



РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ МВД УКРАИНЫ ДЛЯ ПРАВОВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Елена САЛМАНОВА,

кандидат юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного права и процесса
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article is focused on studying the role and significance of legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for law-making activities of the National Police. Special attention of the article is paid to the legal nature of legal acts of the Ministry of Internal Affairs, on law-making activities of the Ministry while coordinating law enforcement activity of the police, on the interrelation of the results of such activities with the strategy and the nature of the law-making activities of the police. The author grounds the position on the need to study the impact of legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on the law-making activities of the police regarding the tremendous influence of the activities of these law enforcement agencies on the level of safety and quality of its provision in the state and most importantly – the state of human security in the state.

Key words: coordination, legal act, law-making activities, rule-making.

Аннотация

Статья посвящена исследованию роли и значения нормативных актов МВД Украины для правотворческой деятельности Национальной полиции. Особое внимание в статье обращается на правовую сущность нормативно-правовых актов МВД, на нормотворческую деятельность министерства в ходе координации правоохранительной деятельности полиции, связь результатов такой деятельности со стратегией и характером правотворческой деятельности полиции. Автор обосновывает позицию о необходимости изучения вопроса влияния нормативно-правовых актов МВД Украины на правотворческую деятельность полиции в связи с колоссальным влиянием деятельности указанных правоохранительных органов на уровень безопасности и качество ее обеспечения в государстве, и главное – состояние защищенности человека в государстве.

Ключевые слова: координация, нормативно-правовой акт, правотворческая деятельность, нормотворчество.

Постановка проблемы. Выбранная тема является актуальной с учетом следующего: во-первых, в процессе фактического становления Украины как правового демократического государства особое значение заслуживает вопрос функционирования правоохранительной системы власти, что является специфическим вопросом для нашего государства и общества на протяжении длительного периода истории, в котором полиция (милиция) достаточно часто формально противостояла негативным явлениям в обществе, отстаивая интересы и защищая требования политиков и игнорируя интересы и потребности человека, общества и населения. Именно поэтому современный этап реформирования правоохранительной системы требует детального анализа, который учитывал бы и необходимость изучения вопроса влияния нормативно-правовых актов МВД на правотворческую деятельность полиции, поскольку акты и МВД, и НПУ прямо влияют на состояние защищенности человека и государства. Во-вторых, с момента восстановления независимости Украины в нашем государстве было принято огромное количество нормативно-правовых актов,

общее количество которых исчисляется в тысячах. При этом их принятие нередко происходило стихийно, осуществлялось без четко определенной концепции развития национальной правовой системы, обоснованной методологии нормотворчества, что негативно отразилось и отражается еще сегодня на процессе реформирования административного законодательства, становлении законодательства о полиции и деятельности Национальной полиции в нашем государстве. Решить эту сложную проблему, главным образом в части оптимизации законодательного урегулирования деятельности Национальной полиции, призвано МВД Украины за счет его нормотворческих полномочий. Поэтому влияние нормативно-правовых актов на деятельность полиции трудно недооценить, однако этот вопрос, так же как и вопрос значения данных актов для правотворческой деятельности полиции, еще не изучался отечественными учеными-административистами.

Целью статьи является исследование роли и значения нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности Национальной полиции Украины.

Актуальность темы. Достижению поставленной цели в процессе научного исследования будет способствовать обращение к смежным отраслям права, анализ точек зрения ученых, занимавшихся данной проблематикой (С.М. Алферов, Н.И. Ануфриев, А.М. Бандурка, Е.А. Гетман, В.В. Гладкий, С.М. Гусаров, Д.В. Журавлев, А.Н. Клюев, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Н.В. Лазнюк, К.Б. Левченко, А.М. Муzychuk, Т.А. Проценко, А.А. Стародубцев, А.А. Шевчук и др.), изучение положений нормативно-правовых актов.

Изложение основного материала. Нормотворческая деятельность в МВД Украины является направлением деятельности структурных подразделений аппарата МВД, которая осуществляется по установленной законодательством процедуре с целью подготовки и принятия нормативно-правовых актов, направленных на регулирование служебной деятельности органов и подразделений, входящих в структуру МВД. При этом правовую основу нормотворческой деятельности данного министерства составляют Конституция Украины, другие законы Украины, акты Президента Украины, Кабинета Министров Украины, нормативно-пра-



вовые акты Минюста Украины, МВД Украины, Инструкция по организации нормотворческой деятельности в Министерстве внутренних дел Украины (далее – Инструкция нормотворчества МВД) [1] и Инструкция по оформлению документов в системе МВД (далее – Инструкция по оформлению документов) [2].

Создание нормативно-правовых актов МВД Украины является сложным многоэтапным процессом, который требует значительного внимания и кропотливой работы всех участников нормотворческого процесса на всех соответствующих стадиях. Именно поэтому положениями Инструкции нормотворчества МВД предусматривается персональная ответственность руководителей структурных подразделений МВД Украины за организацию и надлежащее осуществление такой деятельности; за своевременную и качественную подготовку проектов нормативно-правовых актов МВД, их представление на государственную регистрацию в Министерство юстиции. В свою очередь, первый заместитель и заместители Министра внутренних дел в соответствии с распределением их функциональных обязанностей несут персональную ответственность за состояние и эффективность правового регулирования направлений деятельности структурных подразделений. Вместе с тем в структурных подразделениях МВД проводится систематизированный учет ведомственных нормативных актов, регулирующих направления деятельности подразделения, их пересмотр и приведение в соответствие с единым электронным реестром нормативно-правовых актов МВД. Реестр ведет Управление юридического обеспечения МВД Украины (далее – УЮО МВД), обобщается практика применения и исполнения нормативно-правовых актов и, соответственно, осуществляется усовершенствование с целью повышения эффективности правового регулирования направлений деятельности органов и подразделений системы МВД. По этому вопросу приказом руководителя создаются соответствующие постоянно действующие комиссии. Координацию нормотворческой деятельности в аппарате МВД Украины и соответствующий контроль осуществляет УЮО МВД.

Следует заметить, что результатом такого сложного процесса нормотворческой деятельности МВД Украины выступают, в частности, нормативно-правовые акты, являющиеся: официальными письменными документами, которые принимаются министерством как субъектом нормотворчества, согласно определенной законодательством процедуре и установленной форме; актами, направленными на регулирование соответствующих общественных отношений; актами, содержащими нормы права, имеющие неперсонифицированный характер и рассчитанные на неоднократное применение. Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что нормативно-правовые акты МВД Украины характеризуются управленческой природой, поскольку, как отмечает Н.В. Лазнюк, такие акты, с одной стороны, являются результатом управленческих решений, а с другой – выступают в качестве одного из инструментов в руках управляющей подсистемы и являются важной составляющей юридического механизма претворения в жизнь государственной политики в соответствующей отрасли [3, с. 161].

Таким образом, в соответствии с п. 2.1 Инструкции нормотворчества МВД в системе МВД Украины могут выдаваться такие нормативно-правовые акты, как: 1) приказ, который выдается по наиболее важным вопросам функционирования МВД, его структурных подразделений, НПУ и направлен на обеспечение выполнения их основных задач и функций, правовое регулирование различных направлений оперативно-служебной деятельности, прохождения службы в МВД; 2) положение, которое является нормативно-правовым актом, определяющим статус, задачи, функции, права и обязанности, порядок нормативного регулирования конкретных видов деятельности, которые осуществляются структурными подразделениями МВД; 3) уставы – нормативно-правовые акты, которые являются сводом положений (правил), определяющих основы оперативно-служебной деятельности, права и обязанности работников, общий порядок прохождения службы в структурных подразделениях МВД; 4) инструкции – нормативно-правовые акты, которыми устанавливается порядок применения

актов законодательства, и содержащие нормы, устанавливающие: кем, в каком порядке, какими способами, методами и с помощью каких средств должен осуществляться тот или иной вид деятельности; 5) правила – нормативно-правовые акты, которыми устанавливается порядок осуществления отдельного вида деятельности, а также определяются нормы права общего характера с целью регулирования поведения субъектов правоотношений в сфере деятельности структурных подразделений МВД; 6) наставления – нормативно-правовые акты, в которых излагаются нормы, регламентирующие порядок действий конкретных структурных подразделений МВД в определенной ситуации, направленных на реализацию и выполнение соответствующих задач и функций; 7) иные нормативно-правовые акты (в случае необходимости МВД может выдавать и другие виды нормативных актов, которые обязательно должны утверждаться соответствующим приказом).

Анализируя сущность и правовой характер указанных видов нормативно-правовых актов МВД Украины, можем сделать вывод, что министерство, выдавая каждый из этих видов правовых актов, если таковые прямо или косвенно будут касаться полиции и полицейской деятельности, смежных сфер деятельности полиции, сможет прямо или косвенно влиять на деятельность Национальной полиции, учитывая также и правотворческую деятельность полиции.

Таким образом, говоря о роли и значении нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности НПУ, следует обратить внимание на то, что в рамках координационной деятельности Министр внутренних дел Украины должен (это, как уже отмечалось, является его прямой обязанностью по действующему законодательству) обеспечивать нормативно-правовое регулирование деятельности полиции (в частности, разрабатывая и выдавая собственные приказы), согласовывать и представлять на рассмотрение КМУ разработанные полицией и МВД Украины проекты законов, актов КМУ по вопросам деятельности полиции. В связи с этим стоит отметить, что МВД не только может, но и должно оказывать влияние на правотворческую



деятельность НПУ с целью оптимизации и повышения эффективности такой деятельности полиции.

Особого внимания в вопросе определения значимости нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности НПУ заслуживает нормотворчество министерства в ходе координационной деятельности на основании статей Закона Украины от 2 июля 2015 года № 580-VIII [4] и Положения «О Национальной полиции» [5]. В процессе координационной деятельности МВД разрабатывает для Национальной полиции Украины планы проектных работ, которыми полиция руководствуется в процессе осуществления своей нормотворческой деятельности. Так, например, в Плане деятельности МВД по подготовке регуляторных актов на 2016 год на НПУ (Департамент превентивной деятельности) было возложено: до июня текущего года подготовить проекты приказов МВД Украины «О внесении изменений в приказ МВД от 13 октября 2008 года № 534 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за техническим состоянием колесных транспортных средств во время их эксплуатации», а также «О внесении изменений в приказ МВД от 26 июля 2004 года № 822 «Об утверждении Правил дорожной перевозки опасных грузов». Исходя из этого, считаем, что такую координационную роль МВД для полиции трудно переоценить, поскольку, как справедливо отмечает Д.В. Журавлев, объемы нормопроектных работ свидетельствуют об «основной, координирующей и определяющей роли центральных органов исполнительной власти в сфере нормотворческой деятельности и формировании национального правового поля» [6, с. 86].

Кроме того, особое значение для правотворческой деятельности Национальной полиции Украины имеют нормативные акты МВД Украины, направленные на выполнение международных договоров Украины, которые относятся к сферам деятельности полиции. Международно-правовые акты, которые наше государство обязалось соблюдать и выполнять, содержащие нормы о полиции и полицейской деятельности, влияют на нормотворческую деятельность НПУ через нормативные акты МВД вследствие того,

что: а) в нормативно-правовых актах министерства, которые прямо или косвенно регулируют деятельность полиции, появляются такие международно-правовые нормы, в связи с которыми правовые акты полиции будут признаваться такими, которые должны быть приведены в соответствие с указанными международными нормами и положениями; б) министерство выдает соответствующие программы, планы, стратегии реализации таких международно-правовых положений, которые считаются прямым указанием МВД (как правило, плановым, с определением исполнителей, периодов и прогнозированием ожидаемых результатов) для НПУ по приведению собственных правовых актов полиции в соответствие с программными изменениями.

Выводы. Таким образом, подытоживая вышеизложенное, приходим к выводу, что роль и значение нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности НПУ заключаются в том, что такие акты министерства: а) составляют основу правовой базы (наряду с законами, актами Президента и КМУ), на основании и в рамках которой создаются правовые акты полиции, с учетом того, что именно нормативно-правовыми актами МВД, в отличие от актов Президента и Правительства, прямо осуществляется специальное и профильное регуляторное влияние на сферы, в которых Нацполиция уполномочена предоставлять полицейские услуги; б) в отдельных случаях прямо определяют границы и порядок осуществления нормотворческих полномочий Национальной полицией Украины.

Список использованной литературы:

1. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.
2. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС: Наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 650 (в ред. від 28.03.2014 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим досту-

пу : <http://kadrovik01.com.ua/regulations/1521/8462/8463/470248/>.

3. Лазнюк Н.В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (Теоретичні питання) : дис. к.ю.н. : спец. 12.00.01 / Н.В. Лазнюк. – К., 2002. – 196 с.

4. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відом. Верх. Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

5. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 877 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 89. – Ст. 2971.

6. Журавлев Д.В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д.В. Журавлев // Публ. право. – 2013. – № 1. – С. 85–89.