

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.2.4>

Лапка О. Я.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави та права
Національна академія внутрішніх справ
lapkaoksana1@gmail.com

Пікуля Т. О.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»
pikulia.tatyana@gmail.com

ПРИНЦИПИ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

Анотація. В даній науковій статті розкрито систему принципів відомчої нормотворчості.

Здійснено аналіз наукових підходів до розуміння сутності правотворчості, яка є формою владно-вольової діяльності держави. Акцентовується увага на тому, що правотворчість є одним із етапів правоутворення. На підставі аналізу наукової літератури обґрунтовано висновок про те, що нормотворчість та правотворчість співвідносяться як частина та ціле. Наголошується, що нормотворчість являє собою особливу владну діяльність держави, яка спрямована на здійснення регулювання правових відносин, забезпечення належних умов реалізації прав і свобод громадян.

Стверджується, що відомча нормотворчість є невід'ємною складовою нормотворчості. На основі аналізу фахових публікацій присвяченим проблемам розуміння відомчої нормотворчості, запропоновано під останньою розуміти діяльність уповноважених посадових осіб органів влади, які у межах своєї компетенції створюють, змінюють, доповнюють, скасовують правові норми відомчих підзаконних актів, спрямованих на регулювання тих суспільних відносин, які входять до сфери їх управління.

Акцентовано увагу на необхідності дотримання принципів права в процесі відомчої нормотворчості. На підставі аналізу нормативних та наукових джерел виділено загальні принципи відомчої нормотворчості – законності, демократизму, гласності, професіоналізму, науковості, відповідальності. Їх аналіз дозволив зробити висновок про те, що застосування загальних принципів у процесі відомчої нормотворчості дозволяє уповноваженим суб'єктам створювати необхідні, ефективно діючі нормативні акти.

Аргументовано необхідність виділення спеціальних принципів відомчої нормотворчості. Поряд із запропонованими науковцями спеціальними принципами відомчої нормотворчості, до останніх пропонується віднести також плановість, прогнозування, практичну спрямованість. При цьому акцентовується увага на тому, що з метою створення належного правового регулювання державної політики необхідне комплексне дотримання як загальних так і спеціальних принципів в процесі здійснення відомчої нормотворчості.

Ключові слова: *правотворчість, правоутворення, нормотворчість, відомча нормотворчість, принципи права, принципи відомчої нормотворчості.*

Lapka O. Y., Pikulia T. A. Principles departmental rulemaking

Abstract. This scientific article reveals the system of principles of departmental rule-making.

An analysis of scientific approaches to understanding the essence of lawmaking, which is a form of power and volitional activity of the state. Attention is focused on the fact that law-making is one of the stages law-formation. Based on the analysis of the scientific literature, the conclusion that rule-making and law-making are correlated as a part and a whole is substantiated. It is noted that rulemaking is a particular imperious state activity aimed at the implementation of the regulation of legal relations, providing proper conditions for realization of rights and freedoms.

It is alleged that departmental rule-making is an integral part of rule-making. Based on the analysis of professional publications on the problems of understanding departmental rule-making, it is proposed to understand the latter as the activities of authorized government officials who, within their competence, create, change, supplement, repeal legal regulations aimed at regulating social relations.

Emphasis is placed on the need to comply with the principles of law in the process of departmental rule-making. On the basis of the analysis of normative and scientific sources the general principles of departmental rule-making –

legality, democracy, publicity, professionalism, scientificity, responsibility are allocated. Their analysis allowed us to conclude that the application of general principles in the process of departmental rule-making allows authorized entities to create the necessary, effective regulations.

The necessity of allocating special principles of departmental rule-making is argued. Along with the special principles of departmental rule-making proposed by scientists, the latter are also proposed to include planning, forecasting, practical orientation. Emphasis is placed on the fact that in order to create proper legal regulation of public policy requires comprehensive compliance with both general and special principles in the implementation of departmental rule-making.

Key words: *lawmaking, law-formation, rule-making, departmental rule-making, principles of law, principles departmental rulemaking.*

Постановка проблеми. Проведення системи реформ в правовій, соціальній, адміністративній сферах, реформування державно-правових інституцій в Україні, що здійснюється в умовах посилення глобалізаційних та інтеграційних факторів, передбачає оновлення та зміни нормативно-правових актів. Це зумовлює необхідність переосмислення сутності, змісту та ролі як правотворчості в цілому, так і відомчої нормотворчості, принципів їх здійснення.

Метою статті є розкриття системи принципів відомчої нормотворчості.

Стан дослідження. Дослідженням змісту визначеного питання були присвячені наукові праці таких вчених: О.М. Бандурки, Ю.О. Вашук, І. Вороніної, О.Р. Дашковської, О.Л. Дзюбенко, М.С. Кельмана, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова, О.Г. Мурашина, С.В. Плавич, П.М. Рабиновича, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомирова, Ю.С. Шемшученко, Ю.А. Шпак та ін.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі питання правотворчості досить широко досліджуються, однак згодженого його розуміння немає. Існують різні підходи до розуміння його сутності та змісту. Так, С.Л. Лисенков визначає правотворчість як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів [1]. Схоже розуміння відображено у працях О.І. Чаплук, де національна правотворчість розглядається як діяльність спеціально уповноважених суб'єктів [2].

М. Кельман, О. Мурашин, Н. Хома правотворчістю називають форму владної діяльності уповноважених суб'єктів (передусім держави), спрямованої на утворення нормативно-правових актів, за допомогою яких в чинній юридичній системі запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [3, с. 346]. О.Ф. Скакун визначає правотворчість як пра-

вову форму діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язану із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм.

Аналіз вищезазначених та інших наукових підходів дає підстави стверджувати, що *правотворчість* є складним процесом у якому приймають участь різні суб'єкти права (державна, державні органи, громадські організації, народ), що полягає у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

У працях українських науковців правотворчість часто розглядається як один із етапів правоутворення (в літературі також зустрічається як «правотворення»). Так, О.Ф. Скакун обґрунтовує свою позицію тим, що правоутворенням є всі форми і засоби виникнення, розвитку та зміни права, у тому числі й правотворчість [4]. В даному випадку автор наголошує на тому, що *правотворчість* – це, насамперед, форма владно-вольової діяльності держави, формального, нормативного закріплення міри свободи і справедливості, яка включає дослідження, узагальнення і систематизацію типових, конкретних правовідносин, що виникають у суспільстві, й спрямована на створення нормативно-правового акта. В свою чергу правоутворення є формою виникнення і буття права у широкому правовому полі. Правоутворення відбувається і поза правотворчістю держави, у межах громадянського суспільства – у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях тощо. Правоутворення живить правотворчість новими правовими ідеями, правилами поведінки, конкретними рішеннями, угодами, що досліджуються, узагальнюються, систематизуються державою, а після того формулюються у нормах

права, зовні виражених у нормативно-правових актах [5, с. 14–15; с. 227].

Аналіз наукової літератури, нормативно-правових актів вказує на те, що досить часто поряд з поняттям «правотворчість» вживається термін «нормотворчість». Етимологія категорії «нормотворчість» вказує, що це складне слово, утворене 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 [6, с. 498]. Однак, якщо йдеться не просто про норму, а про норму правову як загальнообов'язкове правило поведінки людей, встановлене, санкціоноване і забезпечуване державою та визнане на рівні суспільної свідомості, можемо зробити висновок, що перша складова терміна «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 [6, с. 891]. В. Даль у своєму тлумачному словнику трактує «творчість» як «творення, створення, діяльну властивість», зауважуючи, що «творчий дар небагатьом дан» [7, с. 395]. Отже, зважаючи на філологічне тлумачення цього терміна, можна визначити нормотворчість як діяльність щодо створення правових норм [8, с. 148].

Достатньо довгий період ці поняття вживалися як синоніми, адже означали діяльність держави, що спрямована на створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів. Однозначного розуміння даних категорій неможна зустріти й сьогодні. Зокрема, одні науковці ототожнюють ці поняття (напр., Б. Дрейшев, Ю. Козлов, А. Коренєв, В. Сорокін [9, с. 227]); другі – обстоюють тезу про те, що «нормотворчість» є різновидом правотворчості (напр., Є. Гетьман, С. Плавич [10; , с. 227; 11, с. 24-27]); інші – висловлюються за розмежування понять «правотворчість» і «нормотворчість» (напр., В. Юсупов [12, с. 32]). Аналіз наведених та інших підходів дозволяє дійти висновку, що нормотворчість, своєю чергою, буквально означає «творення норми», тобто результатом нормотворчості є правові норми. Проте норми права не можуть набути чинності самостійно, поза межами акта, в якому знахо-

дяться, а тому нормотворчість слід також розглядати як творення актів, які містять правові норми. Так, співвідносячи нормотворчість з правотворчістю у її широкому розумінні, можна зробити висновок, що результатом нормотворчості є лише ті форми права, які містять нормативні приписи, тобто нормативно-правові акти, правові прецеденти, нормативні договори, правові звичаї, релігійно-правові тексти. Проте такі джерела права, як правова доктрина та принципи права, не містять правових норм, а тому не є результатом нормотворчості. Отже, *нормотворчість* співвідноситься з правотворчістю, як частина з цілим [8, с. 148] і являє собою особливу владну діяльність держави в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямовану на нормативне закріплення суспільних потреб та інтересів і забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту.

Невід'ємною складовою нормотворчості є відомча нормотворчість. Під *відомчою нормотворчістю* слід розуміти діяльність уповноважених посадових осіб органів виконавчої влади, які у межах своєї компетенції створюють, змінюють, доповнюють, скасовують правові норми відомчих підзаконних актів, спрямованих на регулювання тих суспільних відносин, які входять до сфери їх управління.

Розкриваючи соціальне значення відомчої нормотворчості, слід зазначити, що її актуальність обумовлена рядом факторів, серед яких: динамічний розвиток суспільних відносин, які потребують правового регулювання; неспроможність законодавчого органу передбачити всі ситуації у різних сферах суспільного життя, що призводить до прогалин у законодавстві та необхідності їх швидкого вирішення, шляхом видання відомчих підзаконних актів. Як зазначає Р.І. Кондратьєв, відомча нормотворчість спрямована на децентралізацію правового регулювання, є об'єктивно-необхідною, оскільки, з одного боку, суспільно-економічні відносини на рівні міністерств мають свої особливості, а з іншого – ці відносини є відображенням тих закономірностей, які обумовлені загальнодержавними інтересами [13, с. 7-13].

Підтримуючи точку зору О.Л. Дзюбенко, яка визначає відомчу нормотворчість як багатогранну категорію [14, с. 16], виокремлюємо

основні ознаки відомчої нормотворчості: 1) регулює суспільні відносини, що виникають під час формування та реалізації державної політики на загальнодержавному рівні; 2) спрямована на реалізацію законів України та підзаконних нормативноправових актів вищих органів державної влади; 3) являє собою процес, що складається із сукупності виконуваних у певній послідовності стадій; 4) результатом нормотворчої діяльності уповноважених на те центральних органів виконавчої влади є відомчі нормативно-правові акти; 5) здійснюється шляхом розробки нових нормативно-правових актів, внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів або шляхом їх скасування; 6) є ефективною за умови дотримання принципів [14, с. 16].

Для якісного здійснення відомчої нормотворчості важливим є дотримання принципів такої діяльності.

У сучасних джерелах принципи визначають як керівні ідеї, що характеризують зміст певного явища. У філософії принцип нерідко ототожнюють з гранично концентрованою формою знання, законами, теоріями, концепціями, аксіомами, твердженнями, зв'язками та явищами, ознаками, сторонами. [15, с. 87-88]. Деякі автори ототожнюють поняття «принципи» та «цінності». Л.Р. Сюккййнен стверджує, що правові принципи і є правовими цінностями [16, с. 107], а С.П. Рабінович ототожнює принципи та ідеї [17, с. 8]. І.А. Мішина вважає, що ідеї, ідеали, цілі, принципи, норми є ієрархією, вибудовуються у впорядковану систему, структурують правосвідомість та цілепокладають діяльність у правовій сфері. Природним чином ціннісний сенс концентрується в ідеях, а в міру сходження на нижчі щаблі (ціннісні засади) послідовно застосовує ресурси людської особистості, ідеї – інтелект; ідеали – інтелект та емоції, почуття, переживання; цілі – інтелект, емоції, волю. Мета – елемент, в якому поєднуються раціональний, емоційний та вольовий аспекти структури правосвідомості [18, с. 84].

Принципи відіграють подвійну роль. З одного боку, вони можуть бути основною ідеєю, тобто елементом духовного змісту. З іншого боку, принципи можуть мати нормативне закріплення і бути нормативним засобом досягнення мети, втіленням ідеалу. Принципи

конкретизують шляхи досягнення мети. Норми покликані бути адекватними поставленим цілям (ідеалам, ідеям) засобами. Цінність – підстава норми і права в цілому. Цінності є установками норм [19, с. 99].

Враховуючи ціннісний аспект, принципами відомчої нормотворчості є ті загальні положення та ідеї, що покладені у основу відомчої нормотворчої діяльності, визначають її сутність та якими мають керуватись уповноважені суб'єкти у процесі роботи над створенням правових норм.

Необхідно погодитись з науковцями (О.М. Бандурка, С.В. Ківалов, В.В. Копейчиков, В.О. Котюк, А.А. Міцкевич, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомиров, Ю.С. Шемшученко та ін.), які вважають, що принципи відомчої нормотворчої діяльності співвідносяться з принципами права, як частина з цілим, що обумовлено двома аспектами. По-перше, відомча нормотворчість базується на загальноправових принципах права, які в контексті відомчої нормотворчості тлумачаться з врахуванням особливостей зазначеного інституту права. По-друге, відомча нормотворчість базується на спеціальних принципах, тобто тих принципах права, які хоч і належать до загальноправових принципів, однак визначають особливості зазначеного інституту права. Використання вказаних принципів є важливою умовою створення якісних відомчих нормативно-правових актів України. Принципи відомчої нормотворчості будуть ефективними лише при їх комплексному застосуванні, що обумовлено їх взаємодоповнюючим характером [20-24].

Вищенаведене знайшло своє підтвердження у нормативно-правових актах, які регламентують діяльність органів влади. Так, основні принципи діяльності органів виконавчої влади закріплені у ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, про принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зазначено, що «діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом

єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом» [25]. Відповідно, їх діяльність в цілому, зокрема і нормотворча, повинні відповідати цим загальним принципам.

Аналіз юридичної літератури показує, що вчені пропонують найрізноманітніші принципи, які можуть бути застосовані у нормотворчій діяльності. Загально визнаних, чітко визначених принципів нормотворчості, зокрема і відомчої нормотворчості, немає. Так, професор А.С. Піголкін виокремлює наступні принципи, на які спирається правотворча діяльність сучасних цивілізованих країн: демократизм, законність, гуманізм, науковий характер, професіоналізм, ретельність підготовки проектів, технічна досконалість актів, що приймаються [2, с. 201]. Безперечно, означені принципи є основами нормотворчої діяльності.

З позиції О.Р. Дашковської принципи виступають необхідною умовою ефективної нормотворчої діяльності, певним орієнтиром для всіх її учасників, на їх основі створюються своєчасно необхідні, якісно діючі і стабільно функціонуючі нормативні акти. Науковцем визначено основні принципи нормотворчості, серед яких виділено принципи об'єктивності, демократизму, законності, професіоналізму, науковості, системності [26, с. 29-32; 27, с. 37].

Цікавою є позиція Ю.О. Ващук, який пропонує до основних принципів нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ відносити: законність, науковість, технічна досконалість, демократизм, гуманізм, професіоналізм, гласність. При цьому, автор наголошує на тому, що одним із основних принципів нормотворчого процесу є законність [27, с. 22]. Погоджуючись, щодо важливості принципу законності, однак, на наш погляд, запропонований перелік принципів відомчої нормотворчості не є повним.

Вищенаведені позиції науковців вказують, що нормотворчості, зокрема і відомчій нормотворчості, притаманні основоположні та загальні принципи. Вони є базовими вихідними засадами (ідеями), що дозволяють в процесі відомчої нормотворчості дотримуватись єдиної правової позиції, визначають зміст та спрямованість правового регулювання суспільних відносин.

Одним із основних принципів відомчої нормотворчості є законність. Саме законність у діяльності органів влади пов'язана із ефективністю нормотворчості. Зокрема, В.П. Плавич та С.В. Плавич у дослідженні «Зasadничі принципи нормотворчої діяльності як основа її ефективності» стверджують, що ефективна, цілеспрямована та ґрунтовна робота по створенню правових норм стверджується саме на засадничих принципах нормотворчості [28, с. 83, 85]. Законність у нормотворчості та законність правового акта також пов'язані з ефективністю результату нормотворчості [29, с. 120-121]. Адже правові акти, які не відповідають вимогам законності, не можуть ефективно врегульовувати правовідносини, для врегулювання яких їх було створено.

Наголошуючи на тому, що *принцип законності* відіграє важливу роль у відомчій правотворчості, необхідно зазначити, що відомчі нормативні акти повинні прийматись не лише у межах компетенції відповідних органів влади, але й мають відповідати вимогам законів та підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, які визначають основні засади реалізації державної політики, міжнародно-правовим стандартам в сфері прав та свобод людини і громадянина.

Не менш важливим принципом відомчої нормотворчості є *принцип демократизму*. Даний принцип повинен проявлятися в тому, що усі проекти відомчих нормативних актів повинні бути оприлюднені і підлягати громадському обговоренню. В їх обговоренні повинні активно приймати участь науковці, спеціалісти-практики, громадські організації, суспільство.

Поряд із принципами законності та демократизму для відомчої правотворчості важливе значення має і *принцип гуманізму*. Даний принцип полягає у тому, що відомчі нормативно-правові акти мають будуватись на принципах свободи та справедливості. В загальній теорії прав людини традиційно розуміється, що норми права повинні не лише декларувати права та свободи людини і громадянина, але й містити умови їх реалізації.

Наступним принципом відомчої нормотворчості є *гласність*. Гласність є однією з ознак правової держави і громадянського суспільства. І якщо наведені цінності стають метою

державного будівництва, то всі нормативні акти, зокрема відомчі нормативні, не повинні для громадян знаходитись десь за «сімома замками» [27, с. 25]. Відповідно, фактично усі відомчі нормативно-правові акти підлягають обов'язковому опублікуванню. Така обов'язковість передбачена Указом Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади». Зокрема, обов'язковому опублікуванню підлягають акти які підлягають державній реєстрації, тобто такі, що мають міжвідомчий характер, або зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян. Безперечно, існують певні межі щодо втілення принципу гласності при розробці та прийнятті нормативних актів з обмеженим ступенем доступу (маються на увазі акти, які містять державну або службову таємницю) [30].

Головним серед загальних принципів нормотворчості В.В. Лазарев вважає *принцип науковості* [31, с. 122]. Подібну точку зору підтримує і більшість вітчизняних науковців. Усі вони наголошують на необхідності при здійсненні правотворчості, зокрема і відомчої нормотворчості враховувати висновки юридичної науки, які знайшли своє підтвердження вітчизняною та світовою правовою практикою. Нажаль досить часто дана керівна ідея тільки проголошується, але належного практичного втілення немає. Не завжди пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів бувають науково обґрунтованими. З огляду на це, на наш погляд, доцільно поряд із загальною експертизою проектів нормативно-правових актів доцільно передбачити, як обов'язковий елемент, їх наукову експертну оцінку. Це дасть змогу не просто удосконалити проєкт нормативно-правового акту, але і відобразити в ньому останні наукові доробки у відповідній сфері, зробити його більш наближеним до сучасних реалій, практики.

Серед загальних принципів відомчої правотворчості необхідно виділити і *принцип професіоналізму*. Важливість даного принципу полягає не просто у необхідності створення нормативно-правових актів уповноваженими суб'єктами, а лише тими, які володіють відповідними знаннями і вміннями, мають досвід такої діяльності, можуть передбачати наслідки

правового регулювання, сприйняття нормативного акту суспільством і як результат його ефективність.

Застосування загальних принципів: законності, демократизму, гласності, професіоналізму, науковості, є необхідною умовою ефективною відомчої нормотворчої діяльності, вони є певним орієнтиром для всіх його учасників, на їх основі створюються своєчасно, необхідні, ефективно діючі і стабільно функціонуючі нормативні акти. Дані принципи безпосередньо взаємодіють з ідеями свободи, рівності, справедливості, тобто сприяють забезпеченню ідеалів права – втіленню принципів верховенства права і правової держави в організації суспільного і державного життя.

Необхідно погодитись з тими науковцями, які стверджують, що поряд із загальними, нормотворчість, зокрема і відомча нормотворчість, повинна здійснюватись із дотриманням і спеціальних принципів. Так, Ю.О. Вашук досліджуючи особливості принципів правотворчості органів МВС України наголошує на тому, що в нормотворчій діяльності загальні принципи правотворчості набувають певної специфіки, зумовленої її особливостями, тобто вони доповнюються специфічними принципами, які характерні для відомчого нормотворчого процесу системи органів внутрішніх справ («принцип єдиноначальності», «принцип субординації») [27, с. 25].

На доцільності виокремлення спеціальних принципів нормотворчості наголошує І. Вороніна. Зокрема, науковець підкреслює, що відомча нормотворчість є правовим інститутом, оскільки регулює суспільні відносини на відомчому рівні. При цьому, автор пропонує поряд загально правовими принципами виділяти спеціальні принципи відомчої нормотворчості, які характеризують її як правовий інститут – принцип оперативності, принцип техніко-юридичної досконалості, єдиноначальності та галузевості [32, с. 40-41].

Погоджуючись в цілому із вищенаведеними позиціями науковців, на наш погляд, до переліку спеціальних принципів відомчої нормотворчості доцільно віднести *плановість*. Це впливає з того, що у результаті відомчої нормотворчості приймаються обґрунтовані управлінські рішення. Завдяки використанню планування можливо чітко сформулювати: цілі, які

мають бути досягнуті у результаті прийняття конкретного відомчого нормативно-правового акта; визначити найбільш ефективні шляхи досягнення поставлених цілей; визначити поточні та перспективні завдання, які мають бути поставлені перед конкретними суб'єктами.

Одночасно із принципом планування під час відомчої нормотворчості у має використуватися принцип *прогнозування*. Зміст даного принципу полягає у вивченні комплексу факторів, що здійснюють вплив на здійснення державної політики, стан реалізації населенням своїх законних інтересів, прав і свобод. Дотримання даного принципу в процесі відомчої нормотворчості дозволить передбачити розвиток суспільних відносин, які підлягають регулюванню, та передбачити наслідки відповідного правового регулювання.

Важливим, з огляду завдань відомств, спеціальним принципом відомчої нормотворчості є *принцип практичної спрямованості*. Даний принцип передбачає поєднання теорії та практики в процесі нормотворчої діяльності уповноважених суб'єктів, зумовлює необхідність постійно відстежувати суспільні процеси, орієнтуватися на практику застосування чинних нормативно-правових актів, визначати прогалини та ефективно їх усувати.

Комплексне дотримання наведених вище принципів відомчої нормотворчості дозволить

створити необхідні умови для реалізації державної політики, спрямувати діяльність відповідних органів виконавчої влади на надання якісних соціально-сервісних послуг населенню, створити належні умови для якісного захисту прав і свобод людини.

Висновки. Необхідними компонентами відомчої нормотворчості є принципи, які розкривають сутність та призначення даного процесу. Вони є важливою умовою створення ефективних відомчих нормативно-правових актів.

В загальному принципи відомчої нормотворчості являють собою сукупність ідей, вимог до процесу створення, зміни та доповнення відомчих актів, норми яких регулюють суспільні відносини, які виникають в процесі діяльності уповноважених суб'єктів щодо реалізації державної політики.

Відомча нормотворчість базується на загальних (законності, демократизму, гласності, професіоналізму, науковості, відповідальності) та спеціальних принципах (єдиначальності, плановість, прогнозування, оперативності, принцип техніко-юридичної досконалості, практичної спрямованості). Їх комплексне використання забезпечить ефективність відомчої нормотворчості, дозволить не тільки створювати якісні норми, але й передбачити результат відомчого правового регулювання, належне їх правозастосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. Київ : Юрисконсульт, 2006.
2. Чаплук О.І. Теоретичні та практичні аспекти співвідношення національної та міжнародної правотворчості : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2013. С. 23.
3. Загальна теорія держави та права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. Львів : Новий Світ 2000, 2003. 584 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. Х.: Консум, 2001. С. 293.
5. Сайфуліна Ю.В. Правоутворення як форма виникнення і буття права. *Митна справа*. 2011. № 2(74) ч. 2. С. 14–18.
6. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ : Аконіт, 1998. Т. 2. 910 с.
7. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Москва : Рус. яз., 1991. Т. 4.
8. Шпак Ю.А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія право*. 2013. № 1. С. 145–152.
9. Лепех Ю. Питання про співвідношення понять «правотворчість» та «нормотворчість». *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 225-231. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_37.
10. Гетьман Є. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання. URL: <http://www.kdpu-nt.gov.ua/work/monografiyanormotvorcha-diyalnist-organiv-vikonavchoyi-vladi-v-ukrayini-pravoviy-zmist-i>.

11. Плавич С.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова. Київ, 2009. 215 с. 2009.
12. Апаров А.М. Адміністративно-нормотворчий процес як вид адміністративного процесу. *Держава та регіони*. Серія право. 2012. № 4(38). С. 32–35.
13. Кондратьєв Р.І. Філософські категорії загального і особливого та їх використання у правотворчості. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: наук. часопис*. Хмельницький, 2003. № 3–4. С. 7–13.
14. Дзюбенко О.Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2010. 16 с.
15. Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург : УИФ Наука, 1993. 431 с
16. Сьюкяйнен Л. Р. Традиции и обновление в праве: проблемы ценностного подхода. *Государство и право*. 1996. № 3. С. 106–110.
17. Рабинович С. П. Естественнo-правовые начала юридического регулирования общественных отношений в Украине: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.12 «Философия права». Львов, 2011. 23 с.
18. Мішина І.Д. Аксиологічні засади правових систем. *Порівняльне правознавство*. Київ, 2012. № 3–4. С. 84–90.
19. Малахов В.П. Философия права. Идеи и предположения. Москва : ЮНИТИ, 2008. 405 с.
20. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. Харків, 2004. 780 с.
21. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 461 с.
22. Рабінович П.М. Загальнотeоретичне праводержавознавство в Україні: здобутки, проблеми, перспективи. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. №4. С. 3–16.
23. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учеб. Харків, 2005. 576 с.
24. Шемшученко Ю.С. Актуальні проблеми філософії права. *Проблеми філософії права*. Чернівці : Рута, 2003. Т. 1. С. 7–9.
25. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
26. Дашковська О.Р. Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика. *Науковий Вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 35. С. 29–32.
27. Ващук, Ю.О. Особливість принципів правотворчості органів МВС України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 22–26.
28. Плавич В.П. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 83–85.
29. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків : Панов, 2016. 460 с.
30. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493/92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92#Text>.
31. Общая теория права и государства / Под ред. В.В.Лазарева. Москва, 1994.
32. Вороніна І. Аксиологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності. *European political and law discourse*. 2017. Volume 4 issue 5. P. 36–42.