

Актуальні питання нормотворчої діяльності Національної поліції України

Current issues of legislative activity of the National Police Ukraine

Олена Салманова

Ключові слова:

законність, нормативний акт, нормотворча діяльність, поліція, управлінська діяльність.

Key words:

rule of law, regulation, standard-setting activities, police management activities.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність обраної теми є очевидною з огляду на два чинники.

По-перше, слід враховувати, що наша держава сьогодні знаходиться в процесі поглибленої інтеграції до Європейського Союзу, і це означає, що українське законодавство повинно не лише те бути максимально європеїзоване за вимогами Угоди про асоціацію, але й формуватися надалі в т. зв. «європейському дусі права». Визначення проблем, з якими стикається Національна поліція України в процесі здійснення нормотворчої діяльності, дасть змогу визначити способи їх вирішення, у результаті чого створення нормативно-правових актів не лише буде оптимізованим у цьому напрямі, але й буде відповідати європейським стандартам.

По-друге, виходячи з того, що в нашій державі ще не прийнято спеціального Закону України «Про нормативно-правові акти», а його розробка та прийняття з об'єктивних і суб'єктивних причин не знаходяться на порядку денному, вважаємо, що вирішення проблем нормотворчої діяльності поліції, зокрема шляхом прийняття відповідних нормативних документів, якими врегульовувалась би така діяльність Національної поліції, є пріоритетним завданням реформування правоохоронної системи, позаяк саме такі дії зможуть забезпечити дотримання поліцією принципу законності в ході власної нормотворчості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми, та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Для досягнення поставленої мети в процесі наукового дослідження вважаємо за необхідне звернення до суміжних галузей права, проведення аналізу наукових поглядів на вирішення цього питання таких вчених-адміністративістів, як С.М. Алфьоров, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Е.А. Гетьман, В.В. Гладкий, С.М. Гусаров, О.М. Ключев, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, К.Б. Левченко, О.М. Музичук, Т.О. Проценко, А.А. Стародубцев, О.А. Шевчук та ін., вивчення та узагальнення положень нормативно-правових актів.

Метою статті є дослідження основних проблем нормотворчої діяльності Національної поліції України та визначення способів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. З моменту відновлення незалежності України в нашій державі було ухвалено величезну кількість нормативно-правових актів, загальна кількість яких обчислюється в тисячах. При цьому їх ухвалення нерідко відбувалось стихійно, без чітко визначеної концепції розвитку національної правової системи, обґрунтованої методології нормотворення. Внаслідок цього утворився складний законодавчий лабіринт, що характеризується відсутністю системності та чіткості, наявністю великої кількості правових норм, досить часто суперечливого змісту. Все це негативно відобразилось і відображається ще сьогодні на реформуванні адміністративного законодавства, становленні законодавства про поліцію та поліцейську діяльність.

Загалом у цьому аспекті слід зауважити, що центральні органи виконавчої влади є невід'ємним елементом системно-структурної організації державної влади, покликаним забезпечувати усталену, спеціалі-

зовану, професійну діяльність з формування та реалізації державної політики в різних сферах соціально-економічного та політичного життя, виконання її окремих функцій¹.

Особливо специфічну роль в цьому відіграє саме Національна поліція України (далі – НПУ) – організований колектив поліцейських, який є самостійною частиною державного апарату, має спеціальні законодавчо визначені права, обов'язки, зокрема щодо виконання характерних публічних функцій (надання поліцейських послуг), які відрізняють поліцію від інших органів виконавчої влади. Так, чинне законодавство нашої держави визначає НПУ як головний центральний орган виконавчої влади в системі центральних органів влади, що реалізує державну політику щодо надання поліцейських послуг у таких питаннях, як:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави;
- 3) протидія злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Так, необхідно наголосити на тому, що поліція, як і інші центральні органи виконавчої влади в нашій державі, здійснює свою нормотворчу діяльність, результатом чого є нормативно-правові акти НПУ, під якими (на цьому етапі становлення цього органу влади) слід розуміти прийняті в письмовій формі та в установленому порядку Нацполіцією (в особі уповноважених осіб) офіційні документи, що наділені юридичною силою, не вичерпують себе одноразовим застосуванням, а також встановлюють, змінюють або скасовують норми права.

Окрім того, варто звернути увагу на те, що нормотворча діяльність поліції відбувається в двох напрямках, а саме:

- основна нормотворча діяльність – діяльність щодо створення власних нормативно-правових актів;
- додаткова (ініціативна) діяльність у нормотворенні – участь в реалізації нормотворчої діяльності Уряду².

Зважаючи на вищевикладене, доходимо висновку, що поліція на сьогодні здійснює активну нормотворчу діяльність в обох напрямках, а саме створюючи власні нормативно-правові акти, а також розробляючи проекти нормативно-правових актів МВС, КМУ та законопроекти, що стосуються поліції та поліцейської діяльності.

Досліджуючи питання нормотворчої діяльності НПУ на сучасному етапі становлення цього органу влади, хочемо констатувати, що така діяльність не врегульована на належному рівні або ж взагалі не врегульована. Як вже вище зазначалось, до сьогодні на рівні національного законодавства ще не було розроблено та видано акту, що унормовував би таку діяльність, і, зокрема, комплексної методології оцінювання реалізації поліцією нормотворчої функції.

Таким чином, виникає закономірне питання встановлення меж нормотворчих функцій і повноважень цього центрального органу виконавчої влади. Річ у тому, що на підставі статей Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII і Положення «Про Національну поліцію» можна дійти висновку, що НПУ вповноважена в своїй нормотворчій діяльності видавати накази, розпорядження та доручення. При цьому законодавство не містить норми, на підставі якої було би зрозумілим, коли Національна поліція повноважна видавати доручення, а коли накази і розпорядження та яка є змістовна відмінність між розпорядженнями та наказами Національної поліції.

Загострюють цю проблему положення Інструкції нормотворчості МВС України³, які начебто повинні бути певною мірою застосовані до нормотворчої діяльності поліції. Однак указана інструкція передбачає, що в рамках МВС можуть видаватись лише такі нормативні акти як положення, статuti, інструкції, прави-

¹ Шевчук О.А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні / О.А. Шевчук // Проблеми законності. – 2011. – № 117. – С. 239–249.

² Getman E.A. Rulemaking activity of central bodies of executive power: highlights and ways of improving / E.A. Getman // International Scientific Journal – Euro-American scientific cooperation : research articles / Resp. ed.: S. Tonkyh, N. Pryhodko, A. Mintz. – Hamilton : Accent Graphics Communications, 2014. – Vol. 2. – P. 66–72.

³ Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 27 липня 2012 р. № 649 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.

ла, настанови, а також наказ, що видається з найбільш важливих питань функціонування органів внутрішніх справ. Цим документом не передбачається можливість видання актів у вигляді розпоряджень та доручень, а п. 2.6 інструкції, навпаки, прямо забороняє видавати акти у вигляді розпоряджень (поряд із такими актами, як вказівки, директиви, рішення, листи, телеграми та інші подібні документи). З цього випливає, як слушно зазначає В.В. Гладкий, що або вказана інструкція не застосовна до нормотворчого процесу поліції взагалі (що є логічним, оскільки НПУ видає акти організаційно-розпорядчого характеру), і він (процес) потребує розробки та ухвалення такого акту, або чинне законодавство є суперечливим у вказаному питанні. Тому погоджуємось із тією думкою вченого, що вирішити вказане питання можливо лише шляхом розробки та видання Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України⁴.

Вважаємо, що така інструкція має складатись з таких частин:

1. Загальні положення. Ця частина інструкції повинна містити основні засади нормотворчої діяльності поліції, а також визначення ряду важливих термінів, зокрема таких, як «нормотворча діяльність у НПУ», «нормативно-правовий акт НПУ», «розпорядчий документ» тощо. При цьому, визначаючи поняття «нормотворча діяльність у НПУ», слід зазначити, що таким є напрям діяльності поліції, структурних підрозділів апарату поліції, головних управлінь НПУ в м. Києві, АР Крим та м. Севастополі, областях, міжрегіональних територіальних органів НПУ, їх структурних (відокремлених) підрозділів, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та ухвалення нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів поліції. У свою чергу, під поняттям «нормативно-правовий акт НПУ» необхідно розуміти офіційний письмовий документ, виданий НПУ як суб'єктом нормотворчої діяльності згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою, спрямований на регулювання суспільних відносин, містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.
2. Види нормативно-правових актів НПУ. Слід закріпити повний каталог нормативно-правових актів, що можуть видаватись поліцією (положення, статuti, інструкції, правила, доручення), а також вказати застереження про те, які акти поліція не повноважна видавати.
3. Планування нормотворчої діяльності НПУ. У цій частині інструкції необхідно детально регламентувати таку базову стадію нормотворчої діяльності поліції, як планування, враховуючи й питання організаційних підстав для планування та розроблення нормативно-правових актів у поліції, нормотворчих ініціатив структурних підрозділів поліції тощо.
4. Організація підготовки проектів нормативно-правових актів НПУ. У цій частині повинні міститись положення про обов'язки суб'єктів, на яких покладено організацію нормотворчої діяльності; окремі питання діяльності робочої групи з підготовки проекту нормативно-правового акта; перелік джерел відомостей, що підлягають вивченню до розроблення проекту нормативно-правового акта; обов'язкові дії, які здійснюються повноважним суб'єктом під час розроблення нормативно-правового акта, тощо.
5. Нормопроектувальна техніка. Ця частина документу має містити правила та стандарти нормопроектувальної техніки, що застосовуються в нормотворчому процесі поліції, зокрема охоплюючи такі питання, як логічність змісту нормативно-правового акта; використання термінів і спеціальних понять, що використовуються в нормативно-правовому акті, інші правила нормопроекування.
6. Погодження проекту нормативно-правового акта НПУ. У цій частині інструкції слід регламентувати правила, якими врегульовуються питання процедури погодження проектів нормативно-правових актів поліції.
7. Проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта НПУ. Ця частина документа має охоплювати комплекс спеціальних правил щодо проведення правової експертизи нормативно-правових актів НПУ та подальшого візування, враховуючи також вимоги обов'язковості проведення інших видів експертизи відповідно до правил і стандартів чинного законодавства.
8. Видання нормативно-правового акта НПУ. У восьмій частині інструкції слід викласти норми, якими б врегульовувалось питання видання нормативних актів поліції, враховуючи також і питання опублікування таких актів, з чим є ряд значних проблем (на офіційних інтернет-ресурсах НПУ відсутні або ж наявні як окремі фрагменти найважливіші нормативно-правові акти поліції, головним чином ті, що регламентують діяльність підрозділів поліції та головних управлінь поліції, що неприпустимо). Вважаємо, що в цій інструкції повинна бути приділена значна увага саме електронному оприлюдненню нормативно-правових актів поліції, що буде відповідати і передовим світовим тенденціям у цьому аспекті, і вимогам часу.

⁴ Гладкий В.В. Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины / В.В. Гладкий // Закон.ru. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.academia.edu/24508498/>.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, підводячи висновки, вважаємо за доцільне зауважити, що нормотворча діяльність Національної поліції на сьогодні не врегульована чинним законодавством на належному рівні, а відповідні нормативні документи МВС, що врегульовують нормотворчу діяльність в системі міністерства, не завжди відображають специфіку нормотворчої діяльності НПУ. Такий стан речей може призвести до порушення базових принципів права, нормотворчої діяльності та демократії в нашій державі загалом, що неприпустимо. Вирішити це питання можливо лише тим шляхом, яким подібне питання вже раніше було вирішено щодо нормотворчої діяльності МВС, головним чином починаючи з прийняття базової інструкції нормотворчої діяльності поліції.

Анотація

Стаття присвячена аналізу проблем нормотворчої діяльності Національної поліції на сучасному етапі становлення цього органу виконавчої влади. В якості вирішення вказаних проблем пропонується прийняти спеціальну інструкцію з нормотворчої діяльності в Національній поліції України, положеннями якої було б детально врегульовано нормотворчу функцію поліції.

Summary

The article analyzes the problems of legislative activity of the National Police at the present stage of this executive body. As a solution to these problems are encouraged to take special instruction legislative activity of the National Police of Ukraine, the provisions of which would be regulated by detailed rule-making function of the police.

Використана література:

1. Шевчук О.А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні / О.А. Шевчук // Проблеми законності. – 2011. – № 117. – С. 239–249.
2. Getman E.A. Rulemaking activity of central bodies of executive power: highlights and ways of improving / E.A. Getman // International Scientific Journal – Euro-American scientific cooperation : research articles / Resp. ed.: S. Tonkyh, N. Pryhodko, A. Mintz. – Hamilton : Accent Graphics Communications, 2014. – Vol. 2. – P. 66–72.
3. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 27 липня 2012 р. № 649 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.
4. Гладкий В.В. Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины / В.В. Гладкий // Закон.ру. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.academia.edu/24508498/>.

Олена Салманова,
кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ