

УДК [342.95](477)

ОЛЕНА ЮРІЇВНА САЛМАНОВА,

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри адміністративного права і процесу

факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-6376-1160>

НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ВИДАННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ

Реалії суспільного життя останніх років в Україні переконливо засвідчили, що реформа органів внутрішніх справ України була не просто бажаною, а надзвичайно необхідною умовою для ефективного забезпечення суспільного порядку в країні. Тотальна недовіра населення до органів міліції змусила владу вдатися до докорінних змін у системі ОВС, які вилилися у створення нового центрального органу виконавчої влади – Національної поліції України. Проте, як показала практика, Держава не була готова до таких суттєвих реформ, це стосується як матеріального, так і законодавчого їх забезпечення.

Одним із важливих аспектів діяльності органів поліції є видання нормативно-правових актів, які мають суттєвий регламентуючий та організуючий вплив як на систему даного органу, так і на інші сторони суспільного життя. На жаль, доводиться констатувати, що законодавство, яке регулює засади діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів, як і раніше залишається недосконалим, саме тому визначена проблематика є актуальною і потребує особливої уваги з боку дослідників. Як слушно зазначає Н.В. Рибалко: «Зараз гостро постає необхідність органічного поєднання у нормотворчому процесі таких складових як наявність виваженого політично та науково продуманого рішення стосовно розроблення нормативно-правових актів, а також високого професійного рівня безпосереднього нормопроєктувальника, який буде втілювати ці правові норми у практичну діяльність» [1].

На нашу думку, можливо виділити два основних напрямки розвитку нормативних засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів: по-перше, вдосконалення законодавства, що регламентує матеріальні та процедурно-процесуальні питання видання правових актів – їх змістовне наповнення та оформлення, порядок прийняття та державної реєстрації; по-друге, вдосконалення законодавства, що безпосередньо регулює діяльність Національної поліції України.

Погоджуючись з точкою зору, яку висловлює П. Д. Петренко, вважаємо, що вдосконалення вимагає Положення «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади», а саме зміни кола актів та переліку їх ознак, за наявності яких ці акти підлягають державній реєстрації [2]. Процедура державної реєстрації застосовується органами юстиції до актів будь-якого виду незалежно від строку їх дії та характеру відомостей, що в них містяться, якщо в них є одна або більше норм (правил поведінки), що:

- зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, установлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують існуючий організаційно-правовий механізм їх реалізації;

- мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади, органів господарського управління і контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [3].

У зв'язку з цим, зазначена процедура не застосовується до актів індивідуального характеру та тих, дія яких вичерпується одноразовим застосуванням; директивних актів та актів рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру, а також нормативно-технічного характеру. Проте, значна частина запитів громадян та юридичних осіб, в тому числі державно-владних, пов'язані саме з потребою роз'яснення органами юстиції необхідності державної реєстрації таких актів як методичні рекомендації, примірні форми договорів та інших форм документів, затверджених відповідними розпорядчими актів суб'єктів нормотворчості.

Переконані, що закріплення на офіційному рівні чіткого та змістовного визначення поняття «нормативно-правовий акт», а також конкретизація його основних ознак мають зробити

процедуру реєстрації нормативно-правових актів більш зрозумілою, крім того, це, на нашу думку, має зменшити кількість правових колізій у чинному законодавстві та посприяти одноманітності розуміння одних і тих же нормативних положень різними органами влади.

Наступним важливим напрямком, є систематизація законодавства, яким регламентується порядок видання правових актів. Слід погодитися з позицією І. Коліушка, Н. Александрової і О. Банчука, відповідно до якої найбільш доцільним з точки зору удосконалення системи законодавства у сфері нормотворчої діяльності могло б стати прийняття блоку нормативно-правових актів, які б дозволили систематизувати законодавство, що регулює зазначений вид діяльності, зокрема, створити:

1) Закон України «Про закони й законодавчу діяльність в Україні», який буде регламентувати технології законотворчості, процедури розробки і прийняття законів;

2) Закон України «Про підзаконні нормативно-правові акти», який уніфікував би види та форму підзаконних нормативно-правових актів, їх юридичну силу, процедуру їх розробки та прийняття;

3) Методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів нормативно-правових актів (правил нормотворчості).

Це дозволило б всебічно врегулювати нормотворчу діяльність в державі з розмежуванням процедур підготовки, оформлення та прийняття актів різної юридичної сили суб'єктами нормотворчого процесу. Існують й інші підходи до розв'язання проблеми законодавчого врегулювання діяльності із видання нормативно-правових актів, але всі вони пов'язані з прийняттям узагальнюючих нормативно-правових актів.

Далі, суттєвим моментом на шляху вдосконалення нормативно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів є внесення змін до чинного Закону України «Про Національну поліцію». Йдеться про те, що в зазначеному нормативно-правовому акті закріплено доволі широкий перелік повноважень керівника Національної поліції, однак, при цьому, у даному законодавчому переліку немає ані слова про те, що керівник поліції може видавати у межах своїх повноважень правові акти. Вважаємо за необхідне внесення змін до ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію», які б передбачали правообов'язок керівника поліції брати активну участь у нормативно-правовому регулюванні діяльності поліції, як через безпосереднє видання у межах своїх повноважень відповідних правових актів, так і шляхом погодження та подання на розгляд до Міністерства внутрішніх справ України проектів нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення діяльності Національної поліції України [5, с. 317].

Наступною проблемою у діяльності поліції щодо видання нормативно-правових актів є неналежний рівень якості останніх. В силу спрощеної процедури прийняття такі акти досить часто розробляються поспіхом, що у ряді випадків негативно позначається на їх змістовній складовій. Пріоритет оперативності під час видання правового акта призводить до того, що його зміст не зазнає належного осмислення та опрацювання на стадії підготовки. Наслідком цього є поверхневий та недієвий характер таких правових актів. Вирішенням цієї проблеми може стати створення робочої групи в рамках Національної поліції України, яка буде займатися розробкою правових актів, що входять до компетенції поліції. Крім того, вважаємо, що було б доцільним надати цій групі право вивчати та оцінювати й нормативно-правові акти інших органів влади, якщо вони стосуються діяльності поліції. Це необхідно для того, щоб забезпечити належний рівень практичної дієвості таких актів, адже у ряді випадків вони приймаються суб'єктами, які суттєво віддалені від безпосередньої практичної діяльності органів поліції, що збільшує вірогідність прийняття ними неефективного, з практичної точки зору, правового акта.

Ще одним проблемним аспектом досліджуваного напрямку діяльності поліції є те, що доволі часто нормопроєктувальник керується вже чинними законами, в тому числі інших країн, не аналізуючи, як останній буде діяти в місцевих умовах. Крім того, одним із суттєвих напрямків розвитку нормативно-правових засад діяльності поліції у сфері видання правових актів, на нашу думку, є вдосконалення юридичної техніки.

Підсумовуючи, вважаємо за потрібне зауважити на тому, що запроваджуючи зазначені зміни, особливу увагу слід приділяти специфіці діяльності поліції, а також обов'язково необхідно враховувати фактори, які стали причиною створення того чи іншого нормативно-правового акта, адже це дозволяє оцінити його практичне значення та ефективність. Разом із тим, не варто забувати, що нормотворчість поліції – це соціальна діяльність, а отже, якість та дієвість її нормативно-правових актів прямим чином визначаються рівнем професіоналізму тих її посадових осіб, які ці акти розробляють та приймають.

Список бібліографічних посилань

1. Рибалко Н. В. Проблеми нормотворчої техніки в Україні // Наукові конференції : сайт. URL: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/406> (дата звернення: 21.03.2019).
2. Петренко П. Д. Основні напрямки розвитку законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів // Міністерство юстиції України : офіц. веб-сайт. URL: <http://old.minjust.gov.ua/11923> (дата звернення: 21.03.2019).
3. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п> (дата звернення: 21.03.2019).
4. Коліушко І., Александрова Н., Банчук О. Правове регулювання нормотворчої діяльності в Україні : проблеми та перспективи. URL: <http://pravy.org.ua/pyliticrkyfyrmandcynstitutiyinslaw/203-parlamkntaryzm/925-lkgal-rkgulatiyn-yf-lkgislativk-activity-inukraink-pryblkms-and-pryspkcts-ua.html> (дата звернення: 21.03.2019).
5. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків : Панов, 2016. 460 с.

Одержано 26.03.2019

УДК 342.9

МИКОЛА МИКОЛАЙОВИЧ САППА,

*доктор соціологічних наук, професор,
професор кафедри соціології і психології факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ;*

 <https://orcid.org/0000-0002-2242-1004>

В. І. ЛЕНІН І «МІЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО»

Метою доповіді є звернути увагу дослідників поліцейського права на роботи В.І. Леніна, написані ним ще в часи Лютневої революції, які здійснили потужний вплив на практичний розвиток поліцейського («міліцейського») права в молодій Радянській державі.

З поліцейським правом В. І. Ленін був достатньо добре знайомий – у Петербурзькому університеті на державному іспиті з поліцейського права, що відбувся у жовтні 1891 р., він за відповідь на питання «Наука поліції і її зміст» одержав найвищу оцінку. А у 1905 р. у передмові до доповідної записки уряду директора Департаменту Росії О. О. Лопухіна, що була видана більшовиками без згоди автора в Женеві, Ленін вже писав про банкрутство поліцейського порядку в Росії і критикував основний тоді поліцейський закон «Положення про посилену охорону» [1].

І у 1917 році серед перших реакцій Леніна на Лютневі події у Петербурзі був його заклик стосовно російської поліції та її методів дії: «Не дати відновити поліції! Не випускати місцеві влади зі своїх рук! Створювати дійсно загальнонародну, поголовно-загальну, керовану пролетаріатом, міліцію!» [2, с. 41]. У тодішньому уявленні лідера більшовиків ця міліція мусила би бути на 95 відсотків з робітників і селян, такою, що «складається з усього поголовно населення, з усіх дорослих громадян обох статей» [2, с. 42]. Трохи пізніше, формулюючи завдання пролетаріату на здійснення революційних змін, Ленін знов наполягає на заміні поліції міліцією: «Щоб не дати відновити поліцію, є тільки один засіб: створення всенародної міліції, злиття її з армією (заміна постійної армії загальним озброєнням народу). У такій міліції повинні брати участь поголовно всі громадяни та громадянки від 15 до 65 років, якщо цими приблизно взятими віками дозволено визначити участь підлітків і людей похилого віку» [3, с. 165].

В цій на першій погляд утопічній схемі В.І. Ленін наділяв міліцію широкими адміністративними функціями і, отже, відповідними до них правами: «Така міліція перетворила б демократію з красивою вивіски, що прикриває поневолення народу капіталістами і знущання капіталістів над народом, в дійсне виховання мас для участі в усіх державних справах. Така міліція втягнула б підлітків в політичне життя, навчаючи їх не тільки словом, а й ділом, роботою. Така міліція розвинула б ті функції, які, кажучи вченою мовою, відносяться до ведення «поліції добробуту», санітарний нагляд і т. п., залучаючи до подібних справ поголовно всіх дорослих жінок. <...> Така міліція забезпечила б абсолютний порядок і беззавітно здійснювану товариську