

УДК 342.951:354.31(477)

Дмитро Вікторович СЛИНЬКО,

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1

Харківського національного університету внутрішніх справ;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7960-615X>

СПЕЦИФІКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Безпосередньою умовою правотворчої діяльності МВС є об'єктивна потреба у нормативному впорядкуванні певних суспільних відносин, результатом відповідного правотворчого процесу виступають нормативні приписи, які дістають закріплення у відповідних нормативно-правових актах [1, с. 24]. Статус центрального органу виконавчої влади визначає нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України в якості підзаконних актів у системі ієрархії НПА, які приймаються на основі і з метою виконання законів та у відповідності з актами Президента України, постановами Верховної ради України чи актами Кабінету Міністрів України. Правовою основою діяльності МВС у сфері правотворчості виступають Конституція України, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства юстиції України, МВС та відповідна Інструкція [2]. Правотворчий процес в діяльності МВС здійснюється згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою і нормативно-правові акти, прийняті в його ході є спрямованими на регулювання суспільних відносин, містять норми права, мають неперсоніфікований характер та розраховані на неодноразове застосування. У відповідності з чинним законодавством міністру внутрішніх справ України надано право видавати нормативно-правові акти. Так, Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України передбачає, що міністр видає нормативні акти з усіх питань, які відносяться до компетенції МВС України. Міністром або особою, яка виконує його обов'язки, підписуються нормативно-правові акти, видані міністерством спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади. Також суб'єктами створення правових норм у МВС відповідно до вимог відомчих нормативних актів та зазначеної Інструкції є структурні підрозділи МВС. У свою чергу, науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади МВС: 1) здійснюють наукові дослідження із проблем законодавчого та відомчого правового регулювання; 2) безпосередньо розробляють проекти нормативних актів, які ґрунтуються на результатах таких досліджень; 3) беруть участь у підготовці проектів нормативних актів спільно зі структурними підрозділами МВС [2].

Слід відзначити, що Міністерство внутрішніх справ України виступає центральним суб'єктом правотворчої діяльності, але визнаючи роль та значення безпосереднього суб'єкта правотворчості, необхідно звернути увагу на діяльність галузевих служб у процесі створення відомчих нормативно-правових актів [3, с. 103]. Це викликано тим, що саме галузеві служби найчастіше є ініціаторами прийняття нормативних приписів, і, відповідно, займаються первинною підготовкою проектів нормативних актів з питань, які віднесені до їх компетенції [4, с. 10-11]. Наразі, підпорядковані МВС місцеві територіальні органи переважно займаються застосуванням правових норм. Згідно Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України структурні підрозділи МВС здійснюють систематизований облік відомчих нормативних актів, що регулюють напрями діяльності підрозділу, їх перегляд і приведення у відповідність до єдиного електронного реєстру нормативних актів МВС, узагальнюють практику застосування і виконання нормативних актів та відповідно здійснюють їх удосконалення з метою підвищення ефективності правового регулювання напрямів діяльності органів внутрішніх справ. Юридична служба МВС України веде єдиний електронний реєстр нормативних актів з питань діяльності МВС, координує правотворчу діяльність в апараті МВС та здійснює відповідний контроль [1].

Розглядаючи відомчі нормативно-правові акти в системі МВС, А. О. Рибалкін вказує серед їх специфічних ознак наступні: 1) дістають виразу в письмовій юридичній формі; 2) виконуються неодноразово, у всіх випадках, коли в наявності умови, передбачені нормою, яка міститься в акті; 3) підтримуються можливістю відомчого дисциплінарного впливу, а у випадках, передбачених законом, невиконання відомчих НПА може призвести до кримінальної відповідальності; 4) мають

відносно (порівняно із законами) короткий строк дії, після чого доповнюються, змінюються або скасовуються [5, с. 101-103]. Т. М. Вороніна, аналізуючи теоретичні та практичні дослідження вчених-правників, виокремлює у якості найбільш істотних ознак відомчого акту МВС такі, як державно-владний характер, підзаконність, односторонність, обов'язковість, нормативність, письмова форма, предмет регулювання, порядок видання та сфера дії [6, с. 6]. Наразі, І.М. Вороніна зауважує, що з формального боку відомчим нормативно-правовим актам властиві такі ознаки правових норм, як нормативність, формальна визначеність, санкціонованість, підзаконність, галузева спрямованість [7, с. 44].

Отже, відомчі акти Міністерства внутрішніх справ України – це підзаконні акти, які видаються відповідно до закону, на його підставі, з метою конкретизації законодавчих розпоряджень і приписів, їх роз'яснення або встановлення первинних норм та є управлінськими актами органу держави, що наділений спеціальною функціональною компетенцією. На нашу думку, підзаконна правотворчість Міністерства внутрішніх справ України містить механізм реалізації законодавчих норм, надає можливість оперативного правового регулювання суспільних відносин та усуває прогалини у сфері компетенції міністерства [1, с. 26]. Оскільки нормативно-правові акти МВС є невід'ємним елементом здійснення керівництва та різновидом актів управління [8, с. 3], вони виступають засобом організації власної діяльності по виконанню покладених на МВС завдань та в межах наданої компетенції здійснюють регулювання внутрішніх справ країни. З урахуванням підзаконності актів МВС, їх застосування обмежується дією закону з реалізації відповідної функції міністерства. Отже, відомчий акт МВС має завжди галузеву спрямованість, яка походить від компетенції міністерства. Як зазначає І.М. Вороніна, галузева спрямованість відомчого нормативно-правового акту виражається в можливості міністерства видавати акти виключно з питань, віднесених законом до його відання, та лише щодо суб'єктів, на яких поширюється сфера реалізації функцій цього міністерства [7, с. 44]. Нормативно-правовим актам Міністерства внутрішніх справ України, як і усім відомчим актам притаманні мобільність, охоплення всього спектру суспільних відносин, безпосередність спілкування керівних і підлеглих суб'єктів, швидкість інформування адресатів, оперативність організації їх виконання. *Регулюючи і роблячи дієвим механізм виконання законів України та підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, зазначені акти займають важливе місце в системі підзаконних, відомчих нормативно-правових актів, ґрунтуються на принципах правотворчості й належать до системи джерел права в правоохоронній і правозахисній галузях* [9, с. 138, 141].

На нашу думку, у властивостях зазначених вище, відображається юридична природа, знаходить свій прояв специфіка нормативно-правових актів МВС України, які: 1) є важливим інструментом управлінської діяльності МВС; 2) виступають засобом впливу на поведінку відповідних суб'єктів з метою вирішення завдань, покладених на МВС у сферах захисту прав та свобод людини і громадянина, охорони правопорядку, боротьби зі злочинністю; 3) надають можливість використання правової форми для підвищення дієвості та ефективності керівництва; 4) забезпечують зв'язок політики держави у сфері внутрішніх справ і виконавчої діяльності МВС. Значною мірою ефективність діяльності МВС України та регулювання суспільних відносин, охорона яких здійснюється міністерством, залежить від повноти та ясності відомчих нормативно-правових актів, усунення прогалин, колізій, дублювань і належного рівня юридичної кваліфікації [10, с. 308].

Список бібліографічних посилань

1. Слинко Д. В. Юридична природа нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право.* 2017. Вип. 24. С. 24–27.
2. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 № 649 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0649320-12> (дата звернення: 09.03.2019).
3. Рибалкін А. О., Криворучко Д. І. Окремі питання нормотворчості органів внутрішніх справ: проблеми та шляхи вирішення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2015. № 1 (75). С. 101–107.
4. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. 18 с.
5. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2005. 185 с.
6. Вороніна Т. М. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2001. 26 с.

7. Вороніна І. М. Актуальні питання відомчої нормотворчості в системі органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 17 (1). С. 43–45.
8. Черников В. В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления : лекция. М. : МЮИ МВД России, 1996. 23 с.
9. Шестопалова Л. М., Мельничук М. С. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ. *Вісник академії управління МВС*. 2009. № 2. С. 134–142.
10. Слинко Д. В. Юридичний процес: історія, теорія, практика : монографія. Харків : НТМТ, 2017. 415 с.

Одержано 12.03.2019

УДК 342.729

Олег Миколайович СОЛОНЕНКО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ (м. Київ);
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0392-2492>*

ДИХОТОМІЧНИЙ АСПЕКТ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

У ст. 39 Конституції України від 28 червня 1996 р. [1] проголошується, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону. Наведені положення Конституції України ґрунтуються на загальновизнаних міжнародних нормах, зокрема ст. 20 Загальної декларації прав людини 1948 року, ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року, а отже, право на мирні зібрання є одним з міжнародних стандартів прав людини [2, с. 95–103].

Відтак, дихотомічне усвідомлення конституційного права на свободу мирних зібрань, його місця та ролі як громадянської публічної політичної діяльності, має не лише науково-пізнавальне, а й практичне значення. Адже без цього неможливо об'єктивно проаналізувати реальність сьогоденного політичного життя, виявити соціально-політичні протиріччя, які виникають у державі та громадянському суспільстві, а відтак сформулювати стратегічні напрями й застосувати відповідні засоби організаційно-правового характеру щодо їх нейтралізації в діяльності поліції.

Як доречно зазначає М. І. Пірен, метою публічної політичної діяльності як усвідомленої форми діяльності є спрямованість на забезпечення оптимально можливого в певному суспільстві та за конкретних умов демократичного здійснення позитивних суспільно-політичних змін, які хоче бачити народ через свою участь у публічній політиці. Політична діяльність - це справжня сутність самої людини. У політиці важливими є не тільки загальні стратегічні принципи, а й уміння визначити свої дії в кожній ситуації, інтуїтивно відшукати засоби, шляхи поступу, знаходити компроміси, вміло діяти під час розроблення, прийняття та реалізації політичних рішень тощо. Публічна політична діяльність – дії стосовно регулювання й збалансування інтересів і відносин між різними соціальними й політичними суб'єктами щодо життєво важливих питань, які торкаються найбільш суттєвих інтересів народу (власність, влада, гуманізм, справедливість) [3, с. 4].

Відповідно до обраного питання та наведеного вище, дихотомія конституційного права на мирні зібрання нами буде розглядатися, як співставлення двох частин цілого та їх взаємне існування в єдиному правовому явищі. Вважаємо, що двома складовими аспектами конституційного права на мирні зібрання, з одного боку є те, що це конституційне політичне право громадян, з іншого – одна із форм безпосередньої демократії.

Виходячи з даного дихотомічного формулювання змісту конституційного права на мирні зібрання, слід відмітити й дуалістичне конституційне його закріплення. Так, право на свободу мирних зібрань, як конституційне політичне право, передбачене у ст. 39 Конституції України. Як форма безпосередньої демократії, основою його є ст. 69 Конституції України (Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії). Саме «іншими формами безпосередньої демократії», на наш погляд, і охоплюються «збори», «мітинги», «походи» та «демонстрації».