості означає, що формулювання наказу повинно передбачати можливість виявлення творчої активності виконавців, ініціативи, пошуку ефективних шляхів вирішення колективних завдань. Саме вимога гнучкості зменшує небезпеку витрат, які викликані несподіваними обставинами.

Наступна спеціальна вимога, що висувається до наказів в системі міліції України – це *вимога конкретності*, яка полягає в чіткому, ясному формулюванні цілей та завдань, шляхів і засобів їх досягнення. Наказ повинен бути сформульований однозначно, щоб було зрозуміло хто є виконавцем наказу, хто є його організатором, в які строки необхідно його виконати. Потрібно пам'ятати – чим конкретнішим є наказ, тим більші гарантії його успішного та повного виконання.

Вимога адресності полягає в тому, що кожен наказ повинен бути призначеним чітко до одного чи кількох виконавців. Наказ має вказувати певну ціль, передбачати основні шляхи та засоби його досягнення, контроль за виконанням наказу, порядок взаємодії – в цьому й полягає *вимога необхідної повноти*.

Таким чином, актуальним сьогодні є дослідження основних і додаткових вимог, що ставляться до наказів у системі міліції України, адже накази становлять основний пласт серед усіх інших підзаконних правових актів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лата Наталія Федорівна. – К., 2004. – 198 с.

2. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Коваль Л. В. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.

3. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Конопльов В'ячеслав В'ячеславович. – Харків, 2006. – 415 с.

4. Державне управління : навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

5. Чумаченко Н. Г. Теорія управлінських рішень / Чумаченко Н. Г., Заботіна Р. І. – К. : Вища школа, 1981. – 247 с.

6. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / Малиновський В. Я. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

7. Манохин В. М. Российское административное право / Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багимаев З. А. – М. : Юристъ, 1997. – 472 с.

8. Козбаненко В. А. Правові основи державного управління. Загальна частина : навч. та наук.-практ. посіб. / Козбаненко В. А. – М. : ІКФ «ЕКСМОС», 2003. – 320 с.

9. Сафін О. Д. Психологія управлінської діяльності командира : навч. посіб. / Сафін О. Д. – Хмельницький : Вид-во Академії ПВУ, 1997. – 126 с.

10. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / Плішкін В. М. ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

11. Босенко М. О. Визначення принципу законності в юридичній літературі / Босенко М. О. // Сучасний соціокультурний простір 2010 : матеріали сьомої всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (20-22 вересня 2010 р.). – Київ : Ін-т наук. прогнозування, Кримськ. ін-т економіки та господарського права (Севастопольська філія), 2010. – С. 120.

12. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій ор-

ганів внутрішніх справ: дис. ... кандидата
юрид. наук : 12.00.01 / Фандалюк Олександр

Васильович . – Харків, 1999. – 218 с.

Босенко М. О. Вимоги, які ставляться до наказів в системі міліції України / М. О. Босенко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 126–130 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bosntu.pdf>

Щодо вимог, що ставляться до наказів в системі міліції України, аналізуються такі словосполучення, як «система міліції», «вимоги, що ставляться до наказів». Розкрито сутність поняття «наказ» в вітчизняній та іноземній юридичній літературі, а також загальні та додаткові вимоги, які ставляться до наказів в системі міліції України.

Босенко М.О. Требования, которые выдвигаются к приказам в системе милиции Украины

В отношении требований, которые выдвигаются к приказам в системе милиции Украины, анализируются такие словосочетания, как «система милиции», «требования, которые относятся к приказам». Раскрыта сущность понятия «приказ» в отечественной и иностранной юридической литературе, а также общие и дополнительные требования, которые выдвигаются к приказам в системе милиции Украины.

Bosenko M.O. Requirements which are put forward to Orders in System of Militia of Ukraine

Concerning requirements which are put forward to orders in system of militia of Ukraine, such word-combinations, as «militia system», «requirements which concern orders» are analyzed. The essence of concept «order» in the domestic and foreign legal literature, and also the general and additional requirements which are put forward to orders in system of militia of Ukraine is opened.