

ВОРОНІНА І. М.,

ад'юнкт

кафедри філософії права та юридичної  
логіки

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 340.12

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПЕРЕХІДНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті аналізується загальнотеоретична характеристика відомчого нормативно-правового акта: поняття, ознаки, стан дослідження. Переглянуто переваги й недоліки відомчого нормативно-правового акта, запропоновано теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства.

**Ключові слова:** відомча нормотворчість, відомчий нормативно-правовий акт, підзаконний нормативно-правовий акт, трансформація, перехідний період суспільства.

В статье анализируется общетеоретическая характеристика ведомственного нормативно-правового акта: понятие, признаки, состояние исследования. Просмотрены преимущества и недостатки ведомственного нормативно-правового акта, предложены теоретико-методологические основы совершенствования ведомственного нормотворчества в условиях трансформации переходного общества.

**Ключевые слова:** ведомственное нормотворчество, ведомственный нормативно-правовой акт, подзаконный нормативно-правовой акт, трансформация, переходный период общества.

The article examines the general theoretical description of departmental legal act: concept, features, state of the research. Advantages and disadvantages of departmental legal act proposed theoretical and methodological principles departmental rulemaking improvement in terms of transformation of transitional society.

**Key words:** departmental rulemaking, departmental legal act, subordinate legal act, transformation, transition society.

**Вступ.** На сьогодні в Україні офіційно зареєстровано понад тисячі законів. Між іншим, у процесі правового регулювання суспільних відносин велике значення відводиться також і підзаконним нормативно-правовим актам. Варто зазначити, що значний обсяг підзаконних нормативно-правових актів належить нормативно-правовим актам органів виконавчої влади, або як ще їх називають вітчизняні вчені-юристи і співробітники юстиції – «відомчі нормативно-правові акти». Вдало підкреслила у своєму дослідженні Т.Е. Кучерова, що акти міністерств покликані та повинні реалізовувати більш конкретне й оперативне регулювання, ніж інші правові акти [11, с. 9–10]. Тому становлення нової української правової системи без відомчого нормативно-правового процесу і його результатів неможливе, оскільки закони повинні регулювати найбільш важливі суспільні відносини, які не можуть містити детальні інструкції, регулюючи окремі деталі поведінки суб'єктів права і суб'єктів правових відносин.

**Постановка завдання.** Метою статті є висвітлення відомчої нормотворчості як самостійної теоретико-правової категорії на основі комплексного дослідження теоретико-методологічних основ відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства.



Значний внесок у дослідження поняття і юридичної природи підзаконних нормативно-правових актів зробили С.С. Алексєєв, Р.Ф. Васильєв, М.М. Волков, Б.М. Лазарєв, А.Ф. Ноздрачев. Так, С.С. Алексєєв відзначає, що добре відпрацьовані відомчі акти мають важливе значення в регулюванні суспільних відносин: у них конкретніше, ніж у самому законі, визначено зміст спеціальних відносин, ураховано особливості тієї чи іншої ситуації, усунуто нечіткості, що виникають на практиці [2].

Відомчою нормотворчою діяльністю, її суттю, поняттям, питаннями вдосконалення правотворчого процесу та іншими важливими питаннями займались науковці: Ю.Г. Арзамасов, С.О. Іванов, С.В. Бошно, Т.М. Вороніна, С.М. Жевакін, І.В. Котелевська, В.В. Черніков, Н.С. Шмакова.

**Результати дослідження.** Відповідно до статистичних даних, доступних на офіційному сайті Міністерства юстиції України, в період із 04.03.2002 р. по 2014 р. Мін'юстом було зареєстровано близько 16 тисяч відомчих нормативно-правових актів [17], указана кількість актів, що надходять на державну реєстрацію, щорічно зростає. У Конституції України та чинних законах України не закріплено поняття «відомчий нормативно-правовий акт», хоча це поняття активно використовується в рішеннях Конституційного Суду України, указах Президента України, науковій літературі. Нормативно-правові акти не охоплюють детально всіх проблем, які виникають у сфері діяльності державних органів виконавчої влади, тому в організації виконання покладених на відомчі установи завдань важливу роль відіграє нормотворчість у системі органів державної виконавчої влади.

Так, С.М. Жевакін уважав, що для з'ясування місця й ролі відомчих нормативних актів у правовій системі держави важливо врахувати деякі обставини: 1) такі акти значимі як компонент механізму дії права, вони доводять вимоги закону до адресата й організують реалізацію цих вимог. При цьому важливо, що окремі закони не можуть бути реалізовані без видання відповідних відомчих актів; 2) відомчі нормативні акти, організовуючи реалізацію законних вимог, неминуче вносять у механізм дії реалізованих норм додаткові деталі; 3) завдяки безпосередності свого контакту з юридичними та фізичними особами відомчі акти володіють значною силою регламентуючого впливу на соціум; 4) інформація про чинні відомчі акти, як засвідчує практика, не завжди доходить до адресатів у необхідному обсязі; 5) громадська думка схильна до сумнівів у законності відомчої нормотворчості; 6) у відомчих актах дійсно мають місце випадки зміщення акцентів у законодавчо встановленому балансі взаємних прав та обов'язків керованого й керуючого; 7) вивчення стану відомчої правотворчості й систематизація масивів чинних відомчих нормативних актів певною мірою дають змогу судити про реальне співвідношення законності й доцільності в динаміці функціонування правової системи [8, с. 25–31].

У науковій літературі майже не існує розбіжностей стосовно розуміння юридичної природи та сутності відомчого нормативно-правового акта. У більшості випадків він розглядається як підзаконний нормативний акт, який приймається органами спеціальної компетенції (відомствами) й поширюється на організації та осіб, які входять до їх складу [3, с. 36].

У юридичній енциклопедії відомчий нормативно-правовий акт розглядається як підзаконний нормативний акт, який видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади, містить вторинні норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання [5, с. 4].

Відомчий нормативно-правовий акт, як зазначає А.К. Кабатов, – правовий акт міністерства, відомства, являє собою письмовий документ, виданий зазначеним органом на підставі та в межах своїх законних повноважень на виконання вимог закону і з метою реалізації міністерством, відомством покладених на нього функцій [10]. Правовий акт має офіційний характер і обов'язкову силу для всіх суб'єктів у сфері, підвідомчій міністерству, відомству.

На думку С.С. Алексєєва, відомча нормотворчість – це діяльність органів виконавчої влади, міністерств, комітетів, відомств щодо створення вторинних підзаконних нормативно-правових актів, які видаються в межах компетенції того чи іншого органу, містять похідні норми права, що розкривають і конкретизують первинні норми права, приймаються на їх основі та спрямовані на їх виконання [2].



Подібної точки зору дотримуються й інші науковці. Так, О.Ф. Скакун вважає, що за сферою дій підзаконні нормативні акти можуть ділитися на відомчі підзаконні нормативні акти, приписи яких поширюються на організації та осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства, відомства [14].

На думку 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 входять до сфери їх управління [7, с. 13].

О.І. Безпалова вважає, що під відомчою нормотворчістю у сфері реалізації правоохоронної функції держави потрібно розуміти діяльність уповноважених на те центральних органів виконавчої влади (суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави), які з метою реалізації законів України та нормативно-правових актів вищих органів державної влади в межах своєї компетенції уповноважені приймати відомчі нормативно-правові акти, що деталізують механізм реалізації державної політики у правоохоронній сфері [4, с. 134].

Ю.А. Тихомиров ширше розтлумачив указане поняття, зазначає, що відомчі нормативно-правові акти видаються органами спеціальної компетенції (відомствами), поширюються на структурні підрозділи, осіб, що перебувають у системі адміністративного, службового, дисциплінарного підпорядкування відомства, тобто мають внутрішнє значення. Необхідно зазначити, що акти центральних органів виконавчої влади, які видаються у вигляді наказів, розпоряджень або ж ними затверджуються, мають відомчий чи міжвідомчий характер. Відомчі акти поширюються на осіб і об'єкти, котрі перебувають у системі управлінського, службового, дисциплінарного підпорядкування відомству. Якщо акти мають міжвідомчий характер, тоді вони обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами [16, с. 9]. У юридичній літературі підкреслюють, що відомчі підзаконні нормативно-правові акти регулюють внутрішньовідомчі відносини. Однак окремі міністерства, зокрема Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), у суворо обмеженій сфері мають право видавати акти зовнішньої дії, зміст яких суттєво впливає на права і свободи громадян. Так, згідно з ч. 3 п. 9 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, у випадках, передбачених законодавством, рішення МВС України є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями та громадянами [1]. У межах своїх повноважень міністерство чи відомство видає свій нормативний акт, тобто здійснює достатньою мірою ініціативну дію щодо наділення підлеглих або підвідомчих осіб правами й обов'язками.

Основні цілі видання вказаного акта – це здебільшого реалізація відповідним органом своїх управлінських функцій, найбільш ефективне рішення ними завдань, зарахованих законодавцем до його відання.

Щодо основних ознак відомчих нормативно-правових актів, то варто виділити думку Є.О. Гіди, який зазначає, відомчий акт містить основні ознаки: 1) приймається уповноваженим органом держави; 2) містить нові норми, змінює чи скасовує чинні; 3) приймається із дотриманням певної процедури; 4) має письмову форму акта-документа й чітко визначені реквізити [15].

У результаті аналізу точки зору О.Л. Дзюбенко щодо основних ознак відомчої нормотворчості, що характеризують її як багатогранну категорію, варто виокремити основні ознаки відомчої нормотворчості у сфері реалізації правоохоронної функції держави: 1) регулює суспільні відносини, що виникають під час формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері на загальнодержавному рівні; 2) спрямована на реалізацію законів України й підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, норми яких визначають основні засади державної політики у правоохоронній сфері, ключові напрями реалізації правоохоронної функції держави відповідними суб'єктами; 3) являє собою процес, що складається із сукупності виконуваних у певній послідовності стадій; 4) результатом нормотворчої діяльності уповноважених на те центральних органів виконав-



чої влади є відомчі нормативно-правові акти, розроблені та прийняті відповідно до визначеної на законодавчому рівні юридичної процедури. Недотримання встановленої юридичної процедури тягне за собою негативні правові наслідки й може призвести до виникнення певного дисбалансу в правовій системі; 5) здійснюється шляхом розробки нових нормативно-правових актів, унесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів або шляхом їх скасування; 6) є ефективною за умови дотримання певних принципів (законності, обґрунтованості, галузевої спрямованості) [7].

Окрему увагу потрібно приділити проблемі відомчої нормотворчості в системі реформування діяльності МВС України. На сучасному етапі встановлено, що основними напрямками діяльності із розв'язання проблем оптимізації відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ варто вважати такі: приведення правових норм у відповідність до об'єктивної дійсності; усунення наявних прогалин у регламентації суспільних відносин органів внутрішніх справ; посилення структурованості системи відомчих актів; уточнення механізму контролю за нормотворчою діяльністю МВС України; розробка завершеного циклу систематизації актів МВС України [9].

Так, Т.М. Вороніна виділяє й дає характеристику таким найбільш істотним ознаками відомчого нормативно-правового акта, саме на прикладі відомчого акту МВС України: державно-владний характер, підзаконність, односторонність, обов'язковість, нормативність, обов'язково письмова форма закріплення, наявність предмета регулювання, певна процедура видання, чітка сфера дії [6, с. 6].

Т.М. Вороніна пропонує інший варіант визначення нормативно-правового акту на прикладі МВС України: «Відомчий нормативно-правовий акт – виданий з дотриманням встановленої процедури в односторонньому порядку підзаконний письмовий документ, що носить державно-владний, обов'язковий характер, яким встановлюються, змінюються або скасовуються правові норми, які стосуються широкого кола осіб і розраховані на багаторазове застосування у сфері внутрішніх справ» [6, с. 7].

На нашу думку, з указаним твердженням варто погодитись, оскільки вказане твердження підтверджується такими положеннями: 1) основною сферою діяльності органів внутрішніх справ є публічні відносини, що забезпечують універсальний, публічний, загальнодержавний інтерес; 2) акти МВС України покликані забезпечити не тільки охорону, а й реалізацію прав і свобод людини та громадянина, особливо у правовідносинах, коли сторонами є громадянин і орган внутрішніх справ; 3) забезпечення правового регулювання не тільки основного, а й найбільш ємного напряму роботи МВС України – його адміністративно-правової діяльності.

Аналізуючи відомчий нормативно-правовий акт із змістового бону, не можна не відзначити, що таким актам міністерств і відомств, безсумнівно, властиві ознаки правових норм: нормативність, формальна визначеність, санкціонованість.

Нормативність виражається в узагальності, узагальненості адресата, необмеженій кількості застосування. Формальна визначеність тлумачиться як чітко введені правила, що регулюють взаємні дії й відносини суб'єктів. Санкціонованість – установлене 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 обмежений дією закону із реалізації тієї чи іншої функції міністерства, відомства. Відомчий акт завжди має чітко виражену галузеву спрямованість, похідну від компетенції органу, який його видав. Галузева спрямованість відомчого нормативно-правового акта виражається в такому: 1) у можливості міністерства або відомства видавати акти лише з питань, зарахованих законом до їх компетенції; 2) лише щодо тих суб'єктів, на яких поширюється сфера реалізації функцій цього міністерства, відомства.

Варто виділити позитивні та негативні оцінки відомчого нормативно-правового акта. Низка науковців вважає, що видання відомчих актів «засмічує законодавство держави». Так, Ю.А. Тихомиров скептично ставиться до ролі відомчих нормативно-правових актів, він



підкреслює, що відбувається нівеляція ролі закону і збільшення ролі відомчої нормотворчості. Це виявляється у «вторгненні» відомчих актів у сферу регулювання законів, у підміні положень законів відомчими інструкціями, «здрібненні» сфери правового регулювання законів. Так руйнується єдність правової дії [16, с. 29–37].

Підтримує вказану думку й М.В. Журавель, зазначаючи, що проблему законності в процесі регулювання відносин державного управління породжує відсутність чіткої ієрархічної структури нормативно-правових актів, у результаті чого на рівні відомчої нормотворчості можуть прийматися підзаконні акти, які не тільки змінюють сферу законодавчого регулювання тих чи інших відносин, а й прямо суперечать закону, спотворюють його зміст, стають причиною порушення прав громадян [9, с. 224–225].

Узагальнюючи думку вчених-скептиків щодо абсолютизації негативних рис відомчої нормотворчості, доцільно виділити таке: 1) вузькість і однобічність ужитих заходів нормативного регулювання. Розробник не тільки обмежений межами відповідної функції, а й у силу займаного ним положення не може дозволити собі приділити увагу питанням, які виходять за межі цієї функції. Нормативний акт переслідує досить невелику в загальносоціальному сенсі мету, яка має незрівнянно більше значення в масштабах предмета відання відповідного органу управління; 2) «амбіційність» того чи іншого запропонованого відомчого правила, яка пов'язана саме з різними масштабами оцінювання тієї чи іншої вирішуваної проблеми, соціального місця, займаного відомством; 3) зустрічається юридична неграмотність, а іноді й недосконалість; 4) відбувається переважання принципу «доцільності» над законністю; 5) відбуваються «прорахунки» законодавця, різні невідповідності, пов'язані з юридичними колізіями.

Відомча нормотворчість володіє безперечними позитивними рисами. Серед яких варто виділити такі: 1) гнучкість (дає змогу регламентувати аспекти суспільних відносин, узагальнені та неточні для виконання в тій чи іншій сфері діяльності); 2) оперативність полягає в тому, що суспільство хоча б в особі окремого відомства досить швидко реагує проблеми, що виникають (зміна умов соціального буття, нові соціальні вимоги); 3) безпосередність спілкування керівника й керованого (близькість міністерства або відомства, який створив акт, до проблем, що потребують вирішення, наявність у нього певного досвіду вирішення проблем у відповідній сфері життя суспільства); 4) наявність спеціальних знань і спеціального досвіду в розробників вказаного нормативного акта (досить глибоке знання ними питання, характеру взаємних відносин адресатів нормативного припису (включаючи суто технічну сторону), сформованої практики, наявної бази нормативного регулювання, соціальних запитів); 5) нормативними актами міністерств і відомств до адресатів доводяться вимоги законів і організовується їх виконання.

Щодо пропозицій удосконалення відомчої нормотворчості, то варто погодитись із думкою професора Ю.Г. Арзамасова, що розробка кодифікованого акта регулює нормотворчу діяльність усіх державних органів виконавчої влади [3, с. 135]. Таким актом може бути закон «Про нормотворчу діяльність державних органів виконавчої влади», де потрібно узагальнити й легалізувати всі види відомчих нормативно-правових актів.

**Висновки.** Україна на сьогодні перебуває в умовах трансформації перехідного суспільства, її правова система потребує встановлення необхідного співвідношення законів і відомчих актів. В умовах трансформації суспільних відносин постає важливе завдання оновлення змісту, переорієнтації на дослідження державно-правової реальності під кутом загальноновизнаних взірців демократії, функціонування соціальної та правової державності, механізмів забезпечення й захисту прав і свобод людини. Для цього необхідно критично переосмислити напрацювання попереднього періоду, запропонувати нові підходи до розв'язання актуальних проблем і шляхи їх вирішення. На нашу думку, найбільш дієвим вирішенням проблеми вдосконалення відомчої нормотворчості є концептуальне закріплення на державному рівні відомчої нормативно-правової діяльності. Оптимізація й гармонізація відомчої нормотворчості є важливим індикатором рівня правової свідомості суспільства, одним із виявів державного суверенітету, підвищення ефективності та якості правового ре-



гулювання суспільних відносин. Від вирішення цієї проблеми залежить успіх розв'язання багатьох правових проблем, пов'язаних із удосконаленням чинного законодавства, правозастосовної й правоохоронної діяльності, підвищенням рівня правової свідомості державних службовців і громадян. Варто зазначити, що перший крок оптимізації відомчої нормотворчості полягає в суворому дотриманні меж компетенції відповідного міністерства, відомства, а другий – в узгодженні, несуперечності відомчих норм нормам, що володіють більшою юридичною силою. Уважаємо, що дослідження проблеми теоретико-методологічної основи відомчої нормотворчості в умовах трансформації суспільних відносин на сучасному етапі може бути лише результатом спільних зусиль усіх зацікавлених науковців, адже оптимізація національної правової системи України та її наближення до європейських стандартів є важливим елементом правової реформи, яка триває в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 401.
2. Алексеев С.С. Право и наша жизнь / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 256 с.
3. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : дисс. ... докт. юрид. наук / Ю.Г. Арзамасов. – М., 2004. – 280 с.
4. 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.
5. Ващук Ю.В. Сутність відомчої правової політики. / Ю.О. Ващук // Право і суспільство. – 2014. – № 6.1 (2). – С. 3–7.
6. 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.
7. Дзюбенко О.Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості / О.Л. Дзюбенко // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 12–16.
8. Жевакин С.Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор / С.Н. Жевакин // Государство и право. – 2011. – № 11. – С. 25–31.
9. Журавель М.В. Принцип законності в процесі розвитку державного управління в Україні / М.В. Журавель // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса : Юридична література, 2013. – Т. XIII. – С. 220–227.
10. 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.
11. Кучерова Т.Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории) : дисс. ... докт. юрид. наук / Т.Е. Кучерова. – М., 2006. – 270 с.
12. Нечипоренко А. О. Поняття та генезис правоутворення в Україні / А.О. Нечипоренко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 70–73.
13. Правоутворення в Україні: теоретико-методологічні та прикладні аспекти : [монографія] / за заг. ред. проф. Ю.Л. Бошицького ; Київський університет права НАН України. – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. – 592 с.
14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
15. Теорія держави та права : [підручник] / [Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.] ; за аг. ред. Є.О. Гіди. – К. : Ліпкан, 2011. – 576 с.
16. Тихомиров Ю.А. Курс порівняльного правознавства / Ю.А. Тихомиров. – М. : НОРМА, 1996. – 427 с.
17. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/npa>.

