

УДК 342.537

## ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

### LEGAL MONITORING OF DEPARTMENTAL RULEMAKING IN UKRAINE

**Градова Ю.В.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного та міжнародного права  
Одеського державного університету внутрішніх справ*

У статті досліджено відомчий нормотворчий процес взагалі та окремі положення нормотворчості в МВС. Проаналізовано організацію правового моніторингу в процесі відомчої нормотворчості.

**Ключові слова:** відомча нормотворчість, стадії нормотворчості, нормотворчість в МВС, правовий моніторинг, моніторинг правозастосування.

В статье исследованы ведомственный нормотворческий процесс, а также отдельные положения нормотворчества в МВД. Проанализирована организация правового мониторинга в процессе ведомственного нормотворчества.

**Ключевые слова:** ведомственное нормотворчество, нормотворческие стадии, нормотворчество в МВД, правовой мониторинг, мониторинг правоприменения.

The article investigates departmental legislative process in general and specific provisions in the rulemaking MIA. The analysis of the legal organization monitoring departmental rulemaking process was made.

**Key words:** departmental rulemaking, rulemaking stages, rulemaking in the MIA, legal monitoring, monitoring of enforcement.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку нашої держави відбувається постійне оновлення законодавства, створення нових підзаконних актів у різних галузях життєдіяльності суспільства. І переважна більшість підзаконних актів є результатом саме відомчої нормотворчості. При цьому в країні не існує цілісного нормативного регулювання порядку прийняття та застосування нормативних актів, а також їх ієрархії [1, с. 4].

Відомча нормотворчість посідає важливе місце в правовому регулюванні певного кола суспільних відносин. Проте, в науковій літературі недостатньо уваги приділяється даному правовому явищу. Науковці розглядають у своїх роботах відомчу нормотворчість як один з рівнів нормотворчості, зазначаючи при цьому лише те, що відомча нормотворчість здійснюється центральними органами виконавчої влади, результатом нормотворчої діяльності яких є відомчі підзаконні акти [2, с. 12].

Важливою проблемою сьогодення є модернізація відомчої нормотворчості. При цьому в юридичній літературі проблема відомчої нормотворчості не має моністичного рішення, оскільки деякі вчені, активно пропагуючи цілком спроможну ідею «верховенства закону», пропонують повну ліквідацію всієї підсистеми відомчих нормативних правових актів. Тим не менше більшість теоретиків права адекватно розуміє, яке значення мають відомчі нормативні правові акти у правовому регулюванні різних сфер у нашому соціумі [3, с. 31].

Саме тому стає актуальним питання щодо введення правового моніторингу на всіх стадіях відомчої нормотворчості. Оскільки регулярно здійснення моніторингу відомчих нормативних правових актів є своєрідною формою модернізації відомчого нормотворчого процесу.

Тому **метою** нашої статті є дослідження правового моніторингу в процесі відомчої нормотворчості взагалі та нормотворчості в МВС, який виступає необхідною умовою для оптимізації нормотворчого процесу, подолання прогалин та колізій, підвищення рівня ефективності нормативних правових актів.

**Стан дослідження.** Ю. Г. Арзамасов, О. Л. Дзюбенко, М. С. Кельман, Д. А. Керимов, А. О. Рибалкін, Ю. О. Тихомиров, Н. Н. Червяков та інші в своїх працях розглядали окремі аспекти відомчої нормотворчості та окремо нормотворчості в МВС. Щодо дослідження правового моніторингу, то він знайшов своє відображення в працях А. Н. Алексеєва, Ю. Г. Арзамасова, Д. Б. Горохова, О. В. Дамаскіна, Л. О. Іванової, І. В. Жужгова, Л. А. Кравченка, Я. Є. Наконечного, А. А. Невесьолова, В. Л. Негрובה, А. М. Сарсенова, Ю. А. Тихомирова, А. В. Тлупової, Н. Н. Толмачової, А. С. Фадєєвої, Д. Ю. Шапсугова тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Важливою проблемою системи законодавства є правова нестабільність, оскільки в окремі відомчі нормативні акти внесена велика кількість різних змін і доповнень. Природно, що розібратися в них не під силу навіть досвідченим юристам. У зв'язку з цим Мі-

ністерством юстиції України проводиться значна робота з систематизації (консолідації, кодифікації) відомчих нормативних актів. Проте, на сьогоднішній день продовжують діяти відомчі нормативні акти, що не відповідають нормам моралі, сучасним суспільним відносинам. Залишається значним обсяг відомчих актів, що суперечать правилам, прийомам і засобам юридичної техніки, що призводить до серйозних правотворчих помилок, в результаті чого порушується весь процес правоутворення. Не у всіх міністерствах здійснена робота з приведення відомчих нормативних актів у відповідність з міжнародними стандартами в галузі прав і свобод людини і громадянина. Зустрічаються чинні відомчі акти, які явно суперечать нормам національного законодавства. Досить часто у відомчих нормативних актах відсутній механізм виконання того чи іншого нормативного документу. Зазначені факти свідчать про відсутність належного контролю за відомчим нормотворчим процесом і його результатами, а також про необхідність визначення шляхів і форм його вдосконалення. Зі сказаного випливає, що сьогодні об'єктивно назріла необхідність законодавчого закріплення як порядку підготовки та прийняття відомчих нормативних актів, так і різних їх форм.

Що ж до моніторингу відомчої нормотворчості, то цей процес в Україні має вибірковий характер, оскільки дослідити весь правовий масив відомчих органів влади досить складно, в основному ця функція покладається на Міністерство юстиції України.

Відомча нормотворчість представляє собою досить широку сферу діяльності спеціально уповноважених органів і посадових осіб, обумовлену завданнями, що стоять перед ними, реалізованими функціями і здійснюваними повноваженнями. Вона може розглядатися як складний і розтягнутий у часі процес, на різних стадіях якого відбувається створення, вдосконалення, зміна та скасування норм права, закріплення їх у відомчих актах.

Сам відомчий акт – це підзаконний нормативний акт, що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерства, служби, відомства), який містить похідні норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх повне і точне виконання.

Відповідно, призначення відомчих нормативно-правових актів полягає у: встановленні права одного суб'єкта відповідно до обов'язку іншого; роз'ясненні, конкретизації змісту (значення) прав або обов'язків, викладених у законі в загальних рисах; розширенні (звуженні) змісту права одного суб'єкта і звуженні (розширенні) права іншого; введенні нових або доповненні старих вимог для здійснення суб'єктом свого права; роз'ясненні, конкретизації змісту (значення) контрольної функції органу управління, який перебуває у сфері відання міністерства, комітету, відомства [4, с. 164].

Відомчі акти мають певні позитивні риси: мобільність, охоплення всіх сторін суспільних відносин, безпосередність спілкування керівника і підлегло-

го, швидкість інформованості адресатів виконання та оперативність організації їх виконання та багато інших.

Однак слід зауважити, що захоплення створенням відомчих актів є показником двох негативних явищ: надмірного нормативного регулювання суспільних відносин; невисокої якості ухвалених законів, на підставі яких приймаються відомчі нормативно-правові акти [5, с. 137].

Суб'єктами відомчої нормотворчості є: міністри, голови державних служб, голови центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, керівники урядових органів державного управління. Вони здійснюють свої нормотворчі функції такими способами: безпосереднім виданням відомчих підзаконних актів; санкціонуванням актів структурних підрозділів шляхом видання наказів; спільним виданням нормативних актів із уповноваженими суб'єктами відомчої нормотворчості та суб'єктами нормотворчості; затвердженням рішень Колегії центральних органів виконавчої влади.

Відомча нормотворчість передбачає процедуру створення відомчих актів та доведення їх до адресатів, що дає підстави розглядати дану правову категорію як процес, який складається з послідовно виконаних дій.

Процес відомчої нормотворчості відрізняється від законотворчості рядом ознак. По-перше, законотворчість є більш складним процесом, а тому включає більшу кількість стадій, які не передбачені в процесі відомчої нормотворчості. По-друге, у процесі законотворчості переважно відбувається створення нових норм права, в процесі відомчої нормотворчості також змінюються, доповнюються, скасовуються вже існуючі, що суттєво спрощує процедуру нормотворчості. По-третє, суб'єктом законотворчості є Верховна Рада України, суб'єктами відомчої нормотворчості є центральні органи виконавчої влади, тобто процедура створення відомчих підзаконних актів відбувається більш оперативно [2, с. 14]. Самі ж підзаконні нормативні акти організовують дію законів, вносять в систему правового регулювання нові деталі, посилюють соціальну функцію права, роблять більш зрозумілим юридичний статус суб'єктів права [6].

Слід враховувати, що відомчий нормотворчий процес має деякі особливості, тому було б більш раціонально розглядати його стадії як самостійні елементи, але в кожній з них виділяти певні дії, які здійснюються на відповідній стадії відомчого нормотворчого процесу. Саме такий розгляд стадій процесу відомчої нормотворчості надає можливість прослідкувати за процесом створення відомчих нормативних актів більш детально. Так, на думку О. Л. Дзюбенка, відомча нормотворчість включає такі стадії: передпроектна, проектна, затвердження акту, оприлюднення (опублікування).

Перша стадія передпроектного етапу відомчого нормотворчого процесу – це певний моніторинг, тобто збір, вивчення, аналіз: актів законодавства і підзаконних актів; матеріалів наукових досліджень;

позитивної і негативної практики застосування чинних актів, аналітичних, статистичних, службових та інших матеріалів, що стосуються регульованого питання [7, с. 13]. Ця стадія передбачає визначення необхідності у створенні, доповненні, зміні або скасуванні відомчих нормативних актів, а тому завершується винесенням рішення компетентного органу про необхідність створення проекту відомчого акта.

Другою стадією виступає проектна, яка передбачає «роботу» над проектом акта, тобто включає розробку тексту проекту, проведення експертизи проекту, обговорення та ухвалення проекту, його узгодження. В ході цієї стадії проводиться кропітка робота, оскільки необхідно оцінити проект акта, як він вплине на суспільні відносини, чи не має він суперечливих, корупціогенних норм, чи реальне виконання цього нормативно-правового акта, які необхідно прийняти для цього міри тощо. Проведення експертизи – ще одна функція правового моніторингу на цьому етапі, вона полягає у правовій оцінці акта, його цілей і завдань, предмета правового регулювання, компетенції органу, що прийняв акт, що містяться в ньому, норм порядку прийняття, оприлюднення на предмет відповідності вимогам Конституції та законів України.

Третьою стадією процесу відомчої нормотворчості є стадія затвердження проектів відомчих актів, яка полягає у набранні ним юридичної сили. Дана стадія завершується присвоєнням акту реєстраційного коду, що є передумовою його опублікування. Ця функція покладається на Міністерство юстиції України, яке здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких, відповідно до законодавства, підлягають державній реєстрації. Окрім цього, Мін'юст розробляє за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади плани законопроектної роботи, координує нормотворчу діяльність у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснює контроль за такою діяльністю; координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства, перевіряє стан такої діяльності, надає рекомендації щодо її поліпшення і вносить пропозиції про усунення виявлених недоліків. Тобто виконує моніторинг відомчої нормотворчості.

Завершальною стадією відомчої нормотворчості є оприлюднення (опублікування) відомчих актів. Опублікування слід розуміти як офіційний спосіб доведення до населення прийнятого нормативного акта шляхом його друку у передбаченому законодавством виданні, яким є «Офіційний вісник України». Опублікування нормативного акта здійснюється з метою набрання ним чинності та доведення його до адресатів.

Таким чином, відомча нормотворчість являє собою сукупність послідовно виконуваних дій, які виконують суб'єкти відомчої нормотворчості з метою дотримання законності у процесі створення відомчих підзаконних актів.

У зв'язку з цим слід вказати на необхідність здійснення постійного спостереження, аналізу, оцінки, тобто правового моніторингу всіх без винятку елементів системи відомчих нормативних актів. Для цих цілей у всіх правових департаментах і службах виконавчої влади необхідно створити аналітичні відділи, які б здійснювали правовий моніторинг [8, с. 30]. При цьому правовий моніторинг необхідно здійснювати як до правового регулювання, так і під час його здійснення і після прийняття нормативного правового акту.

На відміну від загальноприйнятої моделі відомчого нормотворчого процесу, в органах внутрішніх справ він має деякі відмінності. Так, останнім етапом нормотворчості в ОВС має виступати доведення до відомих адресатів шляхом розсилки текстів примірників до структурних підрозділів МВС України, оскільки ці нормативні акти, як правило, не підлягають опублікуванню у друкованих виданнях.

Серйозною проблемою масиву відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ є їх чисельність, розрізненість та неузгодженість правових норм, які в них містяться. В якості одного із пріоритетних напрямків вдосконалення нормативно-правової бази органів внутрішніх справ визначена систематизаційна діяльність у формах кодифікації, консолідації та інкорпорації, а також створення автоматизованої електронної бази даних про відомчі нормативно-правові акти МВС.

З метою подолання всіх негативних явищ в нормотворчому процесі в системі ОВС на всіх етапах проходження нормативного акта має застосовуватись правовий моніторинг.

Моніторинг в органах внутрішніх справ представляє собою діяльність зі збору, узагальнення та аналізу інформації про стан і практику застосування в державі нормативних правових актів, що регулюють сферу внутрішніх справ, в інтересах оцінки ефективності їх реалізації і вироблення пропозицій щодо вдосконалень [9].

В якості цілей правового моніторингу в органах внутрішніх справ виступають:

- 1) виявлення прогалин, протиріч, застарілих і недіючих нормативних правових актів і правових норм;
- 2) усунення юридичних похибок і застарілих норм, що регулюють сферу внутрішніх справ;
- 3) створення ефективного механізму нормотворчого процесу, що враховує потреби в правовому регулюванні суспільних відносин у сфері внутрішніх справ;
- 4) визначення ефективності правового регулювання окремих напрямів діяльності;
- 5) створення постійнодіючої системи зворотнього зв'язку між суб'єктами відомчої нормотворчості і правозастосовчої практики;
- 6) узагальнення та аналіз закордонного досвіду розвитку нормативно-правової бази в галузі правоохоронної діяльності з подальшою розробкою пропозицій щодо його використання у відомчій нормотворчій діяльності [10, с. 169].

Основними завданнями правового моніторингу в системі МВС є: вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері внутрішніх справ; інформаційно-аналітичне забезпечення процесу вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері внутрішніх справ; інформаційна підтримка планування нормотворчої діяльності в підрозділах системи МВС на основі автоматизації та інтеграції процесів збору, узагальнення та аналізу інформації про вдосконалення законодавства і правозастосовної практики у сфері внутрішніх справ [9].

Розглянемо детальніше організацію правового моніторингу в ОВС на прикладі Російської Федерації.

Виявлення проблемних питань і розробка рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері внутрішніх справ для законодавчих органів Російської Федерації перебуває у віданні спеціального підрозділу – Правового департаменту МВС Росії.

Вся інформація, отримана в процесі правового моніторингу, заноситься до інформаційного фонду, де містяться: пропозиції щодо вдосконалення законодавства і правозастосовної практики у сфері внутрішніх справ; положення дисертацій, що виносяться на захист, що містять пропозиції щодо вдосконалення законодавства і правозастосовної практики, висновки і пропозиції статей, монографій, публікацій засобів масової інформації та інших матеріалів з вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері внутрішніх справ; переліки проектів нормативних правових актів, що розробляються із зазначенням підстав для проведення робіт, строків розробок, відповідальних виконавців.

У Російській Федерації кілька років тому був ініційований унікальний проект зі створення автоматизованої аналітичної інформаційної системи моніторингу нормативного правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ Російської Федерації, внутрішніх військ МВС Росії і ФМС Росії (АІС «Моніторинг»).

Правовий департамент МВС Росії, по суті, і виступав безпосереднім замовником системи моніторингу та аналізу правової інформації – АІС «Моніторинг». Розробка та впровадження АІС «Моніторинг» були одним з пунктів програми інформатизації всієї структури міністерства, що включає в себе широкий перелік заходів. Система моніторингу та аналізу правової інформації є стартовою точкою цього процесу, забезпечуючи збір і агрегування пропозицій щодо вдосконалення законодавства. Прийняті в роботу пропозиції надходять на вхід наступної системи, в якій формуються проекти нових нормативних правових актів і відстежується їх життєвий цикл.

Підсистема аналітичної обробки масивів правової інформації дозволяє проводити моніторинг і аналіз величезних масивів даних, під час якого виявляються потенційні протиріччя та недоліки в правовому регулюванні діяльності МВС Росії. Співробітники Правового департаменту МВС аналізують отримані із системи результати і проводять юридичну експертизу правових протиріч. На підставі результатів

експертизи департамент розробляє рекомендації щодо поліпшення правового регулювання діяльності МВС Росії для законодавчих органів. Підготовлені в міністерстві законопроекти вносяться на розгляд Державної Думи, після чого затверджуються Радою Федерації, підписуються Президентом Російської Федерації, а далі закон вступає в силу.

У 2010 році в ході робіт з розвитку АІС «Моніторинг» була створена технологія для проведення правової експертизи, що дозволяє заощадити час юриста при перевірці проектів нормативно-правових документів. Існує велика кількість регламентів, що визначають вимоги до оформлення, наповнення і життєвому циклу подібних документів. Коли юристу приносять проект документа, він повинен перевірити його як на відповідність формальним вимогам, так і на логічну несуперечність. Це складна робота, що вимагає високої кваліфікації, великої уваги і тимчасових витрат. Технологія правової експертизи допомагає юристу автоматизувати рутинну роботу в порівнянні з регламентами, вказує на невідповідності, виявлені в проекті цього документа, а також на те, з якими ще правовими актами проект може перетнутися і зажадати додаткових погоджень.

У той же час дана система не є застиглою: для того щоб вона залишалася актуальною (ефективною), необхідно прикладати певні зусилля. Її необхідно продовжувати «вчити», вкладати в неї інтелект, пропонуєвати в ній нові зміни, які відбуваються й очікуються. Наприклад, перейменування міліції в поліцію призвело до опрацювання великої кількості нормативних правових актів, так за 2011 рік МВС Росії були проаналізовані 230 нормативні правові акти, до яких внесено зміни за поточний рік в рамках реформування поліції, з них – 104 законодавчих актів, 1 постанова Верховної Ради Російської Федерації, 24 укази Президента Російської Федерації, 39 постанов Уряду Російської Федерації, 62 накази МВС Росії.

На першому етапі моніторингу, відповідно до Плану заходів МВС Росії з організації інформаційного супроводу Федерального закону «Про поліцію» у ФГКУ «ВНДІ МВС Росії», була створена робоча група для надання допомоги сформованій відомчій «гарячій лінії» кваліфікованих консультацій громадянам, представникам громадськості та організацій з основним положенням згаданого Федерального закону, а також моніторингу результатів фактичного застосування положень базового поліцейського законодавства.

В результаті чого в період з 5 липня по 8 вересня 2011 року, на «гарячу лінію» МВС Росії надійшло 542 дзвінка. Менше половини звернень (203 питання, 37,5%) зачіпали предмет безпосереднього правового регулювання Федерального закону «Про поліцію». Більшість питань стосувалося практики правозастосування Федерального закону «Про поліцію», працевлаштування до органів внутрішніх справ, порядку оскарження дій поліції в разі відмови в прийомі та реєстрації заяв, звернень, скарг, а також підстав і меж застосування співробітниками поліції фізичної сили і спеціальних засобів.

У той же час, в результаті виконаної роботи суб'єктами моніторингу правозастосування у 2009-2010 роках, проаналізовано стан і практика застосування більше 6000 нормативних правових актів та сформульовано понад 2700 пропозицій, спрямованих на їх вдосконалення та усунення правових прогалин в різних областях суспільних відносин, які зачіпають сферу внутрішніх справ.

У 2011 році проведено аналіз практики застосування понад 3,5 тисячі нормативних актів, за результатами якого в АІС «Моніторинг» направлено 1879 пропозицій по внесенню змін і доповнень у нормативні правові акти, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ. [11] Все це говорить про високий рівень ефективності даної інформаційної системи та вміло-

го застосування правового моніторингу на практиці.

**Висновки.** Що стосується вітчизняного досвіду в організації та проведенні правового моніторингу в системі органів внутрішніх справ, нам, звичайно, є що перейняти у «сусідів» і в цьому немає нічого поганого, оскільки вчитися на чужих помилках набагато легше, ніж на своїх. І створення такої потужної правової бази, яка охоплювала б усі нормативні акти в системі органів внутрішніх справ, і її постійний моніторинг – безперечно, потрібне рішення в сформованій ситуації. При цьому система правового моніторингу повинна бути доповнена ефективним правовим загальним навчанням, підвищенням правової культури населення і особливо державних і муніципальних службовців.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белкін Л. Підзаконна нормотворчість органів виконавчої влади як чинник правового нігілізму / Л. Белкін // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 12. – С. 1–13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaaui/2011-3/11blmcrn.pdf>.
2. Дзюбенко О. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості / О. Дзюбенко // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 12–16.
3. Арзамасов Ю. Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 28–36.
4. Копейчиков В. Теорія держави та права : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 340 с.
5. Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 134–142.
6. Куценко І. Співвідношення закону та підзаконних нормативно-правових актів України / І. Куценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/PNR\\_2006/Pravo/1\\_kucenko.doc.htm](http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Pravo/1_kucenko.doc.htm).
7. Арзамасов Ю. Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития / Ю. Арзамасов // Представительная власть. XXI век. – 2007. – № 4. – С. 13–15.
8. Арзамасов Ю. Мониторинг в правотворчестве. Теория и методология : монография / Ю. Арзамасов, Я. Наконечный. – М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – 194 с.
9. Приказ МВД Российской Федерации от 26 июля 2008 г. № 661 «О правовом мониторинге в системе МВД России» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://aeb-gpr.narod2.ru/normativnie\\_pravovie\\_akti\\_mvd\\_rossii/Prikaz\\_MVD\\_661\\_O\\_pravovom\\_monitoringe\\_v\\_sisteme\\_MVD\\_Rossii.doc](http://aeb-gpr.narod2.ru/normativnie_pravovie_akti_mvd_rossii/Prikaz_MVD_661_O_pravovom_monitoringe_v_sisteme_MVD_Rossii.doc).
10. Москалькова Т. Нормотворчество : науч.-практ. пособие / Т. Москалькова, В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 384 с.
11. Доклад «О результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2011 году» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvd.ru/document/198504>.