

Слід вказати, що в проекті Цивільного кодексу України від 25.08.1996р. аналогічна норма містить суттєві новації. Вона розповсюджується рівною мірою як на громадян, так і на організації. При цьому інтереси потерпілої особи захищаються за допомогою встановлення обов'язку по відшкодуванню шкоди незалежно від вини посадових осіб. На державу, або органи місцевого самоврядування покладена субсидіарна відповідальність в разі недостатку коштів у осіб, які безпосередньо заподіяли шкоди. Вважаємо необхідним для забезпечення відшкодування шкоди грошовими коштами - створення спеціалізованих фондів при відповідних виконавчих органах місцевого самоврядування. Такі фонди мали б резерв коштів для забезпечення реального відшкодування майнових та немайнових збитків суб'єктів цивільного права, що постраждали від неправомірних дій працівників місцевої міліції.

*Список літератури:* 1. Фролов М.Ю. Міськрайоргані внутрішніх справ в умовах правової реформи: Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2001. 2. Ануфрієв М.І. Партнерство ОВС з населенням: стратегія, сучасний стан і досвід // Збірник наукових статей. – Донецьк. 2000. №2. 3. Загоруйко А.І., Кройтор В.А., Загоруйко О.А. Зобов'язання, що виникають унаслідок заподіяння шкоди. Х., 2000; Див. також: Зобов'язальне право: Теорія і практика. К., 1998. 4. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. Х., 1996. 5. Зобов'язальне право: Теорія і практика. К., 1998. 6. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. проф. О.М.Бандурки. Х., 2000. 7. Зобов'язальне право: Теорія і практика. К., 1998.

*Надійшла до редколегії 20.03.2001р.*

*Д.В.Слинько,  
ад'юнкт каф. теорії та історії держави і права  
Нац. ун-ту внутр. справ*

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Серед головних завдань правової демократичної держави пріоритетне значення мають: постійна турбота про зміцнення правопорядку та законності, захист суспільства та кожної особи від злочинних посягань, організація та координація на загальнодержавному рівні та в окремих регіонах боротьби зі злочинністю. Боротьба зі злочинністю, утвердження правопорядку розглядається як надзвичайно актуальне загальнодержавне завдання політичної ваги, найважливіша складова частина багатопланової діяльності органів державної влади, і в першу чергу – органів внутрішніх справ [1, с. 86].

Виконання будь-якого завдання чи функції, покладених на органи внутрішніх справ представляє собою певний процес, який поділяється на процесуальні стадії, процесуальні режими, процесуальні провадження, закінчується прийняттям відповідного юридичного рішення та суворо регламентується юридичними нормами. Процесуальна діяльність ОВС

повинна здійснюватись на правовій основі, в суворій відповідності до чинного законодавства.

Правові основи діяльності органів внутрішніх справ взагалі, та нормативно-правові підстави прийняття рішень зокрема, повинні мати своїм джерелом існуюче право. Однозначного визначення правових основ не існує. Відсутнє визначення і нормативно-правових підстав прийняття рішення. Поняття правових основ діяльності та нормативно-правових підстав прийняття рішення тісно пов'язані між собою. Нормативно-правові підстави прийняття рішення базуються на правовій основі діяльності ОВС, являються їх складовою частиною. Тому, розглядаючи правові основи діяльності органів внутрішніх справ, ми тим самим розглядаємо нормативно-правові підстави прийняття рішення в ОВС, пов'язаного з будь-яким видом юридичного процесу в ОВС: чи то з установчим процесом, чи то з правотворчим, чи то з контрольним, чи то з правозастосувальним процесом. Правова основа діяльності органів держави це сукупність вихідних правил, відображених в різних формах, що визначають основні начала їх функціонування. При дослідженні відносин, що складаються в політичній системі звичайно застосовувався термін "правові основи державного і суспільного життя". Це поняття було введене й почало досліджуватися після прийняття Конституції СРСР 1977 року. Розуміння їх джерел, об'єм та зміст дещо розрізняється. Деякі автори визначають правові основи державного життя як тотожні усій правовій надбудові (законодавство у "широкому" розумінні і практика його застосування, правова ідеологія та культура, законність і правопорядок) [2], інші, розглядають її як право [3], законність [4] або правопорядок [5]. Це, певним чином, пов'язано з нормативістським розумінням права, як системи норм.

Грачова Є.Ю., досліджуючи дане питання пише: "Правову основу державного та суспільного життя створює законодавство, що містить норми, які регулюють відносини, що склалися в політичній системі, а також стан їх упорядкованості і стабільності (правапорядок), які забезпечуються на основі принципу соціалістичної законності, що сприяє подальшому розвитку соціалістичної демократії і політичної системи розвинутого соціалізму" [6, с. 5]. Таким чином, в поняття "правова основа" включається законодавство, законність і правопорядок. При цьому відзначається, що законодавство становить собою правову основу на рівні керівних нормативних приписів, а результатом дотримання законності є правопорядок, що характеризує собою результат зміцнення правової основи державного і суспільного життя. В якості джерел їх розвитку названо взаємозв'язки та взаємовідносини між правопорядком і законодавством. Хоча останнє твердження і не слід піддавати сумніву, усе ж такі включати результат зміцнення правових основ це здається нам нелогічним. Автор виділяє також поняття "нормативно-правова основа", розглядаючи його як законодавство "у власному значенні" [6, с. 74], не відносячи до нього відомчі нормативні акти, що робить біднішим знання про повну систему нормативних основ.

Ліфшиц Р.З. відзначає, що під правовими основами державного і суспільного життя слід розуміти не лише рівень норм, але й рівень правосвідомості та реальних суспільних відносин, а ефективність їх (втілення норм і суспільні відносини) внутрішня якість права [7, с. 60].

Законність і правопорядок, мабуть, не слід виділяти як джерело правових основ. Кулажніков М.М., хоча й висловив аналогічну думку: "Законність і правопорядок – не первинні правові явища, а похідні від права, вони не існують і не можуть існувати без нього", однак робить висновок про те, що джерелом правової основи є "власне" право як система норм" [3]. Як законність, так і правопорядок знаходяться усередині системи дії права, вони можуть впливати на правосвідомість або зміну суспільних відносин, але не будуть безпосередніми джерелами правових основ.

На сукупність нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ, як на правову основу їх діяльності вказують всі дослідники, що розглядали цю тему, чи її окремі аспекти: І.Б.Кіричук, Б.А.Вікторов, Л.А.Григорян, С.С.Міронов, С.М.Антонов та інші. В працях по галузевим наукам як на правову основу вказується на закони та підзаконні акти. В цьому випадку нормативна і правова основи співпадають. Альтшуллер М.М. пише, що "правовий стан органів внутрішніх справ, форми та способи їх функціонування регламентуються нормативними актами, що утворюють правову основу діяльності цих органів". Він розділяє і саму нормативну основу діяльності на два рівні: перший – з боку вищестоящих органів влади (зовнішньої дії), другий – відомче регулювання (внутрішньої дії), відносячи перший до зовнішньонормативних основ діяльності [8, с. 39]. На цих засадах базується вся система законодавства взагалі, і, зокрема, діяльність органів внутрішніх справ.

Систему правових основ діяльності органів внутрішніх справ складають: Декларація про державний суверенітет України; Акт проголошення незалежності України; Конституція України; Закони України; Укази Президента України; Постанови Кабінету Міністрів України. Завдання, принципи, структура, права й обов'язки органів внутрішніх справ і окремих їх підрозділів визначені як в окремих законах України, так і в підзаконних актах органів влади. Разом з тим внутрішні питання, що відносяться до діяльності окремих служб і напрямків у роботі органів внутрішніх справ, регулюються окремими відомчими нормативними актами (наказами, інструкціями) за умови, що вони не суперечать Конституції та законам України.

Безпосередньо діяльність органів внутрішніх справ, прийняття рішень органами внутрішніх справ регулюють Закони України "Про міліцію", "Про війська внутрішньої та конвойної охорони", "Про надзвичайний стан", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів", "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю".

"Про пожежну безпеку", "Про дорожній рух", "Про правовий статус іноземців", ряд інших законів прийнятих у період 1990-1994 рр.

Важливе місце в правовій основі діяльності органів внутрішніх справ взагалі, і нормативно-правових підставах прийняття рішень в органах внутрішніх справ зокрема, займають Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс про адміністративні правопорушення України, Кримінальний кодекс України, які регламентують діяльність органів попереднього слідства та дізнання, вповноважених осіб ОВС щодо кваліфікації адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів, провадження справ про кримінальні злочини чи адміністративні правопорушення та прийняття відповідних рішень по цих справах у межах повноважень та компетенції.

Конституцією та спеціальними законами регулюються найбільш важливі, принципові з точки зору державних інтересів, відносин, що виникають у сфері діяльності органів внутрішніх справ. Ними визначаються їх функції, завдання, напрямки, форми і методи діяльності, форми взаємодії з іншими державними органами. Сфера законодавчого регулювання постійно змінюється. Це залежить від розвитку суспільних відносин: виявляються нові, неврегульовані нормативно, не потребують регламентації раніше врегульовані, або виникає необхідність в нових правилах. Слід зазначити, що якщо нормативно-правовий акт було направлено на врегулювання яких-небудь суспільних відносин, але на практиці він не спрацював, ефект від прийняття відсутній і сфера суспільних відносин так і залишилася неврегульованою, не дивлячись на існування такого закону. С.С.Алексєєв пише про це: "Регулювати (в соціальному житті) – означає визначати поведінку людей та їх колективів, давати їй напрямок функціонування та розвитку, вводити її в певні рамки, цілеспрямовано її впорядковувати" [9, с. 30]. Закон завжди повинен прийматися з урахуванням повного і точного вивчення суспільних відносин, які він повинен регулювати, але в той же час він створює умови для становлення та розвитку таких відносин. При цьому закон повинен враховувати і перспективні умови функціонування органів внутрішніх справ. Доцільно було б поєднувати в законі матеріальні норми і процедурний механізм їх реалізації. Закони, що діють у сфері діяльності органів внутрішніх справ хоча й не присвячені прямо розкриттю змісту правового статусу особи, повинні відображати міру свободи суб'єктів суспільних відносин і бути засобом її охорони.

Коли в значній мірі змінюються суспільні відносини, виникає необхідність в зміні законодавства. Але це має свої негативні моменти. Зосередження уваги лише на скорішому виданні нормативних актів, відповідних суспільним відносинам рано чи пізно може привести до того, що їх виконання скажеться неможливим в силу відсутності механізму такої реалізації. Нормативний акт повинен не тільки відповідати суспільним вимогам, але й бути реально виконуваним, при його розробці та прийнятті повинно бути враховано не бажані, а реальні наслідки дії.

Сфера регулювання діяльності органів внутрішніх справ також не являється незмінною. Деякі питання суспільного життя втрачають необхідність в ре-

гуляції, деякі - стає можливим регулювати не на рівні закону, а на рівні відомчого акту, інші, навпроти, потребують відображення в нормах закону. Наприклад, зараз не визнається необхідним примусове лікування алкоголізму і наркоманії – і внаслідок, втрачають свою дію нормативні акти Міністерства внутрішніх справ з цих питань. Закріплені на законодавчому рівні в Законі України "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ" норми, що раніше регулювалися відомчими актами.

Закон є похідним від Конституції держави і повага до закону "базується на свідомому, раціонально аргументованому судженні про те, що закон є необхідним, корисним, цінним для всього суспільства, для кожної людини, і що у випадку, коли з законом не співпадають будь-чий інтереси, чинити потрібно все ж по закону" [10, с. 79]. Закон не приймається свавільно. Як ми вже відзначали, він повинен відповідати закономірностям суспільного розвитку, бо якщо сам закон не стимулює суспільний розвиток, не враховує права людини, то і принцип законності губить свій сенс.

Закон повинен також бути відносно стабільним, тому що його постійні зміни тягнуть за собою неефективність в застосуванні його норм.

На підставі закону приймаються укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, видаються накази Міністра внутрішніх справ, розробляються статuti та інструкції. Постанови Кабінету Міністрів України приймаються як нормативно-правові акти виконавчої влади в межах повноважень, наданих уряду з питань виконання законів, Постанов Верховної Ради України чи Указів Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України також можуть бути загальними та індивідуальними [1, с. 92].

Відомчі нормативні акти Міністерства внутрішніх справ видаються: 1) у відповідності з положенням про МВС; 2) мають підзаконний характер; 3) конкретизують нормативні приписи чи встановлюють порядок застосування діючого законодавства; 4) підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції, якщо торкаються питань щодо прав громадян або мають міжвідомчий характер і обов'язковому опублікуванню. По сфері дії вони можуть бути зовнішніми та внутрішніми. Внутрішні нормативні акти розповсюджують свою дію на саму систему органів внутрішніх справ і приймаються з питань організаційного, управлінського характеру, а зовнішні реалізують функціональні повноваження Міністерства внутрішніх справ і встановлюють певні правила для всіх громадян, іноземців та осіб без громадянства, що знаходяться на території держави. Міністерству внутрішніх справ делеговано право видавати такі акти з питань пожежної безпеки та безпеки дорожнього руху. Зовнішні відомчі акти МВС розповсюджуються також і на співробітників самих органів внутрішніх справ, як на всіх громадян.

Відомчі нормативні акти складають по кількості найбільшу частину всієї системи нормативних актів. Висловлювані пропозиції про заборону видання міністерствами та відомствами нормативних актів навряд чи

можливо втілити в життя. По-перше, не всі суспільні відносини потребують законодавчого регулювання; по-друге, деякі закони потребують конкретизації їх положень, визначення порядку застосування; по-третє, відомчі акти являються за своєю природою правозастосовчими. Колізії між положеннями законів та підзаконних актів залежать не тільки від того, що останні невірно інтерпретують закон, але й від зміни співвідношення органів, які їх приймають. Політична боротьба та протиборство ідеологічних сил також впливають на їх нестійкий баланс, примушуючи державні органи посилювати роль то законів, то Указів і Постанов. то перетворювати в свої програмно-політичні гасла вимогу верховенства закону [11, с. 6].

Заслугує уваги думка деяких вчених стосовно того, що нормотворча діяльність органів внутрішніх справ повинна по мірі становлення правової держави, поступово обмежуватися і скорочуватися, і чим менше місце в діяльності органів внутрішніх справ буде займати зовнішня нормотворча діяльність, тим краще, бо посилюється гарантія захисту від можливого свавілля відомчих амбіцій [12, с. 150].

У статутах та інструкціях (правилах), затверджених відповідними державними органами, містяться основні положення, які регламентують певні види діяльності, здійснюваної органами внутрішніх справ чи їх окремими підрозділами (наприклад, Статут патрульно-постової служби міліції, Правила дорожнього руху тощо) або окремими посадовими особами.

Наказ Міністра внутрішніх справ – акт управлінської діяльності, який може бути нормативним, тобто регулювати суспільні відносини в процесі виконання Законів, Указів Президента, Постанов Кабінету Міністрів і індивідуальним (актом застосування норм права). Посадові особи органів внутрішніх справ у процесі безпосереднього виконання своїх функцій видають акти застосування норм права з конкретних питань діяльності органів внутрішніх справ [1, с. 92].

Отже, нормативно-правові підстави прийняття рішень в органах внутрішніх справ – це сукупність вихідних правил, положень, відображених у законах України і підзаконних актах, що регламентують діяльність ОВС, згідно з якими розглядається і вирішується юридична справа, вирішення якої віднесене чинним законодавством до компетенції органів внутрішніх справ. Нормативно-правові підстави прийняття рішень є складовою частиною, важливим елементом правових основ діяльності органів внутрішніх справ. Систему правових основ діяльності органів внутрішніх справ складають: Декларація про державний суверенітет; Акт проголошення Незалежності України; Закони України; Укази Президента України; Постанови Кабінету Міністрів; відомчі нормативні акти Міністерства внутрішніх справ.

*Список літератури:* 1. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України. Х., 1999. 2. Основы теории государства и права. Учебник /Под ред. А.С.Пигольки. М., 1982. 3. Кулажтыков М.Н. О понятии правовой основы государственной и общественной жизни. В сб: Правопорядок и правовой статус личности в развитии социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года

Проблемы теории государства и права, государственного и административного права. М., 1978. 4. Гулиев В.Е., Щиглик А.Н. XXV съезд КПСС о развитии политической системы советского общества и совершенствовании социалистического правопорядка /Социалистическая законность. 1976. № 7. 5. Борисов В.В. О правовой основе развитого социалистического общества. В кн.: Актуальные вопросы советской юридической науки, Саратов. 1978. 6. Грачева Е.Ю. Правовая основа государственной и общественной жизни (теоретические аспекты), М., 1984. 7. Лившиц Р.З. Выступление на "Круглом столе" "О понимании советского права" /Советское государство и право, 1979. № 8. 8. Альтшуллер М.Н. Нормативная основа деятельности ОВД. Лекция /МВД СССР, Горьковская школа, Горький, 1983. 9. Алексеев С.С. Теория права. М., 1993. 10. Кожевников В.В. Профессиональная правовая культура как условие эффективного правоприменения в органах внутренних дел. М., 1992. 11. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок /Государство и право. 1994. № 1. 12. Теория права и государства. Учебник /Под ред. проф. Лазарева. М., 1996.

*Надійшла до редколегії 13.03.2001р.*

*А.М. Радисюк,  
ад'юнкт каф. управління в ОВС  
Нац. ун-ту внутр. справ*

## ЕТАПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В УМОВАХ РАДІАЦІЙНОЇ НЕБЕЗПЕКИ

Вивчення й аналіз стану готовності органів внутрішніх справ (далі – ОВС), їхніх окремих служб і вжитих заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС підтверджують необхідність дослідження проблем адміністративної діяльності ОВС, тому що ОВС виявилися невідповідними до дій в умовах радіаційної небезпеки. Цілеспрямовано сформовані уміння і навички діяльності працівників ОВС у період ліквідації наслідків аварій дадуть можливість чітко, оперативно й злагоджено виконати професійні завдання в особливих умовах [1, с.107-111; 2].

На думку деяких науковців, умови радіаційної небезпеки – це визначений в часі стан забруднення навколишнього середовища без запаху, кольору й інших ознак, що виник в результаті дії радіоактивної речовини у зв'язку з порушенням нормативів використання атомної енергії, як наслідок безтурботності, недбалості або наміру, і який призвів до необхідності високоефективного захисту біосфери (навколишнього середовища) від пагубного впливу радіації, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки [3, 4].

У даному визначенні підкреслюються як кількісний (прояв усіх властивостей), так і якісний (наявність здатності заподіювати шкоду суспільним відносинам) аспекти.

Відповідно до концепції загальної теорії діяльності та положень відносно сутності і змісту адміністративної діяльності, у цю структуру діяльності входить спонукально-мотиваційна частина, фаза орієнтування і планування, програмування, що реалізується в складній взаємодії по-