

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ДЕМКІВ РОМАН ЯРОСЛАВОВИЧ

УДК 340.131+351.741

**ЗАКОН В СИСТЕМІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних та правових учень

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ - 2007

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі теорії держави та права Київського національного університету внутрішніх справ

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України **МУРАШИН Олександр Геннадійович**, Академія управління МВС начальник Навчально-наукового інституту підготовки управлінського персоналу ОВС

Офіційні опоненти – доктор юридичних наук, професор **ЛЕМАК Василь Васильович**, Ужгородський національний університет, завідувач кафедри теорії та історії держави і права

кандидат юридичних наук, професор **ШМОТКІН Олексій Вікторович**, Національна академія Служби безпеки України, завідувач кафедри теорії та історії держави і права

Захист відбудеться 28 грудня 2007 року о 16 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.007.04 у Київському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 03680, м. Київ, Солом'янська площа, 1

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Київського національного університету внутрішніх справ за адресою: 03680, м. Київ, Солом'янська площа, 1

Автореферат розісланий “23” листопада 2007 року

Учений секретар спеціалізованої вченої ради

О.Б. Горова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Формування в Україні правової держави нерозривно пов'язане з максимальним забезпеченням прав і свобод людини, відповідальністю держави перед особою, підвищенням авторитету закону, його суворим дотриманням усіма державними органами, громадськими організаціями, ефективною роботою правоохоронних органів, зокрема міліції. Тенденції суспільного розвитку та процеси, що відбуваються за сучасних умов, обумовлюють необхідність інтенсивної розробки теоретичних проблем форм та засобів реалізації права, застосування норм права, правового регулювання і багатьох інших питань. Тому сьогодні гостро відчувається потреба у вдосконаленні правового регулювання діяльності міліції, визначення місця і ролі у ньому закону як нормативно-правового акту вищої юридичної сили, який визначає відправні засади у системі такого регулювання. Ці питання постають у центрі уваги, відображуються у найважливіших державних і громадських документах. У таких умовах роль і значення правового регулювання діяльності міліції набуває особливої актуальності.

Прогалини в законодавчому регулюванні, які залишають надто широкий простір для підзаконної, зокрема відомчої нормотворчості, значно ускладнюють здійснення контролю за відповідністю змісту відомчих нормативних актів (враховуючи до того ж їх обмежену доступність для огляду) закону і реалізацію пропозицій про встановлення відповідальності службових осіб за видання норм, що йому суперечать. Тому для забезпечення верховенства актів найвищих представницьких органів державної влади в ряді випадків необхідна більш повна законодавча регламентація.

Фундаментальні основи для цього дослідження були закладені розробками вітчизняних та зарубіжних правознавців. Зокрема:

- теоретичні питання нормативно-правового регулювання діяльності міліції досліджувались у працях Л.М. Розіна, Ф.Є. Колонтаєвського, А.М. Колодія І.Б. Кірічука, О.Г. Мурашина, І.А. Горшенєвої Д.А. Керимова, О.В. Зайчука, А.П. Зайця, А.М. Куліша, О.В. Ряшка, В.В. Копейчикова, І.В. Солов'євича, І.П. Петрової, Я.Ю. Кондратьєва та інших;
- місце закону серед інших форм (джерел) права осмислюються у працях С.Ф. Кечекьяна, С.Л. Зівса, Г.І. Муромцева, А.Ю. Калініна, С.А. Комарова, В.С. Селіванова, Т.В. Колісник, С.В. Головатого, О.Г. Первомайського, М.І. Козюбри, І.М. Овчаренко та інших.

Серед західних науковців у дисертації були використані праці С.К. Аллена, Н. Сальмонда, В. Кернза, Ф.А. Гаєка, Ж. Косіньяка, Д. Ллойда, Г. Радбруха, П. Круза та інших.

Разом з тим, не зважаючи на багатоманітність наукової літератури, багато аспектів нормативно-правового регулювання діяльності міліції залишаються недостатньо розробленими.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконано в рамках Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008 роки, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 року № 116-Р; Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1767, а також відповідно до:

а) плану наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого Наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 року “Про затвердження пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність ОВС на період 2004-2009 років” визначає пріоритетні напрямки наукових досліджень у галузі юридичних наук. Одними з цих напрямків є “Визначення шляхів вдосконалення правового регулювання діяльності міліції”, “Створення ефективної системи забезпечення законності в діяльності ОВС”;

б) плану науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт Київського національного університету внутрішніх справ на 2007 рік.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексне дослідження системи нормативно-правового регулювання діяльності міліції та визначення ролі закону в ній. Станом на сьогодні, у вітчизняній юридичній літературі, на цю проблему звернуто недостатньо уваги.

Відповідно до теми були поставлені такі **завдання**:

- здійснити огляд наукових праць щодо поняття правового регулювання та дослідити історію його виникнення і розвитку;
- розкрити природу, зміст, стадії та принципи нормативно-правового регулювання, дати їм юридичну характеристику;
- з'ясувати особливості нормативно-правового регулювання діяльності міліції в Україні;
- охарактеризувати відносини, що виникають у процесі відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції та становлять його предмет;
- обґрунтувати вимоги, що висуваються до закону як пріоритетної форми (джерела) права України;
- дослідити місце і роль закону в нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції;
- розглянути співвідношення закону з відомчими нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність міліції України та стан гармонізації законодавства України з міжнародними стандартами у правоохоронній сфері.

Об'єктом дослідження є нормативно-правове регулювання діяльності міліції та відносини, які виникають в процесі такого регулювання.

Предметом дослідження є закон в системі нормативно-правового регулювання діяльності міліції України.

Методи дослідження обрані з урахуванням мети, завдань, об'єкта та предмета дослідження. Для одержання найбільш достовірних наукових результатів методологічну основу роботи складає система взаємодоповнюючих філософських, загальнонаукових, приватнонаукових і спеціальнонаукових методів. Світоглядною основою дослідження є ідеї гуманізму, справедливості та законності. Теоретичну основу дослідження складає плюралізм підходів до праворозуміння, основним з яких є нормативістський. Діалектичний метод пізнання державно-правових явищ полягав у підході до вивчення нормативно-правового регулювання як явища, що визначається природою людини і умовами суспільного життя та пов'язаного з іншими соціальними явищами (економічними, політичними та ін.). Крім того у дослідженні застосовувалися зокрема: аналіз (при розгляді предмету відомчого нормативно-правового регулювання); системний метод надав можливість визначити місце відомчого нормативно-правового регулювання в системі загального нормативно-правового регулювання та полягає у залученні категоріального апарату теорії держави і права; за допомогою порівняльно-правового методу досліджувались питання співвідношення закону з іншими формами (джерелами) права України, а також з нормативно-правовими актами МВС України; прийоми логіко-юридичного методу використовувались для доведення істинності зроблених автором суджень стосовно природи відомчого нормативно-правового регулювання міліції та місця в ньому закону; герменевтичний метод використовувався для з'ясування змісту відомчих нормативно-правових актів; антропологічний метод застосовувався в процесі характеристики гуманістичної спрямованості діяльності міліції та її ролі у забезпеченні реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Теоретичну базу дослідження складають праці вітчизняних та зарубіжних науковців, які займалися проблематикою нормативно-правового регулювання як взагалі так і діяльності міліції зокрема; особлива увага приділялася науковим і навчальним джерелам з питань правового регулювання правоохоронних органів, а також матеріалам науково-практичних конференцій, нарад.

Емпіричну базу дослідження становлять результати анкетування 650 співробітників органів внутрішніх справ. Час проведення анкетування: перше півріччя 2006 року.

Нормативну основу дослідження складають Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, правові акти виконавчої влади, зокрема, відомчі нормативно-правові акти МВС України, міжнародні нормативно-правові документи, зарубіжне законодавство, узагальнення практики, довідкова література, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна роботи полягає у тому, що вона є одним з перших комплексних монографічних досліджень проблем правового регулювання діяльності міліції у контексті співвідношення відомчих нормативно-правових актів МВС України з законом як основною формою

(джерелом) права. Елементи наукової новизни притаманні наступним положенням і висновкам дисертації:

Вперше:

- комплексно досліджено співвідношення закону з основними відомчими нормативно-правовими актами МВС, визначено їх системні зв'язки. Норми відомчих актів МВС необхідно розглядати у суворій ієрархічній системі. При всій важливості відносин, які ними регулюються, вони по своїй природі не можуть претендувати на якесь особливе місце в цій системі;

Удосконалено:

- класифікацію принципів нормативно-правового регулювання. На думку дисертанта, принципи, які покладені в основу правового регулювання, складають цілісну систему, до якої, враховуючи викладені вище положення, слід віднести: 1) принципи правоутворення; 2) принципи правореалізації; 3) принципи правоохорони;

- класифікацію службових відносин у відомчому нормативному регулюванні діяльності міліції, які складають його предмет: 1) відносини між працівниками міліції, які займають нищу посаду з працівниками міліції, які займають вищу посаду (в порядку субординації); 2) відносини, які виникають між працівниками одного органу міліції; 3) відносини, які виникають між органами міліції та іншими державними органами, об'єднаннями громадян; 4) відносини, які виникають між працівниками органів міліції та громадянами;

- основні вимоги до закону як основної форми (джерела) права в процесі його співвідношення з іншими формами (джерелами) права: 1) вимога відповідності принципу правової визначеності; 2) закони не повинні суперечити один одному; 3) закони повинні пропонувати повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалів; 4) закони не повинні наділяти державні органи широкими дискреційними повноваженнями; 5) тексти законів, повинні бути зрозумілими (доступними) та чіткими; 6) вимога розумної стабільності закону; 7) вимога про обов'язкове оприлюднення законів;

- розуміння поняття “законодавство” у вузькому розумінні як сукупності нормативно-правових актів вищої юридичної сили, якими є закони. У повсякденному житті, використання терміну “закон” для позначення будь-якого нормативного акту, який походить від держави, є досить поширеним і цілком допустимим, адже підкреслює важливість дотримання всіх законодавчих актів, а не тільки законів. Однак, ототожнення закону з іншими нормативно-правовими актами вносить плутанину у різні форми (джерела) права, знижує ефективність їх використання;

- способи для розмежування законодавчих повноважень вищого представницького органу і правотворчих повноважень інших центральних органів (МВС). Перший з них спрямований на те, щоб встановити відмінності в природі суспільних відносин, які з однієї сторони, є предметом регулювання закону, а з іншої

– предметом регулювання (підзаконного) відомчого акта. Другий спосіб розмежування полягає в юридичному закріпленні кола питань з яких правова регламентація повинна здійснюватись тільки шляхом прийняття законів. Третій спосіб впливає зі структури правової норми.

Набуло подальшого розвитку:

- загальнотеоретичні аспекти дослідження форм (джерел) права. Форма (джерело) права в формально-юридичному значенні – це особливий прояв зовнішнього оформлення права, що визначає для учасників реальних правовідносин місцезнаходження норм позитивного права, які підлягають застосуванню;

Практичне значення одержаних результатів визначається актуальністю теми дослідження і новизною розглянутих в дисертації проблем нормативно-правового регулювання діяльності міліції та пропозицій щодо їх вирішення.

Теоретичне значення дисертаційної роботи зумовлено тим, що отримані висновки сприяють подальшим науковим дослідженням нагальних проблем теорії держави та права стосовно нормативно-правового регулювання діяльності міліції, його особливостей.

Отримані дисертантом результати мають практичну цінність і можуть бути використанні:

1) у науково-дослідній сфері – у процесі подальших розробок як загальнотеоретичних, так і галузевих проблем правового регулювання; 2) при здійсненні нормотворчої компетенції МВС України, з метою удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності міліції України (Акт впровадження МВС № 2044/фв від 06.02.2007 року); 3) у навчальному процесі при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників, навчальних програм, рекомендацій та в процесі викладання курсу “Теорія держави і права”, “Актуальні проблеми теорії держави і права”; спецкурсу “Судові та правоохоронні органи” (Акт впровадження КНУВС № 46/1191 від 26.03.2007 року).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації були оприлюднені на двох міжнародних і трьох всеукраїнських науково-практичних конференціях: “Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні” (м. Львів 20 січня 2006 р., тези опубліковані), “Актуальні питання реформування правової системи України” (м. Луцьк 2-3 червня 2006 р., тези опубліковані), “Україна 2005: поступальна хода до верховенства права” (м. Київ 15 квітня 2005 р.), “Молодь, освіта, наука, культура і національна самосвідомість” (м. Київ 25-27 квітня 2006 р., тези опубліковані), “Проблеми підвищення ефективності державного управління в правоохоронній діяльності” (м. Київ 15 квітня 2006 р., тези опубліковані).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації містяться у дев'яти публікаціях, п'ять з них опубліковано у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура і обсяг дисертації. Дисертація містить вступ, три розділи, які поділяються на дев'ять підрозділів, висновки, список використаних джерел та додатки. Загальний обсяг дисертації 217 сторінок (188 сторінок основного тексту), список використаних джерел – 317 найменувань (на 25 сторінках), додатки (на 4 сторінках).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, зазначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету та завдання, об'єкт і предмет, методологічні і теоретичні засади дослідження, наукова новизна, практичне значення отриманих результатів, зазначаються дані щодо апробації та публікацій результатів проведеного дослідження.

Розділ 1 “Сутність та зміст нормативно-правового регулювання діяльності міліції” складається із трьох підрозділів, присвячених аналізу нормативно-правового регулювання як юридичного явища, його стадій та принципів, розкриттю особливостей нормативно-правового регулювання діяльності міліції.

У **підрозділі 1.1. “Нормативно-правове регулювання як юридичне явище: поняття і зміст”** дисертант аналізує нормативно-правове регулювання як особливий вид соціального регулювання.

Аналіз наукової літератури з теорії права дає підстави стверджувати, що правове регулювання здебільшого розуміється у широкому і вузькому значенні. Прибічники першого напрямку переконані у тому, що правове регулювання – це всі або різноманітні форми впливу держави на свідому поведінку осіб – суб'єктів суспільних відносин, за допомогою широкого спектру чинників: норм права, актів застосування права, юридичних договорів, правовідносин, забезпечення реалізації норм права, у тому числі примусовою силою держави, законність і правопорядок тощо. Прихильники протилежної думки вважають, що правове регулювання – один із способів упорядкування суспільних відносин, який зводиться до нормативного встановлення стандартів, меж належної і можливої поведінки.

Автор вважає, що порушення прав і свобод людини, недосконалість чинного законодавства, неадекватне відображення в ньому існуючих реалій, потребують нового праворозуміння, яке б розмежовувало право та встановлені державою загальнообов'язкові норми. Сучасна концепція розмежування права і закону дозволяє диференціювати норми права та юридичні норми, і відповідно нормативно-правове регулювання та нормативно-правове регулювання як юридичне явище (нормативно-юридичне регулювання).

У **підрозділі 1.2. “Стадії та принципи нормативно-правового регулювання”** правове регулювання розглядається як процес, який триває у часі та має певні стадії і принципи.

Автор, проаналізувавши і узагальнивши різні точки зору відносно стадій нормативно-правового регулювання виділив такі:

Зведення в закон, надання чітких юридичних форм нормам права – перша стадія правового регулювання, коли створюється його нормативна основа. Друга стадія – виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (правовідносин). Третя стадія правового регулювання характеризується реалізацією, втіленням у життя тих прав і обов'язків конкретних суб'єктів, які в них є в тій або іншій правовій ситуації (у конкретних правовідносинах).

Крім основних стадій нормативно-правового регулювання, можна визначити і неосновні (факультативні) стадії: тлумачення норм права та застосування норм права. Існує низка явищ, які на всіх його стадіях суттєво впливають на процес нормативно-правового регулювання суспільних відносин, які займають специфічне місце в процесі правового регулювання. Такими явищами, які виступають у якості допоміжних елементів є: законність, правосвідомість, правова культура.

На думку автора, принципи права можна визначити через закономірності розвитку суспільства і права або через сутність і зміст права. Водночас принципи права і принципи правового регулювання не можна ототожнювати. Від принципів права їх відрізняє більший ступінь конкретизації, динамізм, націленість на конкретні життєві ситуації, що вимагають правового врегулювання.

Дисертант робить висновок про те, що правове регулювання – це безпосередні дії зі створення, реалізації та охорони права. І саме ці юридично значимі дії мають самостійну сутність, самостійні принципи. Тому у механізмі правового регулювання принципи правоутворення, правореалізації і правоохорони стають принципами правового регулювання.

У підрозділі 1.3. “Особливості нормативно-правового регулювання відносин у діяльності міліції” досліджено предмет відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції.

Автор доводить, що нормативну базу, якою керується система органів внутрішніх справ, можна умовно поділити на зовнішню, яка створюється формально за межами системи ОВС (Конституція, закони та постанови Верховної Ради, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України), але до створення якої система ОВС доволі часто має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів, і внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, якій за своєю питомою вагою належить значне місце. Таким чином, в діяльності міліції умовно можна виділити два види нормативно-правового регулювання: загальне нормативно-правове регулювання (зовнішнє) та відомче нормативно-правове регулювання (внутрішнє).

На підставі аналізу нормативно-правової бази, якою регулюється діяльність міліції автор виділяє наступні типи службових відносин у відомчому нормативному (внутрішньому) регулюванні: 1) відносини між працівниками міліції, які займають

нищу посаду з працівниками міліції, які займають вищу посаду (в порядку субординації); 2) відносини, які виникають між працівниками одного органу міліції; 3) відносини, які виникають між органами міліції та іншими державними органами, об'єднаннями громадян; 4) відносини, які виникають між працівниками органів міліції та громадянами.

Розділ 2 “Закон як пріоритетна форма (джерело) права України” складається з трьох підрозділів присвячених дослідженню загальнотеоретичних аспектів форм (джерел) права України, з'ясуванню переваг закону над іншими формами (джерелами) права та вимог до якості закону.

У підрозділі 2.1. “Загальнотеоретичні аспекти дослідження форм (джерел) права” досліджено проблеми співвідношення понять “форма права” і “джерело права”, які використовуються для зовнішнього вираження змісту права.

Узагальнивши та проаналізувавши різні точки зору щодо співвідношення понять “форма права” і “джерело права”, дисертант дійшов висновку, що можна використовувати терміни як “форма права”, так і “джерело права”, оскільки, говорячи про джерела права, ми по суті говоримо про зовнішню форму права, яка виражає державну волю ззовні. Через це є сенс використовувати досить поширене останнім часом, застосування цих понять поряд (форма (джерело) права), коли йдеться в основному про формальні джерела права, про джерела позитивного права (права створеного людьми, яке діє в суспільстві).

Таким чином, категорія форма (джерело) права як результат багаторічних пошуків зовнішнього виразу права має повне право на існування. Однак при цьому слід враховувати, що джерело права розуміється у формальному (юридичному) значенні (утворення, а не походження права), а зовнішня форма зводиться до форми права як поняття, що відображає сукупність способів фіксування норм, які вже вироблені джерелом права. Звідси можна сформулювати таке визначення: форма (джерело) права в формально-юридичному значенні – це особливий прояв зовнішнього оформлення права, що визначає для учасників реальних правовідносин місцезнаходження норм позитивного права, які підлягають застосуванню.

У підрозділі 2.2. “Місце закону у системі форм (джерел) права України” досліджено співвідношення закону з іншими формами (джерелами) права в Україні (правовий звичай, судовий прецедент, правовий договір).

Закони займають головну роль в системі форм (джерел) права. Разом з тим важко погодитися з думкою деяких авторів, що закон – це еталон, згідно з яким повинні формуватися реальні суспільні зв'язки і відносини. Не можна зводити закон до абсолюту.

Проаналізувавши співвідношення закону з іншими формами (джерелами) права, автор робить висновок про те, що закон – досконала та демократична форма права в Україні. Він регулює не будь-які, а лише найважливіші суспільні відносини. Закон як форма (джерело) права має організаційно-технічні та інші переваги перед іншими джерелами права: 1) у державних органів, які приймають закони більше

координаційних можливостей ніж в інших нормотворчих інститутах; 2) завдяки чітким правилам викладу змісту законів, які традиційно склалися, вони вважаються кращим способом оформлення правових норм; 3) закон у зв'язку з чіткістю викладення та формальній визначеності більш простіший у використанні чим інші форми права; 4) закони легко систематизуються (кодифікуються), що в подальшому дозволяє легко здійснювати пошук необхідного документа для його реалізації.

У підрозділі 2.3. “Сучасні вимоги до якості закону як пріоритетної форми (джерела) права України” досліджено конкретні вимоги, що висуваються до якості закону як універсального регулятора суспільних відносин.

Як показує юридична практика, закони регулюють найважливіші (корінні) питання суспільного і державного життя, тому до їх змісту і форми висуваються особливі вимоги. Виконання закону повинно бути беззаперечним, тільки тоді він буде основою для відомчої нормотворчості.

Дисертант зазначає, що недостатня якість законів пов'язана як з об'єктивними так і з суб'єктивними факторами. До основних об'єктивних факторів необхідно віднести: 1) незначний досвід демократичної законотворчої діяльності та її історичних традицій, через те, що в період розвитку влади Радянської України основним інструментом управління державою і економікою було підзаконне регулювання суспільних відносин; 2) відсутність стабільності в країні призводить до того, що відпрацьований законопроект до моменту розгляду його в Верховній Раді часто стає неактуальним або морально застарілим; 3) неадекватність законів реальному стану суспільства, дисбаланс між темпами оновлення законодавства та суспільства.

До суб'єктивних необхідно віднести фактори: 1) постійного оновлення законодавства потребує інтеграція України в світову і європейську правові системи; 2) ментальність населення і вибраних ним законодавців; 3) немає чітких законодавчих механізмів, які б протистояли проникненню в парламент та інші органи всіх гілок державної влади представників великого бізнесу та мафіозних структур; 4) відсутність чіткої концепції реформ взагалі і законів зокрема.

Розділ 3 “Місце закону у нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції України. Шляхи гармонізації нормативно-правового регулювання діяльності міліції з міжнародними стандартами” складається з трьох підрозділів присвячених місцю і ролі закону у нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції, співвідношенню закону з іншими нормативно-правовими актами в регулюванні діяльності міліції України та гармонізації законодавства України з міжнародними стандартами у правоохоронній сфері.

У підрозділі 3.1. “Місце і роль закону у нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції” досліджено проблеми забезпечення пріоритету закону в системі нормативних актів, що регулюють діяльності міліції.

При вивченні нормативної бази діяльності міліції дисертант дійшов висновку, що по-перше, в її структурі досить незначне місце посідають саме

нормативно-правові акти вищої юридичної сили. По-друге, про явно перебільшену роль підзаконних, а особливо відомчих нормативних актів. Деякі нормативні акти МВС надають співробітникам міліції повноваження, які не передбачені законами.

Автор вважає, що перш за все, відомчі нормативно-правові акти МВС повинні відповідати актам вищестоящих органів, причому не тільки по змісту, але й по формі. Порухення принципу підзаконності нормативно-правових актів має місце переважно у прихованих формах. Однак, формальна відповідність законам, на думку дисертанта, сама по собі не є достатньою гарантією законності підвідомчих нормативно-правових актів. Іншою необхідною ознакою є їх прийняття в рамках об'єму відомчого нормативно-правового регулювання. Тільки чітке розмежування сфери дії відомчих нормативно-правових актів може попередити такі суттєві порушення законності як перевищення суб'єктами меж відомчого нормативно-правового регулювання, а також делегованих прав, порушення прав і свобод громадян, усунути дублювання в праві.

На думку дисертанта, роль закону в нормативно-правому регулюванні діяльності міліції відображається у двох сферах. Це зовнішня сфера в діяльності органів системи МВС, вона становить головну мету їх функціонування. По-друге, треба відокремити і внутрішню сферу, тобто відповідність законам та підзаконним нормативно-правовим актам діяльності самих ОВС.

У підрозділі 3.2. “Співвідношення закону з відомчими нормативно-правовими актами в регулюванні діяльності міліції України. Їх системні зв'язки” досліджено ознаки норм закону та норм відомчих нормативно-правових актів для з'ясування їх системних зв'язків.

Для того, щоб більш чітко можна було собі уявити співвідношення закону з нормативно-правовими актами, які видаються органами внутрішніх справ автор аналізує основні ознаки норми закону співставляючи їх з відомчими нормами МВС.

Перш за все, норма закону, як і будь-яка соціальна норма, є правилом поведінки людей. Відомчі норми МВС України також є певними правилами поведінки. Їх особливістю є те, що вони зазвичай регулюють поведінку не всіх членів суспільства, а певної групи громадян, які поєднані специфічними відносинами у службовій діяльності.

Норми закону характеризуються імперативністю. Нормативно-правові акти МВС також завжди імперативні, його вимоги обов'язкові для тих, кому він адресований. Але дана імперативність носить особливий характер.

Норми закону, які походять від вищого законодавчого органу держави, що представляє волю та інтереси всього народу, повинні виражати його волю та інтереси. Розглядаючи відомчі нормативно-правові акти МВС з точки зору цього критерію, не можна зробити аналогічний висновок, перш за все, тому, що воля всього суспільства виражається ззовні в актах специфічної форми (законах).

Норми закону мають найвищу юридичну силу в системі нормативних актів країни. Норми відомчих актів МВС необхідно розглядати у суворій ієрархічній

системі. Вони функціонують на основі підзаконності, через яку проявляється принцип верховенства закону (у його вузькому значенні).

У підрозділі 3.3. “Модельний закон і гармонізація законодавства України з міжнародними стандартами у правоохоронній сфері” досліджено правове моделювання як ефективний засобів нормативно-правової уніфікації правотворчої діяльності та модельний акт, який посідає в ньому центральне місце.

Накопичений міжнародний досвід свідчить про те, що підготовка модельних законів та впровадження їх у національне законодавство є досить складним процесом. Його не можна зводити до копіювання готових текстів. Передусім необхідно ретельно з'ясувати потреби у майбутньому законодавчому регулюванні, враховуючи існуючі реальні умови та зацікавленість у прийнятті відповідних законодавчих актів. Реагування законодавчого органу на модельний акт може бути досить різною – врахування, розгляд, ігнорування, використання, схвалення. Разом з тим практика застосування модельних законів, говорить про її безумовну користь.

Дисертант відмічає, що правове моделювання передбачає підготовку не тільки модельного правового акта у вигляді повного тексту закону, а й модельних законодавчих правил і положень. Розробка останніх менше розповсюджена, однак доцільність їх використання очевидна. Модельні правила і положення застосовуються для однакового врегулювання певних питань у національному законодавстві.

На думку автора, досвід правового моделювання, розробки й прийняття різноманітних форм і видів законопроектних рекомендацій, можна сказати, є унікальним і надзвичайно корисним у сучасних умовах гармонізації законодавства різних країн в процесі їх міжнародного співробітництва, зокрема у правоохоронній сфері.

ВИСНОВКИ

- Автор вважає, що сучасна концепція розмежування права і закону дозволяє диференціювати норми права та юридичні норми, і відповідно нормативно-правове регулювання та нормативно-правове регулювання як юридичне явище (нормативно-юридичне регулювання). На думку дисертанта нормативно-правове регулювання – це визначення меж самореалізації суб'єктів права, закріплення в правовій нормі, в свідомості громадян можливості діяти у відповідності з нормами права. Нормативно-юридичне регулювання – це система дій та операцій, які здійснюються органами державної влади у встановлених процесуальних формах за допомогою певних методів та з використанням при цьому юридичних засобів, спрямованих на встановлення і реалізацію певних моделей суспільного розвитку.

- Розроблено класифікацію принципів правового регулювання. Принципи правового регулювання і принципи права не можна ототожнювати. Від принципів права їх відрізняє більша конкретність, динамізм, націленість на конкретні життєві

ситуації, що вимагають правового врегулювання. До них слід віднести: 1) принципи правоутворення; 2) принципи правореалізації; 3) принципи правоохорони.

- В діяльності міліції, дисертант умовно виділяє два види нормативно-правового регулювання: загальне нормативно-правове регулювання (зовнішнє) та відомче нормативно-правове регулювання (внутрішнє). Відомче нормативно-правове регулювання діяльності міліції – це сукупність юридичних засобів (відомчих норм, індивідуальних актів) МВС України за допомогою яких здійснюється імперативно-нормативне впорядкування діяльності її органів (міліції) та співробітників, інших адресатів на підставі якого виникають, змінюються та припиняються службові відносини.

- Предметом відомчого нормативно-правового регулювання, на думку автора, виступають наступні групи відносин: 1) відносини між працівниками міліції, які займають нищу посаду з працівниками міліції, які займають вищу посаду (в порядку субординації); 2) відносини, які виникають між працівниками одного органу міліції; 3) відносини, які виникають між органами міліції та іншими державними органами, об'єднаннями громадян; 4) відносини, які виникають між працівниками органів міліції та громадянами.

- Закон – досконала та демократична форма права в Україні. Він регулює не будь-які, а лише найважливіші суспільні відносини. Закон як форма (джерело) права має організаційно-технічні та інші переваги перед іншими джерелами права. Однак не можна зводити закон до абсолюту. Необхідно вдосконалювати його поряд з іншими формами (джерелами) права (судовим прецедентом, правовим звичаєм, нормативно-правовим договором). Тільки тоді закон зможе набути необхідного змісту, зокрема в діяльності міліції.

- Основними вимогами до нормативно-правових актів МВС України щодо відповідності закону є: 1) видання нормативно-правових актів МВС України у межах нормотворчих повноважень, наданих Міністерству; 2) відповідність нормативного акта МВС України чинній Конституції України, чинному законодавству; 3) неприпустимість в актах МВС України обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина; 4) видання нормативно-правового акта МВС України має ґрунтуватися на конституційному і договірному розмежуванні предметів відання і повноважень між МВС України і відповідними органами; 5) дотримання встановлених для нормативного правового акта МВС України форми і порядку його підготовки, обговорення, прийняття, видання і реєстрації.

- При співвідношенні найбільш суттєвих ознак норм закону і норм, які містяться у відомчих нормативно-правових актах, можна зробити висновок, що останні мають свої специфічні особливості, через те, що вони функціонують на основі підзаконності і не повинні протирічити закону.

- Серед системних зв'язків між законом та відомчими нормативними актами можна виділити ієрархічні зв'язки. Вони полягають у тому, що нормативно-правові

акти займаючи певне місце у структурі законодавства не можуть суперечити вищим актам. Функціональні ж зв'язки зводяться до того, що між нормами є певна залежність, тобто одна група норм спонукає до дії іншу групу норм.

- Доведення органам внутрішніх справ (міліції) законів за допомогою наказів необґрунтовано, за виключенням тих випадків, коли МВС дає роз'яснення їх змісту стосовно діяльності органів внутрішніх справ. Адже виникає очевидна невідповідність форми акта (наказу) і його змісту (нормативні приписи, положення закону).

- Структури законодавчого і відомчого регулювання не повинні протиставлятися одна одній, оскільки і закон, підзаконний нормативно-правовий акт відносяться до одного і того ж роду соціальних регуляторів, а саме – є різновидами нормативно-правових актів. Тут повинен діяти принцип розумної достатності.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Демків Р.Я. Проблеми вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності міліції України в умовах побудови правової держави // Підприємництво, господарство і право – 2006. – № 4. – С. 100-102.

2. Демків Р.Я. Роль закону в нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції України // Право України – 2006. – № 8 – С. 88-91.

3. Демків Р.Я. Розвиток принципів правового регулювання в умовах розбудови правової держави // Юридична Україна – 2006. – № 8 – С. 19-22.

4. Демків Р.Я. Якість закону – необхідна умова дії норм права // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 1. – С. 34-40.

5. Демків Р.Я. Форма (джерело) права: проблеми розуміння // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 6. – С. 118-121.

6. Демків Р.Я. Міжнародно-правові акти (юридичні стандарти) в нормативно-правовому регулюванні та управлінні діяльністю міліції України: теоретичний аспект // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні: Зб. матер. міжнар. науково-практич. конф. – Ч. 1. – Львів, 2006. – С. 90-93.

7. Демків Р.Я. Адаптація правової системи України до міжнародних стандартів у сфері правоохоронної діяльності міліції // Актуальні питання реформування правової системи України: Зб. матер. III міжнар. науково-практич. конф. – Луцьк, 2006. – Т. 1. – С. 109-112.

8. Демків Р.Я. Деякі актуальні питання законотворчої діяльності та підзаконної діяльності міліції // Молодь, освіта, наука, культура і національна свідомість: Зб. матеріалів ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2006. – Т. 1(II). – С. 30-32.

9. Демків Р.Я. Цілі правового регулювання діяльності міліції по забезпеченню реалізації прав і свобод громадян // Проблеми підвищення ефективності державного

управління в правоохоронній діяльності: Зб. матер. наук.-теорет. конф. – К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2006. – С. 36-37.

АНОТАЦІЯ

Демків Р.Я. Закон в системі нормативно-правового регулювання діяльності міліції. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2007.

Дисертація присвячена проблемам дослідження нормативно-правового регулювання діяльності міліції, яка будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з громадськими організаціями й населенням та ролі в ньому закону. Дисертантом сформульовано визначення відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції, охарактеризовано предмет його регулювання. Розкрито основні переваги закону щодо інших форм (джерел) права, вимоги до закону як пріоритетної форми (джерела) права в Україні, особливості законодавчого та підзаконного регулювання, співвідношення закону з відомчими нормами, які видаються МВС, досліджено їх системні зв'язки, охарактеризовано основні напрямки гармонізації законодавства у правоохоронній сфері, вносяться пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, принципи нормативно-правового регулювання, відомче нормативно-правове регулювання, форма (джерело) права, закон, законодавство, якість закону, законодавче регулювання, відомчі нормативні акти, наказ, системні зв'язки, модельний закон, гармонізація законодавства.

АННОТАЦИЯ

Демкив Р.Я. Закон в системе нормативно-правового регулирования деятельности милиции. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук за специальностью 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Киевский национальный университет внутренних дел, Киев 2007.

Диссертация посвящена проблемам исследования нормативно-правового регулирования деятельности милиции, которая строится на принципах законности, гуманизма, уважения к личности, социальной справедливости, взаимодействию с общественными организациями и населением и роли в нем закона.

В диссертации отмечается, что система нормативно-правового регулирования деятельности органов милиции представляет собой совокупность законов и подзаконных нормативных актов, которые создают правовое поле для функционирования милиции. Таким образом, в деятельности милиции условно можно выделить два вида нормативно-правового регулирования: общее нормативно-правовое регулирование (внешнее) и ведомственное нормативно-правовое регулирование (внутреннее). Особенности правового регулирования много в чем зависят от содержания и характера предмета правового регулирования. Разные виды общественных отношений, способные по разному “воспринимать” правовое регулирование. На специфику правового регулирования осуществляют влияние также элементы общественных отношений – положение его субъектов, особенности субъектов и т.д. Диссертант выделяет следующие типы служебных отношений в ведомственном (внутреннем) нормативном регулировании: 1) отношения между работниками милиции, которые занимают нижестоящую должность с работниками милиции, которые занимают вышестоящую должность (в порядке субординации); 2) отношения, которые возникают между работниками одного органа милиции; 3) отношения, которые возникают между органами милиции и другими государственными органами, объединениями граждан; 4) отношения, которые возникают между работниками органов милиции и гражданами.

Органы милиции осуществляют свою деятельность в строгом соответствии с законом, поэтому все их акты носят подзаконный характер. Именно закон, а не подзаконный акт должен стать основным источником права в сфере деятельности милиции Украины. Законодательный акт в большей мере, чем подзаконный, защищен от воплощения поспешных, непродуманных, несбалансированных или, даже, совсем неправильных решений. Основными требованиями к нормативно-правовым актам МВД Украины относительно соответствия с законом есть: 1) издание нормативно-правовых актов МВД Украины в пределах полномочий, предоставленных Министерству; 2) соответствие нормативного акта МВД Украины действующей Конституции Украины, действующему законодательству; 3) недопустимость в актах МВД Украины ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина; 4) издание нормативно-правового акта МВД Украины должны основываться на конституционном и договорном разделении предметов ведения и полномочий между МВД Украины и соответствующими органами; 5) соблюдение установленных для нормативного правового акта МВД Украины формы и порядка его подготовки, обсуждения, принятия, издания и регистрации. При соотношении наиболее существенных признаков норм закона и подведомственных норм, которые содержатся в подведомственных нормативно-правовых актах, можно сделать вывод, что ведомственные предписания имеют свои специфические особенности, при чем они функционируют на основе подзаконности и не должны противоречить закону.

Среди системных связей между законом и ведомственными нормативными актами в диссертации отмечаются иерархические связи, которые состоят в том, что нормативно-правовые акты занимая определенное место в структуре законодательства не могут противоречить высшим актам и функциональные связи, которые сводятся к тому, что между нормами является определенная зависимость, т.е. одна группа норм побуждает к действию другую группу норм.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, принципы нормативно-правового регулирования, ведомственное нормативно-правовое регулирование, форма (источник) права, закон, законодательство, качество закона, законодательное регулирование, ведомственные нормативные акты, приказ, системные связи, модельный закон, гармонизация законодательства.

SUMMARY

Demkiv R.Ya. Law in the system of normative-legal regulation of militia activities. – Manuscript.

Thesis for a Scholarly Degree of Candidate of Jurisprudence in speciality 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and legal studies. The Kyiv National University of Internal Affairs. – Kyiv, 2007.

The thesis tackles the issues of researching the normative-legal regulation of militia activities based on the principles of lawfulness, humanism, personal respect, social justice, interaction of public organizations and people, and the role of law therein. The author phrases a definition of departmental normative-legal regulation of militia activities and characterizes the object of such regulation. There are disclosed basic advantages of law to other forms (sources) of justice, requirements to law as a priority form (source) of justice, peculiarities of legislative and sublegislative regulation and correlation of law and departmental norms issued by the Ministry of Internal Affairs; their systemic links are considered, main trends of harmonizing legislation in the sphere of law enforcement are outlined and suggestions on improving the legislation in our country are put forward.

Key words: normative-legal regulation, principles of normative-legal regulation, departmental normative-legal regulation, form (source) of justice, law, legislation, law quality, legal regulation, departmental normative acts, regulation, systemic links, model law, harmonization of legislation.