

УДК 354.31(477):340.134

Д. В. СЛИНЬКО,*кандидат юридичних наук, доцент,**професор кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1**Харківського національного університету внутрішніх справ;**ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7960-615X>*

ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Досліджено правотворчий процес як різновид юридичного процесу. Вивчено підходи до розгляду категорій «нормотворча діяльність» і «відомча нормотворчість» та їх сутності, що склалися в юридичній науці. На підставі теоретичного аналізу юридичної літератури визначено, що правотворчий процес у діяльності Міністерства внутрішніх справ України здійснюється у формах відомчого нормотворчого процесу (безпосередній правотворчий процес) та сумісної з іншими вповноваженими суб'єктами правотворчості (опосередкований правотворчий процес).

Ключові слова: *юридичний процес, правотворчий процес, нормотворча діяльність, відомча нормотворчість, правотворча діяльність, нормативно-правовий акт, Міністерство внутрішніх справ України.*

Slinko, D.V. (2017), "Forms of the implementation of law-making process in the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine" ["Formy zdiisnennia pravotvorchoho protsesu v diialnosti Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy"], *Pravo i Bezpeka*, No. 3, pp. 52–56.

Постановка проблеми. Розбіжність суспільних інтересів породжує конфлікти й суперечності в соціальному середовищі, тому від правотворчості певною мірою залежить оптимальний алгоритм досягнення цілей правового регулювання – законності й правопорядку. У наш час кожна цивілізована держава існує задля людини, для захисту загально визнаних людських прав та свобод. Тому держава повинна розробляти й створювати норми права для людини та в ім'я людини, які: 1) відповідатимуть безпеці людини й вимогам часу; 2) обумовлюватимуть середовище, в якому є можливим гідне функціонування людини у відповідності до стандартів належного рівня життя [1]. Безумовно, правотворчість слід розглядати як найважливішу ланку механізму правового регулювання суспільних відносин. За допомогою правотворчої форми державної діяльності здійснюється визначення сфери правового регулювання, формується основа державного життя, у правову систему вводяться методи, засоби й способи юридичного впливу, й одним із суб'єктів здійснення такого впливу виступає Міністерство внутрішніх справ України.

Безпосередньою умовою правотворчої діяльності МВС України є об'єктивна потреба у нормативному впорядкуванні певних суспільних відносин, а результатом відповідного правотворчого процесу виступають нормативні приписи, які отримують закріплення у відповідних нормативно-правових актах.

Тому **метою** статті є подальша теоретична розробка сутності правотворчого процесу як

різновиду юридичного процесу та форм його здійснення в діяльності Міністерства внутрішніх справ України.

Виклад основного матеріалу. Оскільки правотворчий процес у діяльності Міністерства внутрішніх справ України охоплює не лише самостійне ухвалення нормативно-правових актів, але й увесь спектр правотворчих функцій, він здійснюється, на нашу думку, у таких формах: 1) відомчий нормотворчий процес (безпосередній правотворчий процес); 2) правотворчість, сумісна з іншими вповноваженими суб'єктами (опосередкований правотворчий процес).

Відомчий нормотворчий процес (безпосередній правотворчий процес). Нормотворча діяльність МВС полягає у розробці правових норм, їх удосконаленні, зміні, доповненні та скасуванні, тобто у правовому регулюванні, виданні нормативних юридичних актів, спрямованих, як правило, на регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності органів внутрішніх справ [2, с. 59]. Це зумовлюється тим, що переважна більшість функцій або завдань міністерства чи відомства, навіть такі, що на перший погляд здаються суто оперативною діяльністю, потребують певного відомчого нормативного забезпечення [3, с. 57].

На думку О. Л. Дзюбенко, відомча нормотворчість є діяльністю уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції створюють відомчі підзаконні акти. Це здійснюється шляхом створення, зміни, доповнення та скасування правових норм, спрямованих на регулювання суспільних

відносин, які належать до сфери їх управління [4]. У свою чергу, І. М. Вороніна наголошує, що під відомчою нормотворчістю варто розуміти суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави (уповноважених на те органів виконавчої влади), які з метою реалізації законів України і нормативно-правових актів вищих органів державної влади в межах свої повноважень приймають відомчі нормативно-правові акти, що деталізують механізм реалізації державної політики у правоохоронній сфері [5, с. 43].

На нашу думку, з метою розуміння сутності безпосереднього правотворчого процесу в діяльності МВС України доцільно звернутися до такого визначення: Нормотворча діяльність – це напрямок 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 [6, п. 1.2]. На думку А. О. Рибалкіна та Д. І. Криворучка, результатом цієї діяльності є створення правових норм, спрямованих на регулювання відомчої діяльності, а також на тих суб'єктів, які у своїй діяльності підпорядковуються МВС України. При цьому дослідники звертають увагу, що зміна чинних і скасування застарілих правових норм сприяють утвердженню нових норм і також входять до складу нормотворчості як її допоміжні прояви [7, с. 102].

Аналіз безпосередньої відомчої нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України, актів, що регламентують її здійснення [8; 9; 6], та поглядів учених-правників [10, с. 16–17; 11, с. 58–74; 12, с. 9; 13, с. 22–24] дозволяє виокремити такі основні стадії нормотворчого процесу в діяльності МВС України:

1. Збір, вивчення й аналіз інформації, яка стосується суспільних відносин, що вимагають урегулювання.

2. Розробка концепції відомчого нормативного акта.

3. Визначення структури, ідеї та змісту відомчого нормативного акта.

4. Визначення етапів і термінів підготовки проекту відомчого нормативного акта, конкретних виконавців і ступеня секретності.

5. Розробка проекту відомчого нормативного акта та його доопрацювання з урахуванням наявних зауважень і пропозицій.

6. Комплексне оцінювання проекту та підготовка остаточного тексту проекту відомчого нормативного акта.

7. Візування та погодження проекту відомчого нормативного акта.

8. Подання проекту відомчого нормативного акта на підпис.

9. Здійснення державної реєстрації відомчого нормативного акта.

10. Оприлюднення чи отримання адресатом відомчого нормативного акта.

Акти, які виступають кінцевим результатом відомчого нормотворчого процесу (безпосереднього правотворчого процесу) в діяльності МВС України, мають відповідне призначення. Як зазначає В. В. Копейчиков, призначення відомчих нормативно-правових актів полягає у такому: 1) встановлення прав одного суб'єкта відповідно до обов'язків іншого; 2) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) прав чи обов'язків, викладених у законі в загальних рисах; 3) розширення (звуження) змісту права одного суб'єкта і звуження (розширення) права іншого; 4) введення нових чи доповнення попередніх вимог до здійснення суб'єктом свого права; 5) роз'яснення, конкретизація змісту (значення) контрольної функції органу управління, підвідомчого відповідному міністерству [14, с. 164].

До найбільш суттєвих ознак відомчих нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України належать такі: 1) такий акт є офіційним документом, який ухвалюється за дорученням, від імені та в інтересах держави; 2) він має юридичну природу; 3) має обов'язковий характер для адресатів; 4) має владний характер і є засобом владного впливу. Владність актів, як відзначає І. П. Петрова, обумовлюється природою державного управління, характером взаємовідносин між МВС України (суб'єктом управління – органом виконавчої влади) та керованим об'єктом [15, с. 98].

Отже, призначенням відомчого нормотворчого процесу в діяльності МВС України виступає формулювання нових норм права, притаманних соціуму. Інакше кажучи, це – моделювання суспільних відносин, які, з позицій держави або громадянського суспільства, є бажано-допустимими чи необхідно-обов'язковими.

Сумісна з іншими вповноваженими суб'єктами правотворчість (опосередкований правотворчий процес). Одноосібне ухвалення Міністерством внутрішніх справ України нормативно-правових актів не вичерпує всіх напрямків його правотворчої діяльності. До компетенції МВС України у сфері правотворчості належить не лише ухвалення відомчих нормативно-правових актів, а й право на участь у створенні актів вищої юридичної сили, зокрема законів, постанов уряду тощо [3, с. 59], що виступає значним напрямком створення норм права. Відповідна діяльність здійснюється

Департаментом юридичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, серед основних функцій якого доцільно виокремити такі: 1) організація нормотворчої діяльності, розробка проектів нормативно-правових актів та участь у їх розробці в порядку, встановленому законодавством; 2) перевірка проектів нормативно-правових актів на відповідність законодавству та міжнародним договорам; 3) проведення юридичної та антидискримінаційної експертизи нормативно-правових актів, підготовка відповідних висновків та їх погодження в установленому порядку; 4) здійснення відповідно до законодавства в межах компетенції МВС заходів щодо адаптації законодавства України, яке регламентує діяльність МВС, до вимог законодавства Європейського Союзу; 5) організація та контролювання перегляду нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність до законодавства; 6) опрацювання проектів нормативно-правових актів, які розробляються та подаються центральними органами виконавчої влади на погодження Міністру внутрішніх справ України тощо [9].

Таким чином, Міністерство внутрішніх справ України наділяється державою правом здійснення проектно-консультативної роботи над нормативно-правовими актами, які регулюють сферу суспільних відносин, віднесених до його компетенції. Це зумовлюється необхідністю створення нормативної правової основи для здійснення успішної боротьби зі злочинністю, ефективного виконання завдань з охорони правопорядку, забезпечення громадської безпеки, проведення реформування системи МВС тощо. Крім того, саме безпосередній суб'єкт управління має можливість надати ефективні рекомендації щодо створення відповідного нормативно-правового акта.

На тепер у сфері правотворчої діяльності МВС слід констатувати активізацію укладання міжнародних договорів [16–20]. Міжвідомчі угоди підписуються як результат договорів, укладених представницькими органами влади або з ініціативи міністерства в межах правотворчої компетенції. Зазначені угоди чинять вплив на управлінську систему держави, суттєво розширюють оперативність та ефективність спільної з відповідними правоохоронними службами зарубіжних країн роботи. У результаті укладання міжвідомчих угод МВС України затверджуються норми права, спрямовані на регулювання конкретних суспільних відносин, пов'язані: 1) з боротьбою з міжнародною злочинністю та наркоманією; 2) з розшуком осіб, які переховуються від кримінальної

відповідальності, або зниклих без вісті; 3) з розшуком автотранспорту, вогнепальної зброї, викрадених цінностей; 4) з обміном нормативними актами, науково-технічною літературою, інформацією з питань діяльності сторін та обміном досвідом роботи.

М. М. Червяков звертає увагу, що інститут міжнародних міжвідомчих угод виступає одним із джерел права. Це зумовлено тим, що міжнародні угоди МВС України перебувають у конкретному правовому зв'язку з іншими елементами системи права і таким чином сприяють підвищенню ефективності правового регулювання й вирішення практичних питань у галузі кримінального та кримінально-процесуального права [10, с. 19].

Натомість у разі необхідності МВС України видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні нормативно-правові акти. Це відбувається у випадку, коли сфера дії майбутнього нормативно-правового акта виходить за межі встановленої законом компетенції Міністерства внутрішніх справ України. Так, прикладом може служити спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України від 24 березня 2013 № 289/540/5 «Про заходи стосовно дотримання вимог законодавства при затриманні без ухвали слідчого судді, суду осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, та при обранні стосовно підозрюваних запобіжного заходу – тримання під вартою під час кримінального провадження» [21]. Навіть із назви самого наказу стає зрозумілим, що коло суспільних відносин, урегульованих ним, входить не лише до компетенції МВС України, тому правові приписи у цій сфері встановлюються з погодженням із Міністерством юстиції України, компетенція якого охоплює ці відносини.

На нашу думку, видання спільних нормативно-правових актів є об'єктивною необхідністю, оскільки створює правові умови для вирішення таких проблем щодо них: 1) зменшення загальної кількості актів; 2) проведення консолідації; 3) узгодження актів, які ухвалюються різними вповноваженими суб'єктами; 4) зменшення кількості форм, у яких видаються акти.

Слід також звернути увагу, що в МВС України вповноваженими суб'єктами ведеться реєстр нормативно-правових актів, координується правотворча діяльність, надається практична правова допомога органам та підрозділам щодо правильного застосування нормативно-правових актів та здійснюється відповідний контроль [9; 6].

Отже, в межах компетенції МВС України напрямками здійснення опосередкованого правотворчого процесу в його діяльності виступають: 1) розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства; 2) розробка або участь у розробці проектів нормативно-правових актів, видання яких входить до компетенції інших державних органів чи посадових осіб; 3) розробка та укладення міжнародних договорів і міжвідомчих угод; 4) підготовка висновків і пропозицій й до проектів нормативно-правових актів; 5) тлумачення та систематизація нормативно-правових актів.

Висновки. Таким чином, правотворчий процес у діяльності Міністерства внутрішніх справ України здійснюється у формі відомчого нормотворчого процесу (безпосередній правотворчий процес) та у формі сумісної з іншими

вповноваженими суб'єктами правотворчості (опосередкований правотворчий процес).

Призначенням відомчого нормотворчого процесу в діяльності МВС України виступає моделювання суспільних відносин, які, з позицій держави або громадянського суспільства, є бажано-допустимими чи необхідно-обов'язковими.

У процесі сумісної з іншими вповноваженими суб'єктами правотворчості Міністерство внутрішніх справ України здійснює розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавства та бере участь у розробці проектів нормативно-правових актів, видання яких входить до компетенції інших державних органів чи посадових осіб. Крім того, у межах своєї компетенції МВС України розробляє й укладає міжнародні договори та міжвідомчі угоди й займається тлумаченням і систематизацією нормативно-правових актів.

Список бібліографічних посилань

1. Гладкий В. В. Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины // *Zakon.ru* : соц. сеть для юристов. 18.04.2016. URL: https://zakon.ru/blog/2016/04/18/otdelnye_voprosy_pravotvorcheskoj_deyatelnosti_nacionalnoj_policii_ukrainy (дата звернення: 20.11.2017).
2. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учеб. / под ред. А. П. Коренева. М. : МЮИ России ; Щит-М, 1998. 336 с.
3. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2005. 185 с.
4. Дзюбенко О. Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство*. 2009. № 4. С. 12–16.
5. Вороніна І. М. Актуальні питання відомчої нормотворчості в системі органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 17 (1). С. 43–45.
6. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 27.07.2012 № 649 // Національна поліція : тимчас. веб-сайт. URL: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950> (дата звернення: 20.11.2017).
7. Рибалкін А. О., Криворучко Д. І. Окремі питання нормотворчості органів внутрішніх справ: проблеми та шляхи вирішення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1 (75). С. 101–107.
8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p> (дата звернення: 20.11.2017).
9. Про затвердження Положення про Департамент юридичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 15.10.2014 № 1075 // document.UA : сайт. URL: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-departament-yuridichnogo--doc237902.html> (дата звернення: 20.11.2017).
10. Червяков Н. Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2000. 21 с.
11. Соловьев А. А. Правотворческая деятельность органов внутренних дел субъектов Российской Федерации (на материалах ГУВД Московской области) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2003. 236 с.
12. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. 18 с.
13. Урумов А. В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Волгоград, 2007. 31 с.
14. Теорія держави та права / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. Стер. вид. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
15. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 221 с.
16. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Республіки Білорусь : від 06.3.1992 : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.1992 № 196 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_013 (дата звернення: 20.11.2017).

17. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Республіки Польща в боротьбі зі злочинністю : від 12.03.1992 : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.1992 № 196 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_044 (дата звернення: 20.11.2017).

18. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Румунії : від 18.05.1992 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_151 (дата звернення: 20.11.2017).

19. Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Республіки Чехії : від 06.09.1993 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203_001 (дата звернення: 20.11.2017).

20. Угода між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Грузії про співробітництво в сфері боротьби зі злочинністю : від 20.10.2011 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268_109 (дата звернення: 20.11.2017).

21. Про заходи стосовно дотримання вимог законодавства при затриманні без ухвали слідчого судді, суду осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, та при обранні стосовно підозрюваних запобіжного заходу – тримання під вартою під час кримінального провадження : наказ МВС України та М-ва юстиції України від 26.03.2013 № 289/540/5 // БД «Законодавство України» / ВР України. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0602-13> (дата звернення: 20.11.2017).

Надійшла до редколегії 23.11.2017

СЛИНЬКО Д. В. ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

Рассмотрен правотворческий процесс как разновидность юридического процесса. Изучены подходы к рассмотрению категорий «нормотворческая деятельность» и «ведомственное нормотворчество» и их сущности, сложившиеся в юридической науке. На основании теоретического анализа юридической литературы определено, что правотворческий процесс в деятельности Министерства внутренних дел Украины осуществляется в формах ведомственного нормотворческого процесса (непосредственный правотворческий процесс) и совместного с другими уполномоченными субъектами правотворчества (опосредованный правотворческий процесс).

Ключевые слова: юридический процесс, правотворческий процесс, нормотворческая деятельность, ведомственное нормотворчество, правотворческая деятельность, нормативно-правовой акт, Министерство внутренних дел Украины.

SLINKO D. V. FORMS OF THE IMPLEMENTATION OF LAW-MAKING PROCESS IN THE ACTIVITIES OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

Law-making process as a kind of legal process has been studied. The approaches to the consideration of the categories of “regulatory activity” and “departmental rule-making activity” and their essence within legal science have been studied. On the basis of theoretical analysis of legal literature, the author has determined that the law-making process in the activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is carried out in the form of departmental rule-making process (direct law-making process) and common with other authorized subjects of law-making activity (indirect law-making process).

The designation of the departmental rule-making process in the activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is the modeling of social relations, which, from the standpoint of the state or civil society, are desirable and admissible or necessary and obligatory.

The Ministry of Internal Affairs of Ukraine together with other authorized subjects of law-making activity realize the propositions for the improvement of legislation, takes part in the development of the drafts of regulatory acts, the issuing of which falls within the competence of other state agencies or officials.

Besides, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine within its competence, develops and concludes international treaties and interagency agreements and deals with the interpretation and systematization of regulatory acts.

Keywords: legal process, law-making process, regulatory activity, departmental rule-making activity, law-making activity, normative and legal act, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.