

of administrative courts, considering the achievements and positive experience of administrative justice of Western model.

The lack of theoretical development on the application of the rules of jurisdiction in administrative proceedings and the availability of practical problems in the clarification of the rules of the subject, and the territorial jurisdiction of administrative cases instance jurisdiction is a complex legal category, which allows distinguishing between different parts of the jurisdiction of the courts due to the properties of the particular case to be considered.

The distribution of cases among the administrative courts is based on three criteria: objective, territorial and instance. Accordingly, CAS Ukraine identifies the following types of jurisdiction as substantive, territorial, instance and by the court's order. The criteria for distribution of cases among the administrative courts to be used in solving the case of belonging to be considered a specific administrative court are delineated.

The basis of the territorial jurisdiction of administrative cases assigned criteria for its definition, such as administrative divisions in Ukraine; the location of the defendant; the location of the plaintiff; state, public or international significance administrative cases; specificity, subjects, content of public law relations and their object.

Terms instance jurisdiction of administrative cases, based on two criteria: the criterion of intelligibility; criterion of equality of opportunities for appeal court order; rise to the election of this research topic, are defined.

The development of theoretical and practical principles of functioning certain types of institute of jurisdiction of administrative proceedings significantly improve the effectiveness of providing legitimacy in the executive branch and local governments.

Key words: *jurisdiction, the administrative court, substantive jurisdiction, instance jurisdiction, jurisdiction by court order, administrative proceedings.*

Стаття надійшла 2 березня 2015 р.

УДК 351.741(477)

Р. Я. Демків

ПРЕДМЕТ ВІДОМЧОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

Досліджено нормативно-правове регулювання діяльності міліції, особливості якого залежать від змісту та природи предмета правового регулювання. На підставі аналізу нормативно-правової бази, якою регулюється діяльність міліції, запропоновано серед суспільних відносин, котрі становлять предмет загального нормативно-правового регулювання діяльності міліції

виокремлювати службові відносини, що врегульовані відомчими нормами, і становлять предмет відомчого нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, предмет відомчого нормативно-правового регулювання, відомчий нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність МВС.

Постановка проблеми. Нині питання вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ (міліції), його вивчення набуває особливої актуальності тому, що воно безпосередньо пов'язане з якістю та ефективністю функціонування органів міліції. Результативність діяльності міліції поряд із поліпшенням форм і методів боротьби зі злочинністю пов'язана з певними особливостями правового регулювання її діяльності. Актуальність статті зумовлена тим, що особливості правового регулювання залежать від змісту предмета правового регулювання. Суспільні відносини, здатні по-різному «сприймати» правове регулювання. Також на специфіку правового регулювання впливають положення та особливості суб'єктів відносин, зокрема у діяльності такого державного органу, як міліція.

Стан дослідження. Деякі сторони правового регулювання організації та діяльності міліції в юридичній науці розглянуті у працях В. М. Горшеньова, І. Я. Дюрягіна, С. Д. Гусарева, А. Ю. Олійника, А. П. Зайця, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, В. М. Плішкіна, Р. А. Калюжного, М. І. Козюбри, О. Г. Мурашина, О. Ф. Скакун, І. П. Петрової. Однак питання про предмет відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції розглянуто недостатньо.

Мета. Розкрити проблемні питання відомчого нормативно-правового регулювання та визначити його предмет.

Виклад основних положень. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності міліції – це здійснюваний за допомогою норм права та актів реалізації права вплив на поведінку суб'єктів і об'єктів управління правоохоронною діяльністю з метою впорядкування організації та функціонування служб, структур, підрозділів міліції та їх особового складу відповідно до цілей і завдань правової держави, розрахований на їх багаторазове застосування [1, с. 18].

Система правового регулювання діяльності міліції охоплює сукупність законів та підзаконних нормативно-правових актів, що становлять правову основу для функціонування міліції. За такого підходу йдеться про Конституцію України, міжнародні акти, які стосуються діяльності правоохоронних органів, закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, що визначають правовий статус органів міліції, основні напрями її діяльності, а також

відомчі нормативні акти (положення, статути, інструкції, правила, настанови).

На нашу думку, нормативну базу, якою керується система органів внутрішніх справ, можна умовно поділити на зовнішню, котра створюється формально за межами системи (Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України), але до створення якої органи внутрішніх справ доволі часто мають пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативно-правових актів, і внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, яка посідає доволі чільне місце.

Отже, в діяльності міліції умовно можна виокремити два види нормативно-правового регулювання: загальне нормативно-правове регулювання (зовнішнє) та відомче нормативно-правове регулювання (внутрішнє).

Загалом можна констатувати, що найважливіші відносини в діяльності міліції врегульовані нормами права та повністю знаходяться в межах загального правового регулювання. Водночас в оперативно-розшуковій, охоронній сферах закон не охоплює доволі значну групу відносин, що регулюються нормативно-правовими актами МВС України.

Питання підзаконного регулювання є об'єктом пильної уваги науковців у різних галузях юридичної науки. Незважаючи на те, що ці акти часто критикують, законодавче регулювання не може охопити всіх відносин, залишаючи доволі значну групу відносин для відомчого нормативно-правового регулювання. З метою впорядкування нормотворчої діяльності міністерств, зокрема МВС, запроваджено державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади, які зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, регламентовану Указом Президента [14].

Різноманітність повноважень підрозділів міліції зумовлює наявність великої кількості відомчих актів, норми яких регламентують її діяльність. Серед них можна виокремити Статут патрульно-постової служби міліції України, Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, Положення про підрозділи (загони) спеціального призначення Національної гвардії України, в яких викладені норми, що забезпечують регулювання охорони громадського порядку, громадської безпеки та регулюють діяльність підвідомчих МВС органів, установ та співробітників.

Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента від 06.04.2011 № 383/2011, МВС України у межах повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує та контролює їх виконання, які підписує Міністр внутрішніх справ [2].

Відомче нормативне регулювання діяльності міліції розпочинає функціонувати з моменту встановлення відповідної норми та реалізується у фактичній поведінці його адресатів, які є учасниками суспільних відносин і підпадають під регулювання.

Основою відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції є засоби юридичного впливу, які є в наявності у Міністерства внутрішніх справ України.

Розуміння відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції як процесу пов'язане з виникненням, зміною та припиненням службових відносин. Тобто, таке регулювання здійснюється лише тоді, коли на підставі відомчих норм виникають відносини. Якщо такі відносини не виникають, то можна стверджувати про вплив МВС України на підвідомчі органи, але не про регулювання їх діяльності.

До основних засобів юридичного впливу, за допомогою яких МВС України здійснює регулювання діяльності міліції, можна віднести нормативно-правові акти та індивідуальні акти МВС України, які містять конкретні вказівки та мають одноразове застосування.

Нормативно-правовий акт МВС – офіційний письмовий документ, який прийнятий МВС як суб'єктом нормотворення згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою, спрямований на регулювання суспільних відносин, містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [3].

Напрямок діяльності структурних підрозділів апарату МВС, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ називається нормотворчою діяльністю [3].

Нормотворча діяльність має на меті забезпечити:

а) юридичне закріплення існуючих у галузі відносин та їх правове регулювання; б) формування нових відносин, які зараз відсутні, але бажані чи необхідні з погляду виконання перспективних завдань; в) ліквідацію застарілих відносин та ситуацій, які гальмують розвиток нових прогресивних тенденцій [4, с. 588].

Проаналізувавши відомчі нормативно-правові акти, норми яких регулюють діяльність міліції, можна виокремити декілька особливостей відомчої нормотворчості: «відповідно до законів» – означає принцип зв'язаність актів із законами; «на підставі та на виконання закону» – передбачає самостійні дії міліції щодо безпосередньої реалізації закону; «у межах прав, які надані законом» – вказує на здійснення міліцією повноважень у встановлених межах і деякі інші, що передбачають обмеження та заборони.

Основну роботу з підготовки нормативно-правових актів, які регламентують діяльність міліції, проводить Департамент юридичного забезпечення МВС України, який виконує свої обов'язки на основі ґрунтовного аналізу завдань, що стоять перед системою МВС, а також визначення шляхів удосконалення діяльності Міністерства на науковій основі.

Основним завданням департаменту є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання в практичній діяльності вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів Міністерством, його керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функцій. Проведення юридичної та антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, розробниками яких є структурні підрозділи апарату Міністерства, здійснення в межах компетенції МВС заходів з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [5].

Згідно з положенням, Міністерством видаються такі нормативні акти: накази, положення, статuti, інструкції, правила, настанови. У разі необхідності можуть видаватися й інші види нормативних актів, які обов'язково затверджуються наказом [5].

Реалізуючи надані законодавством можливості, Міністерство внутрішніх справ України за підписом міністра видає не тільки нормативно-правові акти, але й акти одноразового індивідуального характеру.

Індивідуально акти МВС України мають доволі важливе значення в регулюванні діяльності міліції. У них виражається воля уповноважених посадових осіб, спрямована на виникнення, зміну чи припинення службових правовідносин. Індивідуальні акти МВС України суттєво доповнюють нормативне регулювання діяльності міліції. Вони є формою так званого піднормативного регламентування службової діяльності співробітників міліції. В. М. Горшеньов та І. Я. Дюрягін під таким регламентуванням вбачали уточнення правового стану суб'єктів у реальній ситуації [6, с. 29]. Індивідуальним актам МВС України

характерні певні особливості, які вирізняють їх серед правових актів Міністерства.

До таких особливостей можна віднести:

1. Індивідуальні акти регламентують одиничні відносини, застосовуються до чітко індивідуалізованих випадків (конкретних життєвих ситуацій). Їм характерний казуальний (разовий) характер. На відміну від нормативних, індивідуальні акти діють одноразово.

2. Індивідуальні акти спрямовані здебільшого на конкретних осіб (не обов'язково фізичних) або груп осіб за певною ознакою, і вичерпуються виконанням, хоча правові наслідки, що спричинені ними, можуть мати тривалий характер.

3. Здебільшого індивідуальні акти МВС України, як і нормативні, мають державно-владний характер. У тих випадках, коли видається акт із метою реалізації, виконання законодавчих рішень, така ознака для них нехарактерна.

Загальновідомо, що предметом нормативно-правового регулювання є ті суспільні відносини, які ним урегульовані.

Правове регулювання діяльності правоохоронних органів (зокрема міліції) здійснюється у таких сферах: а) профілактичній; б) конституційно-юрисдикційній; в) адміністративно-правовій та процесуальній; г) цивільно-правовій і процесуальній; ґ) кримінально-правовій і процесуальній; д) арбітражно-правовій і процесуальній; е) оперативно-розшуковій; є) виконавчій; ж) охоронній та ін. [7, с. 125].

Тому, предметом загального нормативно-правового регулювання діяльності міліції є суспільні відносини, котрі виникають у сфері діяльності міліції України, яка є складовою органів внутрішніх справ України [1, с. 21].

Відомче нормативно-правове регулювання охоплює дуже широке коло суспільних відносин, пов'язаних із службовою діяльністю, і виконують такі завдання:

– організація та координація діяльності органів внутрішніх справ з захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки;

– участь у розробці та реалізації державної політики щодо боротьби із злочинністю;

– забезпечення, запобігання злочинам, їх припинення, розкриття та розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів щодо усунення причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень;

– забезпечення, відповідно до законодавства України, безпеки працівників суду та правоохоронних органів, їх близьких родичів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві;

– визначення основних напрямів удосконалення роботи органів внутрішніх справ, надання їм організаційно-методичної та практичної допомоги;

– організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху;

– забезпечення законності в діяльності працівників міліції [2].

У процесі регулювання відносин Міністерством внутрішніх справ України за допомогою відомчих норм, досить великої кількості підвідомчих органів та установ, виникають внутрішні, службові відносини, що становлять предмет відомчого нормативно-правового регулювання.

Такі відносини передбачені, наприклад, нормою, яка сформульована в п. 5.1. Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, яка визначає, що начальники відділів (відділень) дільничних інспекторів міліції міськ-, райорганів внутрішніх справ у межах своєї компетенції здійснюють керівництво дільничними інспекторами, їх помічниками, спрямовують і координують їх діяльність з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, проведення профілактичної роботи на адміністративних дільницях [8].

Найрозповсюдженішими відносинами, які є предметом відомчого нормативного регулювання, є відносини між працівниками одного органу міліції.

Під час регулювання таких відносин реалізується організація роботи органів та служб міліції, взаємодія та координація їх працівників. У п. 163 Статуту патрульно-постової служби міліції зазначено, що наряд на транспортних засобах взаємодіє з іншими пішими патрулями (постами), обмінюється оперативною інформацією, за необхідності надає їм допомогу [9].

Ще одна група відносин між органами внутрішніх справ, зокрема міліції та іншими органами з приводу забезпечення безпеки громадян. Вони також посідають чільне місце у підвідомчому регулюванні та втілюються у міжвідомчих нормативно-правових актах.

До актів, які регулюють ці відносини, можна віднести накази про взаємодію МВС України, Генеральної Прокуратури та СБУ [10], МВС України та Міністерства України у справах сім'ї, дітей та молоді [11], МВС України та Міністерства юстиції України [12] та ін.

П. 2.3 Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, зазначено, що за межами дислокації органу внутрішніх справ працівник міліції на території України незалежно від посади, яку він обіймає, місцезнаходження та часу в разі звернення до нього громадян або службових осіб із заявою чи повідомленням про злочин, або у разі безпосереднього виявлення такого, зобов'язаний вжити заходів щодо його припинення, надання допомоги особам, які її потребують, встановлення і затримання осіб, які вчинили злочин, охорони місця події і повідомити про це в найближчий підрозділ міліції [13]. До цієї групи не належать ті правовідносини, що виникають, змінюються та припиняються на підставі законодавчих норм.

Висновки. Отже, спробуємо виокремити такі види службових відносин у відомчому нормативному (внутрішньому) регулюванні, які становлять його предмет:

1. Відносини між працівниками міліції, які займають нищу посаду з працівниками міліції, котрі обіймають вищу посаду (в порядку субординації).

2. Відносини, що виникають між працівниками одного органу міліції.

3. Відносини, які виникають між органами міліції та іншими державними органами, об'єднаннями громадян.

4. Відносини, котрі виникають між працівниками органів міліції та громадянами.

1. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. П. Петрова. – Ірпінь, 2004. – 218 с.

2. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

3. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 27.07.2012 № 649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

4. Теория права и государства: учебник для вузов / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Академия внутренних дел России; Право и Закон, 1996. – 424 с.

5. Про затвердження Положення про Департамент юридичного забезпечення МВС України: Наказ МВС України від 28.01.2014 № 67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

6. Швець М. В. Системна інформатизація законотворчого процесу / М. В. Швець // Віче. – 2000. – № 2. – С. 29–37.

7. Олійник А. Ю. Теорія держави і права України: навч. посібник / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слюсаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.

8. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 20.10.2003 № 1212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

9. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

10. Про затвердження Інструкції про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: Наказ МВС України, Генеральної Прокуратури, СБУ від 26.08.2014 № 872/88/537 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

11. Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї: Наказ МВС України та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 07.09.2009 № 3131/386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

12. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб): Наказ МВС України та Міністерства юстиції України від 25.06.2002 № 607/56/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

13. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії: Наказ МВС України від 19.11.2012 № 1050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

14. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

Демків Р. Я. Предмет ведомственного нормативно-правового регулирования деятельности милиции

Исследовано нормативно-правовое регулирование деятельности милиции, особенности которого зависят от содержания и природы предмета правового регулирования. На основании анализа нормативно-правовой базы,

которой регулируется деятельность милиции, предлагается среди общественных отношений, составляющих предмет общего нормативно-правового регулирования деятельности милиции, выделять служебные отношения. Данные отношения составляют предмет ведомственного нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, предмет ведомственного нормативно-правового регулирования, ведомственный нормативно-правовой акт, нормотворческая деятельность МВД.

Demkiv R. Ya. The Subject of Departmental Normative and Legal Regulation of Militia Activity

Total ensuring of human rights and freedoms, state responsibility to a man, productive work of the law enforcement agencies, especially the police is an essential condition for building the rule of law.

The article emphasize that the effectiveness of the police along with the improvement of the forms and methods of combating crime is related to the peculiarities of the normative and legal regulation of the appropriate activity. The basis of the normative and legal regulation of Ukrainian law enforcement activity involves the formation of the regulatory framework as a legal means of achieving real ordering of police activity. The features of legal regulation depend on the content and nature of the subject-matter of legal regulation.

The problem of legal regulation has been the object of close attention of scientists in various fields of jurisprudence for a long time. These acts are criticized most often.

However, legislative regulation can't cover all relationships, leaving a rather large range of institutional relations for departmental normative and legal regulation. Therefore, in the process of legal impact of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine by means of regulations, a large number of subordinate bodies and institutions is governed by specific departmental normative and legal regulation with proper subject of regulation.

Due to this, the control over the matching the content of departmental regulations (including their limited authorized access) to the law and implementing of suggestions to establish the responsibility of officials for issuing regulations contradicting them.

Not always the rules and regulations of departmental acts correspond to, and sometimes conflicting laws, but some of them have rules that restrict the rights and legitimate interests of citizens.

In this regard, an important theoretical and practical meaning has the diversified development of the problem of the subject-matter of normative and legal regulation of police activity, namely those social relations that are regulated by departmental normative and legal acts.

Key words: *normative and legal regulation, the subject of departmental normative and legal regulation, the departmental normative and legal act, rule-making activity of the Ministry of Internal Affairs.*

Стаття надійшла 27 лютого 2015 р.