

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 351:63:27

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-3.2>

М. М. Руденко, кандидат юридичних наук,
доцент Київського університету інтелектуальної власності
та права Національного університету «Одеська юридична академія»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ

У статті розриті особливості нормативно-правового акту, як інструменту адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України. Узагальнено, що система законодавства України є такою що у більшості випадків закони України, які містять адміністративно-правові норми перед правозастосуванням уточнюються, деталізуються у підзаконних нормативно-правових актах. Доведено, що широко це застосовується для забезпечення організації та діяльності МВС України. Це десятки підзаконних нормативно-правових, які видані на основі законів України «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію України», «Про Державну прикордонну службу України», Кодексу цивільного захисту України, «Про адміністративні послуги» та ін. Це правотворчий підзаконний напрямок діяльності Кабінету Міністрів України, МВС України, Національної поліції, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління Національної гвардії України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій та деяких інших суб'єктів публічної адміністрації. Розпорядча діяльність адміністративних органів шляхом ухвалення нових вторинних правил загального характеру, обов'язкових до виконання. Видання підзаконних нормативно-правових актів має подвійну юридичну природу, вони є інструментом адміністративної діяльності МВС України, відокремлених підрозділів та правотворчою діяльністю адміністративних органів. Розпорядча діяльність адміністративних органів МВС України є, як правило трьох ступеневою: перший рівень – це постанови Кабінету Міністрів України; другий – нормативно-правові накази МВС України; нормативно-правові накази відокремлених підрозділів МВС України. Підзаконні нормативно-правові акти МВС України, в частині, чи в цілому, можуть бути скасовані в порядку адміністративного судочинства. Зроблено висновок, що нормативно-правовий акт, як інструмент адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС – це правотворчий підзаконний засіб адміністративної (розпорядчої) діяльності адміністративних органів МВС України, з метою уточнення, деталізації спеціальних та деяких інших законів, що врегульовують внутрішні функції держави до моменту їх правозастосування.

Ключові слова: адміністративний орган, внутрішні функції держави, законодавство, інструмент публічної адміністрації, норма права, нормативно-правовий акт, правотворчість, розпорядча діяльність.

M. M. Rudenko. The statutory act as a tool of administrative law support for the organization and activities of the MIA of Ukraine

The article explores the peculiarities of the regulatory act as a tool for administrative and legal support of the organization and activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It is summarized that the legislative system of Ukraine is such that in most cases the laws of Ukraine, which contain administrative and legal norms, are clarified, and detailed in subordinate legal acts before their enforcement. It has been proven that it is widely used to ensure the organization and activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. These are dozens of by-laws issued based on the laws of Ukraine "On the National Police", "On the National Guard of Ukraine", "On the State Border Service of Ukraine", the Code of Civil Protection of Ukraine, "On Administrative Services" and others. This is a law-making sub-legislative direction of activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the National Police, the Administration of the State Border Service of Ukraine, the Main Directorate of the National Guard of Ukraine and the State Emergency Service of Ukraine and some other subjects of public administration. Manages the activities of administrative bodies by adopting new secondary rules of a general nature, which are mandatory for implementation. Issuance of subordinate regulatory legal acts has a dual legal nature, they are a tool of administrative activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, separate subdivisions, and law-making activity of administrative bodies. Administrative activities of the administrative bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are, as a rule, three-level: the first level is the resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine; the second – regulatory and legal orders of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; regulatory orders of separate units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Sub-legal normative legal acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, in part or in whole, may be annulled in the order of administrative proceedings. It was concluded that the normative-legal act, as an instrument of administrative-legal support

© М. М. Руденко, 2023

for the organization and activities of the Ministry of Internal Affairs, is a law-making sub-legislative means of administrative (administrative) activity of the administrative bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, with the aim of clarifying and detailing special and some other laws that regulate the internal functions of the state until the moment of their enforcement.

Key words: administrative activity, administrative body, internal functions of the state, law making, legal act, legislation, rule of law, tool of public administration.

Актуальність дослідження. В Романо-германській правовій сім'ї матеріальні норми адміністративного права, які зосереджені в законах, як правило, до моменту правозастосування деталізуються та уточнюються урядом та відповідним профільним міністерством. В Україні завдання органів внутрішніх справ виконує Міністерство внутрішніх справ України та його відокремлені підрозділи. Складність та багатогранність їх адміністративної та правоохоронної діяльності призводить до того, що вони видають чисельні підзаконні нормативно-правові акти в ході розпорядчої діяльності. Як теорія так і практика адміністративної діяльності у цих сферах потребує подальшого розвитку.

Саме розкриттю особливостей нормативно-правових актів, як інструментів адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України буде присвячена аналізована стаття.

Огляд останніх досліджень і публікацій. До проблеми інструментів адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС звертались вчені правники О. Бандурка, В. Басс, С. Берлач, О. Баклан, І. Волкова, В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Дніпров, С. Домусчі, А. Іванищук, Р. Ієрінг, В. Колпаков, Я. Кондратьєв, С. Константінов, С. Короед, М. Корнієнко, В. Курило, І. Куценко, Д. Лазарєв, М. Мандель, Є. Мойсеєв, В. Олефір, В. Опришко, Підберезних, Ю. Римаренко, С. Сливка, С. Стеценко, І Ткаченко, Л. Шапенко, В. Шкарупа та ін. Проте, безпосередньо суспільні відносини сфери предмету нашої роботи вони не аналізували. Їх наукові пошуки були зосереджені на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права, доктринальних поглядів на цю проблематику вчених-адміністративістів та діючого законодавства з'ясувати юридичну природу нормативно-правового акту, як інструменту адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України.

Виклад основних положень. Згідно з словником української мови «норма» – це звичайний, узаконений, загальноприйнятий, обов'язковий порядок, стан і т. ін. Зразок, правило поведінки людей у суспільстві [1]. В теорії права під нормою права розуміють загальнообов'язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу [2].

В теорії адміністративного права визначається, що видання нормативно-правових актів – це правотворчий підзаконний напрямок діяльності адміністративних органів, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру на основі законів та їх виконання, які породжують юридичні наслідки стосовно конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування. Вони є інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань. Без них не може існувати публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації будуть не в змозі забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб, адже норми адміністративного права сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують адміністративно-правового урегулювання, тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації їх до стадії правозастосування. Вони мають подвійну юридичну природу: по-перше, є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-друге, є нормами адміністративного права [3].

Наприклад, Постановою від 28 жовтня 2015 р. № 878 Кабінет Міністрів України затвердив «Положення про Міністерство внутрішніх справ України». Згідно з яким Міністерство внутрішніх справ України центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. Захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності. міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [4].

Підзаконні нормативно-правові акти в системі механізму діяльності органів державної влади видаються головним чином органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Закони є основними проявами реалізації компетенції законодавчої влади, а підзаконні нормативно-правові акти – виконавчих функцій держави, завдань виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування. Підзаконні нормативно-правові акти, на відміну від законів, можуть бути більш оперативно змінені, доповнені або скасовані.

Завдяки цьому досягається гнучкість правового регулювання суспільних відносин в державі. Підзаконні акти приймаються в основному, органом або посадовою особою, яка має визначену законом компетенцію. За сучасних умов, коли суспільство і суспільні процеси розвиваються бурхливо, час прийняття і ухвалення нормативного рішення відіграє важливу роль. саме тому підзаконні акти, швидше можуть реагувати на зміну певних обставин [5].

Нормативно-правові акти, як інструменти адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України характеризується певними особливостями. Це правотворчий підзаконний напрямок адміністративної діяльності Кабінету Міністрів України, МВС України, Національної поліції, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління Національної гвардії України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій [6], що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру шляхом деталізації уточнення законів України «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію України», «Про державну прикордонну службу України», Кодексу цивільного захисту України, «Про адміністративні послуги». Вони мають адміністративно владний та адміністративно сервісний характер відповідно до вольової сутності адміністративного права, спричиняють нормативно-правові наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації.

Наприклад, нормативно-правова діяльність Національної гвардії України врегульовується тридцятьма двома підзаконними нормативно-правовими актами затвердженими МВС України [7]. Зокрема Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 27 липня 2015р. № 906 була затверджена «Інструкція з технічного забезпечення засобами технічного захисту інформації і комплексами технічного контролю», яка регулює питання щодо організації забезпечення структурних підрозділів Головного управління Національної гвардії України, територіальних управлінь, з'єднань, військових частин і підрозділів, вищих навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, установ та закладів Національної гвардії України засобами технічного захисту інформації, які застосовуються на об'єктах інформаційної діяльності, та комплексами технічного контролю [8].

Розпорядча діяльність здійснюється у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру – офіційних документів. Це як правило накази МВС України та його структурних відокремлених підрозділів. Наприклад, Наказом Національної поліції від 6 листопада 2015 р. № 73 було затверджено «Положення про Департамент патрульної поліції». Згідно з яким Департамент патрульної поліції відповідно до завдань патрульної поліції реалізує в межах своєї компетенції державну політику у сфері забезпечення публічної безпеки і громадського порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху. Організовує, забезпечує та контролює діяльність підрозділів патрульної поліції. Налагоджує та підтримує партнерські відносини з населенням, територіальними громадами та інститутами громадянського суспільства для ефективного виконання завдань патрульної поліції і підвищення довіри населення до неї. Розглядає звернення громадян, установ та організацій, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [9].

Підзаконні нормативно-правові акти МВС України та його відокремлених структурних підрозділів можуть бути в цілому чи в частині скасування, якщо вони не відповідають законам України, у порядку адміністративного судочинства [10].

Висновки. Нормативно-правові акти, як інструмент адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України характеризується наступними особливостями:

– система законодавства України є такою що у більшості випадків закони України, які містять адміністративно-правові норми перед правозастосуванням уточнюються, деталізуються у підзаконних нормативно-правових актах;

– наглядно та широко це стосується забезпечення організації та діяльності МВС України – десятки підзаконних нормативно-правових видані на основі законів України «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію України», «Про Державну прикордонну службу України», Кодексу цивільного захисту України, «Про адміністративні послуги» та ін.;

– це правотворчий підзаконний напрямок діяльності Кабінету Міністрів України, МВС України, Національної поліції, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління Національної гвардії України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій та деяких інших суб'єктів публічної адміністрації;

– це розпорядча діяльність адміністративних органів шляхом ухвалення нових вторинних правил загального характеру, обов'язкових до виконання;

– видання підзаконних нормативно-правових актів має подвійну юридичну природу, вони є інструментом адміністративної діяльності МВС України, відокремлених підрозділів та правотворчою діяльністю адміністративних органів;

– розпорядча діяльність адміністративних органів МВС України є, як правило трьох ступеневою: перший рівень – це постанови Кабінету Міністрів України; другий – нормативно-правові накази МВС України; нормативно-правові накази відокремлених підрозділів МВС України;

– підзаконні нормативно-правові акти МВС України в частині чи в цілому можуть бути скасуванні в порядку адміністративного судочинства.

Отже, нормативно-правовий акт, як інструмент адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС – це правотворчий підзаконний засіб адміністративної (розпорядчої) діяльності адміністративних органів МВС України, з метою уточнення, деталізації спеціальних та деяких інших законів, що врегульовують внутрішні функції держави до моменту їх правозастосування.

Список використаних джерел:

1. Норма. Словник української мови: в 11 томах. Том 5. 1974. С. 442. URL: <http://sum.in.ua/s/norma>
2. Норма права. Загальна теорія держави і права: підручник За ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків: Право, 2009. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1649.html>
3. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
4. Положення про Міністерство внутрішніх справ України. затверджено постановою кабінету міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%d0%bf#text>
5. Куценко І. Співвідношення закону та підзаконних нормативно-правових актів України. 2006. URL: http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Pravo/1_kucenko.doc.htm
6. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. 2023. URL: <https://dsns.gov.ua/>
7. Нормативно-правові акти. Національна гвардія України. 2023. URL: <https://ngu.gov.ua/normatyvno-pravovi-akty/>
8. Інструкція з технічного забезпечення засобами технічного захисту інформації і комплексами технічного контролю Національної гвардії України. Затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 27 липня 2015р. № 906. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0999-15#Text>
9. Положення про Департамент патрульної поліції. Затвержені Наказом Національної поліції від 6 листопада 2015 р. № 73. Накази Національної поліції України. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>
10. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.