

М. Ф. КРИШТАНОВИЧ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОВС У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Досліджено роль державного регулювання нормативно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки України. Розглянуто практику розробки сучасного спеціального законодавства та шляхи підвищення ефективності нормативно-правових засад діяльності ОВС у цій сфері.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, нормативно-правове регулювання, спеціальне законодавство, ОВС, Україна.

This paper investigates the role of public regulation by normative legal bases of operation of internal affairs bodies in the field of ensuring national security of Ukraine. The practice of developing modern specific legislation and ways of improving efficiency of normative legal bases in operation of internal affairs bodies in this field are examined.

Key words: national security, public administration, normative legal regulation, specific legislation, internal affairs bodies, Ukraine

ОВС України є основною ланкою забезпечення внутрішньої безпеки держави і, насамперед, захисту прав і свобод людини. Тому, розглядаючи проблеми державного управління діяльністю ОВС щодо забезпечення національної безпеки як матеріалізацію стратегії управління даною сферою, дослідження ролі нормативно-правових засад діяльності цих органів у даному процесі є надзвичайно важливим.

Важливі питання розробки нормативно-правових засад діяльності ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, М. Білоконь, В. Галунько, К. Гусєва, О. Єщук, А. Комзюк, М. Левицька, В. Ліпкан, О. Негодченко, Г. Новицький, М. Пендюра, І. Петрова, В. Петков, В. Плішкін, Г. Пономаренко, Д. Цвігун та ін. Зазначені автори зробили ґрунтовний внесок у наукову розробку досліджуваної теми, однак у сучасних умовах України відбулись суттєві зміни в її правовому полі: з'явилися нові закони України, укази Президента України, накази МВС і низка нормативно-правових актів ОВС. Тому розгляд сучасного стану нормативно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ в контексті національної безпеки зумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження ролі державного регулювання нормативно-правових засад діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення національної безпеки України. Розгляд практики розробки сучасного спеціального законодавства та шляхів підвищення ефективності нормативно-правових засад діяльності ОВС у цій сфері.

Особливе місце в системі нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів (зокрема ОВС) у сфері забезпечення національної безпеки займають закони. До них слід віднести, по-перше, закони, що визначають статус ОВС, на які покладено забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки; по-друге, кодифіковані законодавчі акти; по-третє, закони, що регулюють забезпечення прав і свобод людини у сфері боротьби ОВС з окремими видами злочинів та правопорушень; по-четверте, закони, що регламентують діяльність ОВС щодо забезпечення прав і свобод певних категорій осіб; по-п'яте, закони, що регламентують громадський контроль за правоохоронною діяльністю.

Найважливішу роль у системі вітчизняного законодавства щодо забезпечення національної безпеки відіграє Основний Закон – Конституція України [5]. Її перший, третій і тринадцятий розділи містять норми, які складають конституційно-правовий інститут основ конституційного ладу України. Саме ці норми є найвищою правовою основою діяльності правоохоронних органів, і, зокрема, ОВС щодо забезпечення національної безпеки держави.

У процесі державного регулювання діяльності ОВС у цій сфері задіяна не лише Конституція, але й інші закони України. Вони є основою нормативно-правового регулювання діяльності ОВС із забезпечення національної безпеки держави, закріплюють загальні засади формування, виконання та проведення правоохоронної діяльності в країні. Так, сутність забезпечення внутрішньої безпеки держави органами внутрішніх справ характеризує такий нормативно-правовий акт, як Закон України “Про міліцію” [8], який визначає врегульований правовими нормами стан необхідної захищеності інтересів держави, суспільства і особи від чинників і умов, що створюються правопорушеннями, шкідливими соціальними явищами дійсності.

Слід зазначити, що закони, як й інші нормативно-правові акти, приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Підкреслюючи значення закону в системі державного нормативно-правового регулювання діяльності ОВС, необхідно мати на увазі, що термін “закон” у цьому випадку вживається як узагальнююче поняття. Під ним розуміють усі нормативні акти, які мають силу закону, або, інакше кажучи, законодавчі акти. До них належать, крім власне законів, кодекси, статути, положення та інші акти, які ухвалюються Верховною Радою України.

У Законі України “Про основи національної безпеки України” 2003 р. [9] закріплені правові основи національної безпеки та принципи її забезпечення, визначено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Обґрунтовані головні функції і завдання правоохоронних органів щодо забезпечення національної безпеки.

Окрему ланку в системі державного нормативно-правового регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки становлять підзаконні нормативно-правові акти, які повинні конкретизувати норми законів, тобто організаційно забезпечувати їх дію. Вони регулюють найбільш важливі сторони діяльності органів внутрішніх справ (визначення їх правового статусу, форм та методів діяльності, взаємодії між собою тощо), а тому суворе їх дотримання становить основу законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Ці акти повинні своєчасно реагувати на ситуацію, що складається в боротьбі зі злочинністю, порушеннями правопорядку.

До підзаконних актів у цій сфері діяльності ОВС необхідно насамперед віднести нормативно-правові акти, прийняті центральними органами виконавчої влади:

– укази та розпорядження Президента України, які можуть бути нормативними, тобто мати загальний характер і містити обов’язкові для всіх загальні правила забезпечення внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина. Це Укази Президента України: від 16 червня 1999 р. “Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку”; від 18 лютого 2002 р. “Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян”; від 19 липня 2005 р “Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності” ;

– постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які також можуть бути нормативними та індивідуальними і стосуватися внутрішньо-організаційної діяльності суб’єктів управління внутрішніми справами, наприклад, “Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні” від 27 лютого 1991 р.; “Положення про дозвільну систему” від 12 жовтня 1992 р.; “Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії” від 7 вересня 1993 р.; “Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України” від 29 липня 1991 р. тощо;

– правові акти міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які можуть бути нормативними (наприклад, рішення міської ради про встановлення правил

благоустрою території міста, паркування транспортних засобів, дотримання тиші в громадських місцях, торгівлі на ринках) та індивідуальними (як правило, стосуються надання приміщень, матеріально-технічних засобів суб'єктам правоохоронної діяльності тощо).

До загальних ознак підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання державного управління внутрішніми справами у сфері забезпечення внутрішньої безпеки, варто віднести те, що вони: видаються відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих положень та їх трактування або встановлення первинних норм; не повинні суперечити законодавчим актам; в них, як правило, вказується конкретний адресат, який має дотримуватися вміщеного в акті припису.

Окремо необхідно виділити групу правових актів, серед яких особливе місце належить нормативно-правовим (відомчим) актам МВС України. Цей вид нормативно-правових актів визначено як виданий з дотриманням установленого 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 установлюються, змінюються або скасовуються правові норми, що стосуються широкого кола осіб або окремих напрямків діяльності й розраховані на багаторазове застосування у сфері внутрішніх справ [4, с. 367].

Ця нормотворча діяльність МВС здійснюється за допомогою нормативно-правових актів п'яти видів.

До першої групи належать накази МВС України, що видаються на підставі й на виконання чинного законодавства. Вони спрямовані на забезпечення загальних умов забезпечення правопорядку в країні. Сюди можна віднести, наприклад, наказ МВС України № 513 від 11 серпня 1995 р. "Про заходи щодо вдосконалення охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях"; наказ МВС України від 4 листопада 2003 р. "Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі".

Другу групу утворюють накази, що регламентують діяльність окремих органів (підрозділів) МВС щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян. Це, зокрема, затверджені наказами МВС України "Статут патрульно-постової служби міліції" від 28 липня 1994 р.; "Інструкція з організації роботи дільничного інспектора міліції" від 14 жовтня 1999 р.; "Інструкція з діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України" від 13 листопада 2006 р. Організація роботи підрозділів Державної служби охорони щодо здійснення заходів майнової та особистої безпеки громадян з використанням технічних засобів охорони також регламентується відповідною інструкцією, затвердженою наказом МВС України від 25 листопада 2003 р. [3]. Вона, зокрема, визначає: порядок прийняття квартир громадян та інших приміщень з особистим майном громадян під охорону (спостереження); засади організації охорони

квартир та інших приміщень з особистим майном громадян за допомогою технічних засобів охорони; систему вимог до технічної оснащеності охоронними засобами квартир та інших приміщень з особистим майном громадян тощо.

Третю групу утворюють накази, що регламентують питання організації та здійснення спільних заходів МВС України з іншими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни, прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Це, наприклад, Інструкція “Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю”, затверджена наказами МВС, СБУ тощо від 10 липня 1994 р.; наказ МВС України та Міністерства юстиції України від 25 червня 2002 р. “Про затвердження інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)”.

До четвертої групи відносяться накази МВС України, які регулюють діяльність міліції, що забезпечує конкретні конституційні права і свободи громадян. Прикладом такого нормативно-правового акту є наказ МВС України від 15 травня 2007 р. “Про додаткові заходи щодо дотримання працівниками органів внутрішніх справ принципів законності, забезпечення прав і свобод громадян”. За допомогою наказу “Про затвердження Положення про приймальню Міністерства внутрішніх справ України та Порядку особистого прийому громадян у приймальні МВС України” від 24 травня 2005 р. конкретизується діяльність органів внутрішніх справ із забезпечення реалізації права громадян України на звернення, передбачене ст. 40 Конституції України.

До п'ятої групи належать акти контрольної спрямованості (регулюють питання контролю за діяльністю ОВС у сфері забезпечення правопорядку, захисту прав та свобод громадян). Наприклад, наказом МВС України від 31 серпня 2006 р. було започатковано роботу постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ. З метою посилення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ Наказом МВС України від 19 жовтня 2012 р. були визначені зміни до “Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів органів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань”.

У процесі державного регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки помітну роль відіграють адміністративні акти підрозділів місцевої міліції. Вони приймаються у процесі здійснення нею виконавчорозпорядчої діяльності на основі і з метою виконання закону [1]. Ці односторонні владні розпорядження спрямовані на встановлення, зміну, припинення конкретних правовідносин або що містять обов'язкові для підпорядкованих органів, співробітників міліції правила (норми) із метою

організації і практичного здійснення охорони громадського порядку. У них знаходиться своє вираження і закріплення значна частина організаційної роботи ОВС, яка передбачає оперативне й самостійне вирішення численних питань, які виникають у процесі повсякденної охорони громадського порядку.

До складу правових основ державного регулювання діяльності органів внутрішніх справ належать також міжнародно-правові документи [10]. Як передбачає Конституція України, чинні міжнародні документи, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9). Слід зазначити, що всі міжнародні акти є вкрай необхідні для того, щоб діяльність ОВС України відповідала міжнародним стандартам діяльності правоохоронних органів у реалізації ними завдань забезпечення національної безпеки, захисту інтересів суспільства, прав і свобод громадян [11].

Таким чином, за часи незалежності України органами державної влади в напрямі реалізації нормативно-правових засад діяльності ОВС щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави і суспільства зроблено чимало зусиль, однак здійснювані заходи не привели до формування оптимальної системи правового регулювання їх діяльності у цій сфері.

Це пояснюється тим, що нормативно-правове регулювання діяльності ОВС щодо забезпечення національної безпеки України поки що перебуває на етапі формування та становлення, для нього характерна значна кількість прогалин та колізій [2]. Специфічні труднощі нормативно-правового забезпечення діяльності ОВС у цій сфері пов'язані, по-перше, з тим, що прийняття великої кількості правових актів спричинилися до такої ситуації, коли не завжди належним чином забезпечується необхідний рівень, взаємоузгодженість, висока ефективність регулювання суспільних процесів, встановлення сталого правопорядку та законності. Таке становище, на думку О. Копиленка, багато в чому зумовлювалось відсутністю розроблених на відповідному рівні науково-правових засад законотворчого процесу в Україні [6].

По-друге, сьогодні внутрішня безпека держави як одна з основних соціальних категорій не отримала ґрунтового правового регулювання. Основна причина такого становища полягає в тому, що дотепер необхідність розробки правових засад регулювання діяльності ОВС у цій сфері не була настільки очевидною, як на сучасному етапі державотворення. Розробка цих засад є необхідною умовою реалізації ОВС завдань внутрішньої безпеки, захисту прав людини, проголошених у документах міжнародного права та нормах національного законодавства. Без надійної захищеності самої людини, її сьогодишнього та завтрашнього існування і забезпечення сталого розвитку суспільства неможливо говорити про ефективну діяльність ОВС у контексті національної безпеки.

По-третє, як справедливо наголошують Н. Нижник і В. Алексєєв, хоча українське законодавство поступово адаптується до міжнародних стандартів, однак необхідно констатувати, що наразі майже відсутній зворотній зв'язок

між законодавцем, суб'єктами та об'єктами його застосування, що не дозволяє ефективно використовувати чинне законодавство [7].

Тому назріла необхідність вжиття цілого комплексу заходів, спрямованих як на формування системи нормативно-правових актів, об'єднаних цілями і завданнями щодо ефективного забезпечення національної безпеки, так і відповідної системи забезпечення національної безпеки з чітким визначенням нормативно-правового статусу органів внутрішніх справ. Першим кроком виходу із даної ситуації, на нашу думку, має стати розробка докладного класифікатора нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ОВС у сфері національної безпеки.

Серед актуальних завдань, що постають перед ОВС України в процесі забезпечення національної безпеки, є потреба визначити напрями пошуку нових підходів до організації та здійснення правоохоронної діяльності у цій сфері. Для цього потрібно провести оцінку діючих законів, положень, інструкцій, наказів, які регламентують діяльність органів внутрішніх справ, на відповідність до сучасних вимог забезпечення національної безпеки, і, насамперед, захисту суспільства і громадян та їх прав, розвитку ОВС як основного інституту в правоохоронній діяльності.

На нашу думку, сьогодні склалися об'єктивні передумови розробки нового документа, опертого на міжнародні принципи, який має регламентувати діяльність ОВС у сфері національної безпеки. Це має бути Закон "Про органи внутрішніх справ України", який повинен носити комплексний характер і бути основним системоутворюючим фактором, чітко визначати правові засади діяльності органів внутрішніх справ у забезпеченні внутрішньої безпеки держави, суспільства і громадянина.

Доцільним є також прийняття Закону України "Про поліцію", який повинен заповнити прогалини у правовому регулюванні діяльності ОВС, зменшити кількість підзаконних актів, надати логічну послідовність і цілеспрямованість їх розвитку.

Важливим кроком має стати також розробка Кодексу прав і свобод людини, в якому необхідно визначити принципи діяльності державних органів, ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини, узагальнений перелік прав і свобод людини, конституційні гарантії, процедуру забезпечення та порядок їх відновлення.

Для побудови ефективної системи координації органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами системи забезпечення національної безпеки доцільно розробити єдиний закон, який би визначав загальні положення взаємодії державних органів виконавчої влади у цій сфері.

Слід сподіватись, що виявлені й досліджені проблемні питання зможуть посприяти вдосконаленню нормотворчої діяльності Верховної Ради, МВС і будуть використані при розробці нових і вдосконаленні чинних нормативно-правових актів для регулювання діяльності ОВС у сфері національної безпеки України.

Література:

1. *Галуцько В. В.* Проблеми законодавчого врегулювання охоронної діяльності в Україні / В. В. Галуцько, О. М. Єщук // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 4-5 червня 2010 р.). – Івано-Франківськ : ПЮІ ЛьвДУВС, 2010. – С. 295–301.
2. *Гусева К.* Удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності міліції щодо запобігання злочинам / К. Гусева // Науковий вісн. НУВС України. – 2005. – № 6. – С. 22–30.
3. Інструкція із здійснення підрозділами державної служби охорони заходів майнової та особистої безпеки громадян з використанням технічних засобів охорони : наказ МВС України від 25.11.2003 р. № 1429 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30. – Ст. 2054.
4. *Ковальська В. В.* Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія / В. В. Ковальська. – Х. : Золота миля, 2008. – 504 с.
5. Конституція України. – К. : Право, 2011. – 56 с.
6. *Копиленко О.* Законотворчий процес в Україні. До проблеми науково-правових засад / О. Копиленко // Інститут законодавства Верховної Ради України : зб. наук. пр. – К. : Реферат, 2005. – С. 5–6.
7. *Нижник Н. Р.* Система національного законодавства протребує професійного аналізу / Н. Р. Нижник, В. М. Алексєєв // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 6–12.
8. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
9. Про основи національної безпеки України : Закон України // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
10. *Римаренко Ю. І.* Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку: [документально-джерелознавчий довідник] / Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, І. Г. Кириченко. – К. : Центр з прав людини. НАВСУ ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького, 2002. – 128 с.
11. *Рудой К. М.* Впровадження в практичну діяльність ОВС міжнародних правових актів / К. М. Рудой // Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 14-15 жовтня 2006 р. – О., 2004. – Ч. 1. – С. 103–105.

Надійшла до редколегії 04.11.2013 р.
