

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ФАКУЛЬТЕТ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ДЛЯ ПІДРОЗДІЛІВ
ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Кафедра теорії та історії держави і права

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни «НОРМОТВОРЧІСТЬ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ»

Для здобувачів вищої освіти 1 курсу
факультету № 1 ННІ ПОЗН,
що навчаються на другому
(магістерському) рівні вищої освіти
спеціальність 262 Правоохоронна
діяльність

Дніпро – 2016

Конспект лекцій підготували: **Куракін О.М.**, доцент кафедри теорії та історії держави і права факультету № 2 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент; **Рибалкін А.О.**, декан факультету № 1 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Серьогін В.О., професор кафедри конституційного, муніципального і міжнародного права Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор

Єрмоленко Д.О., професор кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, професор

Конспект лекцій обговорений та схвалений на засіданні кафедри теорії та історії держави і права факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності

«29»липня 2016 р.,
протокол № 23

Тема 1. Загальна характеристика нормотворчості.

(2 години)

План лекції:

1. Правотворчість, як складова частина правоутворюючого процесу
2. Етимологія терміну «нормотворчість».
3. Особливості нормотворчої діяльності
4. Загальна характеристика делегованої правотворчості

Рекомендована література:

1. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В.Копейчикова .– К.: Юрінком Інтер, 1998.– С. 161.
2. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. Пер. с рум.– М.: Прогресс, 1974.– С. 236.
3. Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. / Укл. В.В.Яременко, О.М.Сліпушко.– К.: Аконіт, 1998.– Т.2.– С.891.
4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Вид. 5-те, зі змінами.– К.: Атіка, 2001.– С. 103.
5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. профессора В.Г.Стрекозова.– М.: Изд-во “Интерстиль”, 1998.– С. 240.

Мета лекції. В результаті аналізу різноманітних підходів до визначення поняття «правоутворення», «правотворчість» і «нормотворчість» вивчити співвідношення цих правових інститутів. Проаналізувати підходи до розуміння категорій правотворчість та нормотворчість.

Вступ

Тривалий час в юридичній науці домінував позитивіський підхід до визначення правотворення, правотворчості, законотворчості, згідно з яким нормативно-правовий акт — закон, вважався основним джерелом права. Відповідно діяльність уповноважених суб'єктів з прийняття нормативно-правових актів — законотворчість, ототожнювалась із правотворчістю — процесом прийняття правових актів, та правотворенням — створенням права у цілому, поняття права було тотожне поняттю закон. Розбудова громадянського суспільства і правової держави, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю, утвердження принципу верховенства права, різноманітності джерел права призвело до розмежування зазначених понять. У сучасній теорії права сформувався принципово новий підхід до праворозуміння, а відповідно і до визначення названих категорій. Закон — це одна із інституційних форм існування права, яка може існувати у вигляді

рівного і справедливого масштабу свободи, що знаходить своє відображення у правових принципах, правовій свідомості, правовій доктрині, правових відносинах тощо — неінституційних формах.

I. Правотворчість, як складова частина правоутворюючого процесу.

Право є складним соціальним феноменом, що виникає у відповідь на потребу суспільства у регулятивному началі, у впорядкуванні суспільного життя. І одним з його об'єктивованих проявів є правові норми. За допомогою них держава здійснює владний вплив на суспільні відносини, використовуючи своє право на їх прийняття. Така діяльність по створенню, зміні або скасуванню правових норм дістала в теорії права назви «правотворчість».

Процес виникнення таких соціально-правових регуляторів суспільних відносин, як норми права є складовою частиною більш широкого та складного процесу – процесу правоутворення.

Довгий час у вітчизняній юридичній літературі розроблялись, в основному, організаційно-правові та методико-прикладні питання правотворчості, соціальним же процесам та явищам, що передують правотворчій діяльності та багато у чому детермінують її, належної уваги не приділялось. Створення правових норм не є діяльністю, що здійснюється виключно за розсудом суб'єкта правотворчості – окрім досить жорсткої нормативної регламентації правотворчої процедури, вона зумовлена динамікою суспільного життя, рівнем та станом суспільної свідомості тощо. Саме у цьому, більш широкому соціальному плані, як зазначає В.В.Степанян, норми права виступають результатом єдиного процесу правоутворення, що охоплює розвиток реальних суспільних відносин, зміни у рівні та стані суспільної свідомості та офіційно оформлену спрямовану державну (правотворчу) діяльність.

Висновки до першого питання. Отже, говорячи про впровадження в життя регуляторів суспільної поведінки, неможливо визначати діяльність по створенню лише правових норм, як «правотворчість», адже у цьому випадку «творення права» передбачає створення усіх, перелічених вище елементів правової дійсності.

Термін «правотворчість» можна застосовувати в якості родового поняття, охоплюючи ним такі два різновиди створення норм права, як законотворчість – створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили – законах; та нормотворчість – діяльність по прийняттю правових норм на основі та до виконання законів.

II. Етимологія терміну «нормотворчість».

Перш ніж говорити про підходи до визначення категорії «нормотворчість», що існують в юридичній науці, доцільно розглянути етимологію цього терміну.

«Нормотворчість» є складним словом, яке складається з двох частин: «норма» і «творчість». «Норма» трактується як звичайний, узаконений,

загальноприйнятий обов'язковий порядок, стан і т. ін.; зразок, правило поведінки людей у суспільстві. Однак, маючи на увазі, що у даному випадку мова йде не просто про норму, а про норму права, як загальнообов'язкове правило поведінки людей, встановлене, санкціоноване і забезпечуване державою та визнане на рівні суспільної свідомості, ми можемо дійти висновку, що перша складова частина терміну «нормотворчість» окреслює кінцеву мету нормотворчої діяльності – створення правових норм, регуляторів суспільної поведінки. Слово «творчість» тлумачиться як діяльність людини, спрямована на створення духовних і матеріальних цінностей. В.І.Даль у своєму тлумачному словнику трактує «творчість» як «творення, створення, діяльна властивість», зауважуючи при цьому, що «творчий дар небагатьом дан». Отже, виходячи із філологічного тлумачення зазначеного терміну, можна говорити про нормотворчість як про діяльність по створенню правових норм.

Висновки до другого питання. Таким чином, говорячи про діяльність по впровадженню у правову систему регуляторів суспільної поведінки – норм права, можна запропонувати наступне визначення: нормотворчість – це нормативно впорядкована, офіційна діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили.

III. Особливості нормотворчої діяльності.

Особливі соціальне підґрунтя та роль в суспільстві правових норм, що створюються в процесі нормотворчості зумовлюють наявність характерних особливостей нормотворчої діяльності, серед яких, зокрема, можна виділити:

а) є формою владної діяльності держави. Саме державними органами та її посадовими особами створюються переважна більшість нормативних приписів, до того ж, нормотворчий процес за участю інших суб'єктів (уповноважених громадських організацій, трудових колективів, всього народу) також регламентується державними органами; б) складається із послідовно здійснюваних організаційних дій (стадій нормотворчості); в) дістає виразу в створенні правових норм, які впроваджують нові, змінюють чи скасовують існуючі моделі суспільної поведінки, знаходять своє закріплення у нормативно-правових актах; г) є суворо нормативно врегульованою діяльністю. Відхід від правил створення регуляторів суспільного життя – норм права – небезпечний з точки зору можливого свавілля суб'єктів нормотворчості, з одного боку, і дає можливість визнати їх незаконними, а звідси і недійсними, з іншого; д) її призначення – конкретизація та деталізація правових норм, які містяться у законах, розробка механізму їх дієвої реалізації.

Висновки до третього питання. Нормотворчі функції характерні і для судових органів, особливо наглядно це можна дослідити у країнах англосаксонської правової системи, де широкого розповсюдження у якості джерел права дістали судові прецеденти. У випадках незрозумілості або протиріччя правових норм суд змушений конкретизувати чи уточнювати їхній зміст, або створювати нові норми при наявності прогалин у праві. У нашій країні

нормативного характеру набувають постанови Пленуму Верховного Суду України, як результат узагальнення судової практики.

IV. Загальна характеристика делегованої правотворчості.

Делегована правотворчість – атрибут правової держави. Нормотворчість центральних органів виконавчої влади, якщо в тому є необхідність, не може в правовій державі здійснюватися інакше як у формі делегування представницькими суб'єктами виконавчим органам повноважень зі створення нормативних приписів.

Влада – феномен суспільний, держава похідна від суспільства. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України). Державний апарат покликаний обслуговувати інтереси громадян, їх організацій і суспільство в цілому. Народ здійснює свою владу за допомогою законотворчості в особі своїх представницьких органів, або безпосередньо. Тому представницькі органи від імені народу займаються правотворчістю, інші державні органи, у тому числі центральні органи виконавчої влади, займаються правотворчістю на основі делегування їм правотворчих повноважень від представницьких органів.

Висновки до четвертого питання. Практика нормотворчої діяльності виробила два основних способи створення правових норм, застосування яких залежить від того, наскільки склались у суспільстві на попередніх етапах формування права певні регулятори поведінки у яких відчувається загальна потреба, та наскільки вони відповідають безпосередньо-соціальної сутності права:

1) санкціонування державною владою норм, що існують у вигляді фактичних звичаїв, або у вигляді норм поведінки, які вироблені недержавними утвореннями (громадськими організаціями, церквою тощо) чи складаються безпосередньо у процесі ділової активності людей (договірні принципи, загальноновизнані ділові звичаї, диспозитивні прецеденти та ін.);

2) пряма правовстановлююча діяльність компетентних суб'єктів (державних органів, всього народу в процесі референдуму та ін.), яка полягає у розробці бажаних моделей поведінки, проявляється у правотворчих рішеннях та закріплюється у формі нормативно-правових актів – у випадку, коли певні відносини не дістали фактичного врегулювання в процесі суспільного розвитку.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Нормотворчість являє собою складне і багатогранне соціальне явище, тому було б невірно обмежувати його розгляд лише фактичним змістом – організаційними заходами, які охоплюються поняттям «нормотворча діяльність». Нормотворча діяльність дістає свого зовнішнього прояву у нормотворчих актах, тобто в юридичних діях, які спричиняють правові наслідки, у даному випадку – визнання певних правил поведінки в якості правових норм. Документально оформлений акт нормотворчості виступає, з одного боку, джерелом запровадження у діючу правову систему правових норм,

і формою їх юридичного буття, з іншого. Отже, вказуючи на принципову єдність актів нормотворчості та форм прояву права, на їх поєднання в юридичних джерелах (нормативно-правових актах, судових прецедентних актах), слід проводити і розмежування між ними. Функція акту нормотворчості – разовий вплив на правову систему з метою введення у дію нових норм, зміни чи скасування застарілих. Функція форм прояву права тривала і постійна, полягає у тому, щоб бути місцем закріплення правових норм, формою їх існування. Таким чином, відмінності між поняттями «нормотворчий акт», «правова норма» та «нормативно-правовий акт», очевидні: перше являє собою діяння, що вносить зміни у діючу систему права, правова норма – це результат нормотворчого акту, нормативно-правовий акт – форма зовнішнього прояву права, закріплення та буття його норм.

Методичні поради щодо підготовки доданої теми:

З метою кращого засвоєння матеріалу теми, дайте відповіді на контрольні питання:

- дайте характеристику «Нормотворчості в Національній поліції» як науки та навчальної дисципліни;
- охарактеризуйте співвідношення правотворення, правотворчості та нормотворчості;
- окресліть основні ідеї вітчизняних та іноземних науковців з приводу предмета вивчення;
- стисло окресліть зміст дискусій щодо розуміння нормотворчого процесу;
- розкрийте мету, завдання, роль і функції нормотворчості.

ТЕМА № 2 Принципи нормотворчої діяльності підрозділів НП.

(2 години)

План лекції:

Вступ

1. Загальні принципи правотворчої діяльності державних органів
2. Характерні риси та особливості принципів правотворчості в нормотворчій діяльності підрозділів НП
3. Загальна характеристика юридичної техніки

Висновок

Рекомендована література:

1. Монтескьє Ш.Л. О духе законов.– М.,2001.– С.17.
2. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие / Под ред. В.В.Лазарева, В.С.Афанасьева, Н.Л.Гранат.– М.,1993.– С. 5.
3. Общая теория права и государства / Под ред. В.В.Лазарева.– М.,1994.– С.123-124.

4. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С.Пиголкина.– М.,1995.– С.201-204.
5. Опришко В.Ф. Основні положення проекту концепції розвитку законодавства України до 2005 року / Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції.– К.,1996.– С. 6.
6. Пасенюк О. Реформування адміністративного права – важливий напрям правової політики // Право України.– 1998.– №7.– С. 5.
7. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: Автореф. ... дис. докт. юрид. наук.– М.,1972.– С. 5.
8. Погорілко В. Проблеми розвитку законодавства України // Право України.– 1993.– №7.– С. 5-6.
9. Рабінович П.М. Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад // Вісник АПрН України.– 1998.– №1.– С. 20-21;

Мета лекції. Визначити загальні засади нормотворчої діяльності в органах внутрішніх справ. Охарактеризувати основні риси та особливості принципів нормотворчої діяльності підрозділів НП, її основні ідеї. Проаналізувати взаємозв'язок принципів нормотворчості із встановленням належного правового порядку та визначити наслідки порушення принципів нормотворчості.

ВСТУП

Принципи правотворчості — це основоположні ідеї, керівні основи діяльності, пов'язаної з прийняттям, скасуванням або із заміною юридичних норм.

За допомогою науки можливо обрати найбільш ефективні правові форми для врегулювання певних суспільних відносин, здійснити порівняльний аналіз законопроектів, які подаються уповноваженими суб'єктами. Залучення науковців до правотворчої діяльності забезпечує об'єктивну оцінку положень проектів нормативно-правових актів. Сприятливим впливом науки на процес правотворчості є розроблення альтернативних законопроектів. Прикладом може бути розробка провідними науковцями Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України альтернативного проекту Земельного кодексу України, проекту закону України «Про антарктичну діяльність»; робота у комісіях Парламенту України з підготовки Конституції України, Цивільного кодексу України та інших нормативно-правових актів.

I. Загальні принципи правотворчої діяльності державних органів.

Поняття та способи нормотворчості, хоча і розкривають основні напрямки даної діяльності підрозділів НП, але не визначають її глибинної сутності, у зв'язку з цим має сенс приділити увагу основним принципам досліджуваної нормотворчості. На думку А.Ф. Шебанова не всі принципи правотворчості є основними. До основних він відносив ті начала, ідеї, які, по-перше, відображають основні, об'єктивно необхідні сторони та прояви правотворчості, по-друге, характеризують стійкі, закономірно існуючі

відносини та зв'язки в процесі правотворчості, і, по-третє, втілюють у своєму змісті конкретні риси та особливості всієї правотворчості.

Зараз під принципами нормотворчості розуміють основні начала, ідеї, на які спирається суб'єкт у своїй діяльності, результатом якої є створення правових норм, що, як правило, дістають виразу в нормативно-правових актах.

Принцип (з лат. *principium*), як філософська категорія, означає «першооснова, керівна ідея, основне правило поведінки». Отже, під принципами нормотворчості слід розуміти ті загальні положення та ідеї, що покладені в основу нормотворчої діяльності, визначають її сутність, і якими мають керуватись суб'єкти нормотворчості в процесі роботи над створенням правових норм.

Висновок до першого питання. Слід відзначити, що саме визнання цих принципів вихідними основами нормотворчої роботи, та їх неухильне дотримання, дасть змогу якісно підвищити ефективність нормотворчої діяльності та вдосконалити систему нормативно-правових актів держави.

II. Характерні риси та особливості принципів правотворчості в нормотворчій діяльності підрозділів НП.

Поряд з тим, основні принципи правотворчості в нормотворчій діяльності підрозділів НП мають свої характерні риси та особливості. Існують і спеціальні основні ідеї, начала, притаманні лише для відомчої нормотворчості МВС. У зв'язку з цим бачиться за можливе виділити та розкрити такі основні принципи нормотворчої діяльності підрозділів НП, як законність, науковість, технічна досконалість, демократизм, гуманізм, професіоналізм, гласність. Одним із основних принципів нормотворчого процесу в органах внутрішніх справ є законність.

Висновок до другого питання. В аспекті забезпечення принципу законності нормотворчого процесу має значення визначення, згідно якого законність – це сукупність багатограних, але однопланових вимог, що пов'язані зі ставленням до закону та проведення їх у життя: вимоги точно дотримуватись законів усіма, до кого вони адресовані; вимога дотримуватись ієрархії законів та інших нормативних актів.

III. Загальна характеристика юридичної техніки.

Нормотворчість, як було вже вказано вище, це діяльність, спрямована на створення в першу чергу правових норм, які регулюють різноманітні суспільні відносини, тому важливий не лише сам зміст норм права, але й вираз їх у тій чи іншій формі, а також засоби створення юридичних норм, основні та додаткові методи правового регулювання. Тому суб'єкт створення правових норм в своїй роботі має застосовувати весь відомий науковий потенціал, а також використовувати наукові прийоми нормотворчої техніки.

Висновок до третього питання. Розглянувши основні засоби юридичної техніки можна зробити висновок, що особливу увагу принципу технічної досконалості необхідно приділяти для того, щоб уникнути таких характерних недоліків, притаманних нормативним актам, як неповнота, неточність, неясність, наявність протиріч.

ВИСНОВОК З ТЕМИ.

Всі перераховані вище принципи нормотворчості щільно взаємопов'язані, оскільки працювати вони можуть лише у взаємодії. Їх можна назвати і загальними, бо ці принципи прийнятні для усіх, без виключення способів нормотворчості, у тому числі і для розробки і прийняття нормативних актів в системі МВС України. Однак, в нормотворчій діяльності підрозділів НП вони набувають певної специфіки, яка йде від її особливостей, і відповідно доповнюються специфічними принципами, які характерні для відомчого нормотворчого процесу системи підрозділів НП. Це принцип єдиноначальності та субординації.

Методичні поради щодо підготовки до даної теми:

З метою кращого засвоєння матеріалу теми, дайте відповіді на контрольні питання:

- визначте загальні засади нормотворчої діяльності в Національній поліції;
- охарактеризуйте основні риси та особливості принципів нормотворчої діяльності Національної поліції, її основні ідеї;
- проаналізуйте взаємозв'язок принципів нормотворчості із встановленням належного правового порядку та визначити наслідки порушення принципів нормотворчості.

ТЕМА № 3 Нормотворчий процес та його стадії: загальна характеристика.

(2 години)

План лекції.

1. Загальнотеоретична характеристика юридичного процесу
2. Юридична природа та стадії нормотворчості як різновиду юридичного процесу
3. Нормативні приписи, як результат діяльності суб'єктів державного управління

Рекомендована література:

1. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В.Копейчикова.– К.: Юрінком Інтер, 1998.– С. 225.
2. Назаренко Є. Питання розвитку та систематизації законодавства у світлі нової Конституції України // Українське право.– 1996.– №3.– С.45;
3. Пасенюк О. Реформування адміністративного права – важливий напрям правової політики // Право України.– 1998.– №7.– С. 5;
4. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради.– 1994.– №35.– ст.338.– Розд.6.
5. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова и

А.В.Малько.– М.: Юристъ, 1997.– С. 399.

6. Теория юридического процесса / Под общ. ред. проф. В.М.Горшенева.– Х.: Вища шк. Изд-во при ХГУ, 1985.– С. 8.

Мета лекції. З'ясувати юридичну природу процесу нормотворчості, визначити та охарактеризувати процедурні етапи та ознаками, притаманними цього виду юридичної діяльності.

ВСТУП.

Визначити стадії нормотворчого процесу, що виділяють за різницею в змісті та колі суб'єктів, що вправі брати участь на певних стадіях створення нормативно-правового акта: перша – підготовка проекту нормативно-правового акта, друга – надання йому юридичних властивостей та впровадження у систему права.

Правотворчий процес — це процесуальна діяльність суб'єктів правотворчості щодо порядку формування і закріплення їх волі шляхом встановлення, зміни чи скасування правових норм, яка відбувається відповідно до встановленої процедури.

I. Загальнотеоретична характеристика юридичного процесу.

Для ефективного й оптимального досягнення кінцевого результату, кожний вид юридичної діяльності (у тому числі і нормотворчість) має здійснюватись у певному порядку, з дотриманням чітко визначених правил та вимог. Цей порядок є нормативно впорядкованим та дістав назви «юридичний процес». Юридичний процес визначається як «нормативно встановлені форми впорядкування юридичної діяльності». Нормотворчий процес є різновидом юридичного процесу, отже вивчення останнього дасть змогу більш глибоко та комплексно дослідити порядок створення нормативних приписів.

Вагомий внесок в розробку та розвиток концепції юридичного процесу у вітчизняній юридичній науці внесли В.М.Горшеньов, І.Б.Шахов, І.М.Погрібний, О.В.Фандалюк та ін. Під юридичним процесом розуміється комплексна система органічно пов'язаних правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різних юридичних справ інших суб'єктів права .

Особливості юридичного процесу знаходять свій прояв у тих властивостях, за якими він відмежовується від інших видів юридичної практики. Його визначальною якістю є те, що дана форма діяльності завжди пов'язана з розглядом юридичної справи, тобто тих фактів та обставин, що складаються на основі правових норм та спричиняють юридичні наслідки.

Висновок з першого питання. Особливе місце серед різновидів юридичного процесу займає правотворчий процес, під яким слід розуміти, як пише А.В.Васильєв, певним чином організовану діяльність компетентних органів по створенню норм права. Змістом правотворчого процесу є правотворча діяльність, а формою – її порядок, який встановлений певними

нормативними актами.

II. Юридична природа та стадії нормотворчості як різновиду юридичного процесу.

Завданням правотворчого процесу є створення та підтримання системи права у належному стані, який має відповідати потребам правового регулювання на відповідному етапі суспільного розвитку. Безпосередньою умовою правотворчого процесу є об'єктивна потреба у нормативному впорядкуванні певних суспільних відносин. Результатом правотворчого процесу є нормативні приписи, які дістають закріплення у відповідних нормативно-правових актах.

Визнання нормотворчості складовою частиною правотворчого процесу дає можливість дослідити юридичну природу нормотворчості як різновиду юридичного процесу із притаманними нормотворчому процесу специфічними рисами та особливостями.

Висновок з другого питання. В процесі розгляду проекту нормативно-правового акту у суб'єкта нормотворчості формується нормотворча воля стосовно потреби в затвердженні даного проекту. Нормотворче волевиявлення може полягати у погодженні з проектом у цілому або частково, чи неприйняттям його взагалі.

III. Нормативні приписи, як результат діяльності суб'єктів державного управління.

Особливу увагу хотілось би приділити процесу створення нормативних приписів суб'єктами державного управління, який має певні особливості. Так, на відміну від законодавчого процесу підзаконна нормотворчість державних органів не має типової схеми, це зумовлено існуванням єдиноначальної або колегіальної форм здійснення управлінських функцій. При створенні актів управління в одноособовому порядку деякі стадії нормотворчого процесу не завжди чітко виражені або навіть відсутні.

При виданні нормативно-правового акту в одноособовому порядку відсутня стадія обговорення його проекту, але вона відсутня лише як стадія, яка складає необхідну частину нормотворчого процесу колегіального органу. Назва даної стадії не зовсім відповідає її дійсному змісту як одному з важливих етапів вказаного різновиду нормотворчого процесу. Саме на цій стадії формується волевиявлення незалежно від форми процесу (колегіальної чи одноособове). Не може бути безпосереднього переходу від стадії підготовки проекту до прийняття рішення щодо нього без стадії формування нормотворчої волі органом, який цей акт приймає. Такий перехід і забезпечує стадія, яка є частиною процесу створення нормативно-правового акту в одноособовому порядку. Б.В.Дрейшев пропонує визначити таку стадію як «розгляд проекту нормативного акту». Фактично на цій стадії керівником органу розробляється нормотворча воля щодо підготовки до затвердження проекту, що складає зміст наступної стадії. При розгляді проекту останній може бути ухвалений повністю або частково, чи взагалі відхилений. У процесі розгляду проекту нормативно-правового акта формується волевиявлення особи, яка приймає рішення. Воно

може співпадати з проектом або не відповідати йому. Таким чином, особливість стадії розгляду проекту полягає у тому, що на відміну від стадії обговорення вона не містить тієї сукупності нормотворчих процесуальних відносин, які притаманні останній.

Висновок з третього питання. Вкрай необхідно законодавчо визначити місце підзаконних нормативно-правових актів органів і посадових осіб виконавчої влади; процедуру їх розробки, прийняття та набрання ними чинності; специфічні риси кожного з видів цих актів. Думки про об'єктивну необхідність прийняття Законів України «Про закони та законодавчу діяльність», «Про нормативно-правові акти», «Про нормотворчу діяльність органів виконавчої влади» висловлювались неодноразово, однак на сьогодні, на жаль, це питання залишається відкритим.

ВИСНОВОК З ТЕМИ.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що розглянувши таке правове утворення, як юридичний процес, глибоко дослідивши такий його різновид як правотворчий процес, що є, в свою чергу однією із форм здійснення функцій державою, нам вдалось з'ясувати різні аспекти стадійності нормотворчої діяльності, навести та охарактеризувати стадії процесу прийняття нормативно-правових актів, На основі аналізу численних підходів, визначити місце нормотворчості у правоутворенні. Виходячи із сучасних концепцій праворозуміння аргументувати необхідність визначення нормотворчості як нормативно впорядкованої, офіційної діяльності компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили.

Методичні поради щодо підготовки до даної теми:

З метою кращого засвоєння матеріалу теми, дайте відповіді на контрольні питання:

- розкрийте юридичну природу процесу нормотворчості;
- визначте та охарактеризуйте ознаки нормотворчості;
- визначте та охарактеризуйте стадії нормотворчого процесу;
- місце та зміст процесу підготовки проекту нормативно-правового акта в нормотворчій діяльності Національної поліції;
- місце та зміст надання відомчому акту юридичних властивостей та впровадження у систему права.

ТЕМА № 4 Особливості нормотворчого процесу в НП України.

(2 години)

План лекції.

1. Загальна характеристика відомчої нормотворчої компетенції. Характерні риси та особливості нормотворчого процесу в НП

2. Роль галузевих служб у процесі створення відомчих нормативно-правових актів
3. Характеристика процесу розробки та прийняття відомчого акту

Рекомендована література:

1. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т.– К.: Аконіт, 1998.– Т.3.– С. 469; Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. чл.-кор. АН СССР Н.Ю.Шведовой.– 18-е изд., стереотип.– М.: Рус. яз., 1986.– С. 479.
2. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджене Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. №1138/2000 // Іменем закону.– 2000.– № 51;
3. Положення про управління правового забезпечення Штабу МВС України: Наказ МВС України від 11 січня 1996р. № 14;
4. Положення про юридичні бюро (юридичні групи, юрисконсультів) у системі МВС України: Наказ МВС України від 16 грудня 1994р. № 690.
5. Про затвердження Інструкції про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в заклади охорони здоров'я та проведення огляду з використанням технічних засобів: Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства юстиції України № 114/38/15-36-18 від 24 лютого 1995р.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник.– Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000.– С. 98-99.
7. Ст. 12 Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер: Затверджене постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. №731 // Зібрання законодавства України. Серія 2. Звід Постанов Кабінету Міністрів.– 1998.– № 3.– Ст. 171.
8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін.– Т.3: К-М.– К.: «Укр. енцикл.», 2001.– С. 196.
9. www.minjust.gov.ua.

Мета лекції. Визначити місце підрозділів НП України в структурі апарату держави, їх правовий статус та детерміновані цим компетенцію й повноваження в сфері регламентації суспільних відносин.

ВСТУП.

Проаналізувати діяльність Головного Штабу МВС України зі створення відомчих нормативно-правових актів, галузевих служб у процесі створення відомчих нормативно-правових актів.

Побудова правової державності в Україні, про що проголошено в ст.1 Конституції, вимагає негайних та глибоких перетворень у сфері соціальних, економічних і політичних відносин у суспільстві і, насамперед, вдосконалення роботи правоохоронних органів – як одного з гарантів забезпечення успішної

реалізації цих процесів. Тому сьогодні йде активний процес створення нових, зміни та скасування наявних правових норм, який визначається в теорії права поняттям «нормотворчість». Соціальну значимість такого правового інституту важко переоцінити, оскільки саме в процесі цієї діяльності створюються норми, що регулюють та упорядковують різноманітні сфери суспільних відносин.

I. Загальна характеристика відомчої нормотворчої компетенції. Характерні риси та особливості нормотворчого процесу в НП.

Відомча нормотворча компетенція складається з правових підстав нормотворчої діяльності, тобто з правових приписів, що надають державним органам право на прийняття нормативних актів, регламентують порядок їх створення та опублікування. Виділяють три групи таких підстав, які відрізняються головним чином ступенем деталізації визначення кола питань, з яких можуть видаватись відомчі нормативні акти:

по-перше, правила, що визначають компетенцію міністерства (відомства) і тим самим окреслюють загальні межі його нормотворчої діяльності;

по-друге, правила, які передбачають видання цими органами нормативних актів з певного питання або кола питань;

по-третє, окремі приписи що наділяють міністерства (відомства) правом видання будь-якого одного або декількох конкретних нормативних актів.

Висновок з першого питання. Таким чином, аналіз меж нормотворчої компетенції підрозділів НП та дослідження процедури створення відомчого нормативно-правового акту дозволяє говорити про відомчу нормотворчість, як про специфічний елемент державного механізму правового регулювання.

II. Роль галузевих служб у процесі створення відомчих нормативно-правових актів.

Говорячи про безпосереднього суб'єкта нормотворчості підрозділів НП, слід відмітити роль галузевих служб у процесі створення відомчих нормативно-правових актів. Саме вони найчастіше являються ініціаторами прийняття нормативних приписів та займаються первинною підготовкою проектів нормативних актів з питань, що віднесені до їх відома.

Розроблений галузевою службою проект нормативного акту надходить до Управління правового забезпечення Головного штабу МВС України.

Висновок з другого питання. Серйозною проблемою відомчого нормотворчого процесу, з якою зустрічаються на практиці фахівці відділу підготовки проектів відомчих нормативних актів являється недосконалість та низький рівень підготовки проектів, що надходять з галузевих служб. Зокрема, у 1998 році з розглянутих та опрацьованих 213 проектів документів, 186 були повернуті виконавцям на доопрацювання з вказаних причин.

III. Характеристика процесу розробки та прийняття відомчого акту.

Аналіз нормотворчої діяльності підрозділів НП дозволяє виділити наступні основні етапи підготовки проектів нормативних актів системи МВС України:

1. Збір, вивчення, аналіз матеріалів, що стосуються суспільних відносин,

які мають бути врегульовані, а саме:

- актів законодавства;
- матеріалів наукових досліджень;
- позитивної та негативної практики застосування діючих

нормативних актів;

- інших аналітичних, статистичних, службових матеріалів.

2. Розробка концепції нормативного акту, яка включає до себе:

- визначення мети видання акту;
- обґрунтування основних його положень;
- оцінку можливостей альтернативного врегулювання;
- аналіз недоліків діючого правового регулювання даної проблеми;
- очікуваний результат прийняття акту.

3. Складання плану-проспекту та плану-графіку.

Аналіз нормотворчої діяльності підрозділів НП дозволяє виділити наступні основні етапи підготовки проектів нормативних актів системи МВС України:

1. Збір, вивчення, аналіз матеріалів, що стосуються суспільних відносин, які мають бути врегульовані, а саме:

- актів законодавства;
- матеріалів наукових досліджень;
- позитивної та негативної практики застосування діючих

нормативних актів;

- інших аналітичних, статистичних, службових матеріалів.

2. Розробка концепції нормативного акту, яка включає до себе:

- визначення мети видання акту;
- обґрунтування основних його положень;
- оцінку можливостей альтернативного врегулювання;
- аналіз недоліків діючого правового регулювання даної проблеми;
- очікуваний результат прийняття акту.

3. Складання плану-проспекту та плану-графіку.

4. Розробка першого варіанту проекту.

5. Доопрацювання проекту з урахуванням зауважень та пропозицій, які надійшли.

6. Комплексна оцінка проекту та підготовка остаточного тексту проекту.

7. Візування та погодження проекту нормативного акту.

8. Подання проекту на підпис.

9. Державна реєстрація відомчих нормативних актів.

Висновок з третього питання. Таким чином, аналіз меж нормотворчої компетенції підрозділів НП та дослідження процедури створення відомчого нормативно-правового акту дозволяє говорити про відомчу нормотворчість, як про специфічний елемент державного механізму правового регулювання.

ВИСНОВОК З ТЕМИ.

Держава, здійснюючи притаманну їй функцію владного управління,

створює та застосовує для її реалізації систему інститутів державної влади – державний механізм. Первинним та безпосереднім носієм державної влади визнається особа (людина), які, об'єднані та певним чином структуровані, створюють інститути (органи), що мають предметом своєї діяльності визначену сферу суспільних відносин та володіють владними засобами щодо їх впорядкування. Така система органів, за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються завдання та функції, покладені на державу, визначається поняттям державного апарату, який разом з іншими державними інститутами (організаціями, підприємствами, матеріальними ресурсами та ін.) і створює державний механізм.

Методичні поради щодо підготовки до даної теми:

З метою кращого засвоєння матеріалу теми, дайте відповіді на контрольні питання:

- місце Національної поліції України в структурі апарату держави;
- правовий статус та детермінована ним компетенція й повноваження в сфері регламентації суспільних відносин;
- характеристика діяльності Головного Штабу МВС України зі створення відомчих нормативно-правових актів;
- роль галузевих служб Національної поліції у процесі створення відомчих нормативно-правових актів.

ТЕМА № 5 Правова природа нормативно-правових актів ОВС, їх класифікація.

(2 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ.

1. Об'єктивне призначення відомчої нормотворчості
2. Загальні риси та ознаки відомчих актів
3. Функції актів нормотворчості
4. Нормативне призначення відомчих актів ОВС
5. Класифікація актів ОВС

Рекомендована література:

1. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 липня 1997 року.— № 0503/97.
2. Погребной И.М. Теория права: Учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп.— Харьков: Государственное специализированное издание "Основа", 2003.— С. 47-54, 59-62.
3. Железняк Н. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики // Право України.— 2004.— № 7.— С. 94-99.
4. Рибалкін А.О. Принципи нормотворчої діяльності // Вісник Запорізького юридичного інституту.— 1999.— № 3.— С. 276-281.

5. Рибалкін А.О. Проблеми систематизації нормативних актів підрозділів НП // Вісник Національного Університету внутрішніх справ.— 2001.— Вип. 14.— С. 128-133.

6. Селіванов А. Проблемні аспекти законотворчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України // Право України.— 2004.— № 9.— С. 34-36.

7. Швець М. Нова технологія законотворення // Право України.— 2003.— № 3.— С. 3-9.

Мета лекції. З'ясувати мету видання нормативних актів в органах внутрішніх справ. Класифікувати нормативно-правові акти підрозділів НП, охарактеризувати їх види. Визначити функціонально-регулятивну роль правових основ створення відомчих нормативно-правових актів. Скласти умовний перелік видів актів, які видаються міністерствами та відомствами. Розглянути проект Закону України «Про нормативно-правові акти».

ВСТУП.

До сфери правового регулювання входять лише найважливіші для суспільства відносини. Вони повинні відповідати вимогам справедливості, панівної моралі і потребам суспільного розвитку. Саме такі відносини держава вважає за доцільне визнати і забезпечити правовим захистом. Це відбувається поступово в міру формування держави, зародження її органів і насамперед судів.

Процес правозакріплення закінчується розробкою і прийняттям нормативно-правових актів.

Завершення цього процесу не виключає подальшого поглиблення змісту права. З метою охоплення усіх особливостей різних сфер суспільного життя відбувається деталізація його основ, яке здійснюється шляхом створення більш конкретних за змістом правил поведінки. Не змінюючи основ права, вони складаються за участю держави, а в багатьох випадках безпосередньо формулюються законодавцем. Таким чином, поглиблення сфери правового регулювання тих суспільних відносин, які потребують деталізації й конкретизації, відбувається шляхом правотворчості.

I. Об'єктивне призначення відомчої нормотворчості.

Об'єктивне призначення відомчої нормотворчості як системи юридичних відносин, що включені до механізму реалізації законів в якості елемента з особливим статусом прояву, є вихідним в теоретичному дослідженні поняття та ознак відомчих нормативних актів, які більш точно, на наш погляд, визначати як внутрішньовідомчі акти нормативного характеру.

Як справедливо підкреслюється в юридичній літературі, дані акти мають регулювати лише внутрішньовідомчі відносини організаційного управління. На наш погляд, саме необхідність організаційного управлінського впливу об'єктивно надає даним актам якість нормативності, за певними ознаками не

тотожних нормативності законів.

Висновок з першого питання. Таким чином, формально виражений статус внутрішньовідомчої нормотворчості як статус юридичних відносин по організації створення внутрішньовідомчих актів нормативного характеру, має і змістовний вираз – внутрішньовідомча нормотворчість має статус юридичних відносин по організації та підтримці трансформації відповідного акту законодавчого волевиявлення на рівень внутрішньовідомчого управління.

II. Загальні риси та ознаки відомчих актів.

Відомства (міністерства) як державні органи, що входять до системи підпорядкованих уряду суб'єктів адміністрації (підзаконного державного управління) не здійснюють пряме та самостійне регулювання суспільних відносин, що входять до об'єкту їх управлінського впливу. При такому впливі на дані відносини вони мають здійснювати організацію та підтримку належного застосування законів, безпосереднє застосування яких з об'єктивного характеру соціальної життєдіяльності неможливо, а тому потребує допоміжних підзаконних управлінських актів, що організують побудову відомств та їх внутрішньоапаратне функціонування з метою належного застосування законів у “зовнішній” відомчій діяльності. Отже, внутрішньовідомча норма не здійснює пряме регулювання “зовнішніх” суспільних відносин. Вона здійснює нормативне регулювання всередині апарату відомств, що призводить до відповідної діяльності відомства у “зовнішніх” відносинах. Саме тому внутрішньовідомча норма повинна виражатись лише і виключно у формі внутрішньовідомчих актів нормативного характеру, дія яких не повинно розповсюджуватись на регулювання відносин даного відомства з громадянами, які не перебувають на службі у даному відомстві (більш того, юридичний статус осіб, які перебувають на службі в даному відомстві, також не може регулюватись на рівні внутрішньовідомчих актів нормативного характеру), підприємствами, установами, організаціями, органами, що не входять у дане відомство, тобто на регулювання так званих “зовнішніх” суспільних відносин.

Висновок з другого питання. Розглянуті ознаки відомчих нормативно-правових актів підрозділів НП доводять, що останні містять в собі так звані локальні норми і являються засобом локального нормативно-правового регулювання. Специфічне місце локального регулювання, яке воно займає в механізмі правового регулювання, зумовлює і наявність у нього специфічних функцій (крім тих, що властиві всім типам правового регулювання), які притаманні йому як особливому виду правового регулювання, визначають його призначення.

III. Функції актів нормотворчості.

З огляду на те, що локальне нормативно-правове регулювання не має того ступеню загальності, який властивий іншим рівням правового регулювання, воно більш конкретне, його параметри більш визначені та враховують специфічні риси відносин, що врегульовуються. Нормотворча конкретизація передбачає встановлення більш докладних, більш детальних правових норм з метою підвищення точності та визначеності правової регламентації суспільних

відносин. Правоконкретизуюча функція локальних норм витікає з необхідності уточнення змісту загального припису, відображення притаманних йому характерних рис та ознак. Ця необхідність, як свідчить практика, носить об'єктивний характер. Аналіз змісту законів, що регламентують діяльність підрозділів НП, показує, що докладно регламентуючи її у зовнішній сфері, вони регулюють лише ключові сторони внутрішньоорганізаційних відносин, інші ж підлягають як відомчому, так і локальному регулюванню.

Висновок з третього питання. Таким чином, локальне нормативно-правове регулювання діяльності підрозділів НП, окрім загальних функцій, здійснює функції: конкретизації, заповнення прогалін, моделювання (прогностичну), правозабезпечувальну, виразу та захисту інтересів локальної системи.

Як видно із аналізу змісту функцій локального нормативно-правового регулювання його визначальним етапом є нормотворчість, тобто діяльність по створенню локальних правових норм.

IV. Нормативне призначення відомчих актів НП.

Оскільки метою видання нормативно-правових актів МВС в кінцевому рахунку є конкретизація і деталізація загальних норм права, встановлення на основі первинних правил більш конкретних правових приписів, а їхнє призначення зводиться головним чином до організації оптимального функціонування керованих підсистем і упорядкуванню діяльності у відповідних сферах суспільних відносин, наявність регулятивних та інших специфічних особливостей, що виходять за рамки предмету законодавчого регулювання, можна вважати встановленим, що даний вид джерел права відіграє у механізмі правового регулювання службову роль. Цікавим у даному випадку є вплив юридичної природи актів МВС: організація оптимального функціонування керованих підсистем одночасно є ціллю діяльності міністерства в механізмі державного управління. Нормативно-правові акти МВС виступають в якості необхідної сполучної ланки, без якої стає неможливим організувати переведення велінь загальних правових приписів у діяльність конкретних суб'єктів. У свою чергу, для його успішного виконання нормативно-правові акти МВС загалом виконують наступні основні функції, що вирізняють їх від інших категорій актів (особливо від нормативно-правових актів органів, що володіють елементами владної компетенції).

Висновок з четвертого питання. На завершення розгляду даного аспекту проблеми, необхідно ще раз відмітити, що було б помилково думати, що дані функції не властиві ніяким іншим видам, крім нормативно-правових актів МВС. Проте в такому сполученні вони більше ніде не зустрічаються. Стосовно до галузевих, функціональних структурних підрозділів МВС та структурних підрозділів загального керівництва то не можна говорити, наприклад, про виконання функції синтезу, тому що останні займаються регламентацією вузькоспеціалізованої діяльності; на цьому рівні функцію реалізації законодавчих установлень необхідно розглядати у поєднанні з регулюванням внутрішньоорганізаційних відносин. Тобто характеристики

регулятивних особливостей нормативно-правових актів МВС може служити виключно весь “набір” функцій, що виконують відповідні нормативно-правові акти.

V. Класифікація актів НП.

В процесі нормотворчої діяльності створюються та приймаються багата кількість нормативних актів різних видів, кожен з яких відрізняється певною своєрідністю. Тому необхідність класифікації нормативно-правових актів має не лише велике практичне, але й теоретичне значення, бо дозволяє виділити генетичні та функціональні взаємозв'язки об'єкту дослідження, зрозуміти правову природу того чи іншого виду акта, його своєрідні ознаки, призначення, співвідношення виду акта з його змістом, характер правового регулювання.

Висновок з п'ятого питання. Отже, охарактеризовані нами групи нормативно-правових актів можуть розглядатися як основні підвиди відомчих джерел. Безумовно, доцільно підкреслити, що поділ відомчих нормативно-правових актів МВС України може бути здійснено і за багатьма іншими критеріями (за підрозділами, що їх видають; за галузями чинного законодавства; за дією у часі, в просторі та ін.), але приведена класифікація найбільш повно відображає сутнісні ознаки і юридичну природу нормативних актів центральних органів виконавчої влади і тому дозволяє з необхідною повнотою розкрити внутрішню структуру даного виду джерел права.

ВИСНОВОК З ТЕМИ

Отже, компетенція підрозділів НП у сфері нормативного регулювання суспільних відносин визначається межами їх загальної компетенції і може доповнюватись делегованими повноваженнями. Як було зазначено, відомча компетенція щодо створення нормативних актів визначається, місцем суб'єкта в ієрархічній системі державних органів. Чим вищу щабліну займає суб'єкт державного управління, тим ширше його компетенція і тим вищу юридичну силу мають нормативні приписи, що ним створюються. Безпосереднім суб'єктом, що здійснює та забезпечує нормотворчу діяльність в системі підрозділів НП, виступає Управління правового забезпечення Головного штабу МВС України, на яке покладено завдання розробки та юридичного супроводу як проектів відомчих нормативно-правових актів, так і законодавчих актів.

Методичні поради щодо підготовки до даної теми:

З метою кращого засвоєння матеріалу теми, дайте відповіді на контрольні питання:

- розкрийте мету та завдання видання нормативних актів в Національній поліції;
- класифікуйте нормативно-правові акти Національної поліції, охарактеризуйте їх види;
- визначити функціонально-регулятивну роль правових основ створення відомчих нормативно-правових актів.

ТЕМА № 6 Систематизація нормативно-правових актів НП (2 години)

План лекції.

1. Визначення та співвідношення понять «законодавство» і «система законодавства». Поняття та види систематизації
2. Облік нормативних актів та його форми
3. Систематизація нормативно-правових актів НП

Рекомендована література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – С. 141.
2. Ведерніков Ю.А., Грекул В.С. Теорія держави та права: Навч. посібник, – 4-е вид., доп. і перероб. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – С. 224.
3. Головатий С. Правнича термінологія і державотворчий процес. Українське право. К. 1995 р. №1–2
4. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / [Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. та ін.]; За ред. В.В. Копейчикова; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 317.

Мета лекції: дослідження системи законодавства; визначення взаємозв'язків системи права і системи законодавства; дослідження систематизації нормативно-правових актів; розгляд системи законодавства та систематизації нормативного матеріалу на прикладі України; та окреслення форм систематизації нормативного матеріалу в НП України.

ВСТУП

Наявність значної кількості нормативно-правових актів, які складають систему законодавства, розбіжність у часі їхнього прийняття та суб'єктах, що приймають їх, обумовлюють необхідність діяльності з їхнього впорядкування, погодження, усунення протиріч, тобто систематизації.

Систематизація законодавства почала проводитись давно. Як згадувалося раніше історії відомі чотири головних види систематизації: консолідація, інкорпорація, кодифікація, створення Зводу законів.

Систематизація законодавства — це діяльність з впорядкування чинних нормативно-правових актів у єдину узгоджену систему, з метою забезпечення ефективного правового регулювання.

I. Визначення та співвідношення понять «законодавство» і «система законодавства». Поняття та види систематизації.

Деякі фахівці в галузі права зазначають, що термін «законодавство» і «система законодавства» дуже близькі і водночас не тотожні. Терміном «законодавство» підкреслюється зовнішній результат законотворчості,

виражений у його формах, а терміном «система законодавства» розкривається внутрішня структура ієрархічно супідрядних елементів законодавства.

Система законодавства – це сукупність діючих у державі нормативно – правових актів, які відбивають внутрішні характеристики права і яким притаманні єдність та структурна узгодженість. Система законодавства складається в результаті закріплення правових норм у нормативно-правових актах і систематизації цих актів. Іншими словами, система законодавства – це сукупність джерел права, які є формою вираження правових норм. Право не існує поза законодавством. Вони співвідносяться як форма та зміст. Саме в законодавстві правові норми та їх різні структурні утворення отримують свій реальний вираз, зовнішній прояв. В цьому система права та система законодавства в цілому узгоджуються.

Висновок з першого питання. У різні періоди життя і розвитку країни потреби у систематизації законодавства – різні. Коли протягом багатьох років накопичується велика кількість нормативно-правового матеріалу, коли діє значна кількість нормативних актів, прийнятих у різні періоди, до того ж є такі, що дублюють один одного, то тоді систематизація законодавства необхідна. В умовах же революційного перетворення правової системи, систематизація законодавства відступає на другий план.

Зазвичай у поняття систематизація вчені відносять чотири самостійні форми правової діяльності: збирання державними органами, підприємствами, фірмами й іншими установами і організаціями чинних нормативних актів, їх оброблення і розміщення за певною системою, зберігання, а також видання довідок для зацікавлених органів, установ, окремих осіб за їх запитаннями (облік нормативних актів); підготовка і видання різного роду зібрань і збірників нормативних актів (інкорпорація); підготовка і прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізнених актів, виданих з одного питання; підготовка і прийняття нових актів (типу кодексів), в яких зібрані як старі норми, що виправдали себе, так і нові нормативні приписи (кодифікація законодавства).

Вчені-правознавці розрізняють такі форми (способи) систематизації норматив-но-правових актів: кодифікація, інкорпорація, консолідація.

II. Облік нормативних актів та його форми.

Особливу роль систематизація законодавства має в роботі судових і прокурорських органів, адвокатури. Також, облік необхідний для підготовки проектів законодавчих та інших правових актів, для складання різного роду збірників законодавства і зведених кодифікованих актів, для здійснення довідково-інформаційної роботи. Крім того, без належного обліку нормативно-правових актів не можлива ефективна правова просвіта, діяльність наукових та навчальних юридичних установ.

Облік нормативно-правових актів можуть здійснювати державні органи і недержавні організації, підприємства й інші установи як для зовнішнього користування, так і для внутрішнього.

Висновок з другого питання. Облік визначають, як технічну передумову цих трьох способів. Облік – є діяльністю щодо накопичення нормативно-

правових актів, підтримання в контрольному стані, а також створення пошукової системи, яка забезпечує ефективний пошук необхідної правової інформації. Іншими словами, це – письмове фіксування виданих нормативно-правових актів (у спеціальних часописах, у комп'ютері, на картках), їхня обробка і розташування за певною системою, збереження, а також видача довідок зацікавленим органам, установам, окремим особам на їхні запити.

III. Систематизація нормативно-правових актів НП

Суттєві перетворення в сфері соціальних, економічних, політичних відносин, які ми спостерігаємо останнім часом, об'єктивно зумовлюють необхідність чіткої правової регламентації суспільних відносин з урахуванням змін, що відбуваються в суспільному та державному житті. Цей фактор став визначальним в активізації правотворчого процесу нашої держави, в результаті якого швидкими темпами створюються нові, змінюються та скасовуються застарілі правові норми.

Зрозуміло, що для полегшення в користуванні та ефективного застосування правових приписів, такий масив нормативно-правових актів має бути певним чином структурованим і впорядкованим. Саме це завдання вирішує такий напрямок правової роботи з нормативними актами, як систематизація.

Висновок з третього питання. Необхідність удосконалення організації управління в органах і підрозділах внутрішніх справ України та приведення відомчих нормативно-правових актів у відповідність до чинного законодавства зумовило посилення уваги, яку МВС України останнім часом приділяє проблемам систематизації та уніфікації відомчої нормативно-правової бази. Результат цієї діяльності яскраво ілюструє одночасне скасування дії 599 нормативно-правових актів МВС України, які були видані в період з лютого 1990 року по травень 2003 року.

Вказані шляхи з вдосконалення стану систематизації відомчих нормативно-правових актів підрозділів НП є на нашу думку перспективними та потребують подальшої теоретичної розробки і практичної реалізації.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ.

В структуру входять такі елементи: горизонтальна; вертикальна; федеративна і комплексна будова системи законодавства.

Існують галузі і інститути системи законодавства. Галузь – це система нормативно-правових актів, об'єднаних за певними сферами правового регулювання суспільних відносин. Інститут – сукупність нормативних приписів галузі законодавства, що виражають зміст взаємозалежних правових норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин.

Система права і система законодавства тісно пов'язані між собою, але не тотожні.

Систематизація законодавства – це постійна форма розвитку і упорядкування діючої правової системи, упорядкування та вдосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, приведення їх до певної

внутрішньої узгодженості шляхом створення єдиних нормативних актів та їх збірників.

Методичні поради щодо підготовки даної теми

Проаналізувати наявний стан системи нормативних актів, що регулюють діяльність системи МВС України. Визначити шляхи вдосконалення стану систематизації відомчих нормативних актів підрозділів НП. Охарактеризувати якість обліку нормативно-правових актів, картотечної форми обліку. Визначити особливості зберігання та ведення обліку нормативних актів з обмеженим ступенем доступу. Підготувати пропозиції щодо впровадження автоматизованих електронних баз даних про нормативно-правові акти МВС України.

ТЕМА № 7 Фактори, що впливають на процес нормотворчості в ОВС.

(2 години)

План лекції.

1. Правовий закон і стандарти правотворчості правової держави
2. Фактори, що зумовлюють прийняття рішень в органах внутрішніх справ та їх вплив на нормотворчу діяльність
3. Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правової бази України

Рекомендована література:

1. Указ Президента України "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності" від 10.06.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 40.
2. Коростей В. Проблеми правотворчості в Україні. // Право України. — 2004. — № 3.
3. Швець М. Нова технологія законотворення // Право України. — 2003. — № 3.
4. Кельман М. С. Загальна теорія права: Підручник. — К : Кондор, 2002. — 353 с.
5. Гринюк Р.Ф. Співвідношення природного і позитивного права та розвиток правової держави у поглядах П. Юркевича / Р.Ф. Гринюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2004. - № 2-3. - С. 17-28.
6. Левченко К. Порушення прав людини не є внутрішньою проблемою підрозділів НП / Катерина Левченко // Міліція України. - 2006. - № 10. - С. 8-9.
7. Хальота А. Методи діяльності підрозділів НП по забезпеченню реалізації прав людини / А. Хальота // Право України. - 2001. - № 5. - С. 43-46.

Мета лекції. Розширити погляди про нормотворчість, визначити її

ключові поняття, співставити вітчизняні умови її здійснення з міжнародними та визначити можливі шляхи удосконалення нормотворчої діяльності ОВС України; вивчити механізм впливу факторів на нормотворчу діяльність: безпосередньо, опосередковано, розглянути «загальні» фактори, пропонується дослідити рівень юридичного визначення поняття «нормативно-правовий акт» і закріплення техніко-технологічних засобів його творення; проаналізувати проект Закону України «Про нормативно-правові акти України» №1343-1 від 21.01.2008 р., ухвалений Верховною Радою України 18.11.2009 р.; виявити наявні у ньому недоліки та запропонувати шляхи його вдосконалення; з'ясувати рівень юридичного визначення «статусу» нормативно-правового акта в Україні; наявність техніко-технологічних засобів для створення нормативно-правових актів; можливість виникнення правових колізій, зумовлених відсутністю юридично закріпленої ієрархії нормативно-правових актів; позитиви та недоліки (і можливі шляхи їх усунення) проекту Закону України «Про нормативно-правові акти».

ВСТУП

У багатоманітній правовій сфері суспільства нормотворчість посідає провідне місце. Це пояснюється тим, що саме вона відіграє важливу роль в процесі надання життя праву, породжує, формує й оформлює його.

Підвищення якості правових рішень системі МВС України, зниження до мінімального рахунку неефективних нормативних актів – постійне завдання компетентних суб'єктів. Власне, цим пояснюється теоретичне і практичне значення вивчення проблем, які пов'язані з процесом створення норм права. Вони необхідні для людей, суспільства, і не можна допускати прийняття поспішних, непродуманих нормативно-правових рішень, адже будь-яка помилка тягне невиправдані матеріальні затрати, порушення інтересів громадян.

I. Правовий закон і стандарти правотворчості правової держави.

Правова держава починається із правового закону. Тому першим і головним напрямом у будівництві держави, що відповідає принципам правового, стає правотворчість, яка забезпечує правовий характер позитивного права.

Прийняття неправових законів в Україні - явище поширене. Це не тільки заважає здійсненню й захисту гарантованих Конституцією України прав і свобод, а і створює реальну загрозу єдності країни, зумовлює неузгодженість дій інститутів влади, негативно позначається на реалізації будь-яких функцій держави. Пріоритетним напрямом будівництва правової держави є не зміцнення судової та правоохоронної систем (хоча їх роль не слід недооцінювати), на які покладено завдання «виправлення позитивного права» і приведення його неправових установлень у відповідність із кваліфікаціями «правового закону», а вдосконалення правотворчості, що виключає, точніше, що значно знижує частку нормативних актів держави неправового характеру.

Висновок з першого питання. Отже, практичне забезпечення правового характеру закону вимагає впровадження зазначених критеріїв як системи організаційних і формалізованих вимог, які в сукупності забезпечували б мінімально необхідні гарантії видання законів правового змісту.

Забезпечення правового характеру законодавства вимагає розроблення суворих стандартів (вимог) до позитивної правотворчості, що є органічною частиною правотворення. Стандарти правотворчості правової держави - це система вимог, зразків організації та діяльності правотворчих органів, дотримання яких створює організаційні передумови правового закону, що виражає ідеал демократичного волевиявлення.

Запорукою правового характеру нормативного акта, на нашу думку, є вироблення й суворе дотримання стандартів позитивної правотворчості, що відповідають не тільки ідеям правової держави, а і його демократичному й соціальному характеру.

II. Фактори, що зумовлюють прийняття рішень в органах внутрішніх справ та їх вплив на нормотворчу діяльність.

Механізм впливу факторів на нормотворчу діяльність вельми складний: деякі з них або впливають на нормотворчість безпосередньо, або ж вплив тих самих факторів опосередковується цілою низкою проміжних ланок. При цьому багато залежить від змісту правових норм. Деякі фактори стикаються з нормотворчою діяльністю досить щільно, визначаючи характер цих норм (рівень свідомості тих, хто створює правові норми, знання ними правил юридичної техніки тощо), але самі вони в кінцевому результаті детермінуються іншими, більш важливими, які, на перший погляд не мають прямого зв'язку з нормами, що створюються, проте, виступають в якості визначальних. Наприклад, економічний фактор: лише в окремих випадках при створенні конкретних норм, він виступає на перший план.

Висновок з другого питання. Правосвідомість правоохоронця відображає правову реальність крізь призму належного, з позицій принципів і норм права, які склалися в суспільстві. Тому його правосвідомість — оцінне явище, причому оцінці підлягає не стільки саме право, скільки правові вчинки з позиції їх відповідності законослухняності та правомірності.

Особливості правосвідомості працівників правоохоронних органів формуються у процесі юридичного навчання і становлять загальну та спеціальну правову підготовку та інші знання і вміння.

Для правосвідомості правоохоронця важливе значення має ставлення до злочинності та засобів боротьби з нею.

III. Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правової бази України.

Науковий інтерес до питання нормативного регулювання правотворчості супроводжується різними позиціями стосовно закону про закони: Закон «Про нормативно-правові акти в Україні» слугуватиме важливою передумовою підвищення якості нормативного впливу на суспільні відносини в Україні; прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», саме як закону про систему

нормативно-правових актів, є недоцільним, а натомість потрібно розробити чи ухвалити закон або кілька законів із окремих питань, що стосуються нормативно-правового акта.

Висновок з третього питання. Сучасний стан реалізації нормотворчих функцій уповноваженими суб'єктами зумовлює необхідність пошуку нових напрямів та способів удосконалення нормативно-правових актів України як основної форми права в нашій державі та можливостей їх нормативного закріплення; важливістю формування єдиної наукової позиції щодо потреби у прийнятті Закону «Про нормативно-правові акти України».

Запропоноване питання тривалий час є предметом дискусій і між науковцями, і між практиками. Закон про закони став об'єктом уваги дослідників, які тією чи іншою мірою торкалися теми правотворчої діяльності.

ВИСНОВОК З ТЕМИ.

Правові норми, які приймають суб'єкти нормотворчої діяльності – результат вольової діяльності людей. Однак, вони не є продуктом довільного волевиявлення цих суб'єктів. Формування нормотворчої волі здійснюється під впливом низки факторів, які існують ще до початку нормотворчого процесу і які визначають напрямок цього процесу, окреслюють його певними межами, обумовлюють зміст та основні елементи майбутніх норм.

Методичні поради щодо підготовки даної теми

Проаналізувати механізм впливу факторів на нормотворчу діяльність: безпосередньо, опосередковано. Розглянути «загальні» та «специфічні» фактори, що впливають на відомчу нормотворчість, класифікувати їх за характером впливу.