

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.27>

**Євгіне Чернякович,**  
аспірант докторантури та ад'юнктури  
Національної академії внутрішніх справ

## ПОНЯТТЯ Й ЗАВДАННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Розвиток кожної країни повністю залежить від потужного законодавства, тобто чітко встановлених норм, які регулюють суспільні відносини в кожній галузі розвитку держави. Система правоохоронної діяльності не є винятком і розвиток цієї системи залежить від установлених нормативно-правових актів, які дають можливість чітко виконувати посадові обов'язки правоохоронним органам. Унаслідок недосконалості законодавства виникають проблеми, що призводять до підвищення рівня злочинності й негативної оцінки професійної діяльності підрозділів Міністерства внутрішніх справ з боку суспільства. Тому Міністерство внутрішніх справ має якомога більше приділяти увагу нормотворчій діяльності. З огляду на те що результати нормотворчої діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України набувають прояву у вигляді відомчих нормативно-правових актів, їх дослідження безперечно набуває актуальності. У статті досліджується поняття й завдання нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Науково розмежовується поняття «нормотворчість», «правотворчість» і «законотворчість». Розглядається поняття «відомча нормотворчість». Окреслюються основні завдання нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Запропоновано пропозиції щодо покращення нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Зроблено висновок, що нормотворча діяльність Міністерства внутрішніх справ України – це діяльність посадових осіб структурних підрозділів центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України, яка спрямована на створення, унесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які спрямовані на врегулювання діяльності всіх підрозділів Міністерства внутрішніх справ України. Основними завданнями нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України є: а) зменшення кількості нормативно-правових актів, які повторюються та переплітаються з чинними актами, що призводить до плутанини в службовій діяльності підрозділів Міністерства внутрішніх справ; б) обов'язковість створення єдиної експертної комісії, яка б вивчала й удосконалювала проект акта, а також аргументувала доцільність його прийняття; в) створення єдиної нормативно-правової бази, яка була б доступна лише для діючих підрозділів Міністерства внутрішніх справ України.

**Ключові слова:** нормотворчість, правотворчість і законотворчість, відомча нормотворчість, нормотворча діяльність Міністерства внутрішніх справ України, нормативно-правовий акт.

**Постановка проблеми.** Розвиток кожної країни повністю залежить від потужного законодавства, тобто чітко встановлених норм, які регулюють суспільні відносини в кожній галузі розвитку держави. Система правоохоронної діяльності не є винятком, розвиток цієї системи залежить від установлених нормативно-правових актів, які дають можливість чітко виконувати посадові обов'язки правоохоронним органам. Унаслідок недосконалості законодавства виникають проблеми, що призводять до підвищення рівня злочинності й негативної оцінки професійної діяльності підрозділів Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) з боку суспільства. Тому МВС має якомога більше приділяти увагу нормотворчій діяльності.

З огляду на те що результати нормотворчої діяльності органів МВС України набувають прояву у вигляді відомчих нормативно-правових актів, їх дослідження, безперечно, набуває актуальності. Варто констатувати, що до сьогодні в доктрині права проблема відомчої правотворчості не знайшла загальноприйнятого вирішення. Тому для врегулювання проблем, які постають перед МВС щодо нормотворчої діяльності, потрібно визначити чітке поняття нормотворчої діяльності й визначити чіткі завдання.

До проблем розвитку нормотворчої діяльності й сутності самого поняття нормотворчої діяльності зверталось багато науковців у дослідженнях, наприклад, такі як В. Вороніна, В. Жудецька, Т. Кашиніна, М. Костицький, Л. Котенко, О. Кузьменко,

Н. Левицька, А. Міцкевич, І. Мудрак, В. Риндук, О. Скакун, І. Терлюк, Ю. Цветкова, Л. Шаповалова, О. Шевчук та інші. Кожен із них зробив вагомий внесок у розуміння нормотворчої діяльності в загальній і нормотворчій діяльності МВС України в різні часи розвитку нашої держави.

**Метою статті** є аналіз на основі національних і зарубіжних джерел поняття й завдання нормотворчої діяльності МВС України.

**Виклад основного матеріалу.** Система нормотворчого управління органів внутрішніх справ України являє собою сукупність законів і підзаконних актів, які створюють правову базу для діяльності структурних підрозділів МВС України. До цієї системи входять Конституція України, Укази Президента України, Закони України та постанови Кабінету Міністрів України, міжнародно-правові акти, які мають стосунок до органів внутрішніх справ України, а також накази, рішення, інструкції, статuti, що регулюють діяльність окремих підрозділів. Для розуміння нормотворчої діяльності органів державної влади, у тому числі й МВС України, потрібно визначити сутність нормотворчої діяльності.

У юридичній літературі сьогодні не існує єдиного, загальновизначеного серед науковців поняття «нормотворчість», тому науковці-правознавці неодноразово присвячують дослідження цьому питанню.

Аналізуючи наукові дослідження, можна сказати, що існує декілька варіантів поняття нормотворчої діяльності, наприклад, «правотворчість», «нормотворчість», «законотворчість» і «відома правотворчість». Усі ці поняття вживаються як синоніми, але не всі думки вчених схилиються до цього. Тому, спираючись на попередні дослідження, варто розмежувати ці визначення й чітко визначити поняття нормотворчості.

На думку О. Дзюбенка, нормотворчість – це діяльність уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції створюють відповідні відомчі підзаконні акти шляхом створення, зміни, доповнення, скасування правових норм, спрямованих на врегулювання тих суспільних відносин, які належать до сфери їх управління [2, с. 13]. Такої думки дотримується й О. Скакун, яка стверджує, що нормотворчість – офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства зі встановлення, зміни, припинення і скасування правових норм, їх систематизації [13].

Я. Ленгер указує, що процес нормотворчості є складним соціальним процесом,

який поєднує дію нормативно-правових актів об'єктивної дійсності й суб'єктивну думку нормотворчого органу, тільки розроблення об'єктивно зумовлених нормативно-правових актів, які відображають суспільні потреби, може слугувати основою ефективного законодавства, основним показником якого є реальна дія норм права [5, с. 12].

Як бачимо, кожен із науковців має свою позицію щодо цього поняття нормотворчості, і ця позиція є різною. Одні стверджують, що нормотворчість – це діяльність уповноважених керівників установ, інші наголошують на тому, що це правова форма діяльності держави. Але деякі вчені вживають поняття не «нормотворчість», а «правотворчість» і стверджують про їх тотожність. Наприклад, С. Алексєєв, стверджує, що правотворчість – це заключний етап правотворення, на якому відбувається процес «творення права», тому нормотворчість охоплює всі види форми й способи формування права [1, с. 5]. О. Скакун вважає, що правотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана з установленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм. Правотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті й оприлюдненні нормативно-правових актів [12].

Власне, це одна з форм діяльності держави в особі компетентних органів, установ та організацій, які уповноважені (у передбачених законом випадках) готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти. Варто додати, що правотворчість можуть здійснювати український народ (шляхом референдуму), місцеві громади (на зборах, сходах або через обрані ними органи). За допомогою такої діяльності правова система підтримується в активному стані, запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [7, с. 33].

Варто погодитися з думкою О. Рибалкіна, який зазначає, що «правотворчість» можна застосовувати як родове поняття, яке охоплює два різновиди створення норм права: законотворчість і нормотворчість. Законотворчість – це створення правових норм, що закріплюються в актах вищої юридичної сили (законах). Нормотворчість – це діяльність, спрямована на прийняття актів відповідно до законів [9, с. 185]. Оскільки Конституція України законодавчою діяльністю наділила Верховну Раду України, то, на нашу думку, поняття «законотворчість» належить саме цьому органу. Ми не погоджуємося з тотожністю понять «нормотворчість», «правотворчість» і «законотворчість». Наше дослід-

дження присвячене нормотворчій діяльності МВС України, тому ми не можемо говорити про «законотворчість» у цьому органі.

Як зазначає О. Безпалова, саме в результаті нормотворчої діяльності уповноважених суб'єктів відбувається надання юридичної форми певним правовим нормам, тобто вносяться зміни та доповнення до нормативно-правових актів відповідно до чинних законів. Особливу увагу варто звернути на те, що прийняті нормативно-правові акти в результаті нормотворчості [2, с. 134].

Складником нормотворчості є відомча нормотворчість. Аналізуючи наукові дослідження таких учених, як Ю. Дмитрієв, О. Мурашин, А. Піголкін, О. Скакун, можемо сказати, що відомча нормотворчість – сукупність підзаконних нормативних актів (указ, інструкція, нормативний наказ), що видаються в межах компетенції органу виконавчої влади (міністерства, відомства, комітету) та які містять вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання [11, с. 337]. Науковці наголошують, що відомчі нормативно-правові акти приймаються з метою деталізації законодавчих нормативно-правових актів у конкретній сфері та відповідному напрямі, якщо відсутнє правове регулювання суспільних відносин. Разом із тим багато учених стверджує про дублювання законодавчих норм виконавчими органами країни, що призводить до безсистемності нормативно-правової бази.

Отже, відомчою нормотворчістю в системі правоохоронних органів варто розуміти діяльність суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, яка спрямована на реалізацію законів України та вищих органів виконавчої влади через прийняття нормативно-правових актів, що деталізують і роз'яснюють механізм реалізації державної політики у сфері правоохоронної системи. Виходячи із цього, можемо стверджувати, що нормотворча діяльність МВС України – це конкретна форма діяльності, яка спрямована на управління суспільними відносинами через прийняття нормативно-правових актів, що деталізують закони України для зручності реалізації їх практичними підрозділами.

Маючи аналіз загального бачення «нормотворчості», можна розглянути нормотворчу діяльність МВС України. Відповідно до Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України» від 27.07.2012 № 649, нормотворча діяльність у МВС – це напрям діяльності

структурних підрозділів апарату МВС, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ [8]. Таке ж визначення підтримує й О. Рибалкін у наукових дослідженнях.

Не можна не погодитися із цим визначенням, адже, на нашу думку, нормотворча діяльність МВС України – це діяльність посадових осіб структурних підрозділів центрального апарату МВС України, яка спрямована на створення, унесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, що спрямовані на врегулювання діяльності всіх підрозділів МВС України. Результатом такої діяльності є створення нормативно-правових актів, які спрямовані на врегулювання відомчої діяльності підрозділів МВС і на тих суб'єктів, які підпадають під юрисдикцію МВС України. І саме від ефективності нормотворчої діяльності залежить виконання своїх обов'язків і завдань правоохоронними органами.

Для досягнення цілей, які поставлені перед нормотворчою діяльністю МВС України, потрібно визначитися із завданнями, що поставлені перед нормотворчою діяльністю.

Не можна не погодитися з В. Копейчиковим, який, на нашу думку, чітко визначив призначення та завдання відомчих нормативно-правових актів, що полягають у:

- встановленні прав одного суб'єкта відповідно до обов'язків іншого;
- роз'ясненні, конкретизації змісту (значення) прав чи обов'язків, викладених у законі в загальних рисах;
- розширенні (звуженні) змісту права одного суб'єкта та звуженні (розширення) права іншого;
- введенні нових чи доповненні попередніх вимог до здійснення суб'єктом свого права;
- роз'ясненні, конкретизації змісту (значення) контрольної функції органу управління, який підвідомчий міністерству, комітетові, відомству [4, с. 164].

Отже, основним завданням нормотворчого діяльності МВС України є створення ефективних нормативно-правових актів, які б чітко врегулювали б усі напрями діяльності правоохоронних органів.

Відповідно до Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України» від 27.07.2012 № 649, нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, прийнятий МВС України як суб'єктом нормотворення згідно

з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [8]. Управлінська діяльність у МВС здійснюється шляхом видання розпорядчих документів, вид яких визначається законодавством, нормативними актами МВС України та Інструкцією з нормотворчої діяльності.

Виходячи з вищезазначеного, можемо сказати, що основою в діяльності всієї системи МВС України є чітко розроблені нормативні акти, які спрямовують діяльність правоохоронців, що призведе до зменшення злочинності в державі.

Однак час від часу постає проблема невідповідності правових норм реаліям та умовам державно-правового сьогодення, що, у свою чергу, зумовлює постановку перед нормотворчою діяльністю в системі МВС завдання щодо вивчення проблем і розробки нових нормативних актів, які б відповідали сучасному розвитку держави.

Досліджуючи завдання нормотворчої діяльності МВС, ми стикнулися з проблемою відсутності єдиного структурованого комплексу при розробці нормативних актів. Недостатньо розроблені процедури підготовки та прийняття нормативно-правових актів МВС зумовлюють розмитість механізму контролю за нормотворчою діяльністю МВС, а також невідпрацьованість завершеного циклу систематизації актів, які регулюють діяльність системи МВС. Це погіршує якість виконання покладених на МВС завдань і може призвести до порушення вимоги законності при здійсненні нормотворчої діяльності МВС.

Не менш важливою проблемою сьогодення є численність підзаконних нормативно-правових актів МВС, які конкретизують і деталізують чинне законодавство України. Наслідком цього є дублювання окремих завдань управлінських структур, підпорядкованих МВС, нечіткість і неоднозначність норм, паралельна чинність застарілих і нових норм, суперечності між ними, розпорошеність у різних документах, на що звертають увагу працівники системи МВС. Якісні характеристики деяких нормативно-правових актів МВС України в умовах постійних соціальних змін потребують удосконалення, а також узгодження їх текстів.

Отже, перед нормотворчими підрозділами МВС постає завдання зведення до мінімуму кількості актів з одного питання, а також уведення й удосконалення спеціальних правових засобів, які забезпечували

б виконання нормативно-правового акта (організаційні заходи, заходи заохочення та контролю тощо).

На нашу думку, обов'язковою умовою прийняття підзаконного нормативно-правового акта системи МВС України має бути правова експертиза, що перевіряє відповідність документа загалом і його окремих частин чинному законодавству, а також завданням, поставленим під час нормопроекування. Це дасть можливість мінімізувати кількість нормативних актів і покращити їх якісний склад.

Досить важливим є здійснення нормотворчої діяльності МВС на підставі законів України. Убачається, що ефективність правового регулювання суспільних відносин, охорону яких здійснює система МВС, діяльність самих правоохоронних органів залежить від повноти та якості прийнятих нормативно-правових актів, а також від високого ступеня їх систематизації, доступності для користувачів, створення умов для отримання відповідної юридичної кваліфікації.

Проаналізувавши дослідженні науковців, можемо зробити пропозиції щодо вдосконалення нормотворчої діяльності МВС України:

1. Необхідність кодифікації нормативно-правових актів МВС України, тобто створити систему кодифікованих нормативно-правових актів, які б мали послідовність і системність у прийнятті.

2. Підвищити якість обліку нормативно-правових актів.

3. Ураховувати наукові дослідження та прислуховуватися до працівників-практиків, які реалізують нормативно-правові акти на практиці у своїй діяльності.

### Висновки

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про поняття й завдання нормотворчої діяльності МВС України. На нашу думку, нормотворча діяльність МВС України – це діяльність посадових осіб структурних підрозділів центрального апарату МВС України, яка спрямована на створення, унесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, що спрямовані на врегулювання діяльності всіх підрозділів МВС України.

Основними завданнями нормотворчої діяльності МВС України є:

1. Зменшення кількості нормативно-правових актів, які повторюються та переплітаються з чинними актами, що призводить до плутанини в службовій діяльності підрозділів МВС.

2. Обов'язковість створення єдиної експертної комісії, яка б вивчала та вдоскона-

лювала проект акта, а також аргументувала доцільність його прийняття.

3. Створення єдиної нормативно-правової бази, яка б була доступна лише для діючих підрозділів МВС України.

#### Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории и права : курс лекции. Свердловськ, 1971. 401 с.

2. Беспалова О.І. Роль відомчої нормотворчості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави/ *Національний вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6-1. С. 133–137.

3. Дзюбенко Л.О. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство*. 2009. № 4. С. 12–16.

4. Копейчиков В.В. Теорія держави та права : підручник. Київ, 2000. 510 с.

5. Ленгер Я.І. Реформування правової системи України як засіб підвищення її ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 20 с.

6. Лепех Ю. Питання про співвідношення поняття «правотворчості» та «нормотворчості». 2016. С. 225–231 URL: <http://science.lpnu.ua/>

[sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5657/vnulpurn201685537.pdf](http://sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5657/vnulpurn201685537.pdf).

7. Олуйко В.М. Парламентське право України: проблеми теорії і практики : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 216 с.

8. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності МВС України : Наказ МВС України від 27.07.2012 № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0649320-12>.

9. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2005. 182 с.

10. Рибалкін А.О. Окремі питання нормотворчості органів внутрішніх справ: проблеми та шляхи вирішення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. С. 101–107.

11. Скакун О.В. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.

12. Скакун О.Ф. Теорія держави та права : підручник. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-51.html>.

13. Скакун О.Ф. Теорія держави та права : підручник. URL: <https://westudents.com.ua/knigi/467-teorya-prava-derjavi-skakun-of.html>.

#### **Yevhine Cherniakovych. The concept and tasks of regulatory activity of the Ministry of internal affairs of Ukraine**

*The development of each country depends entirely on strong legislation, ie clearly established rules governing public relations in each area of state development. The law enforcement system is no exception and the development of this system depends on established regulations, which allow law enforcement agencies to clearly perform their duties. Due to the imperfection of the legislation, problems arise, which leads to an increase in crime and a negative assessment of the professional activities of the Ministry of Internal Affairs by society. Therefore, the Ministry of Internal Affairs should pay as much attention as possible to rule-making activities. Given that the results of rule-making activities of the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are manifested in the form of departmental regulations, their study is undoubtedly relevant. The article examines the concept and objectives of rule-making activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The concepts of "rule-making", "law-making" and "law-making" are scientifically distinguished. The concept of "departmental rule-making" is considered. The main tasks of rule-making activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are outlined. Proposals for improving the rule-making activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are proposed. It is concluded that the rule-making activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is the activity of officials of structural subdivisions of the central office of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which is aimed at creating, amending and supplementing legal acts aimed at regulating all subdivisions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The main tasks of rule-making activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are: a) reduction of the number of normative legal acts that are repeated and intertwined with current acts, which leads to confusion in the official activity of the Ministry of Internal Affairs; b) the obligation to create a single expert commission that would study and improve the draft act, as well as justify its adoption; b) creation of a single regulatory framework, which would be available only to existing units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

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