

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-5-11>

Котелюх М. О.,

кандидат юридичних наук,

викладач Циклу професійно-практичної підготовки Центру первинної професійної підготовки

«Академія поліції» Дніпровського державного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0003-3640-6793>

ВПЛИВ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ НА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

THE IMPACT OF DEPARTMENTAL RULEMAKING ON THE LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Стаття присвячена дослідженню відомчої нормотворчості в системі адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності. Відомча нормотворчість розглядається як важливий інструмент в механізмі реалізації законодавчих актів та державної політики через прийняття підзаконних нормативно-правових актів правоохоронними органами. У статті підкреслюється, що сучасне правове регулювання вимагає детального правового забезпечення суспільних відносин, особливо в таких важливих сферах, як правоохоронна. Законодавець не може врахувати всі особливості, тому важливу роль відіграють відомчі нормативні акти, які уточнюють і конкретизують застосування загальних норм.

У статті також вказано на важливість підзаконних актів для оперативної адаптації правоохоронних органів до змін у суспільстві та швидкої реакції на нові виклики, особливо в умовах війни.

Особливу увагу приділено проблемам, що існують у сфері відомчої нормотворчості, включаючи дублювання норм, відсутність систематизації нормативно-правової бази та застарілість деяких нормативних актів. Окремо розглянуто проблему колізійності норм, яка може призводити до суперечностей у діяльності різних правоохоронних структур.

Стаття також пропонує шляхи вдосконалення відомчої нормотворчості, серед яких: впровадження єдиних стандартів для розробки нормативних актів, прозорість нормотворчого процесу, покращення міжвідомчої координації та розробка інформаційно-аналітичних систем для моніторингу та оновлення нормативно-правової бази. Це сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання, узгодженню нормативних актів із міжнародними стандартами та поліпшенню правопорядку в Україні.

Ключові слова: відомча нормотворчість, правоохоронні органи, правове регулювання, нормативно-правові акти, підзаконні акти, правопорядок, адміністративне право, законодавча база.

The article is devoted to the study of departmental rule-making in the system of administrative and legal regulation of law enforcement activities. Departmental rule-making is considered as an important tool in the mechanism of implementation of legislative acts and state policy through the adoption of sub-legal normative legal acts by law enforcement agencies. The article emphasizes that modern legal regulation requires detailed legal provision of social relations, especially in such important areas as law enforcement. The legislator cannot take into account all the specifics, therefore departmental regulations that clarify and specify the application of general norms play an important role.

The article also points out the importance of by-laws for prompt adaptation of law enforcement agencies to changes in society and quick response to new challenges, especially in wartime conditions.

Special attention is paid to the problems existing in the field of departmental rulemaking, including the duplication of norms, the lack of systematization of the normative legal framework, and the obsolescence of some normative acts. The problem of the conflict of norms, which can lead to contradictions in the activities of various law enforcement structures, is considered separately.

The article also suggests ways to improve departmental rulemaking, including: introduction of uniform standards for the development of normative acts, transparency of the rulemaking process, improvement of interdepartmental coordination, and development of information and analytical systems for monitoring and updating the regulatory and legal

framework. This will contribute to increasing the effectiveness of legal regulation, harmonizing regulatory acts with international standards and improving the law and order in Ukraine.

Key words: *departmental rule-making, law enforcement agencies, legal regulation, regulatory and legal acts, by-laws, law and order, administrative law, legislative framework.*

Постановка проблеми. Виконання суб'єктами охорони правопорядку своїх повноважень щодо реалізації правоохоронної функції держави неможливе без керування відомчими потребами та загальними принципами правотворчості, використовуючи сучасні досягнення юридичної техніки. Головне завдання цього напрямку роботи правоохоронних структур полягає в уточненні та конкретизації правової основи їхньої організації та діяльності, а також видання підзаконних нормативно-правових актів. З іншого боку, та діяльність правоохоронних органів, їхніх підрозділів та посадових осіб щодо встановлення, зміни чи скасування відомчих нормативно-правових актів регулюється внутрішніми наказами відомств. Нормотворча функція суб'єктів охорони правопорядку спрямована на створення та вдосконалення правової бази їхньої діяльності, а також на регулювання внутрішніх процесів через видання відомчих нормативних документів.

Сьогодні законодавець об'єктивно не може повністю передбачити та врегулювати всі суспільні відносини, які потребують регламентації. Тому одна з головних причин появи та розвитку відомчої нормотворчості – це потреба детально уточнювати правове регулювання відносин у окремих сферах діяльності, насамперед правоохоронній. Це також може сприяти підвищенню ефективності та результативності процесу.

Відомча нормотворчість зменшує навантаження на законодавчі органи, що позитивно впливає на якість прийнятих законів. Без неї реалізація основних напрямків державної політики була б значно ускладнена або неможлива. Правове регулювання є владним впливом на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку й охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин. Саме тому цілком очевидним є те, що в сучасних умовах воєнного стану, особливого значення набуває проблема якісного вдосконалення

системи правового регулювання діяльності органів правопорядку, насамперед відомчої її нормотворчості [1, с. 46].

Стан опрацювання проблеми. Правоохоронна сфера країни та особливості її належного адміністративно-правового забезпечення завжди привертали увагу вітчизняних вчених-правознавців, серед яких найбільше підґрунтя для формування концептуальних засад публічно-правового забезпечення правопорядку в українському суспільстві зробили Ю. П. Битяк, О. В. Петришин, В. В. Завальнюк, О. М. Бандурка, О. Ф. Андрійко, О. В. Кузьменко, Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, Н. Р. Нижник, В. І. Котюк, С. В. Ківалов, М. М. Тищенко, Л. В. Коваленко, Аброськін В. В., Безпалова О. І., Дрок І. С., Кобзар О. Ф., Миронюк Р. В., Музичук О. М., Муляр Г. В., Невядовський В. О., Нікітін А. А., Юнін О. С., Собакарь А. О., Сокурєнко В. В. та багато інших вчених. Наукове дослідження проблеми забезпечення правопорядку нормами адміністративного права є добре розробленою сферою, проте все ще залишається багато викликів для вдосконалення як теоретичних, так і практичних аспектів.

Цими передумовами зумовлена актуальність статті та її **мета**, що полягає в аналізі впливу відомчої нормотворчості на правове регулювання діяльності правоохоронних органів, визначенні її ролі в удосконаленні нормативно-правової бази правоохоронної системи, а також дослідженні ключових проблем та перспектив розвитку цього процесу для забезпечення ефективного виконання правоохоронної функції держави.

Виклад основного матеріалу. Значною сферою діяльності спеціально уповноважених органів та посадових осіб, зумовленою поставленими перед ними завданнями, виконуваними функціями та наданими повноваженнями, є відомча нормотворчість. Її можна розглядати як складний і тривалий процес, протягом якого на різних етапах здійснюється створення, вдосконалення, зміна та скасування правових норм, які закріплюються у відомчих

актах. Останні розглядаються як підзаконні нормативні документи, що видаються в межах компетенції певного органу виконавчої влади (міністерства, служби, відомства) та містять похідні норми, які розкривають і конкретизують первинні норми, прийняті на їх основі, та спрямовані на їх повне і точне виконання.

В системі правоохоронних органів відомчою нормотворчістю 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 [2, с. 160].

Підзаконні акти деталізують застосування законів, регулюють порядок їх введення в дію, конкретизують механізм реалізації положень закону, встановлюють кількісні показники, норми й квоти, які швидко змінюються, а також вирішують окремі процедурні та правоохоронні питання. Водночас, у правовій державі закон не може бути скасований або змінений відомчими актами. Іноді підзаконні акти регулюють ті питання, які не врегульовані на законодавчому рівні [3].

Такі види нормативно-правових актів займають важливе місце в системі законодавства України завдяки їх здатності забезпечувати комплексне правове регулювання, у тому числі й процесів, що виникають у правоохоронній сфері країни. Підзаконна правотворчість, маючи загальний характер, саме як раз і спрямована на додаткове уточнення підзаконними актами ефективного застосування законодавчих норм. є необхідною, перш за все, для реалізації законів, оскільки законодавчі норми часто мають загальний характер і потребують додаткового уточнення через підзаконні акти для їх ефективного застосування [4].

«Якість правового регулювання суспільних відносин у державі, а також захист прав, інтересів і свобод громадян, – зазначає Є. Гетьман, – повністю залежить від якості підзаконних нормативно-правових актів. Незалежно від того, наскільки досконалими є законодавчі акти, без належного впровадження їх положень органами виконавчої влади правове регулювання не може бути ефективним» [5, с. 1-2].

Отже, відомча нормотворчість є основою для впорядкованості та закономірності діяльності органів виконавчої влади та суб'єктів охорони правопорядку. Виступаючи як частина правової системи держави, яка ефективно впливає на існуючі суспільні відносини, вона не ізольована від соціальних процесів, які впливають на формування правових норм та на кінцевий результат цієї діяльності – відомчий акт.

В системі охорони правопорядку та діяльності відповідних органів відомча нормотворчість:

по-перше, є механізмом, через який правові ідеї та принципи перетворюються на конкретні, обов'язкові до виконання правила, що формують та регулюють правовий простір суспільства;

по-друге, є важливим інструментом правотворчої діяльності;

по-третє, виступає як невід'ємна частина організації роботи правоохоронного органу;

по-четверте, є ключовим фактором у механізмі правового регулювання роботи будь-якого суб'єкта правоохоронної сфери; передбачає постійну модернізацію відомчого законодавства в контексті загальної правової системи та адаптації до інституційних змін у правоохоронній сфері, яка повинна зосередитися на:

- а) систематизації нормативно-правових актів у межах повноважень правоохоронного органу;
- б) створенні єдиного обліку з використанням сучасних пошукових систем;
- в) впорядкуванні відомчих нормативно-правових актів, усуненні застарілих та дублюючих норм.

Відомчі документи насамперед потрібні для регулювання внутрішніх правоохоронних відносин, а також впорядкування роботи правоохоронних органів, їх служб і підрозділів. Як правило, такі документи приймаються у формі наказів, постанов, розпоряджень, видаються міністерствами, відомствами, установами у межах їх компетенції, та якими затверджуються положення, інструкції, правила, порядки, статuti тощо.

Участь правоохоронних органів у нормотворчій діяльності інших державних органів влади зумовлюється необхідністю створення нормативно-правової бази, яка дозволить активно боротися зі злочинністю, ефективно охороняти правопорядок та забезпечувати

громадську безпеку. В даний час правоохоронні органи можуть брати участь у процесі створення норм права у кількох формах. Зокрема, це безпосереднє створення проектів законодавчих та підзаконних актів у частині, що стосується компетенції правоохоронних органів. Зазначена діяльність здійснюється для реалізації програм боротьби зі злочинністю на підставі доручень органів влади, а також з ініціативи правоохоронного органу. Проте в процесі нормотворчості правоохоронних органів присутні і проблемні питання, серед яких:

По-перше, нормативний матеріал відомств дуже громіздкий, оскільки тут є велика кількість ніяк не систематизованих нормативних актів, що регулюють одні й ті самі питання, а також у зв'язку з внесенням численних змін та доповнень до основних нормативних актів.

По-друге, колізійність та суперечливість норм, що містяться у відомчих нормативних актах. Причому такі норми можуть суперечити як відомчим актам, і законодавчим актам значення, актам інших відомств і служб.

По-третє, наявні відомчі акти, що видаються правоохоронними органами, вже багато в чому застаріли. Наразі нормативні акти, що видаються, не встигають за реформами, що проводяться в правоохоронній системі.

По-четверте, відомчі акти правоохоронних органів спрямовані на використання заборонних методів нормативно-правового регулювання. Відтак, нормотворча діяльність суб'єктів охорони правопорядку передбачає видання відповідними органами влади відомчих нормативних актів з питань, що належать до компетенції того чи іншого органу чи спільних нормативних актів. Усі вони будуть спрямовані на розвиток та конкретизацію основних нормативних актів, наприклад, законів. Форми нормативних актів, що видаються правоохоронними органами, різні, але найважливіші питання регулюються наказами.

Більше того, аналіз сучасної української системи забезпечення правопорядку також дозволив виявити кілька аспектів, які негативно впливають на її продуктивність. Серед них можна виділити: надмірну кількість нормативних актів та їх повторення; недостатню системність і узгодженість правової бази, присутність

суперечностей та прогалин у законодавстві; відсутність ефективних механізмів реалізації правових норм з урахуванням соціальних умов, а також запозичення закордонних правових рішень без належної адаптації до національних потреб; хибне намагання законодавця часто вирішити питання через локальні зміни, що не забезпечують системних рішень, та покладає надмірні очікування на правові засоби без використання комплексного соціального підходу.

Попри важливість відомчого нормативного регулювання правоохоронних процесів у суспільстві в сучасних умовах спостерігається тенденція ускладнення правового регулювання в сфері охорони правопорядку через неконтрольоване збільшення кількості законодавчих та нормативно-правових актів щороку, переважну більшість яких складають акти підзаконного регулювання [6]. Однак це не сприяє вирішенню актуальних проблем, що постають перед державою. Крім того, бракує системних законодавчих правоохоронних ініціатив і реформ, які б могли впорядкувати та узгодити чинну нормативну базу в цій сфері. Низка наукових праць та аналітичних документів, що аналізують законодавство з питань охорони правопорядку, підкреслюють необхідність його вдосконалення та реформування, що стримує розвиток та реформування цієї важливої галузі [7].

Відтак, відомча нормотворчість в системі адміністративно-правового забезпечення правопорядку є динамічним процесом, який потребує постійного вдосконалення, у тому числі шляхом:

- впровадження єдиних стандартів для створення відомчих актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів, з метою уникнення правових колізій та прогалин, і забезпечить однаковість підходів до розробки норм на різних рівнях;

- забезпечення прозорості нормотворчого процесу, зокрема відкритий доступу до проектів відомчих нормативних актів, їх обговорення з громадськістю та іншими зацікавленими сторонами, що сприятиме врахуванню широкого спектру думок і забезпеченню демократичного контролю над діяльністю правоохоронних органів;

- створення механізмів для покращення взаємодії між різними правоохоронними відомствами під час розробки нормативних актів, що дозволить уникнути дублювання або суперечностей між відомчими нормами різних правоохоронних структур;

- впровадження системи перевірки та контролю якості нормативних актів, розроблених відомствами, на предмет відповідності Конституції, законам України та міжнародним стандартам;

- адаптації відомчих нормативно-правових актів до міжнародних стандартів правоохоронного спрямування шляхом постійного перегляду і оновлення відомчих нормативних актів з урахуванням міжнародних зобов'язань України, зокрема у сфері прав людини. Це відповідно сприятиме гармонізації національного законодавства з міжнародними правовими нормами та стандартами;

- створення механізмів для збору та аналізу пропозицій і зауважень від працівників правоохоронних органів, громадян та інших суб'єктів щодо вдосконалення відомчої нормотворчості.

- підвищення професійної підготовки розробників нормативних актів, зокрема в частині організації тренінгів, семінарів і навчальних програм для працівників правоохоронних органів, які займаються розробкою відомчих нормативних актів, що підвищить відповідно їхню кваліфікацію та забезпечить якісну нормотворчість;

- забезпечення постійного організаційного та інформаційного супроводу законопроектів зацікавленими міністерствами та відомствами.

Ще одним принциповим кроком на шляху до підвищення ефективності відомчої нормотворчості в діяльності правоохоронних структур має стати створення міжвідомчої автоматизованої інформаційно-аналітичної системи моніторингу нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів охорони правопорядку, призначення якої полягатиме у забезпеченні узгодженості роботи правоохоронних органів шляхом забезпечення доступу до актуальної нормативно-правової інформації; централізованому зберіганні нормативно-правової інформації, автоматизованому відстеженні та інформуванні про зміни в нормативно-правовій базі,

що дозволить органам швидко адаптувати свою діяльність; наданні аналітичних інструментів для оцінки впливу нормативних змін на діяльність органів правопорядку; зменшенні ручної роботи під час пошуку та аналізу нормативних актів, що підвищує продуктивність співробітників; постійному оновленні бази даних нормативно-правових актів та оперативному повідомленні про нові або змінені документи; стандартизації форматів та процедур обробки нормативно-правової інформації між різними відомствами; покращенні міжвідомчої взаємодії, зокрема спрощенні обміну інформацією та координації дій між різними суб'єктами охорони правопорядку; наданні можливостей для глибокого аналізу нормативно-правової бази з метою виявлення прогалин чи дублювання норм.

Така система має стати ключовим інструментом для забезпечення законності та ефективності роботи суб'єктів охорони правопорядку, що сприятиме своєчасному реагуванню на зміни в законодавстві, підвищенні якості прийняття управлінських рішень та покращенні координації між різними правоохоронними органами. Завдяки автоматизації та централізації інформаційних процесів, система допомагатиме оптимізувати ресурси та зосередитися на виконанні основних завдань щодо підтримки правопорядку в державі.

Висновок. Таким чином, відомча нормотворчість є невід'ємною складовою правового регулювання, яка забезпечує оперативність і гнучкість у реалізації законів через підзаконні акти, створені в рамках компетенції конкретних суб'єктів охорони правопорядку. Відомчі акти дозволяють швидко адаптуватися до змін у суспільних правоохоронних відносинах, усувати прогалини в правовому регулюванні та конкретизувати загальні положення правоохоронного законодавства. Водночас недоліки, такі як фрагментарність, неузгодженість норм та відсутність чіткої систематизації, можуть знижувати ефективність цієї діяльності, що вимагатиме покращення механізмів нормотворення та контролю за результатами через застосування уповноваженими органами адміністративно-правових інструментів забезпечення охорони правопорядку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тичина Д.М., Грицюк І.В. Концептуалізація державної політики у сфері правоохоронної діяльності: теоретико-правовий підхід. *Київський часопис права*. 2024. № 1. С. 41-47.
2. Чернякович Євген. Поняття й завдання нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 158-162.
3. Ковальська В. В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України. *Форум права*. 2008. № 2. С. 238. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2008_2_32.pdf
4. Атаманчук Н.І. Місце та роль підзаконних нормативно-правових актів в системі чинного законодавства України. *Нове українське право*. 2024. № 3. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/616/560>
5. Гетьман Є. А. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади України та іноземних держав: порівняльна характеристика. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1 (9). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipr_2016_1_19.
6. Про затвердження Порядку з організації внутрішнього контролю в системі ДСНС України: наказ Державної служби з надзвичайних ситуацій України № 738 від 02.12.2013 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0738388-13#Text>
7. Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби : схвалено на засіданні Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28 липня 2016 р. URL: https://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaaj/https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/Reglament/2022/CXBAJENO_Reglament_KBKDC_vid_02_09_2022.pdf
8. Резнікова О.О. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналітична доповідь / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода, С.В. Дрьомов, С.В. Сьомін. К. : НІСД, 2015. 58 с.
9. Кормич Б.А. Роль правового регулювання у функціонуванні сучасних моделей національної та міжнародної безпеки. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. О. : Фенікс, 2011. Вип. 12–18. С. 56–64.