

*Вороніна І. М.,  
ад'юнкт кафедри філософії права та юридичної логіки  
Національної академії внутрішніх справ*

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**Анотація.** У статті досліджується розмежування понять «правотворчість», «нормотворчість» та «відомча нормотворчість», проаналізовано сучасний стан відомчої нормотворчості в системі Міністерства внутрішніх справ України.

**Ключові слова:** правотворчість, нормотворчість, нормативно-правовий акт, відомча нормотворчість.

**Постановка проблеми.** Ефективність діяльності органів внутрішніх справ України залежить не лише від професійної підготовки співробітників, їх матеріально-технічного забезпечення, а й від правової бази, що перебуває в їх розпорядженні. Проте на практиці періодично постає проблема невідповідності правових норм об'єктивній дійсності або взагалі відсутності правової регламентації певного кола суспільних відносин. З огляду на те, що результати нормотворчої діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України набувають прояв у вигляді відомчих нормативно-правових актів, дослідження таких форм безперечно набуває актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблеми відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ розглянуто в працях Ю.Г. Арзамасова, В.Ф. Воробйова, Ф.Е. Колонтаєвського, С.В. Поленіна, Л.М. Розіна, Г.А. Туманова, А.П. Шергіна та інших учених. Конкретно питаннями відомчої нормотворчості системи Міністерства внутрішніх справ України займаються також сучасні українські науковці, наприклад Ю.В. Ващук, Ю.В. Градова, О.Л. Дзюбенко, Р.П. Дорохов, Н.В. Железняк, П.М. Рабінович та інші. Однак багато сфер діяльності міліції залишаються за межами наукового аналізу.

**Метою статті** є аналіз на основі вітчизняних і зарубіжних розвідок поняття й основних ознак відомчої нормотворчості Міністерства внутрішніх справ України, а також шляхів удосконалення відомчої нормотворчості в системі Міністерства внутрішніх справ України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Система правового забезпечення управління органами внутрішніх справ України являє собою сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для функціонування органів внутрішніх справ. До цієї системи входять міжнародні правові акти, пов'язані з правоохоронною діяльністю, Конституція України, закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають статус системи органів внутрішніх справ, основні напрями її діяльності, а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настановлень, положень, статутів, правил, інструкцій [12, с. 66].

Спираючись на попередні пошуки багатьох науковців, варто розмежувати поняття «правотворчість», «нормотворчість» і «відомча нормотворчість». С.С. Алексєєв підкреслює, що правотворчість є заключним етапом правотворення, на якому відбувається процес «творення права», тому правотворчість охоплює всі форми й способи формування права [1, с. 5]. Результатом правотворчості

є розвиток за допомогою спеціальних юридичних засобів права як цілісної системи норм (творення права), що здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у різноманітних сферах суспільного життя.

Щодо поняття нормотворчості варто погодитись із думкою А.О. Рибалкіна, який зазначає, що «правотворчість» можна застосувати як родове поняття, охоплюючи два різновиди створення норм права: законотворчість – створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили (законах), і нормотворчість – діяльність із прийняття правових норм на основі й відповідно до законів [13, с. 185].

Наголосимо, що нормотворча діяльність є одним із видів правотворчості. Як зазначає О.І. Безпалова, саме в результаті нормотворчої діяльності уповноважених суб'єктів відбувається надання юридичної форми певним правовим нормам, тобто приймаються нові нормативно-правові акти, вносяться зміни й доповнення до чинних нормативно-правових актів, відмінюються існуючі. Особливу увагу варто звернути на те, що нормативно-правові акти, прийняті в результаті нормотворчості, регулюють певне коло суспільних відносин та є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, на яких поширюється їх дія [2, с. 134].

Складовою нормотворчості є відомча нормотворчість. Як зазначає О.Л. Дзюбенко, відомча нормотворчість – це діяльність уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції створюють відомчі підзаконні акти шляхом створення, зміни, доповнення, скасування правових норм, спрямованих на регулювання тих суспільних відносин, які належать до сфери їх управління [7].

А.К. Кабатов стверджує, що відомчий нормативно-правовий акт – це правовий акт міністерства чи відомства, який являє собою письмовий документ, виданий зазначеним органом на підставі й у межах своїх законних повноважень на виконання вимог закону та з метою реалізації міністерством, відомством покладених на нього функцій [9]. Правовий акт має офіційний характер та обов'язкову силу для всіх суб'єктів у сфері, підвідомчій міністерству, відомству.

Наголосимо, що під відомчою нормотворчістю у сфері реалізації правоохоронної функції держави варто розуміти діяльність суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави (уповноважених на те центральних органів виконавчої влади), які з метою реалізації законів України й нормативно-правових актів вищих органів державної влади в межах своїх повноважень приймають відомчі нормативно-правові акти, що деталізують і роз'яснюють механізм реалізації державної політики в правоохоронній сфері.

Л.М. Шестопалова та М.С. Мельничук зазначають, що відомчі акти мають такі переваги: мобільність, охоплення всіх сфер суспільних відносин, безпосередність спілкування керівника й підлеглого, швидкість інформування адресатів виконання, оперативність організації їх виконання [14, с. 138].

Нормотворча діяльність Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України та його органів на місцях є конкретною

формою управління суспільними відносинами. Вона полягає в заповненні прогалин правового регулювання, що виникають у результаті недостатньої реалізації нормотворчої спроможності. Така діяльність базується на свідомому створенні правомочним органом можливості більш повного регулювання відносин у певній галузі управління.

На сучасному етапі встановлено, що основними напрямками діяльності з вирішення проблем відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ необхідно вважати такі: 1) узгодження правових норм з об'єктивною дійсністю; 2) усунення існуючих прогалин у регламентації суспільних відносин органів внутрішніх справ; 3) посилення структурованості системи відомчих актів; 4) удосконалення процедур підготовки та прийняття нормативно-правових актів; 5) уточнення механізму контролю за нормотворчою діяльністю МВС України; 6) розробка завершеного циклу систематизації актів МВС України [3].

Т.М. Вороніна, спираючись на аналіз теоретичних і практичних досліджень російських та зарубіжних учених, виділяє й надає характеристику таких найбільш істотних ознак відомчого нормативно-правового акта (на прикладі відомчого акта Міністерства внутрішніх справ Росії), як державно-владний характер, підзаконність, однобічність, обов'язковість, нормативність, письмова форма, предмет регулювання, процедура (порядок) видання, сфера дії [5, с. 6]. Науковець також пропонує свій варіант визначення нормативно-правового акта (на прикладі Міністерства внутрішніх справ Росії): «Відомчий нормативно-правовий акт – це виданий із дотриманням встановленої процедури в односторонньому порядку підзаконний письмовий документ, що носить державно-владний, обов'язковий характер, яким встановлюються, змінюються чи скасовуються правові норми, які стосуються широкого кола осіб та розраховані на багаторазове застосування у сфері внутрішніх справ» [5, с. 7].

На нашу думку, з вказаним твердженням варто погодитись, оскільки воно підтверджується такими положеннями: а) основною сферою діяльності органів внутрішніх справ є публічні відносини, що забезпечують універсальний, публічний, загальнодержавний інтерес (на відміну від інших сфер діяльності, спрямованих на захист приватного інтересу індивідуального власника або об'єднання); б) акти МВС України (як і акти Міністерства внутрішніх справ Росії) покликані забезпечити не лише охорону, а й реалізацію прав і свобод людини й громадянина, особливо в правовідносинах, сторонами яких виступають громадянин та орган внутрішніх справ; в) забезпечення правового регулювання не лише основного, а й найбільш ємного напрямку роботи МВС України – його адміністративно-правової діяльності.

Специфічними факторами, що впливають на відомчу нормотворчість МВС України, варто визнати об'єктивну необхідність регулювання суспільних відносин, що складаються в органах внутрішніх справ, мету їх діяльності, принципи їх структурної побудови й діяльності, а також специфіку примусу, який забезпечує дотримання чинних норм, вимоги, що стосуються форми, у якій встановлюються та виражаються внутрішньоорганізаційні норми.

Зауважимо, що під час огляду відомчого нормативно-правового акта системи МВС України з формального боку встановлюється, що цим актам міністерств і відомств властиві такі ознаки правових норм: 1) нормативність; 2) формальна визначеність; 3) санкціонованість; 4) підзаконність; 5) галузева спрямованість.

Нормативність виражається у всезагальності, узагальненості адресата, необмеженій кількості застосування. Формальна визначеність тлумачиться як чітко введені правила, що регулюють взаємні дії й відносини суб'єктів. Санкціонованість – це встановлене

законом належне забезпечення певного правила, можливість застосування заходів державного примусу до його порушників.

Підзаконний характер відомчих нормативних актів полягає в тому, що вони видаються саме для виконання закону. Крім того, масштаб застосування такого акта обмежується дією закону з реалізації тієї чи іншої функції міністерства, відомства. Отже, відомчий акт завжди має чітко виражену галузеву спрямованість, похідну від компетенції органу, який його видав.

Галузева спрямованість відомчого нормативно-правового акта виражається в можливості міністерства або відомства видавати акти лише з питань, віднесених законом до його видання, та лише щодо тих суб'єктів, на яких поширюється сфера реалізації функцій цього міністерства, відомства.

Специфічними факторами, що впливають на відомчу нормотворчість, варто визнати такі: об'єктивну необхідність регулювання суспільних відносин, що складаються в органах внутрішніх справ; мету їх діяльності; принципи їх структурної побудови й діяльності; специфіку примусу, який забезпечує дотримання чинних норм; вимоги, що стосуються форми, у якій встановлюються та виражаються внутрішньоорганізаційні норми. Відомчі нормативно-правові акти МВС України, здійснюючи своє компетентне регулювання, торкаються правового статусу суб'єктів лише з огляду на встановлені вищими органами державної влади межі.

Як зазначає Н.В. Лазнюк, метою видання відомчих нормативно-правових актів МВС України є конкретизація й деталізація загальних норм права, встановлення на основі первинних правил більш конкретних правових приписів, а їхнє призначення зводиться переважно до організації оптимального функціонування керування підсистем та впорядкування діяльності у відповідних сферах суспільних відносин. Відомчі нормативно-правові акти МВС України виступають як спеціалізований системний комплекс самостійного виду джерел права [10, с. 160].

Серйозною проблемою масиву відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ є їх багаточисельність, розрізненість і неузгодженість правових норм, які в них містяться. Компетенція органів внутрішніх справ зі створення нормативно-правових актів визначається складовою частиною їх загальної компетенції. Це дуже важливо під час встановлення меж або обсягу нормотворчої компетенції, адже коло питань, які можуть піддаватись відомчій нормативній регламентації, досить часто прямо не вказується.

Зрозуміло, що відомчі нормативно-правові акти відіграють службову (допоміжну) роль у правовому регулюванні суспільних відносин, виконуючи конкретизуючу та забезпечувальну функції щодо законів. Проте таке положення не зменшує значущість результату цього виду нормотворчої діяльності, яка дає можливість більш оперативного правового впливу на суспільні відносини, скасуванню прогалин у сфері компетенції державного органу. Водночас варто виділити й недоліки відомчої нормотворчості в системі МВС України та його результатів, а саме у відсутності науково обгрунтованої систематизаційної діяльності, яка негативно впливає на ефективність реалізації функцій останніх. Сьогодні досить гостро стоїть проблема систематизації відомчих нормативно-правових актів. Аналізуючи останні відомчі нормативно-правові акти в системі МВС України, необхідно виділити ще одну серйозну проблему – численність, розрізненість і неузгодженість правових норм, які в них містяться. Сучасний стан системи МВС України викликає труднощі як у пошуках необхідного нормативного матеріалу, так і в застосуванні нормативних приписів.

Підсумовуючи дослідження багатьох сучасних українських авторів у галузі права, доцільно виділити низку пропозицій щодо

вдосконалення стану систематизації відомчих нормативних актів органів внутрішніх справ України.

По-перше, необхідність у кодифікаційній роботі: відомчу нормативно-правову базу МВС України найбільш доцільно створювати як взаємопов'язану систему кодифікованих актів, а не як просту базу нормативних документів із різних питань. Кодифікаційна діяльність завершується виданням статутів, положень, правил – актів, які, на відміну від інших видів відомчих нормативно-правових актів, рідше зазнають змін, встановлюючи тим самим більш стійкі нормативні регулятори суспільних відносин. Це у свою чергу скасовує розрізненість відомчих нормативно-правових актів, забезпечує оптимальну координацію чинних норм та полегшує процес їх застосування.

По-друге, необхідна консолідація – систематизаційний захід, який об'єднує декілька актів в один значно більший за масштабами акт, проте без суттєвих змін тексту. Проте консолідаційну роботу відомчих нормативно-правових актів МВС України варто проводити з правовими нормами, що регулюють певну однорідну сферу суспільних відносин (наприклад, консолідаційну систематизацію всіх відомчих нормативно-правових актів МВС України з питань проходження служби особами рядового й начальницького складу системи МВС України, з питань матеріального забезпечення).

По-третє, варто проводити публікацію офіційних інкорпоративних збірників, що являє собою систематизацію відомчих нормативно-правових актів МВС України, яка є більш економічною та менш затратною в часі, ніж проведення кодифікованих робіт, однак не менш ефективною діяльністю. Вказані збірники здебільшого призначені здійснювати правове інформування громадян щодо нових нормативних актів.

По-четверте, необхідність у підвищенні якості обліку нормативно-правових актів, своєчасному внесенні до них змін і доповнень.

По-п'яте, доцільно використати науково-технічний прогрес і світові інформаційні технології та створити автоматизовану електронну базу даних відомчих нормативно-правових актів МВС України, які дозволять ввести практично необмежений об'єм правової інформації, значно полегшити її пошук, надрукувати й розтиражувати в необхідній кількості екземплярів, оскільки перевага вказаної бази полягає в зручності та доступності.

**Висновки.** Вихідною категорією авторської концепції відомчого нормотворчого процесу, з якої починається формування її змісту, є поняття відомчої нормотворчості як об'єктивно обумовленої процесом формування права форми реалізації функцій держави органами виконавчої влади, що виступає як організаційно встановлений тип юридичної діяльності компетентних осіб міністерств і відомств, здійснюваної на законодавчо регламентованій або делегованій основі, змістом якої є розробка норм права з метою прийняття, а також зміни й скасування міністрами та іншими керівниками нормативних документів, спрямованих на організаційне забезпечення дії нормативних актів вищих органів державної влади.

У зв'язку із цим під нормотворчою діяльністю органів внутрішніх справ України варто розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється в межах компетенції або на підставі делегування та спрямовується на створення, зміну чи скасування відомчих нормативно-правових актів внутрішньої й зовнішньої дії. Важливо, щоб відомчі акти МВС України приймалися на підставі та на виконання законів, слугували засобом деталізації організаційного забезпечення норм вищих органів державної влади та регламентували переважно внутрішньовідомчі відносини. Ефективність правового регулювання суспільних відносин, охорону яких здійснюють органи внутрішніх справ, і самої діяльності цих

органів значною мірою залежить від повноти та якості прийнятих нормативно-правових актів, усунення прогалин, колізій і дублювання приписів, а також від високого ступеня їх систематизації, юридичної кваліфікації.

#### Література:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права : [курс лекций] : в 2 т. / С.С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1973– . . – Т. 2 : Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука. – 1973. – 401 с.
2. Безпалова О.І. Роль відомчої нормотворчості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2013. – № 6-1. – Т. 1. – С. 133–137.
3. Вац В.М. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Вац. – К., 2015. – 20 с.
4. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения : [монография] / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. – М. : Проспект, 2014. – 240 с.
5. Воронина Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : дисс. ... докт. юрид. наук / Т.Н. Воронина. – М., 2001. – 268 с.
6. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.М. Горбунова. – К., 2005. – 204 с.
7. Дзюбенко О.Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості / О.Л. Дзюбенко // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 12–16.
8. Елеонский В.О. Нормотворчество в органах внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В.О. Елеонский. – М., 1992. – 24 с.
9. Кабатов А.К. Ведомственные нормативные акты в общенародном государстве: понятие и роль / А.К. Кабатов // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 1982. – № 3. – С. 82–87.
10. Лазнюк Н.В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України / Н.В. Лазнюк // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2001. – Вип. 28. – Ч. 3. – С. 158–168.
11. Лапина М.А. Ведомственное нормотворчество МВД России: анализ состояния и перспективы развития / М.А. Лапина, И.С. Долгих // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 233–239.
12. Рибалкін А.О. Стадії нормотворчого процесу в органах внутрішніх справ / А.О. Рибалкін // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – Донецьк : ДІВС, 2001. – № 2. – С. 65–72.
13. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.О. Рибалкін ; Запорізький юрид. ін-т. – Запоріжжя, 2005. – 285 с.
14. Шестопалова Л.М. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л.М. Шестопалова, М.С. Мельничук // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 134–142.

#### Воронина И. Н. Актуальные вопросы ведомственного нормотворчества в системе органов внутренних дел

**Аннотация.** В статье исследуется разграничение понятий «правотворчество», «нормотворчество» и «ведомственное нормотворчество», проанализировано современное состояние ведомственного нормотворчества в системе Министерства внутренних дел Украины.

**Ключевые слова:** правотворчество, нормотворчество, нормативно-правовой акт, ведомственная нормотворчество.

#### Voronina I. Topical issues of departmental rule-making in the organs of internal affairs

**Summary.** In the article the distinction between the concepts of “law-making”, “rule-making” and “departmental rule-making”, analyzes the current status of departmental rule-making in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

**Key words:** law-making, rule-making, legal act, departmental rule-making.