

**Коропатнік І. М.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент  
**Кузьмич І. І.,**  
ад'юнк

## ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

*У статті досліджується сучасний стан та шляхи вдосконалення нормотворчої діяльності органів військового управління Збройних Сил України. Крім того, автори розглядають недоліки чинної нормативно-правової бази, що негативно впливають на якість професійної діяльності Збройних Сил України.*

**Ключові слова:** нормативно-правові акти, відомчі нормативно правові акти, органи військового управління, систематизація, міністерство.

Побудова правової державності в Україні, про що проголошено в ст.1 Конституції України, вимагає негайних та глибоких перетворень у сфері соціальних, економічних і політичних відносин в суспільстві, і, насамперед, удосконалення роботи Збройних Сил, як одного з гарантів забезпечення успішної реалізації цих процесів.

Такі перетворення, у свою чергу, потребують чіткої правової регламентації з урахуванням змін у суспільному та державному житті. Тому сьогодні йде активний процес створення нових, зміни та скасування наявних правових норм, який визначається в теорії права поняттям «нормотворчість». Соціальну значимість такого правового інституту, як нормотворчість, важко переоцінити, бо саме в процесі цієї діяльності створюються норми, що регулюють й упорядковують різноманітні сфери суспільних відносин.

Безперечно, ефективність діяльності органів Міністерства Оборони залежить не лише від професійної підготовки співробітників, їх матеріально-технічного забезпечення тощо, – а чимала роль належить тому правовому інструментарію, що мається в їх розпорядженні. Але на практиці час від часу постає проблема невідповідності правових норм об'єктивній дійсності або ж узагалі відсутність правової регламентації певного кола суспільних відносин. З огляду на це особливої актуальності набуває дослідження нормотворчої діяльності державних органів, взагалі, і відомчої нормотворчої діяльності органів Міністерства Оборони, зок-

рема, в процесі якої здійснюється усунення цих недоліків.

Виходячи з того, що результати нормотворчої діяльності органів Міністерства Оборони набувають прояву у вигляді відомчих нормативно-правових актів, то дослідження таких форм (їх ознак, структури, класифікації), безперечно, набуває актуальності. Аналіз цих нормативних документів дає можливість виявити прогалини і недоліки в наявному правовому просторі та намітити шляхи щодо їх вдосконалення. Актуальним також вбачається вивчення проблеми систематизації відомчих нормативних актів, які поки що, на жаль, не являють собою бажаного стрункого, суворо структурованого комплексу.

Таким чином, недосконалість чинної нормативної бази, що негативно впливає на якість професійної діяльності Збройних Сил, та недостатня теоретична розробка проблеми відомчої нормотворчої діяльності обумовлює необхідність глибокого й усебічного дослідження такого правового інституту, як відомча нормотворчість органів Міністерства Оборони.

У сучасних умовах способи деталізації норм законів з допомогою нормативних правових актів Президента і актів уряду не можуть діяти без відомчого правового регулювання, оскільки всі особливості вказаних актах не можливо врахувати через оперативності їх прийняття.

Відомчі нормативні правові акти не тільки уточнюють механізм здійснення функцій органів виконавчої влади, але й організаційно

забезпечують реалізацію актів вищих органів державної влади.

Не дивлячись на те, що сьогодні превалює загальноправовий принцип верховенства закону, нормативним правовим актам міністерств приділяється чимале значення.

Посилення президентської влади реально опирається на дію саме відомчих нормативно-правових актів, в тому числі і на «силових» міністерств.

Видання відомчих наказів, інструкцій та інших нормативних документів в розумних межах цілком допустимо. Головне, щоб відомчі акти приймалися на підставі та на виконання законів і указів Президента, служили засобом деталізації організаційного забезпечення норм вищого органів державної влади та регламентували в основному внутрішньовідомчі відносини.

Суттєві перетворення в сфері соціальних, економічних, політичних відносин, які ми спостерігаємо останнім часом, об'єктивно зумовлюють необхідність чіткої правової регламентації суспільних відносин з урахуванням змін, що відбуваються в суспільному та державному житті. Цей фактор став визначальним в активізації правотворчого процесу нашої держави, в результаті якого швидкими темпами створюються нові, змінюються та скасовуються застарілі правові норми.

Безперечно, в нормативному регулюванні суспільних відносин питома вага законів, як нормативно-правових актів вищої юридичної сили, має переважати. Це пояснюється як зростаючою соціальною роллю закону в суспільстві, так і високим ступенем їх стабільності. Крім того, «первинний» характер норм, які містяться в даному виді нормативних актів визначає, що у відповідності до законів має будуватись вся система законодавства країни (тут і далі систему законодавства ми розуміємо у широкому значенні – як сукупність усіх чинних нормативно-правових актів держави).

Зрозуміло, що для полегшення в користуванні та ефективного застосування правових приписів, такий масив нормативно-правових актів має бути певним чином структурованим і впорядкованим. Саме це завдання вирішує такий напрямок правової роботи з нормативними актами, як систематизація.

Систематизація, частіш за все, визначається в юридичній літературі як цілеспрямоване впорядкування форм виразу права, що здійс-

нюється з метою скасування невідповідностей між нормами права, очищення правової системи від застарілих правових норм та встановлення нових норм, які відповідають досягнутому рівню розвитку суспільства [1, с. 285]; діяльність, націлена на впорядкування та вдосконалення правових норм [2, с. 247]; діяльність щодо впорядкування і удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, зведення їх у певну єдину внутрішню злагоджену систему [3, 160; 4, с. 278; 5, с. 160]. Таким чином, всі визначення систематизації схожі між собою. Виключення становить варіант визначення систематизації, як зовнішньої обробки законодавства, що не передбачає, на відміну від кодифікації, зміни змісту правових актів [5, с. 160] (фактично, тут мається на увазі інкорпорація, що створює складнощі в розмежуванні цих понять).

Привертає до себе увагу те, що в багатьох визначеннях систематизації в якості предмету впорядкування вказуються нормативно-правові акти. Таке ствердження, однак, викликає сумніви, адже першочерговою метою систематизаційного процесу є не зовнішня обробка форм існування позитивного права, а приведення до єдиної стрункої системи саме правових норм. Деякою мірою про нормативно-правові акти, як про предмет систематизації можна говорити, характеризуючи такий різновид систематизаційної діяльності, як інкорпорація. Водночас, кодифікаційні роботи передбачають створення злагодженої структурованої системи правових норм, які вже потім дістають свого зовнішнього виразу у певних видах нормативних актів (зокрема, кодексах).

Потреба в систематизації законодавства полягає в тому, що вона, по-перше, забезпечує ефективність нормотворчої діяльності, адже наявність єдиної внутрішньо організованої системи нормативних актів сприяє усуненню прогалин, різного роду невідповідностей та протиріч в діючому масиві нормативно-правових актів. По-друге, полегшує процеси пошуку, тлумачення, оцінки та, у кінцевому рахунку, реалізації правових норм. Саме стан систематизованості нормативного матеріалу є одним із показників його досконалості.

На сьогоднішній день досить гостро стоїть проблема систематизації відомчих актів нормативного характеру. Загальновизнано, що відомчі нормативні акти грають службову (допоміжну) роль в правовому регулюванні сус-

пільних відносин [5, с. 160], виконуючи конкретизуючу та забезпечувальну функції по відношенню до законів та інших нормативних актів. Дане положення, однак, ні в якому разі не зменшує значущості результату даного виду нормовстановлюючої діяльності, яка дає можливість більш оперативного правового впливу на суспільні відносини, скасування прогалин в сфері компетенції державного органу та інші переваги в правовому регулюванні. У той же час, недоліки відомчої нормотворчості та його результатів – нормативно-правових актів, зокрема відсутність науково обґрунтованої систематизаційної діяльності, негативно впливають на ефективність реалізації останніх. Наведені риси у повній мірі стосуються і нормативно-правових актів, що видаються таким специфічним суб'єктом відомчої нормотворчості, як органи Міністерства Оборони.

Серйозною проблемою масиву відомчих нормативно-правових актів органів Міністерства Оборони можна вважати їх багаточисельність, розрізненість та неузгодженість правових норм, які в них містяться. Існуючий стан системи нормативних актів, що регулюють діяльність системи Міністерства Оборони України викликає труднощі як у пошуку необхідного нормативного матеріалу, так і в застосуванні нормативних приписів. На наш погляд, існують наступні шляхи вдосконалення стану систематизації відомчих нормативних актів органів Міністерства Оборони:

1. Існуюча значна кількість нормативно-правових актів системи Міністерства Оборони України та обсяг відносин, що регламентуються відомчими нормами, детермінують необхідність кодифікаційної роботи. Відомчу нормативно-правову базу найбільш доцільно створювати не як просту сукупність нормативних документів з різних питань, а як взаємопов'язану систему кодифікованих актів. Така кодифікаційна діяльність завершується виданням статутів, положень, правил – актів, які, на відміну від інших видів відомчих нормативно-правових актів, як свідчить практика, рідше зазнають змін, встановлюючи тим самим більш стійкі нормативні регулятори суспільних відносин. Даний підхід до створення нормативних приписів скасовує розрізненість нормативних актів системи міністерства оборони України, забезпечує оптимальну координацію діючих норм та полегшує процес їх застосування.

2. Проблеми багаточисельності відомчих нормативних актів можуть бути вирішені і за допомогою такого виду систематизаційної діяльності, як консолідація, тобто об'єднання декількох актів в один більш крупний без суттєвих змін тексту. Консолідаційну роботу слід проводити з правовими нормами, що регулюють певну однорідну сферу суспільних відносин. Так, наприклад, сьогодні висловлюються думки про доцільність об'єднання в одному нормативному акті всіх без виключення норм, які регламентують порядок матеріального забезпечення співробітника органів міністерства оборони [6, с. 23; 4, с. 365]. Цей документ не лише зробить значно більш легкою роботу керівників системи міністерства оборони України, відомчих юрисконсультів, але й дасть можливість самим працівникам органів внутрішніх справ безпосередньо, швидко та без проблем знайти ті норми, які встановлюють їх право на матеріальне забезпечення [7, с. 71–72].

3. Значні матеріальні витрати, а також час, необхідний для проведення кодифікаційних робіт, зумовили появу та подальший розвиток іншого напрямку систематизації відомчих нормативно-правових актів – публікація офіційних інкорпоративних збірників, які в своїй більшості призначені здійснювати правове інформування громадян стосовно нових нормативних актів.

4. В значній мірі досконалість нормотворчої та правозастосовчої діяльності залежить від якості обліку нормативно-правових актів в державних органах та установах, своєчасному внесенні до них змін та доповнень.

5. Враховуючи швидкість науково-технічного прогресу та розвиток інформаційних технологій, одним із першочергових завдань стало створення автоматизованої електронної бази даних про нормативно-правові акти Міністерства Оборони України. Перевагами таких комп'ютерних систем є те, що вони дозволяють вводити практично необмежений об'єм правової інформації, значно полегшити її пошук, надрукувати та розтиражувати у необхідній кількості екземплярів та ін. Існуючі інформаційно-правові системи (зокрема «Нормативні Акти України», яка застосовується у Верховній Раді України, Адміністрації Президента України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному суді України) не можуть задовольнити потреби при роботі з відомчими нормативними актами органів міністерства оборони, адже вони (системи) містять незначну частину

таких актів, а саме лише ті, що, відповідно до вимог Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Положення «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер» [8, п. 8.1.], пройшли реєстрацію в Міністерстві юстиції України. Більша ж частина нормативно-правових актів міністерства оборони залишилась поза увагою. Враховуючи це, перспективним напрямком бачиться розробка та впровадження в усіх підрозділах органів внутрішніх справ комп'ютерної інформаційно-правової системи, яка б містила дані про відомчі нормативні акти Міністерства Оборони України, адже переваги такої бази даних у зручності та оперативності очевидні.

Окрім того, зважаючи на широке розповсюдження комп'ютерних мереж та переваги у користуванні комп'ютерними базами даних, було б доцільно розробити та впровадити у практику механізм, при якому одночасно з прийняттям та виданням відомчого нормативно-правового акту, поширювався і його електронний варіант, з наданням останньому статусу офіційного видання. Дана пропозиція, з огляду на існуючі проблеми захисту комп'ютерної інформації, стосується більшою мірою відомчих нормативних актів, які не мають обмеженого ступеню доступу.

Вказані шляхи з вдосконалення стану систематизації відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ є на нашу думку перспективними та потребують подальшої теоретичної розробки і практичної реалізації.

Таким чином, підводячи підсумки з даного розділу слід відзначити, що в процесі нормотворчої діяльності органів Міністерства Оборони особливу увагу слід приділяти факторам, які впливають на цей процес, і, відповідно, визначають як зміст відомчих нормативних регуляторів, що створюються, так і, в кінцевому рахунку, їх ефективність. Аналіз факторів дозволяє виділити їх групи: зовнішні – ті що існують за межами сфери діяльності органів міністерства оборони, та внутрішні – що охоплюються компетенцією вказаного суб'єкта. Також нормотворча діяльність Міністерства Оборони України зумовлена низкою об'єктивних та суб'єктивних факторів.

Серйозною проблемою масиву відомчих нормативно-правових актів органів Міністерства Оборони являється їх багато-чисельність, розрізненість та неузгодженість правових норм, які в них містяться. Аналіз існуючого стану системи нормативних актів, що регулюють діяльність системи Міністерства Оборони України дозволяє виділити шляхи вдосконалення стану систематизації відомчих нормативних актів органів міністерства оборони формах кодифікації, консолідації та інкорпорації, а також створення автоматизованої електронної бази даних про відомчі нормативно-правові акти Міністерства Оборони.

#### Література

1. *Общая теория государства и права* / Под ред. В. С. Петрова, Л. С. Явича. – Т. 2. – М. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. – 416 с.
2. *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова. – 3-е изд. доп., испр. – М. : Интерстиль : Омега-Л, 2008. – 384 с.
3. *Загальна теорія держави і права: Навч. посіб.* / [Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін.]; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с.
4. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учебник. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
5. *Законодательство и законодательная деятельность в СССР* / Отв. ред. П. П. Гуреев, П. И. Седугин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 325 с.
6. *Киричук И. Б.* Организация и деятельность органов внутренних дел как предмет правового регулирования: (Вопросы теории): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. / И. Б. Киричук; Науч. рук. В. В. Лазарев; Академия МВД СССР. – М., 1991. – 26 с.
7. *Ануфрієв М. І.* Систематизація нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України та вдосконалення його правотворчої діяльності / М. І. Ануфрієв // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., жовт. 1999 р. – К., 1999. – С. 71–75.
8. *Рекомендації з питань підготовки, подання на державну реєстрацію, юридичного обліку та зберігання нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю: Рекомендації Міністерства юстиції України від 18.06.1993 р. № 10–90–449* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>

**И. М. Кропатник, И. И. Кузьмич**

Совершенствование нормотворческой деятельности органов военного управления Вооруженных Сил Украины

В статье исследуется современное состояние и пути совершенствования нормотворческой деятельности органов военного управления Вооруженных Сил Украины. Кроме того, авторы рассматривают недостатки существующей нормативно-правовой базы, которые негативно влияют на качество профессиональной деятельности Вооруженных Сил Украины.

**Ключевые слова:** нормативно-правовые акты, ведомственные нормативно-правовые акты, органы военного управления, систематизация, министерство.

**I. Kropatnik, I. Kuzmich**

Improving legislative activities of the Armed Forces of Ukraine

This article examines the current state and the ways of improving legislative activities of the military command of the Armed Forces of Ukraine. In addition, authors discuss the disadvantages of the current legal framework, which adversely affects the quality of the professional activities of the Armed Forces of Ukraine.

**Keywords:** regulations, departmental regulations, military command, ordering, ministry.