

23. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. 258 с.

24. Білоус Т. Й. Суб'єкти та об'єкти адміністративно-правового регулювання державної нотаріальної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2014. Вип. 29, т. 2. С. 16–19.

25. Правознавство : підручник / [С. Є. Демський, В. С. Ковальський, А. М. Колодій та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. [6-е вид., стереотип.]. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 736 с.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.3.21>

МАКАРЧУК В.В.

### НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ПРИ ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

#### NORMATIVE ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN THE FORMATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

Стаття присвячена аналізу нормотворчої діяльності правоохоронних органів при формуванні державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Розглянуті категорії «нормотворчість», «законотворчість», «правотворчість», «законотворча діяльність», «правотворча діяльність». Досліджено нормативно-правову базу нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України.

Під нормотворчою діяльністю правоохоронних органів при формуванні державної політики у сфері національної безпеки і оборони розуміється сукупність визначених законодавством послідовних дій відповідальних осіб вказаних органів, направлених на формування державної волі щодо стратегічних цілей, завдань та напрямків діяльності сектору безпеки та оборони, що спрямовані на розв'язання актуальних проблем щодо забезпечення охорони національних інтересів України та створення сталого нормативно-правової бази у зазначеній сфері.

Узагальнено, що правоохоронні органи в досліджуваній сфері здійснюють нормотворчі повноваження у двох випадках: 1) для оптимізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони (розробка пропозицій та ініціатив); 2) для реалізації окремих положень державної політики у сфері національної безпеки і оборони, що передбачає створення підзаконних нормативно-правових актів сфери відання конкретних правоохоронних органів та видання службових актів. Правоохоронні органи при формуванні державної політики у сфері національної безпеки і оборони можуть бути як суб'єктами нормотворчої діяльності, так і учасниками нормотворчої діяльності.

Стверджується, що державна політика у сфері національної безпеки і оборони постійно оптимізується. Це зумовлено динамічним характером розвитку загроз національній безпеці та оперативним реагуванням щодо захисту національних інтересів України. При цьому державна воля через політичні рішення формує адекватну державну політику як на підставі чинних нормативно-правових актів шляхом внесення змін та доповнень, так і шляхом розроблення нових стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони.

---

© МАКАРЧУК В.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін (Білоцерківський національний аграрний університет)

**Ключові слова:** нормотворчість, законотворчість, суб'єкти нормотворчої діяльності, учасники нормотворчої діяльності, Міністерство внутрішніх справ України.

The article is devoted to the analysis of law-enforcement activities in the formation of state policy in the field of national security and defense. The considered categories are «law-making» and «law-making activity». The normative-legal basis of the rule-making activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine was studied.

The rule-making activity of law enforcement bodies in the formation of state policy in the field of national security and defense is understood as a set of consecutive actions defined by law by the responsible persons of the specified bodies, aimed at forming the state will regarding strategic goals, objectives and directions of activity of the security and defense sector, aimed at solving current problems regarding the protection of Ukraine's national interests and the creation of a stable regulatory and legal framework in the specified area.

It is summarized that law enforcement agencies in the researched area exercise rule-making powers in two cases: 1) to optimize state policy in the field of national security and defense (development of proposals and initiatives); 2) for the implementation of certain provisions of the state policy in the field of national security and defense, which provides for the creation of sub-legal normative legal acts in the sphere of responsibility of specific law enforcement agencies and the issuance of official acts. Law enforcement bodies in the formation of state policy in the field of national security and defense can be both subjects of rule-making activity and participants of rule-making activity.

It is claimed that state policy in the field of national security and defense is constantly optimized. This is due to the dynamic nature of the development of threats to national security and the prompt response to the protection of Ukraine's national interests. At the same time, the state will, through political decisions, forms an adequate state policy both on the basis of current legal acts by making changes and additions, and by developing new strategic documents in the field of national security and defense.

**Key words:** rule-making, law-making, subjects of rule-making activity, participants of rule-making activity, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Державна політика у сфері національної безпеки і оборони постійно оптимізується. Це зумовлено динамічним характером розвитку загроз національній безпеці та оперативним реагуванням щодо захисту національних інтересів України. Наразі джерелом загроз незалежності України, її суверенітету і демократії залишається недостатня ефективність державних органів, що ускладнює формування і реалізацію ефективної політики у сфері національної безпеки і оборони.

Враховуючи, що нормотворча діяльність є частиною законотворчої діяльності та зачіпає усі сфери суспільного життя, логічно, що на законодавчому рівні вона має бути врегульованою з чіткістю визначення основних процедурних моментів. Тому наразі актуальним є питання розроблення і прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність», в якому визначити: види нормативно-правових актів, суб'єктів прийняття, а також прописати процес і процедури розроблення й прийняття вказаних актів. Це усунуло б протиріччя, пов'язані із правотворчою діяльністю різних суб'єктів і чітко визначило, що таке законотворча діяльність, а що є нормотворчою.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Досліджувана проблематика суміжно була предметом розгляду у наукових працях таких вчених як: О. Беспалова, Н. Железняк, Я. Ленгер, О. Мурашин, І. Петрова, А. Рибалкін та ін. Однак в контексті реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони вона розкрита повністю не була.

**Метою статті** є аналіз нормотворчої діяльності правоохоронних органів при формуванні державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

**Виклад основного матеріалу.** Державна воля через політичні рішення формує адекватну державну політику як на підставі чинних нормативно-правових актів шляхом внесення змін і доповнень, так і шляхом розроблення нових стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони. Яскравим прикладом формування оновленої державної політики у безпековій сфері є «Стратегія національної безпеки України» [1], адже саме цей документ є дороговказом

для розробки галузевих та відомчих стратегій розвитку. Саме на основі цього стратегічного документа створюватимуть нову нормативно-правову базу у сфері національної безпеки і оборони, визначатимуть реальний стан та перспективи розвитку окремих складових національної безпеки, формуватимуть відповідну державну політику.

Розвиток кожної країни повністю залежить від потужного законодавства, тобто чітко встановлених норм, які регулюють суспільні відносини в кожній галузі розвитку держави. Система правоохоронної діяльності не є винятком, розвиток цієї системи залежить від установлених нормативно-правових актів, які дають можливість чітко виконувати посадові обов'язки правоохоронним органам [2, с. 158].

Уточнимо, що аналізуючи наукові дослідження можна констатувати, що в сучасній юридичній літературі не має однозначного загально визначеного поняття «нормотворча діяльність». В юридичній літературі як синоніми використовують також наступні словосполучення та слова: «нормотворчість», «законотворчість», «правотворчість», «законотворча діяльність», «правотворча діяльність». Тому варто розмежувати ці визначення й чітко визначити поняття саме «нормотворчої діяльності» правоохоронних органів як суб'єктів формування державної політики у сфері національної безпеки і оборони.

На початку одразу відмітимо, що «нормотворчість» і «нормотворча діяльність», як і інші суміжні терміни («законотворчість» – «законотворча діяльність», «правотворчість» – «правотворча діяльність») ми визначаємо як синоніми. Адже «творчість» як спільна частина усіх термінів означає діяльність людини, що спрямована на створення духовних і матеріальних цінностей [3].

Як зазначає Н. Железняк, «правотворчість – це діяльність суб'єктів державної влади зі створення правових норм, їх зміни та скасування» [4, с. 31]. А. Рибалкін конкретизує, що «правотворчість» це родове поняття, яке охоплює два різновиди створення норм права: законотворчість і нормотворчість. Де законотворчість – це створення правових норм, що закріплюються в актах вищої юридичної сили (законах), а нормотворчість – це діяльність, спрямована на прийняття актів відповідно до законів [5, с. 185]. Тому, враховуючи, що за Конституцією України приймати акти вищої юридичної сили (закони) належить лише одному органу державної влади – Верховній Раді України, то всі інші суб'єкти державної влади, в тому числі і правоохоронні органи, можуть лише брати участь у процесі формування державної політики щодо різних сфер суспільного життя. Але, що стосується саме «законотворчої діяльності» правоохоронні органи не є суб'єктами такої діяльності. Однак, Конституція України також встановлює, що закони України можуть бути прийняті і шляхом прямого волевиявлення народу України через референдум. Отже, суб'єктами законотворчої діяльності є Верховна Рада України і народ України.

Тому ми погоджуємося із позицією тих авторів, які вказують, що нормотворча діяльність, це, в першу чергу, діяльність уповноважених суб'єктів з формування (створення), зміни й скасування саме підзаконних актів. Так, наприклад, О. Безпалова та О. Скакун, нормотворчість визначають, як діяльність уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади та громадянського суспільства, які в межах своєї компетенції створюють відповідні відомчі підзаконні акти шляхом створення, зміни, доповнення, скасування правових норм, спрямованих на врегулювання тих суспільних відносин, які належать до сфери їх управління [6, с. 13; 7, с. 159]. Але не всі автори підтримують зазначену позицію. Так, вище зазначений нами Н. Железняк, розкриваючи поняття «правотворчість» одночасно ставить знак рівно із терміном «нормотворчість» [4, с. 31].

На сьогодні єдиним нормативно-правовим актом, який врегулює нормотворчу діяльність правоохоронних органів, а саме підрозділів Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), є Наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649, який затвердив «Інструкцію з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України». В якому зазначена діяльність визначається, як напрямок діяльності структурних підрозділів апарату МВС України, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ [8]. Тобто дане визначення обмежує функціональну спрямованість нормотворчої діяльності структурних підрозділів апарату МВС України виключно регулюванням службових питань.

Ініціатори законопроекту вбачають, що учасниками правотворчої діяльності є: 1) суб'єкти правотворчої діяльності; 2) суб'єкти забезпечення правотворчої діяльності; 3) заінтересовані особи. Уточнено, що суб'єктами правотворчої діяльності є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а суб'єктами забезпечення правотворчої

діяльності – особи, що беруть участь у правотворчому процесі і виконують функції наукового, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу. Під заінтересованими особами розуміються особи на яких вплине прийняття (видання) нормативно-правового акта [9]. При цьому, видимого розмежування між нормотворчою та законотворчою діяльністю цей законопроект не надає, хоч і містить значну кількість позитивних оптимізацій в означеній сфері суспільних відносин. Уточнимо, що нам вбачається доречною думка, що правоохоронні органи при формуванні державної політики у сфері національної безпеки і оборони можуть бути як суб'єктами нормотворчої діяльності, так і її учасниками.

Наприклад, органом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в ряді безпекових сфер, є МВС України. Очолює його міністр внутрішніх справ України, який відповідає за формування державної політики у сферах, що належать до компетенції МВС України, здійснює повноваження, визначені законодавством України. Діяльність Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної міграційної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України [10].

Зокрема у відносинах з Національною поліцією міністр внутрішніх справ України, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію»: 1) забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролює її реалізацію поліцією; 2) забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та МВС України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції; 3) затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи [11]. Також, міністр внутрішніх справ України за посадою входить до складу Ради національної безпеки і оборони України [10].

Уточнимо, що підготовка відповідних проектів та їхнє прийняття здійснюється відповідно до вимог нормотворчого процесу. Так Я. Ленгер указує, що процес нормотворчості є складним соціальним процесом, який поєднує дію нормативно-правових актів об'єктивної дійсності й суб'єктивну думку нормотворчого органу, тільки розроблення об'єктивно зумовлених нормативно-правових актів, які відображають суспільні потреби, може слугувати основою ефективного законодавства, основним показником якого є реальна дія норм права [12, с. 12; 2, с. 159]. Він характеризується структурованістю, поетапністю та закономірною послідовністю. Це спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів, прийнятті нормативних актів та введенні їх у дію. В зв'язку з чим важливим є питання стадійності такого процесу. А вже у стадіях нормотворчого процесу знаходять прояв його сутності та особливості. На практиці стадійність нормотворчого процесу є значно складнішою, що продукує наявність розбіжностей у наукових поглядах щодо розмежування, класифікації та взаємозв'язку послідовного комплексу дій [13, с. 309]. У загальній теорії права відсутній єдиний підхід до визначення складу стадій нормотворчого процесу. Зумовлено це тим, що у юридичній науці виокремилися два основні розуміння нормотворчості. Як відомо, у широкому трактуванні «нормотворчість» починається з моменту правотворчого задуму і до практичної реалізації правової норми, у вузькому ж – нормотворчість сприймається лише як процес створення правових норм відповідальними, уповноваженими на це (компетентними) органами [13, с. 310].

Окрім того, у юридичних джерелах вчені по-різному трактують поняття «стадії нормотворчого процесу», враховуючи власне уявлення щодо нього. Так, В. Барський вважає, що стадія нормотворчого процесу – це «фаза підготовки і прийняття нормативно-правового акта, тобто здійснення певних логічно закінчених матеріально-технічних дій у повному обсязі». На його думку, кожна стадія – це «самостійна, завершена фаза процесу» [14, с. 147]. А. Рибалкін стадію нормотворчого процесу розуміє як «самостійний етап процедурних дій щодо формування державної волі, організаційно відособлений комплекс дій, спрямованих на створення нормативно-правових актів» [5, с. 38-39]. Подібним до нього є розуміння сутності стадій, надане О. Мурашиним, котрий стверджує, що стадією є «...самостійний етап процедурних дій щодо формування безпосередньої волі громадян, організований відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою дій, які спрямовані на створення певного нормативного акта...» [15, с. 100; 13, с. 310].

Прийняття МВС України нормативно-правових актів, що стосуються діяльності її органів у сфері національної безпеки і оборони за результатами звітів та пропозицій цих органів. При

цьому упродовж усього нормотворчого процесу необхідно проводити експертний аналіз та контроль, залучаючи партнерів з різних сфер. Зокрема залучаються відомчі науково-дослідні установи та заклади вищої освіти. Так, наприклад, «Інструкція з організації нормотворчої діяльності в МВС України» передбачає: «...у разі необхідності наукового дослідження окремих проблем правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ структурні підрозділи МВС України у встановленому порядку надсилають до науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів МВС України заявки на проведення таких досліджень і розроблення за їх результатами проєктів нормативних актів. Науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади МВС України здійснюють наукові дослідження проблем законодавчого та відомчого правового регулювання і безпосередньо розробляють проєкти нормативних актів, які ґрунтуються на результатах таких досліджень, а також беруть участь у підготовці проєктів нормативних актів спільно зі структурними підрозділами МВС України» [8].

**Висновки.** Таким чином, під нормотворчою діяльністю правоохоронних органів при формуванні державної політики у сфері національної безпеки і оборони слід розуміти сукупність визначених законодавством послідовних дій відповідальних осіб вказаних органів, направлених на формування державної волі щодо стратегічних цілей, завдань та напрямків діяльності сектору безпеки та оборони, що спрямовані на розв'язання актуальних проблем щодо забезпечення охорони національних інтересів України та створення сталої нормативно-правової бази у зазначеній сфері.

Можемо узагальнити, що правоохоронні органи в досліджуваній сфері здійснюють нормотворчі повноваження у двох випадках: 1) для оптимізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони (розробка пропозицій та ініціатив); 2) для реалізації окремих положень державної політики у сфері національної безпеки і оборони, що передбачає створення підзаконних нормативно-правових актів сфери видання конкретних правоохоронних органів та видання службових актів. Правоохоронні органи при формуванні державної політики у сфері національної безпеки і оборони можуть бути як суб'єктами нормотворчої діяльності, так і учасниками нормотворчої діяльності.

Проведене дослідження дає нам можливість стверджувати, що державна політика у сфері національної безпеки і оборони постійно оптимізується. Це зумовлено динамічним характером розвитку загроз національній безпеці та оперативним реагуванням щодо захисту національних інтересів України. При цьому державна воля через політичні рішення формує адекватну державну політику як на підставі чинних нормативно-правових актів шляхом внесення змін та доповнень, так і шляхом розроблення нових стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони. Нині розпочато процес формування державної політики України з урахуванням сучасних загроз у сфері національної безпеки і оборони.

#### Список використаних джерел:

1. Про Стратегію національної безпеки України : Рішення Ради нац. безпеки і оборони України від 14.09.2020 р. : станом на 16 верес. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/p0005525-20#Text> (дата звернення: 16.09.2022).
2. Чернякович Є. Поняття й завдання нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 1. С. 158–162.
3. Словник української мови : Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/tvorchistj> (дата звернення: 16.09.2022).
4. Железняк Н. В. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики: теоретичні та практичні проблеми. *Наукові записки*. 2004. Т. 26. С. 29–34.
5. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Запорізький юрид. ін-т. Запоріжжя, 2005. 185 с.
6. Беспалова О. І. Роль відомчої нормотворчості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави. *Національний вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6-1. С. 133–137.
7. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Правова єдність, 2009. 520 с.
8. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 27.07.2012 р. № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0649320-12#Text> (дата звернення: 16.09.2022).
9. Про правотворчу діяльність : законопроект вноситься народними депутатами: Стефанчук Р. О., Разумковим Д. О., Кондратюк О. К. та ін. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/weproc34?id=&pf3511=72355&pf35401=550179> (дата звернення: 16.09.2022).

10. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII : станом на 15 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 16.09.2022).

11. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII : станом на 15 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 16.09.2022).

12. Ленгер Я. І. Реформування правової системи України як засіб підвищення її ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2007. 20 с.

13. Петрова І. Нормотворчий процес і стадії нормотворчості в діяльності Державної фіскальної служби України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки.* 2017. № 865. С. 308–315.

14. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2006. 221 с.

15. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2001. 420 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.3.22>

МАСЛОВ О.І.

#### ДО ПИТАННЯ ПРО ОКРЕМІ ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

#### TO THE QUESTION OF INDIVIDUAL GENERAL LEGAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що загальноправові принципи адміністративної діяльності Національної поліції України включають такі принципи як: пріоритету прав і свобод людини, поваги до їх честі та гідності, верховенства права, законності, рівності громадян перед законом, обмеження зворотної дії законів, поєднання підконтрольності та підзвітності, поєднання переконання та примусу, гуманізму, справедливості, визначеності. Метою статті є аналіз окремих загальноправових принципів адміністративної діяльності Національної поліції України. Визначено, що в контексті сучасних поступів України на шляху європейської інтеграції процеси гуманізації та справедливості політики і влади мають бути спрямовані на пошук нових ефективних механізмів реального забезпечення прав і свобод людини і громадянина відповідно до сучасних викликів перед людством та тих подій і умов, які наразі визначають новітню історію нашої країни. Ідеї гуманізму та справедливості знову відіграють важливе інтегративне значення для сучасного українського суспільства, адже зміцнюють моральні основи його подальшого прогресивного розвитку на спільних цінностях ЄС. Зроблено висновок, що загальноправові принципи адміністративної діяльності Національної поліції України уособлюють концептуальні вихідні положення, які встановлюють основні правила і сутність її організації та функціонування. Реальне покладення в основу адміністративної діяльності Національної поліції України загальноправових принципів, сприятиме розбудові України як правової держави та побудові в Україні інституту сучасної європейської поліції. До їх числа віднесені такі: принципи пріоритету прав і свобод людини, поваги до їх честі та гідності, верховенства права, законності, рівності громадян перед законом, обмеження зворотної дії законів, поєднання

© МАСЛОВ О.І. – кандидат юридичних наук, заступник начальника (Головне управління Національної поліції в Київській області)