

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

УДК 342.6

І. А. Галіахметов,
канд. юрид. наук,
доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄКТА НОРМОТВОРЧИХ ВІДНОСИН МІНІСТЕРСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТА У СПРАВАХ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ВІД НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Статтю присвячено проблемам визначення об'єкта нормотворчих відносин Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та організації процесу законопроектування або виконання завдання на окремих стадіях нормотворчої діяльності.

Ключові слова: нормотворчість, правомірна поведінка посадової особи, суб'єкт законодавчої пропозиції, суб'єкт законодавчої ініціативи, нормативно-правовий акт, процес адміністративної правотворчості.

Статья рассматривает проблемы определения объекта нормотворческих отношений Министерства Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы, организации процесса законопроектирования или исполнения задания по отдельным стадиям нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: нормотворчество, правомерное поведение должностного лица, субъект законодательной инициативы, нормативно-правовой акт, процесс административного правотворчества.

This article is considering the problems of defining a regulatory affairs of the Ministry of emergencies and Affairs of population protection from the consequences of the Chernobyl disaster, the organization of elaborating a law (Bills) and process stages of lay down law.

Key words: lay down law, lawful conduct, the subject of legislative initiatives, normative act, administrative law-making process.

В нормативному просторі України міститься безліч різних законодавчих актів. Всі вони регулюють різноманітні сфери суспільного життя, а через об'єкт виражають позицію держави з тих або інших питань. Період нормативної гіперінфляції, що характерний для перших років пострадянського часу, пройшов, і до теперішнього моменту практично сформована нова законодавча основа української державності, яка визначила головні вектори розвитку суспільства. З нашої точки зору, сучасне законодавство України уявляє собою цілісне утворення, що в загальному відповідає віянням розвитку суспільства. Вже є реальна можливість говорити про законодавство України не як про конгломерат норм різних історичних епох, що взаємовиключають один одного, а як про автономний і структурно побудований об'єкт. При цьому, безумовно, залишається багато проблем, пов'язаних з якістю законодавчих актів, удосконаленням їх форм і змісту.

Вимога щодо виконання законів у значній мірі залежить від того, наскільки грамотно, доступно і об'єктивно сформульований сам законодавчий текст, в якій мірі юридичні терміни, що задіяні в ньому, відображають законодавчий (нормотворчий) задум.

Дана стаття не заснована на дослідженні фактичного матеріалу, це не є авторською задачею. Наша мета має більш концептуальний характер — показати передумови виникнення нормотворчих проблем законодавства України та визначити перспективи їх розвитку. Розкриття особливостей об'єкта нормотворчих відносин суб'єктів адміністративного права, наприкладі, діяльності Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи дозволить виявити підґрунтя зазначених проблем (далі — МНС України).

Нормотворчі відносини за участю МНС України, що відбуваються в результаті видання правових актів, як і іншим правовідносинам взагалі, відповідають певні об'єкти.

Об'єктом нормотворчих відносин зазначених суб'єктів виступають об'єкти адміністративних правовідносин, тобто «те, з приводу чого виникають правовідношення. Загалом об'єктом регулювання адміністративно-правових норм є суспільні відносини, а безпосереднім об'єктом — конкретна поведінка суб'єктів, як правомірна або неправомірна... Характерним для адміністративно-правових відносин є юридичні акти та інші правочини, тобто такі дії, що відрізняються певним рівнем формалізації та є продук-

том вольової діяльності одного із контрагентів перспективного правовідношення, основною метою яких є спричинення певних юридичних наслідків, зокрема, правовідношення. Для сфери виконавчої і розпорядчої діяльності найбільш типовими є правові акти органів виконавчої влади (посадових осіб), які мають нормативний або індивідуальний характер»[1]. Під об'єктами адміністративних правовідносин А. П. Коренев, Л. Л. Попов та інші автори розуміють поведінку або дію суб'єкта адміністративного права. Так, на думку А. П. Коренева, об'єктом адміністративних правовідносин слугує поведінка і дія суб'єктів [2]. На думку Л. Л. Попова, об'єктом адміністративних правовідносин виступають дії, проступки суб'єктів адміністративного права [3].

Враховуючи твердження зазначених авторів, можна зазначити, що суб'єкти адміністративного права України безпосередньо є суб'єктами адміністративних відносин, а тому і суб'єктами нормотворчих відносин. Суб'єктом адміністративного права як суб'єктом нормотворчості є детермінований об'єкт нормотворчих відносин. Об'єктом нормотворчих відносин суб'єкта адміністративного права є правомірна поведінка та дії посадових осіб, що виступають від імені зазначених органів виконавчої влади в галузі нормотворчості.

Об'єкт нормотворчих відносин — правомірна поведінка посадових осіб суб'єкта адміністративного права. В Новому тлумачному словникові української мови, що рекомендовано Міністерством освіти України у 1998 році, друге видання 2006 року не містить слово «правомірний», що постає як калька з російської мови. Водночас Орфографічний словник української мови четвертого видання зазначене слово беззаперечно наводить до українських слів. Отже, ми звернемося до тлумачного словника російської мови, де закріплене, що «Правомірний — 1) внутрішнє оправданий, закономірний; 2) той, що спирається на право, заснований на праві» [4]. У свій же час, популярне видання тлумачного словника української мови вказує, що «Правомірний — який спирається на закони розвитку природи й суспільства» [5].

Юридичні словники, наприклад, Велика юридична енциклопедія, визначають, що «Правомірна поведінка — це соціально корисний варіант поведінки суб'єктів права, що відповідає вимогам правових норм, прийнятний і гарантований державою» [6].

Ч. друга ст. 2 Закону України «Про державну службу» під посадовими особами відповідно розуміє керівників та заступників

керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на які законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Стосовно посадових осіб суб'єкта адміністративного права України «правомірна» має дві форми: поведінка у результаті діяльності посадових осіб в нормотворчих відносинах; нормотворча діяльність.

Поведінка як певна форма діяльності посадових осіб суб'єктів адміністративного права в якості об'єкта нормотворчої діяльності закріплена в багатьох нормативно-правових актах. Зокрема, потрібно зазначити, що нормотворча діяльність центрального органу виконавчої влади провадиться на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і постанов Верховної Ради України, актів Президента України і постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших актів законодавства, а також з ініціативи центрального органу виконавчої влади згідно із Типовим регламентом центрального органу виконавчої влади, що затверджений постановою КМ України від 19 вересня 2007 року № 1143. А сама підготовка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів здійснюється у порядку, встановленому Регламентом Кабінету Міністрів України, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, іншими актами законодавства. Наприклад, Мін'юст керується Регламентом Міністерства юстиції України здійснює функцію планування нормотворчої діяльності за пропозиціями центральних органів виконавчої влади на виконання Указу Президента України від 9 лютого 1999 року № 145/99 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» тощо.

Нормотворчі відносини МНС України впливають із завдання визначеного законодавством, а саме, зокрема, складаються із нормотворчої діяльності з розробки та прийняття нормативно-правових відомчих актів, що регулюють суспільні відносини в період мирного часу та особливого періоду дії єдиної системи цивільного захисту, пов'язані з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, правового, радіаційного та комплексного медико-санітарного захисту громадян, які постраждали від радіаційних аварій і катастроф або брали участь у ліквідації їх наслідків, а та-

кож реабілітації радіоактивно забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій, проведення пошуково-рятувальних робіт, забезпечення техногенної і пожежної безпеки. Нормотворча діяльність МНС України відбувається згідно з планом на 2010 рік, що затверджений Наказом від 27.11.2009 року №796 із змінами та доповненнями внесеними наказом МНС України від 23.04.2010 року №273.

Порядком організації законотворчої діяльності з підготовки і подання до Кабінету Міністрів України проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, їх супроводження при розгляді у Кабінеті Міністрів України та у Верховній Раді України у Міністерстві з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, що затверджено наказом МНС України від 03.12.2007 року № 823, регламентується організація діяльності з підготовки проектів нормативно-правових актів у системі МНС здійснюється за такими етапами: планування роботи з підготовки нормативно-правових актів; підготовка законопроектів та інших нормативно-правових актів; подання законодавчих актів та інших нормативно-правових актів до Кабінету Міністрів України; супровід законодавчих та інших нормативно-правових актів у Кабінеті Міністрів України та у Верховній Раді України; контроль за підготовкою проектів нормативно-правових актів.

Методичними рекомендаціями з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС України та дотримання правил нормопроектної техніки, затверджені наказом від 10.12.2007 року № 851, встановлені єдині вимоги до законопроектної техніки та рекомендацій щодо процедури їх розробки та розгляду відповідними підрозділами зазначеного міністерства. Основними завданнями методичних рекомендацій є усунення прогалин у правовому регулюванні; суперечливості і непослідовності правового регулювання (колізій між нормами одного акта; протиріч між нормами правових актів, що мають різну юридичну силу); невідповідності правового регулювання реальним відносинам; узагальненості правового регулювання, абстрактності (декларативності) багатьох законів; надмірної ускладненості законодавства; помилок при виробленні загального підходу держави до визначення меж та засобів правового регулювання; недоліків юридичної техніки законів.

Методичні рекомендації звернені до посадових осіб структурних підрозділів МНС України, які відповідальні за організацію процесу законопроектування або виконують завдання на окремих стадіях нормотворчої діяльності.

Таким чином, у будь-якому випадку правомірна поведінка посадових осіб МНС України як об'єкт нормотворчості забороняє будь-яке відхилення від приписів норм права. В нормативно-правових актах закріплені основні ознаки правомірної поведінки посадових осіб суб'єктів адміністративного права.

По-перше, правомірна поведінка посадових осіб суб'єкта адміністративного права — це метод службової діяльності, без якої неможна реалізовувати службові повноваження і створювати нормативно-правові акти.

По-друге, правомірна поведінка посадових осіб суб'єктів адміністративного права України — це добровільна поведінка, що володіє свідомістю, волею, розумом, здатністю передбачити і прогнозувати можливі наслідки своїх дій у нормативно-правових актах.

По-третє, правомірна поведінка посадових осіб створює основу законної діяльності суб'єкта адміністративного права.

З урахуванням ознак правомірної поведінки посадових осіб як об'єкта нормотворчих відносин можна визначити наступні види правомірної поведінки:

конформістська поведінка за прийняття нормативно-правового акта;

маргінальна правомірна поведінка за прийняття нормативно-правового акта;

звичайна правова поведінка посадових осіб за створення нормативно-правових актів;

активна поведінка посадових осіб за розробки та прийнятті нормативно-правових актів;

пасивна поведінка посадових осіб у нормотворчих відносин.

Конформістська поведінка посадових осіб МНС України як об'єкт нормотворчості за видання нормативно-правових актів реалізується за принципом «роби так, як всі або роби так, як більшість». Воно засноване на підпорядкуванні правовим приписам, які закріплюються в наказах та розпорядженнях органів виконавчої влади. Мотивами конформістської поведінки посадових осіб у нормотворчих відносинах можуть бути приписи начальників, керівників, які закріплені в нормах права або як правоздатні, підпо-

рядковані діям начальства, колегам по службі. Конформістська поведінка посадових осіб у нормотворчих відносинах — це відсутність сталої і чіткої позиції за розробки, прийняття, внесення змін і доповнення до нормативно-правових актів. В юридичній літературі відмічається, що якщо змінюється ситуація, можлива зміна правової установки [7] й у посадовій особі органів виконавчої влади може змінюватися поведінка з правової на неправомірну та навпаки.

Маргінальна правомірна поведінка за прийняття посадовою особою нормативно-правового акта — це така поведінка, за якою особа пристосовується і знаходиться на межі правомірної та неправомірної. В нормотворчих відносинах маргінальний вид поведінки небезпечний тим, що посадові особи, які знаходяться на межі, можуть приймати і неправомірний нормативно-правовий акт. Маргінальна поведінка посадова особа нерідко продиктовано страхом перед можливим покаранням за неправильне управлінське рішення.

Звичайна правомірна поведінка посадових осіб у нормотворчій діяльності — звичайний службовий вид поведінки зі створення нормативно-правових актів для охорони суспільного порядку та забезпечення безпеки, з кадрових, фінансових та інших питань. Звичайне правомірна поведінка відповідає правовим приписам. У цьому зв'язку представляє інтерес думка В. В. Оксамитного, який пише: «Слідування засвоєним правовим ідеям та принципам стає для людини в багатьох випадках само собою зрозумілим первісним актом поведінки, що є постійно повторною дією, за якою особистість не піддає кожного разу аналізу правильність тих вимог, які пред'являє до неї суспільство, а слідує ними без особливих роздумів, без тривалої боротьби мотивів» [8].

У рамках звичайної поведінки формується позитивна звичка, що відповідає діям посадової особи. З урахуванням цього підходу посадова особа органів виконавчої влади відбудовує свою поведінку під стандартну певну поведінку в нормотворчих відносинах. У нормотворчих відносинах посадова особа виконує свої права і обов'язки, здійснює інші юридичні дії. У цьому зв'язку, характеризуючи подібні вчинки посадових осіб, можна говорити про звично-позитивну поведінку особи в нормотворчій діяльності.

Активна поведінка посадових осіб з розробки і прийняття нормативно-правових актів виражає ініціативну діяльність посадової

особи в сфері права. Така поведінка характеризує дотриманням заборон, приписів, застосуванням норми права. Активна поведінка посадової особи пов'язана з ініціативою, інтелектуальними здібностями посадової особи, фактичними фізичними затратами з розробки нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Активність посадових осіб у сфері нормотворчих відносин безпосередньо супроводжується застосуванням права або виконанням прав і обов'язків, тим самим впливає на функціонування механізму правового регулювання.

Пасивну поведінку посадової особи в нормотворчих відносинах можна характеризувати, як намір ухилитися від використання своїх прав і обов'язків, тобто своєрідне юридичне самообмеження зі створення нормативно-правових актів. Така поведінка в нормотворчих відносинах органів виконавчої влади більше шкодить загальній справі, гальмує реформи в державному управлінні.

Нормотворча діяльність як об'єкт нормотворчих відносин органів виконавчої влади здійснюється безпосередньо посадовою особою (особами) залежності принципу одноособового або колегіального державного управління. Посадова особа МНС України здійснює нормотворчі дії у сфері нормотворчих відносин, які направлені на створення, заборону (скасування), зміну, внесення доповнень до нормативно-правових актів зазначеного суб'єкта адміністративного права. Тобто, нормотворча дія посадової особи органу виконавчої влади відбуваються в правовій формі, виражає волю держави і відповідного органу влади.

Правовою формою дії посадової особи МНС України виступають нормативно-правові акти суб'єкта адміністративного права, що дозволяє класифікувати (на види) нормотворчу діяльність зазначених осіб, — як матеріальні і процесуальні.

Матеріальні нормотворчі дії посадових осіб МНС України закріплені нормативно-правовими актами та викладені у посадових правомочностях (посадових інструкціях, регламентах). Ці правомочності виникають з планування законодавчої (нормотворчої) діяльності органів виконавчої влади, правомочності з контролю та надзору, інформування про правове забезпечення тощо.

Процесуальні дії посадових осіб органів виконавчої влади як об'єкт нормотворчих відносин виражаються в повноваженнях, які поділяються на стадії (етапи окремих дій).

Об'єктом стадій процесуальних нормотворчих дій є:

— підготовка проектів нормативно-правових актів. (Наприклад, зазначена стадія за участю посадової особи Мін'юсту України складається з наступних дій, а саме:

1) проводиться аналіз стану справ у відповідній сфері правового регулювання та причин, що обумовлюють необхідність підготовки проекту;

2) визначається предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує регулювання;

3) перевіряється його відповідність актам законодавства вищої юридичної сили, чинним міжнародним договорам України, узгодженість з актами такої ж юридичної сили та забезпечується опрацювання проекту з урахуванням *acquis communautaire*, якщо проект за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються законодавством ЄС;

4) забезпечується погодження проекту з іншими заінтересованими органами виконавчої влади та у разі потреби вносяться необхідні поправки;

5) вживаються заходи до усунення розбіжностей, зокрема організовується та проводиться за участю заінтересованих органів виконавчої влади, які мають зауваження до проекту, детальне обговорення шляхів вирішення спірних питань);

— вимог, що пред'являються до структури і змісту проектів нормативно-правових актів;

— загальних вимог, що пред'являються до оформлення проектів нормативно-правових актів;

— вимог, що пред'являються до оформлення зносок та приміток у проектах нормативно-правових актів;

— вимог, що пред'являються до оформлення додатків до проектів нормативно-правових актів.

Кожна стадія складає із етапів, які закріплюють задачі, принципи, повноваження (посадові доручення). Таким чином, особливості визначення об'єкта нормотворчих відносин МНС України — це нормотворчі дії або поведінка посадових осіб, що направлені на прийняття нормативно-правових актів з метою деталізації та конкретизації норм права, закріплених у законах України, актах органів виконавчої влади в межах закріпленої відомчої компетенції. Нормотворчі відносини МНС України з питань захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи обумовлені

самим предметом нормотворчості, що впливає із функціональних повноважень міністерства як суб'єкта законодавчої пропозиції — це звернення суб'єктів правовідносин з обґрунтуванням доцільності або необхідності прийняття чи зміни закону. Законодавча пропозиція, як правило, подається у формі проекту концепції зміни існуючого закону чи проекту нового правового регулювання правовідносин.

Всі суб'єкти правовідносин мають право вносити пропозиції щодо розробки законопроекту або передавати на розгляд суб'єктів законодавчої ініціативи концепцію законопроекту, а саме законопроект повинен містити чітко визначений предмет правового регулювання і обмежуватися тільки одним предметом правового регулювання. У разі, коли в законі є норми, що належать до більш ніж одного предмету правового регулювання, вони не можуть встановлювати інші правила, ніж ті, що визначені іншими законами. У даному випадку використовується бланкетна норма до того чи іншого закону (кодексу).

Література

1. *Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.* Адміністративне право: навч. посібник. — 2-ге вид. — К: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 536 с. — С. 35—36.
2. *Коренев А. П.* Административное право России. — М.: Щит-М, 1996. — Ч. 1. — 542 с. — С. 52.
3. *Попов Л. Л.* Административное право Российской Федерации. — М.: Юристь, 2007. — 810 с. — С. 35.
4. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М.: Русский язык, 1987. — 797 с. — С. 498.
5. Глумачний словник української мови: Понад 12 500 статей (близько 40 000 слів) / За ред. д-ра філологічних наук, проф. В. С. Калашника. — 2-ге вид., випр. і доп. — Х.: Прапор, 2004. — 992 с. — С. 648.
6. Большая юридическая энциклопедия. — М.: Изд-во Эксмо, 2005. — 688с. — С. 460.
7. *Якушев А. В.* Теория государства и права. Конспект лекций. — М.: Издательство ПРИОР, 2000. — 366с. — С. 148; *Кожевников С. Н.* Правовое поведение и правонарушение: сущность и содержание / Учебно-методическое пособие. — 2-е изд., испр. и доп. — Н. Новгород: Издательство «Общество “Интелсервис”», 2002. — 72 с. — С. 23.

8. *Оксамытный В. В.* Правомерное поведение // Общая теория государства и права: Теория права. Академический курс в 2-х томах. Т. 2. — М.: Зерцало, 1998. — 640 с. — С. 573.

Стаття надійшла до редакції 25.05.10

УДК 342.6

О. Ф. Климюк,
старший викладач кафедри
конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет»

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ
У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ТЕРИТОРІЇ,
ЩО ЗАЗНАЛА РАДІОАКТИВНОГО ЗАБРУДНЕННЯ**

З'ясовуються особливості діяльності Міністерства внутрішніх справ в системі контролю за дотриманням законодавства про правовий режим зони відчуження ЧАЕС.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ, контроль, принципи, законність, зона відчуження ЧАЕС.

Раскрываются особенности деятельности Министерства внутренних дел в системе контроля за соблюдением законодательства про правовой режим зоны отчуждения ЧАЭС.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, контроль, принципы, законность, зона отчуждения ЧАЭС.

Keywords: The Ministry of Internal Affairs, control, principles, legitimacy, Chernobyl Exclusion Zone.

Подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, яка визнана Генеральною Асамблеєю ООН «найбільшою техногенною катастрофою..», що викликала гуманітарні, екологічні, соціальні, економічні і медичні наслідки [1] є одним з першочергових завдань України по «захисту життя і здоров'я населення від нега-