

УДК 342.5; 340

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i83.139>

Є. А. Чернякович

## СТАДІЇ ТА ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Основною передумовою ефективної реалізації правоохоронної функції держави є розробка відповідних нормативно-правових актів вищими відомчими органами. Саме на основі відповідних нормативно-правових актах мають формуватися пріоритетні напрями реалізації діяльності правоохоронних органів. Від чіткості тлумачення нормативних актів повністю залежить ефективність діяльності правоохоронних органів. У зв'язку з цим надзвичайно актуальним є питання розроблення дієвих нормативно-правових актів.

На сьогодні науковці все частіше обговорюють основи нормотворчої діяльності, а саме питання стадій нормотворчої діяльності та проблеми юридичної техніки, стверджуючи, що ефективність нормативно-правових актів залежить напряму від порядку їх творення. Тобто, дотримуючись чітко встановлених стадій нормотворчої діяльності та дотримуючись юридичної техніки, можна розробити ефективні нормативно-правові акти, які будуть зрозумілими в застосуванні у практичній діяльності.

Діяльність правоохоронних органів напряму залежить від прийнятих нормативно-правових актів Міністерством внутрішніх справ. Тому Міністерство внутрішніх справ у своїй нормотворчій діяльності має керуватися чітко встановленими стадіями нормотворчого процесу та дотримуватися юридичної техніки. Аналізуючи нормативну базу, якою керується міністерство при нормотворчій діяльності, можна стверджувати, що вона є не досить досконалою.

Основою нормотворчості Міністерства внутрішніх справ є наказ МВС № 649 від 27.07.2012 «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України», але в ньому не закріплені стадії нормотворчої діяльності. Тому, вивчення даної проблеми, на сучасному етапі розвитку нормотворчості МВС є актуальною та потребує детального вивчення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У своїх наукових дослідженнях проблеми стадій нормотворчості та юридичної техніки вивчали такі науковці: Вороніна В.М., Жудецька В.В., Кашиніна Т.В., Костицький М.В., Котенко Л.В., Кузьменко О.В., Левицька Н.О., Міцкевич А.В., Мудрак І.Д., Риндюк В.І., Скакун О.Ф., Терлюк І.Я., Цветкова Ю.В., Шаповалова Л., Шевчук О.А. та інші. Кожен із цих науковців у своїх роботах намагався розкрити сутність нормотворчості, але жодну із праць не було присвячено дослідженню стадій та юридичної техніки нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ.

**Метою статті** є визначення основних стадій нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ та бажання охарактеризувати основні елементи юридичної техніки при нормотворенні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Кожна країна світу прагне до побудови сильної правової держави, і Україна не є винятком. З перших днів своєї неза-

лежності ми прагнемо до досконалості і, перш за все, законності. Одним із гарантів забезпечення та дотримання законності у нашій державі є система правоохоронних органів та Міністерства внутрішніх справ. Тому система нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ має бути досконалою, зрозумілою та ефективною у застосуванні на практиці. Для досягнення такого результату має бути визначена чітка послідовність дій та системність застосування елементів під час розроблення тексту нормативно-правового акту, тобто застосування юридичної техніки та дотримання всіх стадій нормотворчої діяльності.

Аналізуючи нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ, можна сказати, що при розробці текстів відсутня системність застосування методів та принципів, які є елементами юридичної техніки, та не завжди дотримуються стадії. Це призводить до недосконалості чинної нормативної бази, що негативно впливає на діяльність правоохоронних органів.

Науковці тривалий час обговорюють питання щодо визначення стадій нормотворчої діяльності (нормотворчості, нормотворчої компетентності), нормотворчого процесу/провадження, а також питання юридичної техніки, причини юридичної колізії, підґрунтя досягнення управлінського, соціально-культурного і політико-правового компромісу. Ці питання є досить актуальними, адже від їх своєчасного та виваженого рішення залежить прийняття якісних нормативно-правових актів, які повинні бути зрозумілими та ефективними у системі правового регулювання.

Україна перебуває в процесі поглибленої інтеграції до Європейського Союзу. Це означає, що українське законодавство повинно максимально відповідати європейському законодавству, що дасть можливість ефективно проводити реформи, на шлях яких стала наша держава у 2014 році. Одна з найважливіших реформ, яку розпочато з 2014 та яка триває до сьогоднішніх днів, це реформа в структурі Міністерства внутрішніх справ, зокрема створення Національної поліції України. На думку автора, забезпечення діяльності поліції, зокрема шляхом прийняття відповідних нормативних документів, якими врегульовувалась би діяльність Національної поліції, є пріоритетним завданням реформування правоохоронної системи, та забезпечить дотримання поліцією принципу законності. Проте створення принципово нової державної інституції неможливе без внесення відповідних коректив у правову базу діяльності органів державної влади. Позаяк саме встановлення чітких стадій розробки нормативно-правових актів є запорукою ефективності діяльності підрозділів МВС.

Відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ № 649 від 27.07.2012 «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України», 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 та підрозділів внутрішніх справ [4].

Аналізуючи вищевказаний наказ МВС, який закріплює порядок розробки нормативно-правових актів, автор доходить висновку, що цей закон не передбачає стадій нормотворчої діяльності. Так, ця інструкція є допоміжним інструментом при

розробці нормативно-правових актів за відсутності чіткого алгоритму щодо стадій розробки актів втрачаються важливі елементи, які є необхідними для ефективності нормативного акту. Тому потрібно внести зміни до цього наказу, доповнюючи його текст вказівкою на етапи (стадії) нормотворення.

Стадія нормотворчого діяльності – це відносно завершений етап нормотворчого процесу, регламентований діючими правилами таким чином, що тільки його закінчення дає можливість перейти до наступного етапу [8, с. 29]. Отже, для ефективності нормативно-правових актів потрібно дотримуватися черговості етапів та не пропустити жоден із них.

До вдосконалення та розробки стадій нормотворчого процесу долучалися представники різних галузей юридичних знань, зокрема В.Б. Авер'янов, І.М. Вороніна, В.В. Жудецька, О.В. Кузьменко, А.О. Рибалкін, В.І. Риндюк, О.А. Шевчук та інші. Вони у своїх дослідженнях з різною глибиною осмислення торкалися проблеми процедури підготовки та прийняття нормативно-правових актів.

Так, на думку В.Б. Авер'янова до стадій нормотворчості належать:

- а) підготовка нормативного акта;
- б) прийняття нормативного акта;
- в) доведення рішення до відома виконавців і заінтересованих осіб.

О. А. Шевчук виділяє такі стадії:

- 1) підготовча робота та складання проекту нормативно-правового акта;
- 2) проведення експертиз, узгодження із зацікавленими органами, доопрацювання проекту;
- 3) прийняття акту центральним органом виконавчої влади;
- 4) державна реєстрація;
- 5) оприлюднення нормативно-правових актів [1, с. 103].

В.І. Риндюк виокремлює такі стадії:

- а) підготовка проекту нормативно-правового акта;
- б) прийняття нормативно-правового акта;
- в) оприлюднення (офіційне опублікування) [8, с. 29].

У кожного із науковців своє бачення щодо стадій нормотворчого процесу. На думку автора, щоб досягти ефективності у цьому процесі, потрібно прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який зазначатиме всі стадії нормотворчого процесу із детальним їх роз'ясненням.

У 2010 році був розроблений проект Закону «Про нормативно-правові акти» від 30.11.2010, який розглянуто у першому читанні. На жаль, до сьогоднішнього дня закон не прийнято. Відповідно до цього проекту законодавець пропонує такі стадії нормотворчого процесу:

- 1) планування нормотворчої діяльності;
- 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 3) проведення експертизи проекту нормативно-правового акта;
- 4) внесення проекту нормативно-правового акту суб'єкту нормотворення;
- 5) розгляд проекту нормативно-правового акту суб'єктом нормотворення;
- 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта;

- 7) набрання чинності нормативно-правовим актом;
- 8) введення нормативно-правового акта в дію [6].

З усіх проаналізованих варіантів стадій, які пропонують, це найбільш точний перелік стадій нормотворчого процесу, і автор погоджується із цим переліком, запропонованим законодавцем. При дотриманні зазначених стадій при нормопроектуванні нормативно-правовий акт буде досконалим та ефективним у своїй реалізації. При розробленні текстів нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ не достатньо лише дотримуватися стадій нормотворчості, але й необхідно застосовувати юридичну техніку.

Вивчаючи наукові джерела, можна виокремити різні трактування поняття «юридична техніка». Наприклад, Т.В. Кашаніна під юридичною технікою розуміє сукупність інструментів проведення юридичної діяльності [2, с. 31]. В.І. Риндюк вважає, що юридична техніка – це спосіб юридичної діяльності державного апарату, а цей спосіб втілюється в прийомах, методах, порядку [7, с. 6]. Н.О. Левицька вважає, що юридична техніка – це система постійних юридичних інструментів (приймів, способів підготовки, складання, оформлення) для створення правових актів та здійснення юридичної діяльності в сфері реалізації права [3, с. 33].

Отже, можна зробити висновок, що юридична техніка – це система основаних і перевіреніх практикою правотворчості принципів, прийомів, засобів, правил (логічних, структурних, лінгвістичних) підготовки найбільш якісно досконалих за формою і структурою нормативно-правових актів, що використовуються при виробленні й систематизації актів для забезпечення їх досконалості [10, с. 15].

Застосування юридичної техніки в нормотворчій діяльності Міністерства внутрішніх справ – це, перш за все, застосування єдиної, перевіреної системи методів, засобів, прийомів та правил при створенні текстів нормативно-правових актів, що в результаті призводить до юридичної досконалості нормативних документів.

На жаль, у системі діючих нормативно-правових актів України не існує жодного акту, який би закріплював елементи юридичної техніки, за якими працювали б всі законодавці при створенні текстів правових актів. Частина нормативної бази лише частково та безсистемно регулює питання, якою повинна бути юридична техніка та як вона має застосовуватися. Наприклад, у системі нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ є наказ МВС «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС», у якому закріплені вимоги до створення нормативних актів у системі Міністерства внутрішніх справ, але зовсім не згадується про елементи юридичної техніки, про які було зазначено вище [5]. Отже, можна стверджувати, що вони майже не застосовуються при нормотворчій діяльності Міністерства внутрішніх справ.

Варто звернути увагу на проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 01.12.2010, у якому законодавець спробував закріпити певну системність із застосуванням елементів юридичної техніки [6]. Але до сьогоднішнього дня вищезазначений закон не прийнятий. Це ще раз підтверджує відсутність закріплення вимог юридичної техніки, яке б надало таким вимогам юридичної обов'язковості, уніфікувало прийоми, методи, процедури, та сприяло однаковою і точному вико-

ристанню цих прийомів, методів, процедур при розробленні нормативних актів у системі Міністерства внутрішніх справ.

**Висновки.** Запорукою ефективної роботи підрозділів Міністерства внутрішніх справ є досконалість нормотворчої діяльності МВС, яка б чітко була регламентована відомчими документами як в аспекті форм, так і змісту. Оскільки відсутній Закон України «Про нормативно-правові акти», який містить відповідний перелік стадій нормотворчого процесу та вказує на застосування методів, принципів, логічної послідовності, пропонуємо здійснити доповнення до тексту відповідного наказу МВС України та внести перелік стадій і елементи юридичної техніки у внутрішнє нормативне забезпечення МВС. Наприклад, до наказу МВС «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України». Це дасть можливість приймати чіткі та досконалі нормативно-правові акти для діяльності структурних підрозділів Міністерства внутрішніх справ.

### *Література*

1. Жудецька В.В. Про стадії нормотворчої діяльності Міністерства / Часопис Київського університету права. Київ. 2015. № 4. С. 101–107.
2. Кашина Т.В. Юридическая техника : учебник / Т.В. Кашанина. 2-е изд., пересмотр. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2011. 496 с.
3. Левицька Н.О. Поняття юридичної техніки та юридичної технології в сучасній правовій науці / Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 31–33.
4. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ № 649 від 27.07.2012 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0649320-12>.
5. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 27.07.2012 р. № 650 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0650320-12>.
6. Про нормативно-правові акти: Проект Закону від 30.11.2010. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](https://zakon.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123).
7. Риндюк В.І. Законодавча техніка: поняття, форма, вид та її реалізація в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. Київ, 2008. 21 с.
8. Риндюк В.І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. 162 с.
9. Чернякович Є.А. Стадії нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України / *Правова доктрина: міжнародний досвід та практична реалізація в Україні*. Міжнародна науково-практична конференція (м. Маріуполь, 22 травня 2019). Маріуполь. С. 278–280.
10. Чернякович Є.А. Юридична техніка нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України / *Стан та перспективи розвитку юридичної науки: міжнародна науково-практична конференція (м. Дніпро, 6-7 вересня 2019 року)*. Дніпро. 2019. С. 14–17.

### Анотація

**Чернякович Є. А. Стадії та юридична техніка нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України.** – Стаття.

У статті досліджується нормотворча діяльність Міністерства внутрішніх справ. Проаналізовано наукові дослідження щодо стадій та юридична техніка нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ. Запропоновано найбільш ефективний перелік стадій нормотворчої діяльності, та розтлумачено розуміння юридичної техніки, які мають сприяти ефективності розробки та прийняття нормативно-правових актів Міністерством внутрішніх справ. Розглянуто понятійні категорії стадій та юридичної техніки нормотворчої діяльності та запропоновано власні визначення.

Досліджено сутність нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України як підсистеми державного управління органів виконавчої влади. Розкрито нормотворчість як важливий засіб опредметнення у правовій нормі цінностей та з'ясовано роль вищезазначеного міністерства у системі центральних органів виконавчої влади.

Проаналізовано нормативно-правові акти, які є основою нормотворчості в Міністерстві внутрішніх справ та надані пропозиції щодо внесення змін до даних актів, оскільки вони є не досконалими та призводять до неефективності нормотворчої діяльності в міністерстві. Особливу увагу слід приділити наказам Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності» та «Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС», які є основою розроблення та прийняття нормативно-правових актів у системі міністерства. Аналіз цих наказів підтвердив відсутність чітко встановлених стадій нормотворчої діяльності, де взагалі не йдеться про юридичну техніку нормотворчості. Наголошено на прийнятті Закону України «Про нормативно-правові акти», який дасть можливість систематизувати нормативну базу загалом та закріпить чітко встановлені вимоги до розроблення нормативно-правових актів.

*Ключові слова:* стадії нормотворчої діяльності, поняття стадії нормотворчої діяльності, етапи нормотворчості, юридична техніка, нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ.

### Summary

**Cherniakovich Ye. A. Stages and legal technique of rulemaking activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.** – Article.

The article examines the rulemaking activity of the Ministry of Internal Affairs. Scientific researches concerning the stage and legal technique of rulemaking activity of the Ministry of Internal Affairs analyzed. The most effective list of the stages of rulemaking activity is proposed, and the understanding of legal techniques, which should facilitate the efficiency of development and adoption of normative legal acts by the Ministry of Internal Affairs, is explained. Conceptual categories of stages and legal techniques of rulemaking activity are considered and own definitions are proposed.

The essence of rulemaking activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subsystem of state administration of executive bodies investigated. Rulemaking revealed as an important means of objectification in the legal norm of values and the role of the aforementioned ministry in the system of central executive bodies has been clarified.

The normative legal acts, which are the basis of the rulemaking in the Ministry of Internal Affairs, analyzed and proposals proposed to amend these acts, since they are not perfect and lead to ineffectiveness of rulemaking activity. Particular attention should be paid to the orders of the Ministry of Internal Affairs “On approval of the Instruction on the organization of rulemaking activities” and “On approval of the Instruction on registration of documents in the Ministry of Internal Affairs”, which are currently the basis for the development and adoption of regulatory acts in the Ministry. The analysis of these orders confirmed the absence of clearly defined stages of rulemaking and does not refer at all to the legal technique of rulemaking.

The Law of Ukraine “On Regulatory Acts” was emphasized, which will make it possible to systematize the legal framework as a whole and to establish clearly established requirements for the development of legal acts. Having a systematized and clear regulatory framework will lead to the effective enforcement of official duties by law enforcement agencies.

*Key words:* stages of rulemaking activity, concept of stage of rulemaking activity, stages of rulemaking, legal technique, normative legal acts of the Ministry of Internal Affairs.