

СЕКЦІЯ 12 ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.12:351.741

МОДУСИ ВТІЛЕННЯ АКСІОЛОГІЧНОГО ЗМІСТУ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Вороніна І.М., ад'юнкт кафедри
філософії права та юридичної логіки
Національна академія внутрішніх справ

У статті досліджується соціальна цінність нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ, з'ясовано теоретико-методологічні шляхи вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства.

Ключові слова: аксіологічний зміст, нормотворчість, нормативно-правовий акт, відомча нормотворчість, органи внутрішніх справ.

В статье исследуется социальная ценность нормотворческой деятельности органов внутренних дел, выяснено теоретико-методологические пути совершенствования ведомственного нормотворчества в условиях трансформации промежуточного общества.

Ключевые слова: аксиологическое содержание, нормотворчество, нормативно-правовой акт, ведомственное нормотворчество, органы внутренних дел.

Voronina I.N. WAYS OF IMPLEMENTING AXIOLOGICAL CONTENT OF LEGISLATIVE ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS

The article examines social value of legislative activity of Interior, revealed theoretical and methodological ways to improve departmental rulemaking under transformation transitional society.

Key words: axiological content rule-making, legal act, departmental rulemaking, internal affairs.

Постановка проблеми. Модернізація українського суспільства на сучасному етапі становить перед юридичною наукою питання, відповіді на які є запорукою успішності проведеної наукових досліджень у різних сферах суспільного життя. Одним із таких актуальних викликів сьогодення є питання забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян. Вказаний напрямок наукового дослідження також актуалізується й завдяки обраному Україною шляху до євроінтеграції, входження її до регіональних та загальносвітових систем безпеки. Органи внутрішніх справ (далі – ОВС) є основною ланкою забезпечення правопорядку й боротьби зі злочинністю та забезпечення захисту прав і свобод людини. Досвід державного будівництва незалежної України свідчить, що без високої, на рівні світових стандартів, правової діяльності працівників цих структур побудувати демократичну, правову, соціальну державу неможливо.

Виходячи з того, що результати нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ набувають прояву у вигляді відомчих нормативно-правових актів, то дослідження таких форм встановлення правових норм безперечно набуває актуальності. Аналіз цих нормативних документів дає можливість виявити прогалини і недоліки в наявному правовому просторі та намітити шляхи їх удосконалення. Незважаючи на те, що з даної тематики написано чимало наукових статей, реалії формування відомчої нормотворчості органів

внутрішніх справ відкривають нові грані, що викликають необхідність в уточненні й поглибленні вже закладених теоретичних основ.

Ступінь розробленості проблеми. Окремі аспекти проблеми відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ розглянуті в працях Ю.Г. Арзамасова, В.Ф. Воробйова, Ф.Е. Колонтаївського, С.В. Поленіна, Л.М. Розіна, Г.А. Туманова, А.П. Шергіна та ін. Конкретно питаннями відомчої нормотворчості системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України займаються і сучасні українські науковці, серед яких доцільно відмітити Ю.В. Ващук, Ю.В. Градову, О.Л. Дзюбенко, Р.П. Дорохова, Н.С. Железняк, П.М. Рабіновича та ін. Однак багато питань залишаються за межами наукового аналізу.

Метою дослідження є аналіз теоретико-методологічних і практико-організаційних засад діяльності органів внутрішніх справ щодо впровадження найефективніших механізмів формування й удосконалення нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ в умовах трансформації перехідного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. У методології сучасної юриспруденції достатньо успішно використовується велика кількість різноманітних дослідницьких підходів. Адже методологічна «площина» юридичної науки є достатньо широкою та в її межах знаходиться місце для будь-якого філософського підходу, що є адекватним проблемі, яка підлягає дослідженню. Нами запропоновано розгляд нормотворчої діяль-



ності органів внутрішніх справ через призму аксіологічного змісту. Адже аксіологія являється основою ціннісного підходу до права, тобто філософське вчення про цінності. Також проблема цінностей займає особливе місце в сучасній філософії. Це обумовлено орієнтацією філософської думки нашого часу на осмислення значущості будь-яких явищ для світу людини, її буття.

В.П. Тугарінов зазначає, що цінності – це не тільки предмети, явища і їх властивості, що потрібні людям певного суспільства і окремій особистості, як засоби задоволення їх потреб, а й також ідеї і спонукання у вигляді норми та ідеалу [7]. До цінностей суспільства належать лише ті позитивно значимі явища і їх властивості, що пов'язані із соціальним прогресом. Розуміння поняття ціннісного підходу має важливе практичне значення з точки зору можливості його застосування в нормотворчості та процесі реалізації права.

У сферу аксіології права входить велика кількість різноманітних питань. Вона повинна визначити зміст правових цінностей і цінностей права, їхню природу, характер, співвідношення та ієрархію, відношення до інших неправових цінностей, межі й шляхи пізнання, можливість реалізації [7]. Саме тому ціннісний (аксіологічний) підхід в юриспруденції – це загальна стратегія дослідження, що визначає розгляд права крізь призму його відповідності з певними цінностями, що можуть забезпечуватись правом та бути його основою [8, с. 61].

На нашу думку, розгляд нормотворчої діяльності ОВС у межах ціннісного підходу зумовлюється двома найбільш важливими чинниками. По-перше, ціннісний підхід до нормотворчості ОВС має своїм фундаментом певну філософську концепцію цінностей. Від розуміння природи цінностей безпосередньо залежить і визначення ціннісного змісту нормотворчості ОВС. По-друге, саме тип праворозуміння безпосередньо впливає на тлумачення зв'язку між цінностями та нормотворчістю ОВС, визнання його цінності для людини, громадянина та суспільства.

Варто зазначити, що вищі нормативно-правові акти (Конституція та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України) не охоплюють детально всіх проблем, які виникають у сфері діяльності ОВС України, тому в організації виконання покладених на ОВС завдань важливу роль відіграє нормотворчість у системі МВС України, тобто відомче правове регулювання.

С.С. Алексєєв зазначає, що добре відпрацьовані відомчі акти мають важливе значення в регулюванні суспільних відносин: у них конкретніше, ніж у самому законі, визначено зміст спеціальних відносин, враховано особливості тієї чи іншої ситуації, усунуто нечіткості, що виникають на практиці [1].

В юридичній літературі підкреслюють, що відомчі підзаконні нормативно-правові акти, як правило, регулюють внутрішньовідомчі відносини. Однак Міністерство внутрішніх справ України у суворо обмеженій сфері має право видавати акти зовнішньої дії, зміст яких суттєво впливає на права і свободи громадян.

Так, рішення МВС України є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями та громадянами [5, с. 13].

Відомча нормотворча компетенція складається з правових підстав нормотворчої діяльності, тобто з правових приписів, що надають державним органам право на прийняття нормативних актів, регламентують порядок їх створення та опублікування.

Виділяються три групи таких підстав, які відрізняються, головним чином, ступенем детальності визначення кола питань, з яких можуть видаватись відомчі нормативні акти: 1) правила, що визначають компетенцію міністерства (відомства), і тим самим окреслюють загальні межі його нормотворчої діяльності; 2) правила, які передбачають видання цими органами нормативних актів із певного питання або кола питань; 3) окремі приписи, що наділяють міністерства (відомства) правом видання будь-якого одного або декількох конкретних нормативних актів [6, с. 159].

Компетенція ОВС зі створення нормативно-правових актів являє собою складову частину їх загальної компетенції. Це дуже важливо при встановленні меж або обсягу нормотворчої компетенції, адже коло питань, які можуть піддаватись відомчій нормативній регламентації, досить часто прямо не вказується. Існують спеціальні основні ідеї, начала, притаманні лише для відомчої нормотворчості ОВС. У зв'язку з цим доцільно виділити такі основні принципи нормотворчої діяльності ОВС, як законність, науковість, технічна досконалість, демократизм, гуманізм, професіоналізм, гласність. Усі перелічені принципи нормотворчості щільно взаємопов'язані, тому що працювати вони можуть лише у взаємодії. Їх можна назвати і загальними, оскільки ці принципи прийнятні для всіх без винятку способів нормотворчості, в тому числі й для розробки і прийняття нормативних актів у системі ОВС України. Однак у нормотворчій діяльності ОВС вони набувають певної специфіки, яка походить від її особливостей, і, відповідно, доповнюються принципами, характерними для відомчого нормотворчого процесу – принципами єдиноначальності та субординації.

Слід відзначити, що саме визнання цих принципів вихідними основами нормотворчої роботи та їх неухильне дотримання надасть змогу якісно підвищити ефективність нормотворчої діяльності та вдосконалити систему нормативно-правових актів держави. Виконання принципів нормотворчості має велике як теоретичне, так і практичне значення, оскільки сприяє встановленню належного правового порядку.

На жаль, сьогодні функціонально-регулятивна роль правових основ створення відомчих нормативно-правових актів явно недостатня, і досі актуальним є питання про види відомчих нормативних актів, що створюються. Відсутність законодавчо впорядкованого переліку видів актів, які видаються міністерствами та відомствами, призводить не лише

до безсистемності та стихійності у всьому нормотворчому процесі, але нерідко перед цими органами постає питання про те, в акті якого конкретного виду слід вміщувати той чи інший нормативний припис. Тому об'єктивно назріла потреба в прийнятті Закону України «Про нормативно-правові акти», в якому мають бути чітко визначені види відомчих нормативно-правових актів та питання, що можуть бути об'єктом правового регулювання кожного з них.

Механізм впливу факторів на нормотворчу діяльність вельми складний: деякі з них або впливають на нормотворчість безпосередньо, або ж вплив тих самих факторів опосередковується цілою низкою проміжних ланок. З усієї багаточисельної кількості факторів, які зумовлюють прийняття нормотворчих рішень, передусім доцільно виділити для розгляду так звані «загальні» фактори, тобто такі, що впливають на створення всіх соціальних норм у суспільстві, у тому числі і на нормотворчість ОВС. Класифікація факторів за характером впливу дозволяє виділити, насамперед, фактори, що перебувають за межами правової системи. До них можна віднести економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, психологічні та інші фактори, як об'єктивні умови розвитку та зміни системи нормативно-правових актів. Вивчення процесів, що відбуваються, та їх тенденцій дозволяє своєчасно відчувати необхідність «правових змін». Багато з цих факторів набувають тоді значення правоутворюючих факторів, оскільки в них зароджується та виявляється об'єкт майбутнього правового регулювання.

Специфічними факторами, що впливають на відомчу нормотворчість, слід визнати об'єктивну необхідність регулювання суспільних відносин, які складаються в ОВС, мету їх діяльності, принципи їх структурної побудови і діяльності; специфіку примусу, який забезпечує дотримання чинних норм, вимоги, що стосуються форми, в якій встановлюються та виражаються внутрішньоорганізаційні норми.

Нормотворча діяльність МВС України у забезпеченні реалізації ціннісного підходу до громадянина та суспільства загалом може здійснюватись за допомогою нормативно-правових актів п'яти видів: 1) накази МВС України, що видаються на підставі й на виконання чинного законодавства. Вони спрямовані на забезпечення загальних умов і сприяють реалізації всіх чи певної групи конституційних прав і свобод громадян; 2) накази, що регламентують діяльність окремих органів (підрозділів) МВС щодо захисту прав і свобод громадян; 3) накази, що регламентують питання організації та здійснення спільних заходів МВС України з іншими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки; 4) накази МВС України, які регулюють діяльність міліції, що забезпечує конкретні конституційні права і свободи громадян; 5) акти контрольної спрямованості [3, с. 134]. Вищезазначені правові акти дозволяють дотримуватися лінії створення правової держави, чітко визначити місце відомчого регулювання

у забезпеченні реалізації працівниками ОВС конституційних прав і свобод громадян України, суттєво підвищити авторитет Конституції України та інших законодавчих актів. Будь-який напрям діяльності органів внутрішніх справ, якщо він буде здійснюватися в межах законності, заснованої на демократії, може претендувати на статус такого, що гарантує права та свободи громадян.

Ефективність забезпечення аксіологічного змісту в нормотворчій діяльності ОВС залежить від таких складових елементів: 1) наявності належної правової бази відповідного спрямування; 2) ефективного та повного її застосування; 3) розвитку системи взаємодії правоохоронних органів (у тому числі з населенням і громадськістю); 4) організаційно-управлінського забезпечення діяльності ОВС.

Саме тому варто виділити основні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади:

1. Визначення системи спеціальних вимог до нормотворчості органів виконавчої влади. Одним зі шляхів усунення суперечностей є чітке визначення вимог, які висуваються до нормативно-правових актів, і, зважаючи на їх важливість, оновлення та законодавче закріплення. Оскільки на практиці підзаконне нормотворення характеризується відсутністю досвіду створення нормативно-правових актів, використовується традиційна юридична техніка, яка не в повній мірі притаманна сучасним умовам, доцільно було б розробити відповідну нормотворчу техніку. Необхідно прискорити прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», а також необхідно розробити і затвердити постановою Кабінету Міністрів України «Загальні правила нормотворчої техніки органів виконавчої влади».

Також доцільно здійснити спеціальну підготовку юристів та інших посадових осіб органів виконавчої влади для правотворчої роботи. З метою створення механізму участі громадян у процесі нормотворення органів виконавчої влади необхідно прийняти закон, яким би встановлювався порядок співпраці працівників ОВС із громадськістю. Обов'язкове здійснення спеціальної правової експертизи на відповідність відомчих нормативних актів основоположній вимозі адміністративного нормотворення – законності та запровадження попередньої експертизи для встановлення їх відповідності нормам діючого законодавства. Необхідно зробити акцент на гармонізацію вітчизняного права із нормами розвинутих країн Європи при прийнятті нормативно-правових актів органами виконавчої влади.

2. Врегулювання процедури прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади. Адже одним із шляхів поліпшення якості відомчого нормотворення і зниження кількості незаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади є суворе дотримання схеми послідовного проходження нормотворчого процесу. Оскільки процедура підготовки і видання органами виконавчої влади нормативно-правових актів не закріплена на законодавчому рівні, доцільно



було б розробити пропозиції щодо наукового обґрунтування і визначення кількості стадій нормотворчого процесу.

3. Регламентация форм реагування на прийняття нормативно-правових актів, що не відповідають чинному законодавству. Правозастосування як засіб надання об'єктивної оцінки повноті та своєчасності нормативно-правових актів, виявлення недоліків та прогалин у діяльності певного органу виконавчої влади під час нормотворення. З позиції необхідності покращення підзаконної адміністративної нормотворчості та забезпечення належного рівня координації та узгодження роботи між окремими органами виконавчої влади здійснюється вивчення та вдосконалення природи адміністративно-правового захисту від незаконних посягань на права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб.

Варто розглянути пропозиції щодо законодавчого закріплення порядку врегулювання колізій між нормативно-правовими актами, яке призвело б до відповідного зменшення кількості їх оскаржень, а також можливість їх оскарження на вибір суб'єкта оскарження як у судовому, так і адміністративному порядку. Доцільно також звернути увагу й на відсутність достатнього нормативного врегулювання підстав і порядку скасування нормативно-правових актів органів виконавчої влади, необхідності впорядкування процедури скасування державної реєстрації нормативно-правових актів, що не відповідають чинному законодавству.

Оскільки юридична відповідальність в її традиційному розумінні застосовується до органів виконавчої влади і їх посадових осіб у межах тих обов'язків, які були на них покладені законодавчими або іншими нормативними актами, великого значення набуває розроблення та затвердження посадових інструкцій для державних службовців із чітким визначенням у них оптимального обсягу повноважень, необхідного для успішної реалізації покладених на них функціональних обов'язків, та персональної відповідальності за виконання посадових функцій.

З метою створення механізму участі громадян у процесі нормотворення органів виконавчої влади необхідно прийняти закон, яким би встановлювався порядок співпраці останніх із громадськістю. Доцільно також закріпити у законопроекті «Про нормативно-правові акти» строки візування та направлення зауважень і пропозицій розробнику, які визначаються в залежності від складності проекту і виду погодження. Щодо пропозицій вдосконалення відомчої нормотворчості, то варто погодитись із думкою професора Ю.Г. Арзамасова, є розробка кодифікованого акту, що регулює нормотворчу діяльність усіх державних органів виконавчої влади [3, с. 135]. Таким актом може бути Закон «Про нормотворчу діяльність державних органів виконавчої влади», в якому слід узагальнити і легалізувати всі види відомчих нормативно-правових актів.

Загалом, аналіз якісного стану законодавства в сфері відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ дозволяє констатувати:

- 1) частіше за все, нормотворчість в органах внутрішніх справ є неповною, із запізненням відображає ситуації й тенденції розвитку політичної, економічної і соціальної сфер;
- 2) характерними рисами вітчизняного законодавства, яким врегульовуються питання, що стосуються організації нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ, є відсутність єдиної науково обґрунтованої системи взаємопов'язаних між собою правових актів, колізійність, неповне і непослідовне законодавче регулювання зазначених питань;
- 3) існують значні прогалини правового регулювання компетенції, повноважень та предметів видання суб'єктів нормотворчості ОВС;
- 4) відзначається низька якість законодавства про нормотворчість ОВС і нормативно-правових актів органів внутрішніх справ.

Таким чином, на нашу думку, вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ у нормотворчій сфері має здійснюватися за такими напрямками: 1) посилення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності ОВС при вирішенні питань відомчого значення; 2) поступове зміщення акценту з ретроспективної на перспективну діяльність, вдосконалення планування відомчої нормотворчості; 3) врахування думки та позицій безпосередньо практичних працівників ОВС при виданні відомчого нормативно-правового акту; 4) дедалі ширше залучення членів територіальних громад до відомчого нормотворчого процесу, посилення їх громадської активності; 5) створення єдиної електронної бази власних актів в органах внутрішніх справ та забезпечення її доступності; 6) сприяння підвищенню кваліфікації правоохоронних кадрів (шляхом проведення навчання, встановлення відповідних вимог до осіб, в обов'язки яких входить підготовка проектів актів), а також підвищенню правової культури населення (у тому числі, й майбутніх фахівців, шляхом введення спеціальних курсів).

Висновки. Важливим аксіологічним аспектом вивчення нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ є проблема співвіднесення між цінностями, які декларовані, та які виступають реальною рушійною силою, оскільки будь-яка загальнозначима цінність стає дійсно значною тільки в індивідуальному контексті. Соціально-філософське розуміння сучасного нормотворення органів внутрішніх справ формується під впливом істотної трансформації міжкультурної комунікації, яка набуває значення парадигми розвитку трансформаційного суспільства. У контексті процесів модернізації сучасного суспільства, глибокої трансформації сучасної нормотворчості та складними міжетнічними відносинами набула великого значення проблема взаєморозуміння і взаємодії. Відомчі нормативні правові акти не тільки уточнюють механізм здійснення функцій органів внутрішніх справ, але й організаційно забезпечують реалізацію актів вищих органів державної влади. Систему законодавчих актів України, які спрямовані на регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, утворюють: 1) закони, що визначають статус суб'єктів

правоохоронної діяльності, зокрема ОВС, на яких покладено забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки; 2) кодифіковані законодавчі акти; 3) закони, що регулюють забезпечення прав і свобод людини у сфері боротьби ОВС з окремими видами злочинів та правопорушень; 4) закони, що регламентують діяльність ОВС щодо забезпечення прав і свобод певних категорій осіб; 5) закони, що регламентують громадський контроль за правоохоронною діяльністю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Право и наша жизнь / С.С. Алексеев. М.: Юрид. лит., 1978. – 256 с.
2. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – 280 с.

3. Безпалова О.І. Роль відомчої нормотворчості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету / Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 6–1. Том 1. – С. 133–137.

4. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.М. Горбунова. – К., 2005. – 204 с.

5. Дзюбенко О.Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості / О.Л. Дзюбенко // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 12–16.

6. Лазнюк Н.В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Вип. 28 (частина 3). – К., 2001. – С. 158–168.

7. Тугаринов В.П. Избранные философские труды. – Л.: издательство Ленинградского университета. – 1988. – 344 с.

8. Фальковський А.О. До визначення поняття аксіологічного дослідницького підходу в методології юриспруденції // Актуальні проблеми держави і права. – К., 2008. – Вип. 40. – С. 59–64.