

ОСОБЛИВІСТЬ ПРИНЦИПІВ ПРАВОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ МВС УКРАЇНИ

SPECIFIC PRINCIPLES OF LAWMAKING ACTIVITY BODIES OF INTERNAL AFFAIRS UKRAINE

Ващук Ю.О.,
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті аналізуються принципи правотворчості органів МВС України як засади правової політики в сфері відомчої нормотворчості. Надана загальнотеоретична характеристика змісту та особливостей принципів правотворчості органів внутрішніх справ як основоположних засад їх діяльності. Визначено специфічні принципи правотворчості (нормотворчості) органів МВС України.

Ключові слова: нормотворчість, відомча нормотворчість, принципи, специфічні принципи.

В статье анализируются принципы правотворчества органов МВД Украины как основы правовой политики в сфере ведомственного нормотворчества. Дается общетеоретическая характеристика содержания и особенностей принципов нормотворчества органов внутренних дел как основоположных принципов их деятельности. Определены специфические принципы нормотворчества органов МВД Украины.

Ключевые слова: нормотворчество, ведомственное нормотворчество, принципы, специфические принципы.

This article analyzes the principles of law-making bodies of Internal Affairs of Ukraine, as the basis of legal policy departmental rulemaking. Receive a general theoretical description of the content and features of the principles of law-making bodies of internal affairs, as key elements of their activities. Identified specific principles rulemaking bodies of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: rulemaking, departmental rulemaking, the principles, the specific principles.

Постановка проблеми. Наукове дослідження проблем визначення сутності принципів правотворчості є необхідним, оскільки саме вони забезпечують досконале функціонування механізму правотворчої діяльності в цілому.

Невирішеною раніше частиною загальної проблеми, пов'язаної з визначенням сутності принципів правотворчості, є відсутність системи принципів правотворчості органів МВС, яка б відображала характерні риси та особливості відповідної діяльності.

Стан дослідження. Значний внесок у дослідження основних принципів правотворчості був зроблений такими вченими-юристами, як А.С. Піголкін, Д.А. Керімов, В.В. Лазарев, А.М. Колодій та іншими.

Метою даної статті є теоретико-правовий аналіз основних принципів правотворчості (нормотворчості) органів внутрішніх справ, що допоможе виокремити та розкрити специфічні принципи правотворчості (нормотворчості) органів МВС України.

Виклад основного матеріалу. Принцип (з лат. principium) як філософська категорія – це «першооснова, керівна ідея, основне правило поведінки» [1]. Отже, під принципами нормотворчості слід розуміти загальні положення та ідеї, що покладені в основу нормотворчої діяльності, визначають її сутність, і якими мають керуватись суб'єкти нормотворчості в процесі роботи над створенням правових норм.

Аналіз юридичної літератури показує, що вчені пропонують найрізноманітніші принципи, які можуть бути застосовані у нормотворчій діяльності.

Так, професор А.С. Піголкін виокремлює наступні принципи, на які спирається правотворча діяльність сучасних цивілізованих країн: демократизм, законність, гуманізм, науковий характер, професі-

оналізм, ретельність підготовки проектів, технічна досконалість актів, що приймаються [2, с. 201].

Заслугує на увагу широкий перелік принципів законотворчості, що наводить В.Ф. Погорілко [3, с. 201]. Він виділяє наступні принципи: законність, демократизм, гласність, гуманізм, соціальна справедливість, ефективність, науковість, стабільність, обґрунтованість (економічна, екологічна тощо), системність, наступність, постійність, професіоналізм, узгодженість законодавства, поступовість (поетапність), доступність, конструктивність, ієрархія законодавства, інформаційна забезпеченість законотворчості. Безперечно, означені принципи є основами не лише законотворчої роботи, а й діяльності з розробки та прийняття всіх інших, окрім законів, нормативно-правових актів.

Вбачається можливим виділити такі основні принципи нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ, як законність, науковість, технічна досконалість, демократизм, гуманізм, професіоналізм, гласність. Одним із основних принципів нормотворчого процесу в органах внутрішніх справ є законність.

Російський філософ та юрист І.О. Ільїн напередодні жовтневих подій 1917 року писав про законність правотворчості. Він вказував, що кожен правовий устрій має неодмінно відкривати людям можливість законно вдосконалювати закони, поліпшувати правовий порядок, не порушуючи правового порядку; правовий устрій, який унеможливує це для всіх чи для значної частини населення, позбавляючи доступу до законодавства, готує неминучу революцію [4, с. 4].

Законність – об'ємне, багатогранне явище, що потребує неоднозначного підходу. Щоб повніше

вивчити це поняття необхідно дослідити різні його сторони, застосовуючи при цьому як загальні, так і спеціальні методи пізнання теорії держави та права.

Про законність у різних її проявах написано багато робіт [5], але такому аспекту, як забезпечення законності в нормотворчій діяльності органів внутрішніх справ, достатньо уваги не приділялось.

В умовах реформування вітчизняної системи права принцип законності відіграє велику роль. В даному випадку (щодо нормотворчості органів внутрішніх справ) він полягає в тому, що нормативні акти МВС України слід приймати лише у межах компетенції, яка надана суб'єктам нормотворчості законами, нормативними актами Президента та Уряду України, відомчими нормативними актами. Нормативні акти МВС України мають відповідати міжнародно-правовим стандартам в сфері прав та свобод людини і громадянина, Конституції України, нормативним актам вищих органів державної влади.

Законодавчі акти як юридичні документи, нормативні акти, що мають вищу юридичну силу, повинні, перш за все, конкретизувати положення, які записані в конституційному законі, а норми підзаконних актів, у свою чергу, повинні лише деталізувати закони, допомагаючи у створенні умов для реалізації приписів законів. Так, при підготовці відомчого нормативного акту органів внутрішніх справ слід переконатись, що дане питання відноситься до компетенції міністерства чи органів внутрішніх справ на місцях. При цьому допускається вирішення питання лише у тих межах, які встановлені приписами, що містяться в законах, указах Президента України, постановах та розпорядженнях Уряду України.

Із принципу законності витікає, що в законі має бути передбачена система контролю та нагляду за дотриманням законності актів, які приймаються. Що стосується здійснення контрольних функцій за відповідністю нормативних документів Конституції та іншим нормативним актам, то їх здійснюють спеціально уповноважені органи парламенту, адміністрації Президента та Уряду України, правові управління, які є і суб'єктами, що забезпечують нормотворчий процес у своєму відомстві.

Функції нагляду за адміністративною практикою міністерств та відомств виконують органи прокуратури. Так, до предмету загального прокурорського нагляду п. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» відносять: «відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами вимогам Конституції України та чинним законам». [6] Також прокурор або його заступник згідно зі ст. 20 та ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» у межах своєї компетенції мають право принести протест на акт, що суперечить закону, до органу, який його видав, або до вищого органу.

Інші суб'єкти правовідносин права протесту не мають, однак можуть подавати заяви до судів загальної юрисдикції, якщо, на їхню думку, відомчий нормативний акт не відповідає законодавству.

В останні роки зроблено чимало для здійснення контролю та нагляду за нормотворчою діяльністю

органів внутрішніх справ. Однак необхідність в державному контролі та нагляді не зникла, оскільки порушення в актах МВС усе ще мають місце. Пов'язано це з тим, що при регулюванні тих чи інших відносин відомства, певною мірою всупереч законності, намагаються створити певні привілейовані умови свого функціонування у соціальному середовищі.

Законність правотворчості полягає також і в дотриманні стадій процедури нормотворчого процесу. Правотворчий процес, як стверджує А.С. Піголкін, зовні виступає як процедура створення права, впорядкована система стадій діяльності по встановленню, застосуванню чи скасуванню правових норм. Стадія ж нормотворчого процесу – це самостійний етап формування державної волі, організаційно відособлений комплекс щільно пов'язаних між собою дій [7, с. 5], які націлені на створення нормативного акту. Якщо порядок прийняття норм права затверджений законом, то принцип законності нормотворчості полягає також в дотриманні стадій нормотворчого процесу.

В аспекті забезпечення принципу законності нормотворчого процесу має значення визначення, згідно з яким законність – це сукупність багатограних, але однопланових вимог, що пов'язані зі ставленням до закону, їх впровадженням. Це вимоги щодо дотримання законів усіма, кому вони адресовані; вимога дотримуватись ієрархії законів та інших нормативних актів [8, с. 5].

Усі зазначені вимоги відносяться і до нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ, оскільки вони є загальними вимогами законності, в їхній основі закладено дотримання законності усіма учасниками нормотворчого процесу, починаючи з його першої стадії і закінчуючи останньою.

Хоча перший етап створення правових норм – нормотворчу ініціативу – можуть здійснювати різні суб'єкти правовідносин, кінцеве рішення про необхідність розробки та прийняття правового акту, який містить норми права, завжди приймає одна із посадових осіб системи МВС України. Таким чином, ми бачимо, як реалізується принцип єдиноначальності, який є однією з особливостей відомчої нормотворчості системи органів внутрішніх справ України, хоча цей принцип не є основним принципом нормотворчого процесу загалом.

Інший специфічний принцип відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ – принцип субординації. Він проявляється, наприклад, в тому, що заступники Міністра можуть приймати нормативні акти лише щодо питань діяльності закріплених за ними підрозділів органів внутрішніх справ, скасувати ці акти може лише Міністр або Уряд України.

Також одним із основних принципів нормотворчості є науковість. Ця керівна ідея досить часто лише проголошується державними органами. Як вказується у літературі, в реальному житті пропозиції щодо вдосконалення законодавства не завжди бувають науково обґрунтованими. Тому головним серед загальних принципів нормотворчості В.В. Лазарєв вважає принцип науковості [9]. Подібну точку зору

щодо врахування при створенні нормативно-правових актів положень і висновків юридичної науки, підтверджених вітчизняною та світовою соціально-правовою практикою, висловлюють і інші науковці, підкреслюючи, що наука не виконує ще всіх потрібних для оптимізації нашого законодавства функцій, оскільки законом не закріплено проведення обов'язкової наукової експертизи кожного законопроекту [10].

Говорячи про важливість принципу науковості, необхідно відзначити, що нормотворча діяльність буде ефективною лише у тому випадку, коли вона буде відображати всі зміни в суспільному житті, спираючись на знання сучасної науки.

Принцип науковості в нормотворчій діяльності має дуже велике значення в період побудови нових економічних відносин та правової реформи. Суб'єкт нормотворчості, керуючись цим принципом, повинен враховувати різні наукові погляди та теорії, які можуть допомогти у правильному регулюванні суспільних відносин. Тут і теорія природного права, ідеї якої увійшли до Конституції України 1996 року, і соціологічна юриспруденція (право народжується із суспільних відносин), це і нормативізм, який сформував поняття юридичної сили та розподілив нормативні акти на закони та підзаконні акти, це й історична школа права («нормодавець» має враховувати «дух», настрої народних мас), це і психологічна теорія права (якості людської психіки здійснюють певний вплив на поведінку та діяльність людей, у тому числі і на суб'єкта нормотворчості), це і теологічна теорія права (у нашій країні багато віруючих, які сповідують різні релігії), це і матеріалістична теорія права. Навіть зараз деякі з трудів класиків марксизму є актуальними. Важливо зауважити, що суб'єкт нормотворчості не повинен віддавати перевагу будь-якій одній теорії чи напрямку, не зважаючи на інші. Він має враховувати різноманітність думок та поглядів. Необхідно розглядати проблему в комплексі, з усіх боків. Лише так можна буде прийняти правильне рішення.

Принцип науковості полягає також у тому, щоб суб'єкт нормотворчості не лише брав на озброєння різного роду теорії та погляди, але й вмів використовувати практику застосування права, роблячи із неї правильні висновки та рекомендації. Так, перед підготовкою нормативних актів необхідно здійснити збір та вивчення інформації, яка стосується питання, що регулюється. Стосовно відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ, така інформація може міститися у даних кримінологічних та соціологічних досліджень, статистичних та інших відомостях, які характеризують стан організації та діяльності органів внутрішніх справ, матеріалах колегії та нарад при Міністрі, доповідях та виступах керівників МВС, УМВС, актах інспекторських перевірок та довідках про результати виїздів у службові відрядження і т. д.

Нормотворчість – це діяльність, спрямована на створення правових норм, які регулюють різноманітні суспільні відносини, тому важливий не лише сам зміст норм права, але й вираз їх у тій чи іншій

формі, а також засоби створення юридичних норм, основні та додаткові методи правового регулювання. Тому суб'єкт створення правових норм в своїй роботі має застосовувати весь відомий науковий потенціал, а також використовувати наукові прийоми нормотворчої техніки.

Деякі автори не розрізняють принцип науковості та технічної досконалості [11]. Однак слід вказати, що всі принципи нормотворчості взаємопов'язані, а принцип технічної досконалості нормативних актів прямо витікає із принципу науковості. Але його можна виділити як відносно самостійне ідейне начало.

Адже, як відзначив А.С. Піголкін, в рівні розвитку законодавчої техніки, в ступені досконалості її правил, в тому, наскільки послідовно ці правила втілюються в життя, відображається соціальна сутність права, ступінь заінтересованості держави певного типу в праві та законності [12].

Реалізується принцип технічної досконалості за допомогою системи правил, прийомів та засобів, які складають законодавчу техніку. Поняття «законодавча техніка», у свою чергу, охоплюється іншим, більш широким поняттям – «юридична техніка», яке включає у себе не лише систему прийомів, правил та засобів, націлених на підготовку і прийняття досконалих за формою, структурою та змістом законів та підзаконних актів, але й індивідуальних правових актів [13, с. 123].

Наступний принцип нормотворчості – принцип демократизму. В юридичній літературі існує думка, що необхідно розрізняти принцип демократизму та принцип народності. Але слово «демократизм» в перекладі з грецької означає «влада народу». Про принцип демократизму правотворчості писав ще Шарль Монтеск'є. Він вказував, що до основних законів демократії належить той, в силу якого влада видавати закони повинна належати народу [14].

Розбудова України як демократичної держави передбачає, що в підготовці та обговоренні проектів нормативно-правових актів мають приймати участь різні верстви населення. Принцип демократизму в нормотворчій діяльності органів проявляється в тому, що проекти нормативних актів публікуються у друкованих виданнях, обговорюються на наукових конференціях, колегіях МВС України, на засіданнях Управління правового забезпечення Головного штабу МВС України, за «круглими столами», в науково-дослідних, вищих та середніх учбових закладах системи МВС України. В обговоренні проектів нормативних документів активну участь приймають науково-педагогічні кадри, спеціалісти-практики, суспільство.

Важливе значення у відомчій нормотворчості займає і принцип гуманізму. Гуманізм нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ полягає у тому, що підзаконні норми актів МВС України мають будуватись на принципах свободи та справедливості.

В загальній теорії прав людини традиційно розуміється, що норми права повинні не лише декларувати права та свободи людини і громадянина, але й містити умови їх реалізації. Сучасний етап розвитку

української держави не знімає проблему регулювання процесів реалізації та охорони прав, свобод та обов'язків людини і громадянина за допомогою відомчих нормативних актів. Ці акти, які приймаються на основі та щодо виконання законів, покликані конкретизувати та уточнювати механізм реального втілення суб'єктивних прав та обов'язків в практичну площину.

Якщо за часів колишнього СРСР протягом тривалого часу в нашій країні перше місце в ієрархії соціальних пріоритетів займала виключно держава, а не людина («гвинтик» в державному механізмі), то тепер людина, а не держава в ієрархії соціальних пріоритетів посідає перше місце (про що проголошено в ст. 3 Конституції України). Звичайно, що відповідна ідея не завжди повною мірою реалізується на практиці. Але з огляду на загальний розвиток правової системи України, те що в ній людина розуміється як вільна особистість і найвища соціальна цінність є вкрай важливим і прогресивним явищем.

Іншим важливим принципом відомчої нормотворчості є принцип професіоналізму. Він означає, що створенням правових норм мають займатись компетентні люди. В нормотворчому процесі необхідно використовувати знання не лише досвідчених юристів, але й політологів, соціологів, економістів, психологів, тобто вчених різних спеціальностей – як співробітників органів внутрішніх справ, так і цивільних осіб. Суб'єкт нормотворчості має знати, як будуть сприймати ту чи іншу норму різні верстви населення. Окрім вчених-юристів до нормотворчого процесу необхідно залучати і юристів-практиків системи МВС України, які в процесі своєї правозастосовної діяльності будуть працювати з цими юридичними нормами безпосередньо, забезпечуючи конституційні права і свободи громадян.

Наступний принцип нормотворчості – гласність. Гласність є однією з ознак правової держави і громадянського суспільства. І якщо наведені цінності стають метою державного будівництва, то всі нормативні акти, зокрема нормативні акти силових відомств, не повинні для громадян знаходитись десь за «сімо-

ма замками». Так, згідно із Указом Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» обов'язковому опублікуванню підлягають акти які підлягають державній реєстрації, тобто такі, що мають міжвідомчий характер, або зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян. Безперечно, існують певні межі щодо втілення принципу гласності при розробці та прийнятті нормативних актів з обмеженим ступенем доступу (маються на увазі акти, які містять державну або службову таємницю).

У різні періоди історії принципи нормотворчості неодноразово порушувались, що невідворотно приводило до таких негативних наслідків, як встановлення деспотії, тоталітарних фашистських режимів, за яких не лише принижувалась, а й знищувалась людська особистість. Виконання принципів нормотворчості має велике теоретичне і практичне значення, оскільки сприяє встановленню належного правового порядку. У цьому контексті цілком слушною є позиція А.М. Колодія про необхідність текстуального закріплення принципів в статтях нормативно-правових актів, оскільки безпосереднє формулювання принципів в останніх сприяє більш правильному застосуванню і тлумаченню цих актів [15].

Висновки. З огляду на зазначене є підстави для наступних висновків: як різновид відомчої нормотворчості, нормотворчий процес в органах внутрішніх справ має свої характерні риси та особливості; загальні принципи нормотворчості – це принципи усіх можливих видів нормотворчості, у тому числі нормотворчості в системі МВС України (усі ці принципи щільно взаємопов'язані, оскільки ефективно «працювати» вони можуть лише у взаємодії); в нормотворчій діяльності органів внутрішніх справ загальні принципи правотворчості набувають певної специфіки, зумовленої її особливостями, тобто вони доповнюються специфічними принципами, які характерні для відомчого нормотворчого процесу системи органів внутрішніх справ («принцип єдиноначальності», «принцип субординації»).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1986. – С. 382.
2. Общая теория права : учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. – М., 1995. – С. 201–202.
3. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. – М., 1995. – С. 201–202.
4. Ильин И.А. Порядок и беспорядок? // Серил «Задачи момента». – № 3. – С. 4–5.
5. Новоселов В.И. Законность актов органов управления. – М. : Юр. лит., 1968 ; Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976 ; Заменгоф З.М. Проблемы законности в нормотворческой деятельности // Укрепление социалистической законности – важнейшая политическая задача. – М., 1990 ; Дрейшев Б.В. Законность издания государственных решений // Вестн. СПб ун-та. Серия № 6. – 1994. – № 1 ; Ольховский С. Законность как принцип поведения // Віче. – 1996. – № 3.
6. Закон України «Про прокуратуру» Верховна Рада України ; Закон від 05.11.1991 № 1789-XII [електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
7. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР : Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. – М., 1972. – С. 5
8. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел : учебное пособие / Под ред. В.В. Лазарева, В.С. Афанасьева, Н.Л. Гранат. – М., 1993. – С. 5.
9. Общая теория права и государства / Под ред. В.В.Лазарева. – М., 1994. – С. 122.
10. Рабінович П.М. Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад // Вісник АПРн України. – 1998. – № 1. – С. 20-21 ; Поленина С.В. Наука и законодательство // Теория права: новые идеи : Сборник научных трудов. – М., 1991. – С. 133.
11. Правотворчество в СССР / Под ред. проф. А.В. Мицкевича. – М. : Юр. лит., 1974. – С. 93.

12. Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов (Организация и методика). – М. : Юрид. лит., 1968. – С. 10.
13. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1994. – С. 123-124.
14. Монтескье Ш.Л. О духе законов. – М., 2001. – С. 17.
15. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 24.