

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ВОРОНІНА ІРИНА МИКОЛАЇВНА

УДК 340.12:340.134:351.745.5

**ДИСЕРТАЦІЯ
АКСІОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОСТІ МВС УКРАЇНИ ЩОДО
КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

12.0012 – філософія права
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ І.М. Вороніна

Науковий керівник **Симон Юрій Сергійович**,
кандидат філософських наук, доцент,
професор кафедри філософії права та юридичної логіки

Київ - 2018

АНОТАЦІЯ

Вороніна І.М. Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. –Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.12 – філософія права. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018.

Дисертація є одним з перших в Україні комплексним монографічним дослідженням проблеми аксіологічних засад нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні пропозиції з досліджуваних питань.

Проаналізовано ступінь наукового опрацювання проблеми сутності і ролі відомчої нормотворчості у діяльності органів виконавчої влади. На основі комплексного аналізу наукової літератури розглянуто й охарактеризовано генезу осмислення відомчої нормотворчості: 1) до 20-х рр. XX століття – праці видатних світових вчених, присвячені різним аспектам правоутворення; 2) з 20-х і до початку 90-х рр. XX століття – наукові праці радянських вчених, присвячені питанням правотворчості в СРСР; 3) з початку 90-х рр. XX століття і до початку XXI століття – дослідження вітчизняних науковців, присвячені нормотворчій діяльності органів державної влади у перші роки становлення української державності та національної правової системи; 4) з початку XXI століття і до сьогодення – праці науковців, присвячені сучасним актуальним проблемам нормотворчої діяльності (розвитку судової правотворчості, децентралізації державної влади та делегуванню нормотворчих повноважень органам місцевого самоврядування, необхідності прийняття закону «Про нормативно-правові акти», адаптації українського законодавства та юридичної практики до права Європейського Союзу).

Систематизовано методологічні засади дослідження відомчої нормотворчої діяльності. Обґрунтовано використання комплексу предметно зумовлених

філософських підходів, загальнонаукових і спеціально-наукових методів, прийомів і засобів.

Методологічною основою дослідження став аксіологічний підхід, який визначив загальну стратегію дослідження, за його допомогою було розкрито ціннісні засади і потенціал нормотворчої діяльності, визначено основні складові ціннісної характеристики правової реальності, конкретизовано специфіку правових цінностей та цінностей права у нормотворчості МВС загалом, та у нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції зокрема.

Досліджено сутність нормотворчої діяльності МВС України як підсистеми державного управління органів виконавчої влади. Розкрито нормотворчість як важливий засіб опредметнення у правовій нормі цінностей та з'ясовано роль МВС України у системі центральних органів виконавчої влади. Охарактеризовано поняття, види та функції нормотворчої діяльності органів державної влади. Визначено стадії нормотворчого процесу.

Встановлено, що нормотворча діяльність МВС України у правовому регулюванні суспільних відносин є складним соціальним явищем, що має одночасно правову та управлінську природу та безпосередньо пов'язана з підготовкою та прийняттям нормативно-правового акту – офіційного письмового документа, прийнятого МВС України як суб'єктом нормотворення згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою, спрямованого на регулювання суспільних відносин, який містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Розроблено аксіологічну модель відомчої нормотворчості МВС України як систему цінностей-стандартів, принципів і норм оптимізації управління. Виокремлено ієрархічну систему цінностей, норм і принципів, які покладено в основу оптимізації правового регулювання нормотворчості МВС України, визначено пріоритетні напрями цієї діяльності, об'єкти, на які вона спрямована, форми та методи її здійснення та деталізується механізм їхнього впливу на нормотворчу сферу Національної поліції.

Визначено зміст дотримання засадничих принципів відомчої нормотворчості як умови забезпечення законності та ефективності діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України. Доведено, що принципи нормотворчості відображають загальнолюдські цінності, розкривають сутність процесу нормотворення та визначають зміст і спрямованість нормотворчого регулювання та розвитку суспільства.

Охарактеризовано особливості європейського досвіду інституалізації суспільно значимих цінностей та ідеалів у нормативно-правових актах та можливості його використання МВС України щодо координації діяльності Національною поліцією. Проаналізовано сучасні тенденції, стандарти та принципи організації нормотворчості правоохоронних органів країн ЄС у системі управлінської діяльності.

Розкрито особливості законодавчого врегулювання нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Обґрунтовується, що нормотворча діяльність МВС України є складним багатоетапним процесом. При цьому, у теорії та на практиці виникає низка суперечностей щодо розмежування сфер регулятивного впливу нормативно-правових актів МВС України та Національної поліції: фактична тотожність об'єктів регулятивного впливу; неврахування відмінностей обсягу нормотворчих повноважень; технологічних процесів нормотворення у МВС України та Національної поліції, що відображається на результаті такої діяльності та специфіці відповідних правових приписів.

Визначено та обґрунтовано напрями розвитку аксіологічно-правових засад діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції: вдосконалення законодавства, що регламентує питання видання нормативно-правових актів через їх змістовне ціннісне наповнення; збільшення прозорості нормотворчості МВС України та зменшення кількості правових колізій у чинному законодавстві (на офіційному рівні визначення поняття «нормативно-правовий акт», конкретизація його основних ознак); систематизація законодавства, яким регламентується порядок видання нормативно-правових актів; підвищення якості

підготовки нормативно-правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, шляхом створення незалежної експертної групи у рамках МВС України щодо координаційної діяльності Національної поліції; розроблення та прийняття Інструкції «Про організацію нормотворчої діяльності у Національній поліції України».

Сформовано пропозиції щодо вдосконалення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Теоретично узагальнено аксіологічно-правові основи діяльності поліції країн ЄС та сформульовано вирішення наукової проблеми щодо використання досвіду поліцейської діяльності країн ЄС у нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Визначено ряд наукових категорій; зроблено аналіз та проведено експертизу правових явищ і практики, а також сформульовано пропозиції.

Розроблено рекомендації щодо пріоритетних напрямків діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції як об'єктивацію цінностей соціальної, правової держави. Охарактеризовано основні напрями, проблеми реформ правоохоронної системи України, та їх вплив на аксіологічно-правову основу нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, координація діяльності, аксіологічні засади, аксіологічна модель нормотворчої діяльності, законність, нормотворчість, принципи нормотворчої діяльності, ієрархія цінностей.

SUMMARY

Voronina I. M. Axiological principles of rulemaking of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on coordination of activities of the National Police. – Qualifying research paper in the form of a manuscript.

Thesis for the degree of the Candidate of Law majoring in 12.00.12 «Philosophy of Law» (081 – Law). – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2018.

The dissertation is one of the first comprehensive monographic researches in Ukraine on the problem of the axiological foundations of rulemaking conducted by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and aimed at coordinating the activities of the National Police. The research has allowed substantiating a number of new conceptual provisions and conclusions and providing practical proposals on the issues under consideration.

The degree of scientific elaboration of the core and role of institutional rulemaking by executive authorities has been analyzed. Via comprehensive analysis of primary and secondary literature, the genesis of institutional rulemaking and its comprehension have been considered and characterized: 1) before the 1920s – works by prominent world scholars on various aspects of law formation; 2) from the 1920s to the early 1990s – works by Soviet scholars on lawmaking in the USSR; 3) from the early 1990s to the early 2000s – studies by Ukrainian scholars on rulemaking activities of state authorities in the period of Ukraine's statehood and its legal system formation; 4) from the early 2000s until the present – works by scholars on current issues of policy making (judicial lawmaking, state power decentralization and delegation of rulemaking powers to local government bodies, necessity of passing the law «On regulatory acts», adaptation of Ukraine's legislation and legal practice to EU law).

The methodological principles of the research on institutional lawmaking activities have been systematized. Use of a complex of the substantiated philosophical approaches, general scientific and special scientific methods and ways has been proved. The axiological approach determining the general strategy of the study served its methodological basis. It helped to reveal the value system and potential for regulatory

activities, identify the main components of the value characteristics of legal reality, specify the features of legal values and values of law in rulemaking by the Ministries of Internal Affairs in general, and in rulemaking by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine aimed at coordinating the activities of the National Police in particular.

The essence of rulemaking activities performed by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subsystem of public administration of executive bodies has been explored. Rulemaking has been identified as an important means of defining within the legal value system and the role of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the central executive system has been clarified. The concept, types and functions of regulatory activities of state power bodies have been characterized. Certain stages in rule-making process have been defined. It has been established that rulemaking activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the legal regulation of social relations is a complex social phenomenon, which is of legal and managerial nature and is directly related to the preparation and adoption of a normative legal act – an official written document adopted by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Doing this, the Ministry performs the functions of a lawmaking subject in full accordance with the legal procedure established by the legislation and aimed at regulating public relations. It contains the norms of law, is non-personalized and designed for multiple use.

The axiological model of institutional rulemaking by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine has been developed as a system of values, standards, principles and norms of optimization control. The axiological model of institutional rulemaking of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and its informative properties have been proved; the hierarchical system of values, norms and principles underlying the optimization of legal rulemaking of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine has been determined; the priority directions in rulemaking have been defined; the targets, forms and methods of its implementation and mechanism of influence on rulemaking process of the National Police have been detailed.

The content of observance of basic principles in institutional rulemaking as a condition for ensuring legality and effectiveness in the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to coordinate the activities of the National Police of Ukraine

has been determined. It has been proved that rulemaking principles reflect the universal values, reveal the essence of standardization process and determine the content and orientation towards society's regulation and development.

Specificity of European experience related to institutionalization of socially significant values and ideals in normative legal acts and of its possible use by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to coordinate the National Police activities has been characterized. Current trends, standards and principles of rulemaking activities performed by EU law-enforcement bodies in the administrative system have been analyzed.

The specific features of rulemaking activities performed by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to coordinate the National Police activities have been revealed. It has been proved that the above mentioned activity of the Ministry is a complex multi-stage process. At the same time, in theory and in practice, a number of contradictions arise regarding delimitation of regulatory influence of regulatory acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police, i.e. the actual identity of the objects of regulatory influence; disregard of differences in the scope of normative powers, technological standardization processes of the Ministry and the National Police, which influence the result and specificity of relevant legal requirements.

The trends in development of the axiological and legal principles of rulemaking by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine aimed at coordinating the National Police activities have been defined and they include improvement of the legislation which regulates publication of normative and legal acts taking into consideration their content value; improvement of transparency in rulemaking by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and reduction of the number of legal conflicts in current legislation (officially defining the term «normative-legal act» and specifying its main features); systematization of legislation that regulates the procedure for normative legal act publication; improvement of quality in preparing legal acts by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine aimed at coordinating the National Police activities with the help of an independent expert group within the Ministry to coordinate with the National Police; development and adoption of the instruction «On rulemaking activities performed by

the National Police of Ukraine».

The proposals on improving rulemaking by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine aimed at coordinating the National Police activities in the context of Ukraine's legislation adaptation to EU legislation have been formed. The theoretical generalizations of the axiological and legal foundations of police activities in EU countries have been considered and the problem related to application of EU experience in this sphere to rulemaking activities by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine aimed to coordinating the National Police activities has been solved. A number of scientific categories have been identified; an analysis has been carried out, and an examination of legal phenomena and practices has been conducted as well as certain proposals have been formulated.

It has been generalized that the task of reforming management system in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to coordinate the Police activities should be based on adequate axiological and legal support. The national system of legislation requires urgent regulation and harmonization, including the alignment with the provisions of Western European law principles. Today's topical question is to develop a new axiological paradigm aimed at updating management culture, values, principles and standards.

Recommendations on high-priority directions in rulemaking by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine aimed at coordinating the National Police activities as objectification of the values of the social and legal state have been developed. The main directions, problems of reforms of the law-enforcement system of Ukraine, and their influence on the axiological and legal basis of normative activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on coordination of the activities of the National Police are described.

The organizational indicator of the quality of rulemaking conducted by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to coordinate the activities of the National Police and its connection with the social and value principles, has been revealed, as well as professionalism, which is to be characterized by competence, innovation, and tolerance, sense of duty, sociality, morality, rational bureaucracy and transparency.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Вороніна І. М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. Ужгород, 2015, Випуск 34. С. 152–155.
2. Вороніна І. М. Реалізація суспільно значимих цінностей у відомчій нормотворчості: європейський досвід. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. Запоріжжя, 2015. № 4 (1). С. 55–59.
3. Вороніна І. М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства. *Право і суспільство*. Дніпропетровськ, 2016. № 5–2. С. 29–34.
4. Вороніна І. М. Модуси втілення аксіологічного змісту нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. Херсон, 2015. Випуск 6. Том 3. С. 145–149.
5. Вороніна І. М. Актуальні питання відомчої нормотворчості в системі органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. Одеса, 2015. Випуск 17. С. 43–45.
6. Вороніна І. М. Теоретичні основи дослідження класифікації правових цінностей. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. Одеса, 2016. № 6. С. 177–183.
7. Вороніна І. М. Правові цінності в системі соціально-політичного управління суспільством. *Национальный юридический журнал: теория и практика* (Jurnalul juridic national: teorie si practica). Молдова. Кишинев, 2016. № 1 (17). С. 5–8.
8. Вороніна І. М. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності. *Європейський політико-правовий дискурс* (Evropský politický a právní diskurz), 2017. Vol. 5. Iss. 17. P. 44–49.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Вороніна І. М. Відомча нормотворчість як міждисциплінарна, філософсько-правова проблема. *Актуальні проблеми юридичної психології*: зб. тез доповідей III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 квіт. 2014 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2014. С. 30–32.

10. Вороніна І. М. Класифікація цінностей в аксіології. *Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 15–16 трав. 2015 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 121–123.

11. Вороніна І. М. Нормотворчість як опредметнення та впорядкування системи правових цінностей. *Законодавство України: погляд молодих правників*: матеріали щорічної Всеукр. наук. студ. конф., присвяч. 75-річчю Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. (м. Івано-Франківськ, 15–16 трав. 2015 р.). Івано-Франківськ: Прикарпатський нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2015. С. 8–11.

12. Вороніна І. М. Філософсько-правові аспекти відомчої нормотворчості в юриспруденції. *Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 15–16 трав. 2015 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2015. С. 158–161.

13. Вороніна І. М. Цінності як структурний елемент нормотворчої діяльності. *Сучасні проблеми та розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22–23 трав. 2015 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 8–9.

14. Вороніна І. М. Роль цінностей в нормотворчій діяльності органів внутрішніх справ. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 29–30 трав. 2015 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2015. С. 7–9.

15. Вороніна І. М. Аксіологічний аспект нормотворчої діяльності. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: матеріали III міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22–23 трав. 2015 р.). – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 12–15.

16. Вороніна І. М. Вдосконалення відомчої нормотворчості України в контексті адаптації до законодавства Європейського Союзу. *Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 5–6 чер. 2015 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 194–196.

17. Вороніна І. М. Європейський досвід реалізації суспільно значимих цінностей та ідеалів у відомчій нормотворчості. *Juridicătiinifică în condițiile de integrare Europeană Ucraina i Moldova*: repere moderne de dezvoltare juridică, conferința internațională științifico-practică (Chiinău, Republica Moldova 6–7 noiembrie 2015). Chiinău: S. n., 2015. P. 23–25.

18. Вороніна І. М. Динаміка нормотворчості ОВС як об'єктивація цінностей соціальної, правової держави. *Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Братислава (Словацька Республіка), 27–28 листопада 2015 р.). Братислава: Панєвропська висока школа, 2015. С. 32–34.

19. Вороніна І. М. Аксіологічна складова нормотворчої діяльності правоохоронних органів. *Філософські та методологічні проблеми сучасного правознавства*: матеріали кругл. ст. (м. Київ, 6 лип. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 68–69.

20. Вороніна І. М. Стандарти та принципи відомчої нормотворчості в системі загальноєвропейських цінностей. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права*: матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 11 листоп. 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 57–60.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	15
ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДВАЛИНИ ПРЕДМЕТУ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	25
1.1. Ступінь наукового опрацювання проблеми сутності і ролі відомчого нормотворення в правовому регулюванні суспільних відносин.....	25
1.2. Методологічні основи дослідження оптимізації відомчої нормотворчої діяльності.....	44
1.3. Сутність нормотворчої діяльності МВС України у системі державного управління органів виконавчої влади	66
Висновки до розділу 1.....	83
РОЗДІЛ 2. НОРМОТВОРЧІСТЬ МВС УКРАЇНИ ЩОДО КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: АКСІОЛОГІЧНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР.....	84
2.1. Аксиологічна модель відомчої нормотворчості МВС України як система цінностей-стандартів, принципів і норм оптимізації управління.....	84
2.2. Дотримання засадничих принципів відомчої нормотворчості як умова забезпечення законності та ефективності діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України.....	107
2.3. Стандарти та принципи відомчої нормотворчості у системі загальноєвропейських цінностей	123
Висновки до розділу 2.....	142
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ СОЦІАЛЬНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ.....	145
3.1. Особливості законодавчого врегулювання нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.....	145

3.2. Вдосконалення нормотворчої діяльності МВС України у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС.....	163
3.3. Пріоритетні напрямки діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України як об'єктивація цінностей соціальної, правової держави.....	179
Висновки до розділу 3.....	197
ВИСНОВКИ.....	199
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	203
ДОДАТКИ.....	233

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КУ	Конституція України
ВРУ	Верховна Рада України
КМУ	Кабінет Міністрів України
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
НПУ	Національна поліція України
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження зумовлене необхідністю переосмислення теоретичних положень щодо сутності та фундаментальних властивостей аксіологічних засад відомчої нормотворчості, та формування на їх основі науково обґрунтованих пропозицій, що уможливлять підвищення ефективності нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Водночас, проблематику аксіологічних засад нормотворчості, попри все її значення, поки не виокремлено як самостійний предмет філософсько-правового аналізу. Виникає потреба у методологічних підходах, які б надали можливість осмислити нормотворчість як особливу соціокультурну, правову реальність, що має складну структуру та іманентну логіку функціонування та розвитку, що зумовило пошук й обґрунтування наукових підходів до окреслених проблем.

На дисертаційному рівні дослідженню ціннісних характеристик права, аксіологічних детермінант правової реальності присвячено праці вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема А. М. Бабенка, М. С. Балаянц, О. О. Бандури, К. В. Горобця, М. В. Осіпова, С. І. Максимова, Ю. М. Оборотова, І. В. Патерило, Н. Ю. Рашева, А. О. Фальковського та ін. Різні аспекти аксіології права досліджували В. А. Бачинін, О. І. Гвоздік, М. С. Каган, М. В. Костицький, М. Неновські, В. С. Нерсисянц, Г. Радбрух та ін.

Науковий та практичний інтерес становлять також праці А. В. Міцкевич, І. Д. Мудрак, І. Я. Терлюк, Ю. В. Цветкова, які систематизували формування нормотворчої діяльності у різні історичні періоди; натомість В. В. Антонов, М. В. Баглай, В. Р. Барський, О. В. Батанов, А. С. Олійник, М. О. Петришина, А. О. Рибалкін вивчали конституційні засади нормотворчої діяльності органів державної влади; М. П. Воронов, Л. М. Горбунова, С. Л. Горьова, Н. В. Железняк, Т. О. Карбін, Н. Ф. Лата, О. Ю. Салманова, В. В. Тісногуз проаналізували нормотворчу діяльність у системі адміністративного права; О. В. Богачова, Є. А. Гетьман, П. С. Гончарук, Ю. В. Градова, Л. Л. Прокопенко, Н. Д. Тазієв,

Л. Д. Тимченко охарактеризували міжнародно-правові аспекти нормотворчої діяльності. Водночас, у юридичній літературі не набуло цілісного обґрунтування сутності та змісту нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, відсутнє також системне розуміння взаємозалежності елементів, функцій і форм нормотворчості та визначення напрямків її оптимізації.

Попри те, що атрибути філософсько-правового аналізу нормотворчої діяльності вивчали М. П. Альчук, О. О. Бандура, М. М. Ібрагімов, Д. А. Керімов, М. В. Костицький, В. М. Кравець, О. О. Маслак, С. Г. Меленко, О. Г. Мурашин, О. В. Павлишин, Ю. С. Симон, С. С. Сливка, А. В. Соколов, М. В. Цвік, О. В. Шишко та ін., нині тривають дискусії щодо аксіологічно-правових основ нормотворчої діяльності, її ціннісного змісту, впливу європейських цінностей та стандартів на нормотворчість МВС України.

Вибір теми дослідження зумовлений необхідністю системного осмислення ефективної моделі нормотворчості в умовах перехідних суспільств та необхідності комплексного опрацювання аксіологічних засад нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження здійснювалося відповідно до Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 років, затвердженого наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275; у контексті Національної стратегії розвитку освіти на 2012-2021 роки, згідно з державною цільовою програмою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008-2015 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 974; Основних напрямків наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014-2017 рр., схвалених рішенням Вченої Ради Національної академії внутрішніх справ 29 жовтня 2013 р. (протокол № 28), а також Планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт НАВС на 2015-2017 рр. Тему дисертації

затверджено рішенням Вченої Ради НАВС 25 березня 2014 р.(протокол №7) та уточнено рішенням Вченої Ради НАВС 26 вересня 2017 р. (протокол №24).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розроблення теоретичних положень щодо сутності та фундаментальних властивостей аксіологічних засад відомчої нормотворчості, та формування на їх основі науково обґрунтованих пропозицій, що уможливають підвищення ефективності нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких *задач*:

- встановити ступінь наукового опрацювання проблеми сутності і ролі відомчої нормотворчості у діяльності органів виконавчої влади;
- систематизувати методологічні засади дослідження відомчої нормотворчої діяльності;
- визначити сутність нормотворчої діяльності МВС України як підсистеми державного управління органів виконавчої влади;
- розробити аксіологічну модель відомчої нормотворчості МВС України як систему цінностей-стандартів, принципів і норм оптимізації управління;
- визначити зміст дотримання засадничих принципів відомчої нормотворчості як умови забезпечення законності та ефективності діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України;
- охарактеризувати особливості європейського досвіду інституалізації суспільно значимих цінностей та ідеалів у нормативно-правових актах та можливості його використання МВС України щодо координації діяльності Національною поліцією;
- розкрити особливості законодавчого врегулювання нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС;

– визначити пріоритетні напрями діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції як об'єктивацію цінностей соціальної, правової держави.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади та МВС України.

Предметом дослідження є аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

Методи дослідження. У роботі використані філософські, загальнонаукові і спеціально-наукові методи. Методологічною основою дослідження став аксіологічний підхід, який визначив загальну стратегію дослідження. З урахуванням специфіки теми, мети і завдань дослідження застосовано методи: *історико-правовий* – його використання дозволило не лише показати генезис нормотворчості в Україні, а й виявити основні чинники та передбачити основні напрями її подальшого розвитку (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3); *моделювання* – використаний для вироблення рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства (відповідно до аксіологічно-правових моделей процесів перспективного розвитку нормотворчої діяльності МВС України) (підрозділи 2.1, 2.2, 3.2); *системно-структурний* – для дослідження взаємозалежності елементів, функцій і форм нормотворчості та визначення напрямів її оптимізації (підрозділи 2.3, 3.2, 3.3); *порівняльного правознавства* – дав змогу виявити спільні з ряду країн закономірності та чинники, які впливають на розвиток нормотворчості, проаналізувати принципи нормотворчої діяльності і внести пропозиції з удосконалення чинного законодавства стосовно забезпечення аксіологічного-правового змісту на законодавчому рівні (підрозділи 2.3, 3.2); *формально-догматичний* – для аналізу положень чинного законодавства та виявлення неточностей у ньому щодо визначення особливостей нормотворчої діяльності, а також пов'язаних з цим проблем правозастосовуючої та правоохоронної діяльності (підрозділи 1.3, 3.1).

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали опитування та анкетування 150 респондентів – слухачів Національної академії внутрішніх справ,

а також результати аналізу практики діяльності правоохоронних органів України і зарубіжних держав (Польщі, Німеччини, Франції, Великобританії).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що робота є першим в Україні комплексним монографічним дослідженням проблем аксіологічних засад нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні пропозиції з досліджуваних питань. Основні з них такі:

вперше:

- визначено аксіологічно-правові засади відомчої нормотворчості, як систему ціннісно-правових пріоритетів нормотворчої діяльності та шляхів їх реалізації;

- розкрито взаємозв'язок і взаємозумовленість між аксіологічним й іншими методологічними підходами до організації нормотворчого процесу в управлінській діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції: системним, антропологічним;

- виокремлено специфіку аксіологічного (ціннісного) підходу до нормотворчості МВС України як ціннісно-нормативного явища, який ґрунтується на аналізі ієрархічної системи цінностей і принципів, що покладені в основу оптимізації нормотворчості та досліджено механізм їхнього впливу на нормотворчу сферу;

- запропоновано авторське визначення поняття «аксіологічна модель нормотворчої діяльності МВС України» як системи цінностей, норм і принципів, які покладено в основу оптимізації правового регулювання нормотворчої діяльності, визначено пріоритетні напрями цієї діяльності, об'єкти, на які вона спрямована, форми та методи її здійснення. Запропоновано удосконалити координацію підзаконної нормотворчості шляхом включення визначення у статтю 2 законопроекту «Про нормативно-правові акти»;

удосконалено:

– положення про те, що у сучасній юриспруденції актуалізується аксіологічний підхід як своєрідна спроба переосмислення кризи класичної методології. У цьому контексті аксіологічна стратегія дослідження дозволяє трактувати нормотворчість як процес взаємодії її суб'єктів на основі ціннісно-нормативних вимірів, а також виокремити та осмислити корелятивність розвитку нормотворчості та державотворчих процесів;

– обґрунтування необхідності інституціоналізації нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції;

– аргументацію того, що у результаті об'єктивних (фактична тотожність об'єктів регулятивного впливу) та суб'єктивних (неврахування відмінностей обсягу нормативних повноважень МВС України та Національної поліції, а також технологічних процесів нормотворення у МВС та Національній поліції, що відображається на результаті такої діяльності та специфіці відповідних правових приписів) причин, у теорії та на практиці виникають проблеми розмежування сфер регулятивного впливу нормативно-правових актів МВС та поліції. При цьому встановлено, що таке розмежування полягає у тому, що МВС видає нормативні приписи, якими встановлює правила та стандарти у відповідних сферах, а Національна поліція України створює нормативні приписи на виконання й реалізацію цих правил, стандартів;

– положення про те, що Національну поліцію в Україні створено за моделлю розвинених демократичних держав, а саме як орган виконавчої влади, що надає спеціальні послуги населенню. Вплив МВС України на діяльність поліції забезпечується через координаційні дії, які полягають у комплексі заходів щодо забезпечення формування державної політики, нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції; формування стратегії та програми діяльності поліції в Україні;

– обґрунтування положення про те, що нормативно-правові акти, що видаються МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, повинні бути спрямовані не лише на покращення і забезпечення публічної

безпеки та порядку, а й на поліпшення соціального статусу працівників поліції, що сприятиме більш якісному та ефективному виконанню ними своїх посадових обов'язків та функцій;

дістало подальший розвиток:

- концепція реформування відомчої нормотворчості України в умовах європейської інтеграції, що сприятиме уніфікації основних парадигм розвитку правових систем України, Ради Європи та Європейського Союзу та у ціннісному аспекті передбачає імплементацію у суспільну свідомість основних громадянсько-політичних цінностей демократії;

- узагальнення і систематизація напрямів модернізації нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, які узгоджені з положеннями сучасної концепції демократичної правової держави;

- положення про те, що нормотворча діяльність Національної поліції потребує законодавчого удосконалення, у зв'язку з чим необхідно прийняття Інструкції «Про організацію нормотворчої діяльності у Національній поліції України»;

- пропозиції щодо удосконалення правового регулювання нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, а саме запровадити комплекс процедур, що дають можливість збільшити прозорість нормотворчості та зменшити кількість правових колізій у чинному законодавстві;

- обґрунтування того, що вітчизняне правове регулювання нормотворчої діяльності характеризується надмірною розгалуженістю, несистематизованістю, що може призвести до формалізації діяльності органів публічної влади і їх фактичної нездатності ефективно вирішувати стратегічні питання загальнодержавного та місцевого значення. Одним з напрямів вирішення проблеми є прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», який має врегулювати питання усієї системи нормативно-правових актів в Україні;

- доктрина, що в українському правознавстві формується новий тип юридичного мислення – *ціннісно-нормативний*, де нормотворчість утворює

ціннісно-нормативну систему, яка підкреслює не лише нормативний, а й ціннісний вимір всього механізму правового регулювання.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що запропоновані теоретичні положення, висновки і пропозиції впроваджено та можуть бути використані у:

- *законотворчій діяльності* – під час підготовки й уточнення низки законодавчих та підзаконних актів з питань правоохоронної діяльності Національної поліції України (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України від 4 жовтня 2017 р.);

- *правозастосовній діяльності* – для безпосереднього використання розроблених рекомендацій у роботі підрозділів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції (акт впровадження Департаменту юридичного забезпечення МВС України від 10 жовтня 2017 р.);

- *освітньому процесі* – при викладанні навчальних курсів і дисциплін «Філософія права», «Актуальні проблеми філософії права» «Філософські проблеми управління» та при підготовці підручників, навчальних посібників, довідкових та методичних видань, монографій з проблем, пов'язаних з питаннями нормотворчості, правотворчості, законотворчості, нормопроекування, у науково-дослідній роботі студентів та курсантів (акти впровадження Національної академії внутрішніх справ від 24 жовтня 2017 р., Харківського національного університету внутрішніх справ від 26 жовтня 2017 р.);

- *науково-дослідницькій сфері* – у процесі подальших наукових досліджень проблемних питань нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції та її правового забезпечення (акт впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 2 жовтня 2017 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації обговорено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях і семінарах, зокрема: «Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень» (м. Запоріжжя, 15-16 травня 2015 р.); «Сучасні проблеми та розвитку державності та напрями їх вирішення

через призму правотворчої діяльності» (м. Харків, 22-23 травня 2015 р.); «Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу» (м. Херсон, 5-6 червня 2015 р.); «Інтеграція Молдови та України в Європейський Союз: правовий аспект» (м. Кишинів, Республіка Молдова, 6-7 листопада 2015 р.); «Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів» (м. Братислава, Словацька Республіка, 27-28 листопада 2015 р.).

Публікації. Основні результати дослідження з теми дисертації висвітлено у 20 наукових публікаціях, серед яких шість наукових статей – у збірниках, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук; дві статті – в зарубіжних наукових виданнях, а також 12 тез – у збірниках доповідей науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Робота складається зі переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (326 найменувань на 30 сторінках) і чотирьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 258 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 188 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДВАЛИНИ ПРЕДМЕТУ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Ступінь наукового опрацювання проблеми сутності і ролі відомчого нормотворення у правовому регулюванні суспільних відносин

Питання філософсько-правового аналізу відомчої нормотворчості актуалізується в умовах сучасних кардинальних змін державотворчого та правотворчого змісту, адже головне призначення нормотворчості – це творення нових правових норм, котрі нагально необхідні для ефективного регулювання соціальних відносин. Тому, врахування історичного досвіду доктринальних досліджень правових феноменів дозволяє формувати методологічне підґрунтя для вдосконалення нормотворчості загалом та відомчої нормотворчої діяльності зокрема.

Ступінь наукового опрацювання проблеми сутності і ролі відомчої нормотворчості у правовому регулюванні суспільних відносин – це сукупність досліджень у галузі права, що володіють внутрішньою єдністю, присвячені зародженню, становленню та перспективам розвитку відомчої нормотворчості у конкретний період, які відображають еволюційний процес накопичення та вдосконалення правового знання, та являють собою логічно взаємопов'язану, проте суперечливу множину правових джерел наукових знань про відомчу нормотворчість.

На нашу думку, нормотворчість загалом, та відомча нормотворчість зокрема, є типовим прикладом мультипарадигмальності сучасної юриспруденції, а тому з метою виявлення методологічних підстав нормотворчості слід звернутися до:

– теорії та історії держави та права, історії політичних та правових вчень, що дає можливість встановити низку питань нормотворчості, які недостатньо розроблені у галузі теорії права, запропонувати шляхи та способи їх вирішення,

що в результаті дозволить забезпечити якісний рівень реалізації своїх повноважень суб'єктами нормотворчості;

- галузевих юридичних наук (конституційного, адміністративного, міжнародного права), представники яких розглядали процесуальну сторону нормотворчості через призму її основних стадій, окреслювали коло суб'єктів нормотворчості;

- міждисциплінарне поєднання юридичних наук та філософії права, що надає можливість здійснити системний аналіз світової філософсько-правової думки щодо питання нормотворчості як соціокультурного феномену, а також окреслити філософсько-правові аспекти й методологічні підходи щодо дослідження нормотворчості (відомчої нормотворчості) в контексті предмету нашого дослідження.

Детально зупинимось на кожному з напрямів опрацювання сутності та ролі відомчої нормотворчості у правовому регулюванні суспільних відносин та окреслимо коло вчених, які зробили вагомий внесок у вивчення різних аспектів цієї проблеми:

1) Історико-правові передумови становлення нормотворчої діяльності. У радянський період проблемам нормотворчості приділяли увагу такі відомі вчені Б.В. Дрейшев, І.Ф. Казьмін, А.В. Міцкевич, С.В. Поленіна та інші. Різні аспекти нормотворчої діяльності є предметом дисертаційних досліджень В.В. Антонова, А.А. Белкіна, Ю.П. Лівшиця, Т.С. Масловської, А.Б. Пастушенко, Л.Ф. Щербініної та інших.

Починаючи з 1991 року до проблем нормотворчої діяльності зверталися М.П. Воронов, Т.О. Дідич, Н.Ю. Задирака, С.П. Кравченко, А.М. Мірошніченко, М.І. Панов, О.І. Ющик.

Проект Закону України «Про нормативні правові акти» було розроблено завдяки працям М.П. Воронова та М.І. Панова [47; 189]. Як зазначає М.І. Панов «регулювання правотворчості окремих суб'єктів не охоплює багатьох загальних питань нормотворчості, що зумовлює низку прогалин і протиріч. Суб'єкти нормотворчості не мають законодавчо визначених правил та критеріїв її

здійснення. Більшість процедурних питань вирішується нормотворчими суб'єктами на власний розсуд, з урахуванням практичного досвіду, традицій, загальноприйнятої практики» [189, с. 145-146]. Завдяки напрацюванням М.І. Панова звертається увага на якість закону та нормативно-правового акту в наукових дослідженнях.

Змістовні характеристики нормотворчої діяльності виокремлені у працях таких вітчизняних та зарубіжних учених, як: Ю.Г. Арзамасова, В.В. Іванов, О.В. Богачова, О.Л. Копиленко, Ж.П. Докторова, А.Ф. Ткачук та інших.

На основі вказаних напрацювань, доцільно зупинитись на історіографії відомчої нормотворчості, яка має свої особливості.

Відомча нормотворчість посідає важливе місце у правовому регулюванні суспільних відносин. Проте, в науковій літературі недостатньо досліджено питання цього правового явища. Науковці вивчають у своїх роботах відомчу нормотворчість як один з рівнів нормотворчості, зазначаючи при цьому лише те, що відомча нормотворчість здійснюється центральними органами виконавчої влади, результатом нормотворчої діяльності яких є відомчі підзаконні акти [16, с. 409-410].

Сучасна правова система України формувалася у різні історичні періоди. У період Російської імперії, у складі якої, на той час, знаходилась значна територія України, нормативному закріпленню підлягали усі важливі сфери державного та суспільного життя. Перші міністерства були створені в 1802 році, за правління Олександра I, у період переходу від колегіальної форми правління до міністерської. У цей час виникають перші норми права, суб'єктом видання яких була виконавча влада. Згідно до Маніфесту «Про устанovu міністерств» від 08 вересня 1802 року було регламентовано організацію, діловодство, систему взаємовідносин структурних частин міністерств, взаємодію з іншими державними органами. Таким чином, відомча нормотворчість почала розвиватись та відображати важливі зміни, які відбуваються у сфері відомчого регулювання суспільних відносин.

Починаючи з 1917-1919 рр. врахування відмінності між законом та відомчим нормативним актом не застосовувалось. Відомча політика носила ідеологічно-партійний характер тотальної регламентації, як наслідок, до кінця 60-х років відомча нормотворчість не була предметом монографічних досліджень, а також не було проведено жодного дисертаційного дослідження, присвяченого нормативним актам міністерств і відомств СРСР.

Проте, з прийняттям у 1937 р. Конституції УРСР усі нормативні акти поділялися на закони та підзаконні акти. Однак, вияви законотворчої діяльності зводилися до затвердження планів і бюджету республіки та указів Президії Верховної Ради, які за своєю юридичною силою були підзаконними актами.

З 1950-х років малочисельність законів сприяла розвитку відомчої нормотворчості. Зазначене призвело до підриву принципу верховенства права. Правотворча політика набула ознак відомчої, оскільки найважливіші рішення приймалися шляхом видання підзаконних нормативних актів.

Варто виділити, що в 1955 р. виходить наукова стаття В.М. Власова «Відомчі зобов'язальні постанови», яка вперше у радянський період обґрунтовувала питання необхідності відомчої нормотворчості та її результатів – відомчих нормативно-правових актів.

У 1968 році А.Ф. Ноздрачевим було захищено першу дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Нормативні акти міністерств і відомств СРСР». Значимість вказаної дисертації полягає у тому, що автор уперше дослідив природу відомчих нормативних правових актів з позиції загальної теорії права, та здійснив класифікацію актів, виділивши їх ознаки. Це сприяло розвитку науки і вдосконаленню практичної діяльності міністерств (систематизації відомчих нормативних правових актів, зміцненню законності в нормотворчій діяльності міністерств і відомств).

Починаючи з середини 70-х років, проблема оптимізації відомчої нормотворчості стає менш популярною, винятком є дисертаційні дослідження, які розкривають структуру та зміст нормотворчого процесу в певному міністерстві.

Також у цей період відбувається різке збільшення уваги науковців до проблем відомчої нормотворчості. У 1975 році в монографії М.М. Ніколаєвої «Нормативні акти міністерств і відомств СРСР», уперше було розтлумачено підзаконні нормативно-правові акти, як обов'язкові приписи нормативного характеру, що видаються міністром або його заступником [174, с. 73], тому монографію М.М. Ніколаєвої розглядають як першоджерело формування методологічної бази підвідомчого нормативного регулювання.

У межах предмету нашого дослідження варто виокремити статті соціолога С.М. Жевакіна, опубліковані у 1976-1977 рр. у журналі «Держава і право», які присвячені дослідженню значення та особливостей відомчих нормативно-правових актів [84, с. 99-101]. Отже, напрацювання С.М. Жевакіна значимі для теоретико-методологічних засад відомчої нормотворчості.

З прийняттям у 1978 році Конституції Української РСР, на законодавчому рівні закріплювалась можливість видавати підзаконні нормативно-правові акти. Таким чином, надавалось офіційне підґрунтя для розробки та прийняття відомчих нормативно-правових актів для регулювання різних сфер соціально-політичного життя країни.

Відомча нормотворчість досить часто зазнавала критики, через занадто детальне регулювання суспільних відносин. Тому в 80-х роках ХХ ст. були перші спроби упорядкувати відомчу нормотворчість і удосконалити систему відомчих нормативних актів. У цей період доцільно виділити напрацювання: С.С. Алексєєва, А.В. Міцкевича, А.С. Піголкіна, А. Нашиц та ін. Зокрема, А.В. Міцкевич зазначав, що втілення волі народу у відомчих підзаконних актах, забезпечує якість відомчого регулювання [163, с. 165]. Отже, радянські науковці намагались вдосконалити підзаконні нормативно-правові акти, оскільки вважали, що вони розкривають, конкретизують та підвищують дієвість закону.

У період «перебудови» та розпаду СРСР відбуваються докорінні зміни усієї нормативно-правової бази на основі посилення самостійності законодавства союзних та автономних республік СРСР, що призводить до стрімкого збільшення законів, у порівнянні з виданням інших нормативно-правових актів [96, с. 321].

Отже, виникає неврегульованість, теоретична і практична неясність статусу відомчої нормотворчості.

Наприкінці ХХ ст. значно підвищується інтерес до вивчення проблематики відомчої нормотворчості, що пов'язано із трансформаційними процесами у суспільстві та реформуванням державно-правових явищ, необхідністю оперативного оновлення нормативно-правової бази в Україні. Вказані питання виокремлювали: В.М. Карташев, В.В. Степанян, А.А. Соколова, М.М. Марченко та ін., які займалися систематизацією відомчої нормотворчості, дослідженням проблемних питань у юридичній техніці відомчої нормотворчості, опрацюванням експертизи відомчої нормотворчості.

Велике значення для загальної концептуалізації проблем, пов'язаних з різними аспектами відомчої нормативно-правової діяльності, мають положення у працях: В.Б. Авер'янова, В.М. Горшеньова, П.М. Рабіновича.

Таким чином, на початку ХХІ столітті в юридичній науці проблематика відомчого нормативно-правового регулювання набуває статусу самостійного наукового дослідження [45, с. 153].

Теоретико-правове розуміння відомчої нормотворчості, функції, засоби та суб'єкти відомчого нормопроекування розглядалися у роботах учених-юристів: О.М. Бандурки, Р.Ф. Васильєва, В.О. Котюка, В.Л. Кулапова та ін.

Відомча нормотворчість і відомчі нормативно-правові акти неодноразово були предметом дослідження (дисертації Ю.Г. Арзамасова, Ю.П. Боровикова, Т.М. Вороніної, Н.А. Глебової, Д.В. Долотовой, О.В. Кваша, О.М. Каменевої, М.М. Карташова, Т.Є. Кучерової, О.В. Максимової, І.В. Міхєєвої, А.О. Рибалкіна, М.М. Червякова, Д.М. Шевченко, Н.С. Шмакової та ін.), що було наслідком підвищення інтересу до вирішення теоретичних і емпіричних проблем модернізації держави. Зокрема, А.О. Рибалкін у своїй дисертаційній роботі «Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії)» [239] характеризує юридичну природу відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ, та визначає їх місце та перспективи розвитку відомчої нормативно-правової бази у системі нормативно-правових актів держави.

Доцільно виділити, що у вітчизняній науці питання історико-правових передумов становлення відомчої нормотворчості досліджували: О.І. Безпалова, Ю.О. Ващук, Т.А. Золотухіна, А.К. Кабатов, А.П. Мазуренко та ін. Зокрема, А.П. Мазуренко у статті «Правотворческая политика как особая разновидность правовой политики: региональный аспект» проаналізував процес становлення та розвитку відомчої нормотворчості [145].

При цьому в юридичній літературі трактування відомчої нормотворчості залишається неоднозначним, оскільки деякі вчені, активно пропагують ідею «пріоритетності верховенства закону». Проте, більшість теоретиків права акцентують увагу на значенні відомчої нормотворчої діяльності у правовому регулюванні соціуму. Отже, виникає необхідність гармонізації змісту відомчих нормативно-правових актів, адже існує потреба у врегулюванні відомчої нормотворчості у загальному правотворчому процесі.

Ю.В. Ващук зазначає що українська відомча нормотворчість формувалась у складний та суперечливий період становлення загалом правової системи України [37, с. 13-17], тому модернізація відомчої нормотворчості постала важливою проблемою сьогодення.

Таким чином, аналіз дослідження історичних передумов відомчої нормотворчості надає можливість дослідити умови, фактори та етапи розвитку нормотворчості в цілому та відомчої нормотворчості зокрема, визначити основні історичні передумови нормотворення.

2) Конституційні засади нормотворчої діяльності органів державної влади. Так, у конституційному праві в окрему групу доцільно виділити дослідження, присвячені різним аспектам нормотворчості: В.В. Антонова, М.В. Баглай, М.О. Баймуратова, В.Р. Барського, О.В. Батанова, А.М. Колодія, Т.М. Кучерової, Т.С. Масловської, О.В. Скрипнюк, А.Ю. Олійник, Б.І. Ольховського, М.О. Петришиної, В.Л. Федоренко та ін.

Дослідженню нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування дослідила М.О. Петришина, а саме механізму муніципальної нормотворчості, її теоретично-правові засади та ступінь забезпеченості [192]. Проблеми судової

нормотворчості виокремив С.В. Потапенко, який зазначає, що надання суду нормотворчих повноважень підтримується у науковому світі у зв'язку з тим, що існують прогалини в законодавстві, що вимагає активної ролі суду, вимушеного заповнювати правові прогалини шляхом створення підзаконних правових норм [204, с. 38-39].

Т.Є. Кучерова підкреслює, що становлення правової системи без відомчого нормативно-правового процесу і його результатів – неможливо, оскільки закони повинні регулювати найбільш важливі суспільні відносини, які не можуть містити детальні інструкції, регулюючи окремі деталі поведінки суб'єктів права і суб'єктів правових відносин [137, с. 221].

Завдяки дисертаційному дослідженню В.Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні» [22, с. 16], виділено, що нормотворчість та законотворчість не є тотожними поняттями. Натомість, проблемні питання становлення нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування України, онтологічні та прагматичні питання щодо її обґрунтування та реалізації досліджено у працях М.О. Баймуратова [15, с. 21-39].

Нормотворчість Президента України досліджена у праці В.Л. Федоренка та О.В. Скрипнюка «Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроєктне забезпечення» [260, с. 54].

Варто виділити науковців, які критично оцінюють відомчі нормативно-правові акти, оскільки вважають, що видання відомчих актів «засмічує законодавство держави». Так, Ю.А. Тихомиров скептично оцінює роль відомчих нормативно-правових актів, оскільки відбувається нівелювання значення закону і збільшення ролі відомчої нормотворчості [283, с. 127-129]. Підтримує вказану позицію і М.В. Журавель, зазначаючи, що «відсутність чіткої ієрархічної структури нормативно-правових актів, призводить до того, що на рівні відомчої нормотворчості можуть прийматися підзаконні акти, які не тільки змінюють сферу законодавчого регулювання тих чи інших відносин, а й прямо суперечать закону, спотворюють його зміст, стають причиною порушення прав громадян» [86, с. 220-227].

3) Нормотворчу діяльність у системі адміністративного права досліджено багатьма науковцями, серед яких варто виділити А.Г. Арзамасова, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, Ю.П. Битяк, М.П. Воронова, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Н.Т. Гончарук, Л.М. Горбунова, С.Л. Горьова, Н.В. Железняк, В.В. Зуй, Т.О. Карбін, С.В. Ківалова, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Н.Ф. Лату, О.І. Остапенко, О.А. Шевчука та ін.

Так, Ю.Г. Арзамасов обґрунтовує необхідність у створенні навчальної дисципліни з дослідження нормотворчості – нормографії: теорії та методології нормотворчості, оскільки: «існує необхідність у підготовці висококваліфікованих спеціалістів з розробки проектів нормативно-правових актів, які здатні правильно вибрати потрібну форму нормативного акту і правильно її побудувати, щоб нормативні акти не були суперечливі, без порушень з боку нормотворчої техніки та відповідали міжнародним стандартам, нормам моралі та сучасним суспільним відносинам» [10, с. 23-24]. Також, Ю.Г. Арзамасов у своїх дослідженнях розкрив правову природу процесу нормотворення, вказавши на потребу у створенні закону «Про нормотворчу діяльність державних органів виконавчої влади», який узагальнить та легалізує усі види відомих нормативно-правових актів [11, с. 96-97].

Заслуговує на увагу праця Н.Ф. Лати «Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [140], у якій зазначається, що саме норми адміністративного права встановлюють повноваження та регулюють діяльність суб'єктів нормотворчої діяльності щодо прийняття (зміни або скасування) відомих нормативно-правових актів.

О.А. Шевчук виконав дослідження організаційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні [308], І.П. Голосніченко звернув увагу на гарантії реалізації прав і свобод людини в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин [55, с. 32], а В.Б. Авер'янов запропонував концептуальні позиції нової доктрини українського адміністративного права, яка базується на принципово новій ідеології «людиноцентризму» [1, с. 86], де суспільна роль адміністративного права є не

суто «управлінською», а переважно «обслуговуючою», «публічно-сервісною» [1, с. 87]. Суспільна цінність адміністративного права у сучасному європейському розумінні полягає у тому, що воно є основним регулятором гармонійних взаємовідносин між публічною адміністрацією, суб'єктами виконавчої влади і місцевого самоврядування та громадянами [2, с. 31]. Вказану думку підтримують О.В. Кузьменко у дисертації «Адміністративний процес у парадигмі права», яка зазначає, що завдяки адміністративному праву формуються дефініції нормотворчого, дозвільного, реєстраційного, контрольного, атестаційного проваджень [134] та С.Л. Горьова у своїй дисертації «Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення)», у якій досліджено теоретичні основи нормотворення в адміністративному праві, особливості функціонування норм в адміністративно-правовій сфері, а також здійснено порівняльний аналіз адміністративного нормотворення за законодавством України та інших країн [63].

О.В. Константий у праці «Джерела адміністративного права України» [119] проаналізував систему та особливості нормативно-правових актів, які містять загальнообов'язкові правила поведінки у галузі державного управління, теорію і практику нормотворчої діяльності державних органів.

О.Х. Юлдашев у праці «Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності», розкрив сутність регуляторної політики у сфері господарської діяльності [314]. Науковець сформулював визначення поняття нормативної моделі регуляторної діяльності, зробив важливий висновок про те, що якість правових актів перебуває у прямій залежності від якості обґрунтованості методологічних засад, організації, підготовки, прийняття та аналізу їх результативності.

Л.М. Горбунова у монографії «Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади» дослідила нормотворчий аспект законності як визначального принципу формування підзаконної системи правового регулювання в Україні та проаналізувала проблеми реалізації принципу

законності у сфері нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні [58].

Доречно виділити, що відомчу нормотворчість у адміністративному праві досліджує О.І. Безпалова [25, с. 135-136], яка зазначає сутність та основні ознаки відомчої нормотворчості у сфері реалізації правоохоронної функції держави, аналізує основні стадії розробки відомчих нормативно-правових актів, та надає характеристику основним принципам, дотримання яких дозволить створити необхідні умови для реалізації правоохоронної функції держави.

У межах предмету нашого дослідження доцільно виокремити науковців, які досліджували різні аспекти відомчої нормотворчості в системі МВС України: М.І. Ануфрієва, Ю.Г. Арзамасова, І.І. Веремеєнко, Т.М. Вороніну, Л.А. Григоряна, В.О. Єлеонського, І.Б. Киричук, Н.В. Лазнюк, М.С. Мельничук, В.В. Пашутіна, С.В. Поленіну, Л.Л. Попова, А.О. Рибалкіна, Л.М. Розіна, О.Ю. Салманову, М.С. Тимофєєва, О.В. Фандалюка, А.Д. Черкасова, В.В. Чернікова, Л.М. Шестопалову та ін. Вказані науковці у різні часи розглядали доцільність створення закону «Про нормативно-правові акти», де одним з підрозділів є відомчі нормативно-правові акти системи МВС України.

Зазначимо, що такі вчені, як: О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, М.М. Дорогих, Л.В. Коваль, В.Д. Опришко, О.С. Панченко, В.М. Плішкін та інші, розробляли теоретичні і методологічні основи управління в правоохоронних органах. О.М. Бандурка стверджує, що «підзаконні відомчі акти відіграють досить важливу роль, оскільки разом із Конституцією та законами складають правову основу діяльності органів внутрішніх справ» [19, с. 165-166].

4) До питання про міжнародно-правові аспекти нормотворчої діяльності звертались: О.В. Богачова, Є.А. Гетьман, П.С. Гончарук, Л.Л. Прокопенко та інші. Так, міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проектів та визначення можливості його використання у законодавчому процесі України детально дослідив П.С. Гончарук, який вважає, що проблеми нормотворення є нагальними для кожної держави, а також міжнародних організацій. Їх розв'язання здійснюється відповідно до потреб правового регулювання суспільних відносин,

міжнародних стосунків. Характерним для більшості держав є те, що нормотворчий процес здійснюється, як правило, у межах відповідних регламентних норм, які не є універсальними, а стосуються лише окремих органів або їх структур (комітетів, міністерств) [57, с. 22-23].

Істотне значення для теорії та практики нормотворчості мають методичні рекомендації щодо розробки та прийняття нормативно-правових актів. Це, зокрема, праці О.В. Богачової, Ж.П. Докторової, О.Л. Копиленко та А.Ф. Ткачука. Під керівництвом Ж.П. Докторової групою науковців було проведено порівняльний аналіз вимог щодо якості нормопроєктування у країнах ЄС та Україні, показано особливості проведення правової експертизи нормативно-правових актів вторинного законодавства, а також висвітлено техніко-юридичні аспекти удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади у контексті інтеграції законодавства України до законодавства Європейського Союзу [79, с. 90-92]. Отже, зазначену працю можна назвати «методичними рекомендаціями» для суб'єктів нормотворчої діяльності.

Ю.В. Градова дослідила правове забезпечення процесу відомчої нормотворчості, який виступає необхідною умовою для оптимізації нормотворчого процесу, подолання прогалин та колізій, підвищення рівня ефективності нормативних правових актів на основі досвіду іноземних країн [64, с. 90-94].

У межах дисертаційного дослідження, питанням відомчої нормотворчості в європейських країнах присвячено праці Ю.А. Борко, С.Ю. Кашкіна, С.В. Шевчука та ін. Загальним питанням удосконалення відомчої нормотворчості України в умовах євроінтеграції приділяли увагу В.Б. Авер'янов, Р.А. Калюжний, О.В. Копан, які дійшли до спільного висновку, що саме комплексне вивчення відомчої нормотворчості європейських країн надасть можливість вибору шляхів удосконалення системи та порядку управління органами виконавчої влади України в умовах євроінтеграційного курсу. Серед західних авторів вагомий внесок у розвиток відомчої нормотворчості зробили Д. Боссарт Д., К. Гьотц, Х. Граббе, Дж. Каммерер, Б. Колєр-Кох, Л. Меткаф, К. Ніцці, Т. Ферхойен та інші

науковці, які вивчали питання європейського досвіду. Таким чином, використання світового досвіду буде корисним для реформування відомчої нормотворчості України, в контексті підвищення рівня захищеності прав і свобод людини й громадянина.

До вітчизняних дослідників, які вивчають питання особливостей європейських систем державного управління, варто віднести А.О. Бояра, О.П. Дергачова, Н.М. Колісніченко, В.В. Копійку, Л.Л. Прокопенко, В.Ю. Стрельцова, В.І. Чужікова та інших авторів.

Є.А. Гетьман здійснив аналіз норм чинного законодавства іноземних держав щодо встановлення видів підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади, з метою виявлення позитивного досвіду та доцільності запровадження його в Україні [51, с. 15-18].

5) Також наші напрацювання ґрунтуються на аналізі та вивченні досліджень у галузі філософії права та соціології права. Представники цього напрямку досліджень (М.П. Альчук, О.О. Бандура, В.М. Вовк., В.О. Десятник, М.М. Ібрагімов, Д.А. Керімов, М.В. Костицький, В.М. Кравець, О.О. Маслак, С.Г. Меленко, О.Г. Мурашин, О.В. Павлишин, Ю.С. Симон, С.С. Сливка, А.В. Соколов, М.В. Цвік, О.В. Шишко та ін.) акцентують увагу на необхідності критики позитивістського підходу до права. «Насамперед, треба подолати розуміння права, як сукупності писаних державно-владних велінь», – зазначає дослідник М.П. Альчук [7, с. 12].

Доцільно виділити позицію академіка М.В. Костицького, який обґрунтовує, що: «юриспруденція – це науково-практичний комплекс (поряд з педагогікою, психологією, медициною, технікою) який об'єднує юридичну науку, знання права, практичну юридичну діяльність, правотворчість, правозастосування і правоохорону. Юриспруденція як сфера наукового знання та практика має в своїй структурі наступні підсистеми: 1) філософську; 2) теоретичну; 3) методологічну; 4) історичну; 5) компаративістичну» [127, с. 4-5].

Професор О.О. Бандура зазначає що, серед трьох складових права – правотворчості, правореалізації та юридичної науки – особливе значення має правотворчість; їй притаманний свій ціннісно-істиннісний аспект [17, с. 114].

С.С. Сливка, досліджуючи норми природного права, зазначає, що правнича етика виробляє основу для моральної нормотворчості юриста, його нормативного мислення у сфері моралі, стандартизує її [261, с. 123-124], та показує нові горизонти проблеми філософського обґрунтування нормотворчості юриста.

Сьогодні існує обмаль досліджень відомчої нормотворчості з філософсько-правових позицій, здебільшого філософи права досліджували правотворчість, та лише частково у своїх роботах торкалися питань нормотворчості. Так, культурологічні проблеми правотворчості дослідив В.В. Шишко, який окремо зупинився на категоріальному апараті правоутворення та провів розмежування між нормотворчістю, правотворчістю, законотворчістю та законодавчою діяльністю [312, с. 6]. Академік М.В. Цвік, досліджуючи процес правотворення, пояснює, що в результаті первісної повторюваності суспільні відносини пройшли етап правозакріплення і набули статусу норми права, проте процес формування права не завершується, а передбачає подальше поглиблення його змісту, деталізацію його засад з метою охоплення усіх особливостей різних сфер суспільного життя, з метою створення більш конкретних за змістом правил поведінки [300, с. 22-28]. Схематичну соціально-нормативну модель послідовності етапів процесу правоутворення запропонував А.В. Урумов [289, с. 297-307]. Е.А. Агафонова вказує, що будь-яке соціальне явище характеризується нормативністю, якщо воно здатне впливати на поведінку суб'єктів, формувати у соціальній діяльності аналогічні зв'язки (явища, процеси), виступаючи тим самим упорядковуючим фактором у суспільній практиці [4, с. 47].

Специфікою переважної більшості сучасних наукових досліджень проблем правоутворення є те, що вони мають досить різновекторний характер та переважно прикладний зміст, націлений на розробку рекомендаційного матеріалу щодо виявлення та аналізу факторів, які визначають зміст правових норм і процес їх формування. Зокрема, Т.О. Дідич стверджує, що не досить чітко визначено

аспекти взаємозалежності між рівнем розвитку суспільних відносин та їх впливом на правоутворення, а також між критеріями досконалості процесу правотворчості та якістю нормативно-правових актів держави [78, с. 114-121].

Істотне значення для теорії та практики нормотворчості представляє філософський, філософсько-правовий дискурс ціннісного виміру буття, що бентежив мислителів з давніх часів. Аналізуючи праці відомих філософів, слід зазначити, що в кінці XIX століття як галузь філософії була сформована аксіологія у роботах неокантіанців, серед яких доцільно виділити Р.Г. Лотце, Г. Ріккєрта та ін. Далі «наука про цінності» дістала розвиток у працях М. Шелера, Н. Гартмана й ін. (представників феноменології та антропології), а починаючи з XX століття аксіологічні ідеї отримали розвиток у працях філософів Ф. Brentano, Г. Мюнстенберг, Р.Б. Перрі й ін. Проте, «буржуазна аксіологія» у радянській філософії критикувалась (І.І. Антоновичем, С.М. Поповим та ін.) та розвивалась повільно, оскільки саме ідеалістична філософія була теоретичною основою аксіологічної проблематики.

Важливими є дослідження початку XX ст., присвячені природі цінностей права, зокрема, праця В.Я. Старосольського «Про цінність права» [269], була однією з перших спроб у вітчизняній науковій думці узагальнити доробок вітчизняної і західноєвропейської аксіології.

У 1967 р. в м. Будапешт відбувається нарада вчених з теорії держави і права соціалістичних країн з аксіологічних питань, висвітлюються наукові праці М.В. Вітрук, Н.К. Неновські та ін. та у радянській філософській та юридичній науках знаменується – «аксіологічний прорив».

З появою праць В.П. Тугаринова, аксіологію почали застосовувати в юридичній науці. Цьому також сприяло дослідження О.Г. Дробницького, А.Г. Здравомислова, І.С. Нарського, В.С. Нерсисянца та ін. Найкращим зразком марксистського підходу до аксіології права стала монографія болгарського вченого-юриста Н.К. Неновські «Право і цінності», яка побачила світ у 1983 р. [170].

В Україні проблему цінностей досліджували В.С. Багіров, М.С. Бургін, В.І. Кузнєцов, А.А. Ручка та ін. До аксіологічних проблем зверталися й інші українські науковці: С.Г. Меленко, О.В. Меленко – досліджуючи аксіологічні особливості світоглядних джерел європейського права; Н.І. Бровко – при дослідженні прав людини як фундаментальної цінності громадянського суспільства (в українському контексті); Л.В. Губерський, І.Ф. Надольний, С.В. Пролєєв, В.Г. Табачковський, В.І. Шинкарук – у зв'язку з роллю духовних цінностей у процесі виховання; О.В. Александрова, В.П. Андрущенко, С.Б. Кримський, І.В. Огородник, М.В. Попович – при дослідженні різних аспектів культури, у тому числі й національної; О.М. Мироненко, Т.І. Ящук – аналізуючи проблеми соціально-політичного розвитку; Ю.В. Осічнюк, О.І. Яценко – досліджуючи роль ідеалів у людській діяльності. І.В. Бичко багато уваги приділяв вивченню такої людської цінності як свобода. В.Ф. Сіренко розглянув значення цінностей та інтересів у сфері управління.

Професор О.О. Бандура розробив концепцію, за якою істина у праві є цінністю, котра посідає важливе місце у загальній ієрархії правових цінностей, та довів, що цінності у правовій сфері залежать від їх істинності у розумінні відповідності справжній, істинній природі людини і суспільства [17].

Варто виділити і науковців країн СНД: С.Ф. Анісімов, М.К. Ейнгорн, М.С. Каган, М.І. Лапін, Л.О. Мікешина, Б.В. Орлов, М.С. Розов, В.М. Строгецький, Ю.К. Субботін, Г.Л. Тульчинський, Ю.А. Шрейдер та ін.

Проблеми аксіології широко обговорюються й у сучасній західній філософії: постструктуралісти Ж. Іпполіт, Ж. Липовецькі, Д. Салленав, М. Фуко (Франція); близькі до них за своїми поглядами Ж. Дерріда, Ж. Дельоз (Франція), Р. Рорті (США); представники трансцендентальної прагматики Ю. Габермас, В. Кульман, Д. Бьоглер (ФРН) та ін.

Предметом наукових дискусій є моральні цінності. Тут слід назвати прихильників «соціальної етики» А. Макінтайера, З.Д. Гуревича (США) та інших учених: П. Бірне, М. Дулі, Р. Кірні, М.С. Лібермана, Т.Р. Махана, М. Равіццу, Л.В. Самнера, Дж.М. Фішера (Великобританія), Дж.В. Кейзера (Нідерланди),

К. Макгінна, Г. Рудебуша, Т.Ф. Седжвіка (США). Аксіологічні аспекти досліджували і Х.Г. Гадамер (ФРН) та інші герменевтики, а також Г. Властос (Великобританія), У.Г. Веркмейстер, Б. Гаврилишин (США), Г. Йонас, П. Козловські (ФРН) та ін.

У контексті проблем нормотворення аксіологічні аспекти досліджували В.А. Бачинін, В.Д. Гвоздецький, О.Г. Данільян, К.К. Жоль, А.А. Козловський, М.П. Колесніков, С.І. Максимов, Л.В. Петрова, С.С. Сливка, В.В. Шкода та інші українські вчені.

Такі автори, як В.Д. Бабкін, Р.А. Калюжний, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, А.М. Костенко, М.В. Костицький, В.К. Ларінова, Ю.П. Лобода, О.Г. Мурашин, Ю.М. Оборотов, О.В. Петришин, П.М. Рабінович, В.М. Свінцицький, О.Ф. Фрицький, Б.Ф. Чміль, В.М. Шаповал звертались до аксіологічних засад, аналізуючи конкретні проблеми правотворчості, нормотворчості, право реалізації та правознавства.

В.М. Кудрявцев, Е.В. Кузнєцов, В.П. Малахов використовували аксіологічний підхід при дослідженні прикладних юридичних проблем. Останнє стосується і таких західних філософів та юристів як І.В. Кеннет, Дж. Брідж, Дж. Ноонан, К. Паркер, Р.А. Познер, Дж. Уолдрон (Великобританія), Р. Аранжо (Колумбія), Дж. Брайтваре, К. Гардинг, Л. Джірон, Дж. Маккой, Ф. Міхельман, А. Муссон, Дж. Олдер (США), Ж. Марітен (Франція), Р. Алексі, Р. Циппеліус (Німеччина).

У Росії юридично-аксіологічним проблемам присвячені праці С.С. Алексєєва, В.Г. Алексєєва, В.Г. Єфремової, Н.Ю. Козлової, Л.Є. Лаптевої, І.В. Малієва, Т.І. Малієвої, Л.С. Мамута, Є.Ю. Соловйова. Натомість роль цінностей у праві досліджували такі російські вчені як А.М. Бабенко, В.І. Букреєв, Д.В. Дождьов, І.П. Малінова, І.Д. Мішина, В.С. Нерсесянц, І.Д. Осипов, Ю.Є. Пермяков, І.М. Римська, Ю.В. Тихонравов та інші, у яких аналізувалась роль цінностей у праві взагалі та використовувався аксіологічний підхід при дослідженні прикладних юридичних проблем.

Ціннісний компонент органічно властивий правовим системам та таким елементам права, як принципи та норми. Поступова імплементація ідей західноєвропейської правової культури сприяла розвитку аксіологічних засад. Обґрунтування сутності та важливості принципів нормотворчої діяльності з позиції ціннісного підходу, їх місце в правовій системі Європейського Союзу було втілено в працях сучасних українських науковців В.В. Колісніченка [113], С.П. Погребняка [200], А.А. Пухтецькою [232], О.О. Уварової [286], Т.І. Фулей [297] та ін.

Отже, аксіологічний підхід відтворює правову систему ЄС як особливу форму високого культурного рівня. Втілення основних ідей західноєвропейської правової традиції в правову систему ЄС сприяли утвердженню основної їх цінності – прав людини.

Аналізуючи наукове опрацювання особливостей нормотворчості МВС України, слід зазначити, що вказана проблематика є не достатньо розроблена, серед науковців слід виділити Л.О. Бондаренко, І.В. Зозулю, Н.В. Лазнюк, Д.Г. Мулявку, І.П. Петрова та інших. Нормативно-правові акти МВС України останнім часом стали предметом наукового дослідження молодих українських учених – теоретиків права: Н.В. Лазнюк, А.О. Рибалкіна, О.В. Фандалюка та інших.

Так, І.В. Зозуля, досліджуючи перспективи реформування системи МВС України, вважає, що проект відповідної концепції повинен містити тільки ту інформацію, що має безпосереднє відношення виключно до проблем МВС України, які не можуть бути безпосередньо вирішені самим міністерством. Суттєвою ж перешкодою досягнення цілей реформування є невизначеність стратегії, тактики, програми, плану, сценарію реформування поряд з відсутністю ідеології методології так відповідного нормативно-правового забезпечення цього процесу [93, с. 349-350].

Одним з важливих підходів дослідження є орієнтування на вивчення й оцінювання нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади (в тому числі нормативно-правових актів МВС України) з формально-юридичних

позицій (щодо форми їхньої регламентації, видів, компетенції органів, що їх видають). Проте, у сучасних умовах розвитку правового, демократичного суспільства посиленню захисту прав людини, зокрема у діяльності правоохоронних органів, уваги приділено недостатньо.

Н.В. Лазнюк досліджує питання забезпечення законності нормативно-правових актів МВС України, характеризує нормативно-правові акти МВС як специфічні засоби юридичного впливу на певну галузь суспільних відносин, з'ясовує їх юридичну природу, розкриває регулятивні особливості та основні функції, обґрунтовує правовиконавчий характер нормативно-правових актів МВС як актів, які регулюють тільки певну частину управлінських відносин – відносини організаційно-процедурного характеру [139, с. 102-103].

Щодо закордонних вчених, які досліджували нормотворчість системи МВС, то варто виділити В.В. Альхименко, Ю.Г. Арзамасова, Т.М. Вороніну, І.В. Куртяк, Є.О. Малишева, Т.М. Москалькова, П.М. Червякова, В.В. Черникова та інших. Так, Вороніна Т.М. у своїй дисертаційній роботі досліджувала проблему та вплив нормативно-правових актів МВС у системі адміністративно-правового регулювання правоохоронних підрозділів, особливості тлумачення, та застосування вказаних актів практичними підрозділами [43], П.М. Червяков основну увагу приділяв проблемі вдосконалення відомчої нормотворчості на прикладі матеріалів МВС Росії [303], В.В. Черніков аналізував нормотворчу діяльність системи МВС, розкриваючи основні види нормативних актів МВС Росії, а також обов'язки юридичної служби МВС у вказаній сфері [305, с.154-159].

Щодо загальних питань нормотворчості Національної поліції України, то враховуючи, той факт, що НПУ є досить новим органом у нашій країні, саме тому питання нормотворчості НПУ досліджували досить мало науковців, серед яких варто виділити В.В. Гладких, О.Ю. Салманову та інших. [53; 250].

Отже, попри достатньо велику кількість досліджень різних аспектів відомчої нормотворчості у правовому регулюванні суспільних відносин, загальнотеоретичні питання нормотворчої діяльності МВС України щодо координації Національної поліції залишаються не дослідженими та потребують

філософсько-правового аналізу з урахуванням аксіологічних засад нормотворчої діяльності.

1.2. Методологічні засади дослідження відомчої нормотворчої діяльності

Фундаментальні категорії нашого дослідження – нормотворча діяльність, нормотворчі органи, нормотворча система, відомча нормотворчість, нормотворчість МВС щодо координації діяльності Національної поліції та інші – мають важливе значення, оскільки визначають вектор наукового дослідження, а їх обґрунтованість і предметна зумовленість уможливають досягнення ґрунтовних висновків, формулювання виважених пропозицій щодо вирішення нагальних проблем нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Саме тому подальший аналіз потребує обґрунтування оптимальних принципів, методів і прийомів пізнання нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, та нормотворчості загалом.

Академік М.В. Костицький зазначає, що «кожний учений може komponувати власну методику пізнання з методів, запозичених з різних методологій. Наприклад, формально-логічна методика (улюблену юристами), у якій можливе застосування методів формальної логіки, герменевтики, семантики, психолінгвістики» [127, с. 3-10].

Принципи методологічного плюралізму та взаємодоповнюваності акцентують увагу на дослідженні нормотворчості з різних позицій, у діалозі різних, інколи суперечливих позицій; простежити формування в сучасній українській юридичній науці юридичного знання системно-інтегративного типу мислення. Як зазначає А.В. Кезін: «методологічний плюралізм передбачає існування конкуруючих теорій, методів, картин світу, дослідницьких програм, з метою досягнення спільними зусиллями консенсусу» [104, с. 59-60].

Аксіологічні засади нормотворчої діяльності МВС щодо координації діяльності Національної поліції мають формуватися під впливом багатьох факторів, а методологічний інструментарій дослідження – ґрунтуватися на основі

багаторівневої концепції методологічного знання, яке передбачає застосування таких методів:

- 1) філософських – система світоглядно-методологічних ідей і принципів, їх порівняння, критику та обґрунтування [294, с. 77], утілених у способі осмислення процесу нормотворчої діяльності МВС;
- 2) загальнонаукових – система принципів і методів наукового пізнання в цілому, застосовуваних для більш глибокого пізнання предмету дослідження;
- 3) спеціально-юридичних – система характерних для правознавства методів пізнання нормотворчої діяльності МВС;
- 4) важлива роль у пізнанні аксіологічних засад нормотворчої діяльності МВС щодо координації діяльності Національної поліції належить філософсько-правовому підходу.

Визначення методологічних засад предмету дослідження опрацьовували: О.О. Бандура, Д.А. Гудима, С.Д. Гусарєв, С.П. Добрянський, В.О. Зайчук, Є.В. Івашев, А.А. Козловський, М.В. Костицький, В.М. Кравець, П.С. Пацурківський, О.В. Петришин, Л.О. Петрова, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, Н.М. Оніщенко, М.В. Цвік, Р.М. Шевчук та ін.

П.М. Рабінович зазначає, що: «В Україні філософсько-правова наука нині виходить на новий етап розвитку, оскільки її актуальність зростає як ніколи раніше. Це спричинено насамперед тим, що за умов радикальної трансформації усіх сфер суспільного життя, у тому числі й сфери правової, стає вкрай необхідним сформулювати і використовувати таку філософсько-методологічну парадигму, яка могла б послужити надійним концептуальним фундаментом задля наукового обґрунтування і прогнозування правової практики у відповідній ділянці українського соціуму» [234, с. 4-5].

Особливість філософсько-правового підходу полягає у забезпеченні загальної методології нормотворчості та конструюванні оптимальних моделей відомчої нормотворчої діяльності. Завдяки філософсько-правовій рефлексії розкривається аксіологічний зміст процесу нормотворення, його внутрішні складові та якісні характеристики через призму ієрархії цінностей.

Філософсько-правова методологія покликана досягнути всю глибину, складність, багатогранність такого явища як нормотворчість, та надає можливість обґрунтувати ціннісну модель нормотворчої діяльності МВС щодо координації діяльності Національної поліції.

Загальнонаукові і філософські методи, складають основу процесу пізнання виникнення, утвердження та розвитку нормотворчої діяльності МВС. Виділимо, загальнонаукові методи найбільш значимі для нашого дослідження: системний підхід, аналіз та синтез, структурно-функціональний, функціональний метод та ін.

Застосування терміну підхід потребує уточнення. Зокрема, методологи науки здійснили багато спроб визначити зміст поняття методологічний підхід. При цьому спостерігається плюралізм інтерпретацій, а відповідно і трактування того, що таке методологічний підхід. Часто такі поняття як: дослідницька програма (І. Лакатос), методологічний підхід (Л. Ньюман), парадигма (Дж. Ритцер), методологічна позиція (Ю. Яковенко) застосовують як синоніми, позначаючи одне і те саме.

Крім того, поняття «підхід» або ототожнюється з певною світоглядною позицією, що отримує відображення у дослідженні (І.В. Блауберг, Е.Г. Юдін та ін.), або розуміється як стратегія дослідження [296, с. 561], або пов'язується із застосуванням набору процедур та прийомів, які виступають умовою реалізації відповідних принципів (А.О. Фальковський, Ю.С. Симон та ін.).

На основі аналізу значної кількості джерел найбільш узагальненим є визначення В. Мацкевич: «підхід – комплекс парадигматичних, синтагматичних, прагматичних структур та механізмів у пізнанні та практиці, що характеризує конкуруючі між собою (чи ті, що історично змінюють одна одну) стратегії та програми у філософії, науці, політиці чи в організації життя людей» [266, с. 743]. Це визначення підкреслює комплексний характер методологічного підходу, здійснення пізнання у відповідності з певними методологічними схемами, які обумовлені станом розвитку наукового знання.

Системний підхід – це загальна стратегія дослідження, що передбачає врахування всієї сукупності аспектів нормотворення, їхніх системних

властивостей та характеристик досліджуваних систем і підсистем, як, зрештою, особливостей спеціальних методів і процедур, що використовуються для їх дослідження. Тобто в основі застосування системного підходу до предмету нашого дослідження має бути трактування нормотворчої діяльності не як довільного набору окремих підсистем, а як цілісного утворення. Оптимізація якої здійснюється загалом, з урахуванням системотворчих чинників, а не для підвищення тільки ефективності окремих її компонентів.

В.Я. Шевчук пояснює, що системний підхід ґрунтується на вмінні виокремлювати ключові чинники, що впливають на функціонування й розвиток системи, на формування ієрархії цих чинників залежно від сили їхнього впливу на систему у тісному взаємозв'язку із зовнішнім і внутрішнім середовищем [81, с. 184].

При використанні методології системного підходу досліджуються статичні, структурні, динамічні компоненти та властивості нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, їх внутрішні та зовнішні прояви, генетичні та функціональні зв'язки, взаємодії з правовою системою за допомогою методів аналізу, синтезу, функціонального, структурного та інших.

Використання системного підходу дозволяє об'єднати відомчі нормативно-правові акти МВС України у єдину систему, яка в свою чергу є елементом підсистеми нормативно-правових актів держави із притаманними останнім ознаками і водночас власною специфікою, а також визначити перспективні шляхи вдосконалення відомчої нормативно-правової бази МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Тільки будучи системно організованою, нормотворчість МВС України здатна продуктивно діяти у напрямі, визначеному суб'єктом нормотворення, реалізовувати його правові цінності та ідеали, а отже, спрямовувати і формувати розвиток суспільних відносин згідно принципу верховенства права.

Системний підхід (англ. *systems thinking* – системне мислення) – полягає у дослідженні нормотворчості як цілісної множини елементів у сукупності

відношень і зв'язків між ними [72, с. 30], тобто аналіз нормотворчої діяльності МВС як системи.

Отже, визначальну роль у аналізі нормотворчої діяльності МВС щодо координації діяльності Національної поліції належить системному підходу, оскільки він надає вирішення проблем на міждисциплінарному рівні у всій сукупності системних взаємозв'язків та ієрархічних рівнів.

Для дослідження нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції використаний системно-структурний метод – оскільки нормотворчість є динамічною системою, що складається з ряду елементів. Нормотворчість можна пізнати лише у тісному взаємозв'язку її складових, у всій повноті цих взаємозв'язків, взаємозалежностей, взаємовпливів.

О.Ф. Скакун зазначає: «Системно-структурний метод дозволяє досягнути взаємодію держави та права як комплексний процес з усіма його проявами, простежити зв'язки між причиною і наслідком в державно-правових явищах» [259, с. 374].

Структурно-функціональний метод забезпечує опрацювання умов функціонування нормотворчості МВС України, її розвиток, шляхи вдосконалення функціонального спрямування нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

Використання структурно-функціонального методу дозволяє розглянути взаємодію елементів нормотворчості й визначити їх стійкість щодо різноманітних чинників впливу. Структурно-функціональний метод забезпечує аналіз нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції як самостійного феномену, який має власну структуру, аналізує відомчі акти з точки зору їх будови та визначає функціональне призначення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, так і її результатів.

Аналіз – це уявне розчленовування цілісного предмета на складові частини (сторони, ознаки, властивості або відношення) з метою його вивчення [72, с. 64]. Аналіз надає можливість дослідити модель нормотворчої діяльності МВС України

щодо координації діяльності Національної поліції, що охоплює такі взаємозв'язані складові та їх ознаки, як інституалізація цінностей права, принципи та норми.

Методологічного значення для вирішення завдань дисертаційного дослідження набуває також висвітлення дискусійного питання про співвідношення таких базових категорій правознавства, як нормотворчість, правотворчість та законотворчість. З точки зору завдань, які поставлено у дослідженні, аналіз цього проблемного питання дозволить нам найбільш повно та ґрунтовно охарактеризувати обсяг поняття нормотворчість МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

У наукових джерелах «синтез» розглядається як об'єднання ознак, властивостей, характеристик, певних явищ у єдине ціле [294, с. 105]. Правовий синтез дозволяє узагальнювати існуючі знання про правові явища та робити певні висновки. Синтез сприяє поєднанню понять «норма» та «творення» у єдиній концепції процесу нормотворення. Досліджуючи процес нормотворчої діяльності, слід наголосити, що у ньому синтезується не тільки державна воля, що знайшла своє відображення у нормі права, але й воля компетентного органу, який приймає цю норму. Методи аналізу та синтезу допомогли виявити особливості організаційно-правових форм нормотворчості та її регулювання у регламенті відомства.

У дослідженні використовується й метод класифікації. Класифікація (від лат. *classis* – розряд, клас і *...ficatio*, від *facio* – роблю) – система супідрядних понять (класів об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів [295, с. 153]. Метод класифікації було використано для визначення критеріїв класифікації соціально-політичних факторів; стадій нормотворчого процесу МВС України щодо координації діяльності Національної поліції; поділу відомчих нормативно-правових актів МВС України за певними критеріями (ознаками), що у свою чергу, має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки дає змогу напрацювати та визначити вимоги до кожної групи

таких нормативно-правових актів МВС України, розробити заходи щодо вдосконалення їх змісту, порядку прийняття, організації виконання і контролю за їх реалізацією.

Отже, загальнонаукові методи: системного підходу, аналізу та синтезу – дозволили дослідити нормотворчість МВС України щодо координації діяльності Національної поліції як системне явище, структуроване, з відповідними функціями, простежити його відмінні від інших елементів нормотворення властивості, характерні риси.

У нашій дисертаційній роботі, філософські методи функціонально визначають загальну спрямованість світоглядно-методологічних елементів дослідження. Для змістовного уточнення аксіологічних засад нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції були використані такі філософські підходи і методи як: філософсько-культурологічний, аксіологічний, принцип антропоцентризму, герменевтичний метод, діалектичний та ін.

Філософсько-культурологічний підхід – специфічний спосіб пізнання, осмислення і перетворення окремих сфер суспільного життя, норм моралі, менталітету та традицій, що притаманні соціуму [294, с. 185]. Трактуювання нормотворчості як соціокультурного феномена передбачає ревізію методологічних засад функціонування нормотворчості. Монометодологія, яка ще донедавна була пріоритетною для пострадянського наукового простору, повинна бути переосмислена в контексті застосування поліметодологізму. Про це пишуть сьогодні такі українські правознавці, як: В.А. Бачинін, В.Д. Бабкін, О.Г. Данильян, К.К. Жоль, А.А. Козловський, М.І. Козюбра, М.В. Костицький, Ю.М. Оборотов, Л.В. Петрова, П.М. Рабінович, Б.Ф. Чміль та ін. Ю.М. Оборотов зазначає, що «культурологічний підхід інтегрує дослідницький потенціал, накопичений рядом наук, які вивчають право, і реалізує прагнення до аналізу предмета дослідження як культурного феномену» [179, с. 43].

Загалом, нормотворчу діяльність необхідно розглядати у певному культурному просторі. Філософсько-культурологічний метод дозволяє розглядати

нормотворчість не як окремий «феномен», а всередині інтелектуального простору цінностей культури, у результаті чого нормотворчість втрачає жорсткість виключно юридичних меж.

Вивчення змісту нормотворчої діяльності як національної, так і Європейського Союзу (далі – ЄС) потребує врахування різноспрямованих культурних, духовних, ментальних особливостей, соціальних та інші факторів. Крізь призму культурно-правового підходу віддзеркалюється особливий характер нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері Європейського Союзу, яке за своєю природою є складним та багатогранним явищем, що утворилося внаслідок інтеграції правових систем європейських держав у європейський правовий простір на основі загальновизнаних європейських стандартів, у яких нормотворча діяльність ЄС постала як новий тип загальноєвропейської нормотворчої діяльності.

Аксіологічний (ціннісний) підхід був ініційований на рубежі XIX і XX ст.ст. Баденською школою неокантіанців у Німеччині (Р. Лотце, В. Віндельбанд, Г. Ріккерт) [290, с. 36]. Суть аксіологічного виміру дослідження, на думку німецьких філософів, полягає у розподілі об'єктів, що вивчаються, у відповідності з певними цінностями, завдяки чому й здійснюється відбір об'єктів та їх оцінка [290, с. 37].

У сучасних аксіологічних дослідженнях вітчизняні філософи дотримуються двох позицій. Перший підхід ґрунтується на суб'єктно-об'єктному характері цінностей (М.С. Каган, Л.Н. Столович та ін.), згідно з другим, специфіку цінностей слід шукати в міжсуб'єктних відносинах (О.Г. Дробницький, Г.П. Вижлецов та ін.) [17]. Обидва підходи доповнюють один одного, акцентуючи увагу на різних моментах ціннісного виміру реальності.

Зосереджуючись на методології дослідження ролі цінностей в нормотворчій діяльності, доцільно виділити науковців: О.О. Бандуру [17], В.А. Бачиніна [24], О.В. Грищук [68], Д.А. Гудиму [70], С.І. Максимова [148], М.Г. Марчук [154], В.С. Нерсисянц [171], С.П. Погребняк [200], О.О. Уварова [286] та інші.

Як зазначає О.О. Бандура: «філософська аксіологія вивчає позитивну, нейтральну та негативну значущість будь-яких об'єктів, абстрагуючись від їхньої екзистенціальної чи якісної характеристики, тобто цінності загалом. Правові цінності є предметом дослідження аксіології права. Серед важливих її проблем є систематизація цінностей права» [17, с. 84-104].

Цінності у нормотворчій діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції представлені різними утвореннями, і ними можуть виступати як матеріальні, так і духовні ідеальні утворення: норми, ідеали, процедури, ідеологія. В.М. Братасюк зазначає, що особливо важливими правовими цінностями, що є високими ідеалами, мають статус принципів права [31, с. 89-90].

Застосування аксіологічного підходу до аналізу нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції передбачає обґрунтування значення ціннісних складових нормотворчості для оптимального регулювання суспільних відносин. Завдяки цінностям нормотворчості як своєрідний «механізм», отримує свій сутнісний зміст, та, як слушно зазначає професор О.О. Бандура, – «свідомість суб'єкта нормотворчості спрямована на цінності як на свій об'єкт, внаслідок чого знімається момент байдужності в поведінці нормотворчого суб'єкта і формуються дозволи, заборони і зобов'язання» [17].

Розглядаючи методологічну роль аксіологічного підходу, А.О. Фальковський зазначає, що базовими для аксіологічного підходу є категорії: цінність, оцінка, ціннісні орієнтації, правові цінності, цінності права [290, с. 112]. Застосування аксіологічного підходу є своєрідною відповіддю на кризу класичної методології, і його використання безпосереднім чином впливає на механізми пізнання правової реальності.

А.М. Бабенко, у своїй докторській дисертації «Правові цінності та освоєння їх особистістю» [14] розуміє правові цінності як форми позитивного ставлення до правової системи суспільства, що переживаються людьми та визначаються культурою, зумовлюють вибір поведінки, а також юридичну оцінку подій. Значну

увагу дослідник приділяє також виокремленню ціннісних ієрархій у праві [14, с. 285-286].

У філософсько-правовому дискурсі виділяється, що правова аксіологія та аксіологія права не є тотожні поняття, підтримаємо вказану думку, адже як зазначає К.В. Горобець: правова аксіологія формується як сфера взаємодії філософсько-правового та загальнотеоретичного підходів до аналізу ціннісних проблем юриспруденції. Це відрізняє її від аксіології права, яка є методологічною концепцією, та систематизує інтереси суб'єктів, що входять в рамки того чи іншого правового дискурсу, визначаючи носіями цінностей правової сфери не лише людину, але й суспільство, людство [59, с. 67-68].

Сучасне праворозуміння прагне до визнання множинності підходів до дослідження світоглядно-методологічних джерел правових теорій. Право утворює ціннісно-нормативну систему, яка підкреслює не лише нормативний, а й ціннісний сенс усього механізму його дії. З цих позицій право націлене на закріплення, типологізацію, перерозподіл і охорону цінностей, а також на інформування про цінності, які стають цінностями права. Одночасно у самому праві складаються різноманітні специфічні цінності (правові цінності), що несуть у собі цивілізаційні та культурні «нашарування», пов'язані з розумінням свободи, справедливості, порядку, збереження особистості і всієї соціальної цілісності [59, с. 153].

Аналізуючи аксіологічний зміст нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, варто зазначити, що нормотворчість є важливим засобом інституалізації (опредметнення) в правовій нормі правових цінностей. Проте, вона – не тільки інструмент, нормотворчість виступає також самостійною цінністю культури, яка посідає гідне місце серед інших її цінностей. Інституціоналізація – це процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у систему, здатну діяти у напрямі задоволення певної суспільної потреби [293, с. 387].

Важливість звернення до питань інституалізації правових цінностей у нормотворчій діяльності МВС України пояснено кількома причинами.

По-перше, інституціоналізаційний аналіз правових цінностей у нормотворчій діяльності набуває дедалі більшої наукової ваги у сучасній юридичній науці. У даному аспекті набуває особливої актуальності систематизація та класифікація тих загальних ознак процесу інституціоналізації правових цінностей у нормотворчій діяльності які дозволяють розмежувати політичні режими різних типів.

По-друге, з огляду на співіснування у юридичній науці одразу декількох загальних теоретико-методологічних підходів до вивчення нормотворчої діяльності (насамперед йдеться про нормативний, процедурний та інституціональний підходи), останнім часом як в Україні так і за її межами набуває поширення тенденція до інституціональних засад вивчення правових цінностей у нормотворчій діяльності.

По-третє, для успішного розвитку України як демократичної держави необхідний цілісний комплекс правових інститутів, що визначають не лише загальні правові принципи конституювання і реалізації політичної влади у державі, а й забезпечують надійну систему гарантій демократичного врядування, а також взаємодії між державою і громадянським суспільством.

Крім того, досліджуючи сутність поняття «нормотворчість МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» з філософсько-правових позицій, необхідно зосередитися на аналізі співвідношення філософських категорій змісту і форми.

Зміст – це внутрішня сутність предмета, сукупність його елементів у їхній взаємодії на певному етапі розвитку. Усе, що відображається в понятті «зміст», вбирає у себе й те, що відображається в «сутності», але в її конкретному вигляді. Тим часом, кожний предмет, маючи певний зміст, має разом з тим вираження у певній формі. Форма – внутрішня організація змісту предмета. Інакше кажучи, нормотворчість виступає як єдність змісту і форми: зміст будь-якого явища, події є оформленим, а форма – змістовною [294, с. 107].

Погоджуючись здумкою А.О. Фальковського, який зазначає, що в суспільстві існує певна ієрархія цінностей (серед усіх цінностей виокремлюють

провідні і залежні від них), та яка, в свою чергу, є мінливою і залежить від історичної епохи або типу культури (у класичному буржуазному суспільстві провідними були економічні цінності, які впливали як на духовні так і інші цінності) [291, с. 60].

Досліджуючи правовову аксіологію, слід погодитись з І.Д. Мішиною, та виділити таку класифікацію цінностей: цінності в праві (смисло- та системоутворюючі цінності, що мають духовну природу, сприйняті правом, розкриті в змісті права, такі, що одержали правову форму; право у цьому випадку – інструмент, що втілює та реалізовує цінності); цінність самого права (право є соціальним нормативним регулятором суспільних відносин, закріпленим у формально-визначених джерелах права, забезпеченим у своїй дії суспільством та державою, що вносить у суспільство врегульованість та порядок на основі свободи, справедливості, рівноправ'я; ціннісний зміст у даному випадку залежить від духовної, соціальної, нормативно-регулятивної природи права); та правові цінності (інструменти самого права, що мають ціннісний зміст) [165, с. 84-90].

Р.П. Дорохов стверджує, що правові цінності і оцінки мають регулятивне значення. Правові норми набувають значення цінностей і стають об'єктом оцінки. Цінності, на відміну від знання, не підлягають логічній, емпіричній перевірці і обґрунтуванню. Вони є інтелектуально і емоційно сприймані даності, які спонукали суб'єктів до їх збереження, до володіння ними і діяльності на їх основі, оскільки сприймаються як всілякі блага. Їм не можна дати точне і повне пояснення, не удаючись до понять аксіології [80, с. 86-87].

Н.І. Бровко зазначає, що категорія «цінність» багатоаспектна [33, с. 122]. Статус цінностей у праві можуть придбати різні факти і явища матеріального і ідеального характеру: матеріальні предмети і блага, суспільні стосунки, людські вчинки, вольові феномени, ідеї, ідеали, цілі. Вони є правовими цінностями, оскільки лежать в основі права і правопорядку, вони виступають як ідеальне обґрунтування норм права, закріплюються і охороняються правовими нормами, складають мету права і його інститутів.

Аксіологічний потенціал – це ціннісно-орієнтаційна діяльність, спрямована на виділення пріоритетних соціально-мотиваційних факторів і загальнолюдських потреб. Це може відбуватись як стихійно, так і цілеспрямовано, але при цьому обов'язковою є активізація зусиль особистості, яка обирає й виробляє певні орієнтири серед багатьох естетичних, моральних, політичних чи інших життєвих цінностей [154, с. 87-88]. Ефективність ціннісно-орієнтаційної діяльності залежить від того, наскільки визначилися у суспільстві його ціннісні критерії, вимоги до особистості. Загальнофілософська теорія цінності та методологія науки, осмислюючи різні духовно-практичні потенції взаємодії людини зі світом, утворює аксіологічне наповнення на основі філософських можливостей. Потенції – не просто можливості, це певні здатності, що визначаються за їх відношенням до деякої першої здатності, що перебуває в іншому, чи у самій речі, оскільки вона – інше. Потенція – не тільки активний, а й «реактивний» чинник, адже вона виражає здатність іншого збуджувати бажання діяти. Щось є здатним, якщо й інше має такого роду здатність по відношенню до нього [154, с. 90].

Цінність і потенція змістовно дуже близькі категорії. В одній із перших у вітчизняній аксіологічній літературі монографії «Цінність та оцінка» (В.О. Василенка, 1964 р.) цінність визначається як потенційно-диспозиційна форма мислення, що фіксує значущість однієї сторони взаємодії для іншої. Цінність трактується як актуалізація (здійснення) «потенцій-потреб» у відповідності з можливостями вибору [34, с. 45]. Є.М. Трубецький у роботі «Смисл життя» пише про незалежність «істини-смислу» від суб'єкта, проте цінністю для нас є смисл, який ми могли б утверджувати, актуалізуючи свої вищі потенції [285, с. 56-57].

У юриспруденції впливовим є аксіологічний (ціннісний) підхід, який тільки у загальному значенні можна розглядати як цілісний напрям. Він поділяється на кілька впливових концепцій щодо співвідношення права та цінностей, котрі мають своїм підґрунтям певну філософську теорію. Найбільш значущими для сучасної методології юриспруденції є розуміння цінностей на основі трансценденталізму та культурно-історичного релятивізму; перший з цих

напрямків використовується у філософсько-правових дослідженнях і має у своїй основі ідеї І. Канта та його послідовників, другий, що ґрунтується на розумінні цінностей В. Дільтеєм та М. Вебером, найчастіше застосовується у порівняльному правознавстві.

Ціннісний аспект нормотворчості МВС України містить позитивну значущість органів державної влади в особі МВС України, який спрямований на встановлення регулятивного впливу на суспільні відносини, з метою запобігання можливості будь-яких порушень прав і свобод людини та громадянина. Вказана цінність формується стосовно кожної людини – громадянина (особистісна цінність), соціальних спільнот та їх об'єднань (групова цінність) і суспільства у цілому (загальносоціальна цінність).

Концептуальний аналіз аксіологічних засад нормотворчості передбачає виокремлення теоретико-методологічних питань сутності та соціального призначення правових актів у цілому, враховуючи, що саме ці характеристики здебільшого дають нам уявлення про ціннісний потенціал нормативно-правового регулювання, а також, власне кажучи, сутнісних, змістовних, структурних та функціональних характеристик нормотворчого процесу, які дозволять нам розкрити інструментальну цінність нормотворчості, висвітлити її (цінності) стабілізаційні, організаційні, узгоджувально-інтеграційні, управлінські, комунікативні, охоронні, пізнавальні та інші аспекти, показати здатність нормотворчості оптимізувати соціально прийнятні шляхи державного розвитку, виявити засоби задоволення потреб громадян, відобразити форми та методи вирішення питань державного значення.

Також виділяємо основні ознаки процесу нормотворення, як засобу опрідметнення правових цінностей. По-перше, правові норми об'єднуються у правову систему, у результаті чого набувають характеру загальної обов'язковості, спираються на силу і авторитет держави, водночас, підвищуючи моральну цінність самої правової системи. По-друге, правові норми сприяють широкому розповсюдженню відповідних ідей про справедливість серед населення держави. Існує декілька шляхів закріплення правових цінностей у юридичній нормі: коли

правові цінності прямо не згадуються у нормативно-правовому акті, вони можуть закріплюватися у ньому у різних формах: у вигляді рівності між учасниками суспільних відносин; шляхом встановлення певного співвідношення між правами і обов'язками; за допомогою визначення відповідного характеру цілей і засобів правових норм; шляхом індивідуалізації санкцій. Та коли правові цінності чітко фіксуються у нормативно-правовому акті.

Специфіка аксіологічного виміру нормотворчої діяльності проявляється при розмежуванні службової (інструментальної) та соціальної цінності нормотворення. Інструментальна цінність при цьому розуміється як певний ціннісний сенс як регулятор, відповідно до правил і вимог якого люди вибудовують свою поведінку [295, с. 211].

Службова (інструментальна) цінність нормотворчої діяльності проявляється у властивостях ззовні (загальній обов'язковості, системності, нормативності, формальній визначеності та ін.) та як інструменту для забезпечення функціонування соціальних інститутів, тобто як регулятора суспільних відносин.

Різниця існуючих правових культур визначає відмінність в обсязі нормативності, формах її існування, процедурах і методах забезпечення. При цьому якщо нормативна недостатність правової культури може викликати дезорганізацію відносин, зростання злочинності і т.п., то нормативна надмірність, створюючи твердість і монолітність порядку, обмежує свободу та ініціативу особистості, стає часто перешкодою для її персоніфікації. Досягнення оптимальної нормативності правової культури підвищує ціннісний зміст регуляторів [184, с. 11-12]. Інструментальна цінність нормотворчості тим вища, чим більшою мірою обсяг нормотворчого регулювання відповідає вимогам життя. Характерна у цьому плані ситуація із забезпеченням нормотворчості загальнолюдських цінностей. Серед них зазвичай називаються права людини, демократія, свобода, рівність.

Соціальна цінність нормотворчості полягає у тому, що вона втілює загальну, групову та індивідуальну волю (усвідомлений інтерес) учасників

суспільних відносин, та сприяє розвитку тих відносин, у яких зацікавлені як окремі індивіди, так і суспільство у цілому [171, с. 42-43].

Юридично-антропологічний метод шляхом дослідження писаного і усного слова, практики і системи представництва, дозволяє проаналізувати процеси юридизації, властиві кожній культурі, виявити їх внутрішню логіку, закономірності, що лежать в основі правового буття людських спільнот [246, с. 205-206]. Цей метод дозволяє проаналізувати правові форми нормотворчості від древності до сучасності через призму конкретно-історичного типу людини як суб'єкта права. Правові форми нормотворчості – це правові норми, відносини, ідеї та уявлення, інститути, процедури, способи регуляції поведінки, захисту порядку [246, с. 209].

Нормотворчість є способом людської діяльності, а тому антропологічний підхід буде ефективним засобом для висвітлення дисертаційної проблеми. Згідно з цим підходом буття людини є мірою ефективності нормотворчості, правозастосування, судочинства, правової якості закону, держави. Одними із перших науковців-сучасників, які запропонували втілювати людиноцентричні ідеї в юриспруденції стали В.С. Бігун [26], В.М. Братасюк [31], Д.А. Гудима [70], І.С. Тімуш [284], О.М. Яремко [316].

Для дослідження принципів нормотворчої діяльності, їх співвідношення в контексті «людиноцентризму» доцільно проаналізувати їх гуманістичний вимір. Без зв'язку із людським буттям принципи нормотворчої діяльності постають абстрактними формами, що втілюють «букву закону».

Герменевтичний метод (від грец. *ερμηνεύειν* – тлумачити) ґрунтується на сукупності принципів і методів тлумачення й інтерпретації текстів, які можуть мати форму як нормативно-правових, так і інших правових документів, наукових монографій, інших письмових праць учених та виконує функцію посередника між загальною та абстрактною нормами і конкретними життєвими ситуаціями, до яких застосовуються ці норми [72, с. 205].

Метод герменевтики щодо тлумачення норм права використовували зарубіжні та українські дослідники: Х.-Г. Гадамер, Т.В. Кашаніна, М.В. Костицький, С.І. Максимов та ін.

Тлумачення норми права – це не лише своєрідний, а й відносно самостійний елемент правозастосовного пізнання [295, с. 289]. Завдяки цьому філософсько-правовому методу маємо змогу дослідити смислові характеристики нормативно-правової бази та таких основних правових понять, як: «правова система», «нормотворчість», «відомча нормотворчість», «принципи нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері», «нормативно-правовий акт».

Через призму правової герменевтики можна оцінити нове тлумачення процесу нормотворення, долаючи проблему ототожнення нормотворення та правотворення, розглянути нормотворчу діяльність не тільки як конкретизацію нормативно-правових актів, прийнятих органами виконавчої влади, але й як волевиявлення громадян, спільноти [284, с. 117].

Досить поширеною за частотою використання у нашому пошуку є діалектична методологія, яку досліджували М.В. Костицький [126], Д.А. Керімов [105], Ю.С. Шемшученко [310] та ін. З філософсько-правових позицій найповніше висвітлив особливості розуміння діалектики як методології юридичної науки академік М.В. Костицький, який виокремив питання про зміст та багатомірність пізнавального потенціалу діалектики [126, с. 3-17]. «Діалектика має винятковий пізнавальний потенціал, є універсальною логічною формою мислення, у якій відображено ті загальні властивості, відношення і зв'язки, які існують у об'єктивній реальності. Без понять і категорій, – пізнання дійсності було б неможливим», – зазначив М.В. Костицький [126, с. 13]. Діалектичний метод є триєдиним і виявляється як: «1) буття – сутність – поняття; 2) чуттєвість – розсудок – розум; 3) перехід – рефлексія – розвиток; 4) метод – логіка – пізнання; 5) теза – антитеза – синтез» [126, с. 16].

Діалектичний метод використано для аналізу оптимізації нормотворчої діяльності МВС за допомогою виявлення суперечностей: у категоріальних конструкціях «належне-суще», «сутність-існування», «абстрактне-конкретне»;

колізіях забезпечення застосування техніки нормотворчості; у процесі інституалізації цінностей; у діючому механізмі повноважень суб'єктів нормотворчості; у аксіологічній моделі нормотворчості; у категоріальних конструкціях таких категорій, як «нормотворчість», «правотворчість», «закономотворчість». Діалектичний метод також застосовано при дослідженні історіографії відомчої нормотворчості, що дозволило виявити суперечності дискурсу предмету дослідження.

Діалектичний метод надає можливість зробити такі висновки щодо нормотворчості: це динамічне явище, що за певних умов виникає та змінюється; нормотворчість має тенденцію до вдосконалення та розвитку; нормотворчість взаємопов'язана із політичними, економічними, культурними, національними, історичними процесами й факторами; нормотворчість слід вивчати у зв'язку з юридичною практикою. Застосування принципів діалектики до аналізу нормотворчості дозволяє трактувати її як цілісне утворення [135, с. 7].

Принцип всезагального (універсального) взаємозв'язку, як зазначає А.М. Васильєв: «потребує повного, всебічного врахування зв'язків і характеристик об'єкта дослідження» [35]. На основі філософського принципу всезагального взаємозв'язку формулюється методологічний принцип-вимога наукового дослідження: аби уникнути однобічності у вивченні об'єкта, необхідно врахувати всі суттєві аспекти й зв'язки предмета [85, с. 122].

У дослідженні нормотворчості, щоб уникнути однобічності в її вивченні, маємо забезпечити врахування всіх сутнісних складових і зв'язків явища. Зокрема, нормотворчість повинна розглядатися у зв'язку з розвитком права та держави, правової системи, вивчатися у різноманітних проявах свого змісту.

Отже, для дослідження аксіологічних засад нормотворчості були використані такі філософські методи і підходи як: філософсько-культурологічний, антропоцентричний, герменевтичний метод, діалектичний та ін. – використання цієї методології дозволило відобразити специфіку прояву у нормотворчості пріоритетної ієрархії цінностей у різні історичні періоди: модерному, постмодерному, а також визначити нормотворчість як специфічний,

багатогранний, цілісний, динамічний універсум, нерозривно пов'язаний з різноманітними соціокультурними утвореннями, рівнем розвитку громадянського суспільства, зумовлений його розвитком і впливаючий на нього у свою чергу.

У дисертаційній роботі використано спеціально-правові методи, які належать до категорії спеціально-наукових методів, які визначаються як «методи, застосовувані у конкретній галузі наукового знання, тобто сфера їх застосування обмежена» [172, с. 47].

Б.О. Кістяківський зазначає, що сутність формально-догматичного методу в атомістичному опрацюванні фрагментів правових реалій [254, с. 87]. На ефективності вказаного методу неодноразово наголошували такі вітчизняні автори як: О.О. Бандура, Б.О. Кістяківський, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, та ін.

Формально-догматичний метод (юридико-догматичний або метод аналітичної юриспруденції) дозволяє встановити зовнішні ознаки явищ нормотворчості, їх відмінності одне від іншого, виробити поняття, дати їх визначення і виразити у конкретних формулах. Такими поняттями є: правова норма, нормативно-правовий акт, система нормотворчості, суб'єкт нормотворчості. Цей метод забезпечує аналіз змісту відомчої нормотворчості шляхом дослідження норм, правовідносин, що виникають на їх основі; забезпечує виокремлення ознак відомчої нормотворчості, обґрунтування критеріїв класифікації відомчих нормативних актів та дослідження практики їх реалізації [314, с. 98].

Ю.Л. Власов зазначає, що «порівняльно-правова методологія» доцільна для проведення макро- та мікропорівнянь» [42, с. 57]. Зокрема, порівняльно-правовий метод застосовується для аналізу форм здійснення нормотворчості у різних правових системах, виявлення досвіду здійснення нормотворчості у різних країнах та правових системах, матеріалу для узагальнення, доцільності його використання в Україні. Вказаний метод використовується під час класифікацій та систематизацій нормотворчої діяльності, та сприяє її дослідженню у єдності соціальних, економічних та інших чинників нормотворчого розвитку, тобто у більш ширшому соціальному аспекті.

Завдяки порівняльній методології методу виявляється особливе й загальне під час нормотворчої діяльності, пізнаються різноманітні конкретно-історичні особливості функціонування того самого явища або різних співіснуючих явищ, визначаються його основні тенденції. Застосування порівняльно-правового методу дозволило вивчити позитивні надбання нормотворчої діяльності країн Європейського Союзу.

Порівняльно-критичний підхід спрямований на виявлення подібних і відмінних ознак між відомчою нормотворчою діяльністю різних країн, їх елементів, а також загальних і відмінних закономірностей їх виникнення, розвитку, функціонування. Порівняльно-критичний метод також використовується при розгляді різних концепцій, пов'язаних із ідеєю нормотворчості.

Формально-юридичний метод допомагає описати, класифікувати й систематизувати державно-правові феномени [296, с. 669]. Формально-юридичний метод використовується при аналізі положень нормативно-правових актів, встановленні зовнішніх ознак правових явищ, їх відмінності між собою та відпрацюванні дефініцій. За допомогою цього методу вдалося проаналізувати сутнісні ознаки нормотворчості; розглянути зміст діючого законодавства і практику нормотворення правоохоронних органів.

Метод теоретико-правового прогнозування полягає у концептуалізації та обґрунтуванні рекомендацій щодо варіантів розвитку правових явищ [252, с. 75]. Пошуковий прогноз здебільшого має теоретико-пізнавальний характер. Його основне завдання – з'ясувати, як і в якому напрямі розвиватиметься досліджуваний об'єкт (відповідні суспільні відносини) [252, с. 76]. Метод правового прогнозування пов'язується з динамічним характером нормотворчості. Він забезпечує обґрунтування наукових прогнозів її розвитку, можливої зміни природи і сутності цього різновиду нормотворчості, підвищення ефективності актів відомчої нормотворчості та їх ролі в процесі управління суспільством.

Є.В. Сірий зазначає: метод документального аналізу – один із широко застосовуваних і ефективних методів збору первинної інформації. Документи із

різним ступенем повноти відображають духовне та матеріальне життя суспільства і передають не тільки подію та фактологічний бік соціальної дійсності, але і фіксують мову викладу, характер опису та відображення соціальної дійсності [257, с. 202-203]. Метод документального аналізу використано для аналізу наявних та визначення пріоритетних напрямів удосконалення теоретико-правових засад і практики нормотворчої діяльності МВС щодо координації діяльності Національної поліції.

Конкретно-соціологічний (соціологічний) метод полягає в отриманні точних об'єктивних даних про соціальне явище чи процес, що вивчається. Правовий матеріал у цьому випадку розглянуто не на рівні абстрактних положень, а з використанням конкретно-соціологічних досліджень [267, с. 143-144].

За допомогою соціологічного методу проведено анкетування діючих працівників МВС України та Національної поліції України щодо проблем нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції в умовах сучасних реформ, що надало можливість з'ясувати, які існують суттєві проблеми в процесі здійснення нормотворчої діяльності МВС. На основі результатів проведеного анкетування сформульовані висновки і рекомендації, включаючи пропозиції до законодавства України у сфері нормотворчої діяльності МВС щодо координації діяльності Національної поліції.

Метод соціологічної юриспруденції базується на аналізі юридичних понять, норм, принципів які виводяться з типологічних особливостей суспільства та культури [315, с. 498]. Вказаний метод зосереджується на нормотворчості як соціальному явищі, осягає його на базі конкретних соціальних фактів, як результат соціальної взаємодії [239, с. 17-18]. Цей метод дозволяє вивчити закономірності мікросоціогенезу нормотворчості, соціодинаміку її функціонування; безпосередні наслідки соціальної дії нормотворчого процесу, як необхідну умову оптимізації нормотворчого регулювання; проаналізувати зміст прав та обов'язків суб'єктів нормотворчого процесу МВС щодо координації діяльності Національної поліції.

У нашому дослідженні застосовано також метод правового моделювання, який надає змогу визначити майбутні перспективні шляхи нормотворчої діяльності шляхом вивчення подібних правових явищ і перенесення їх характерних рис на предмет аналізу [298, с. 44-45]. Метод правового моделювання пов'язаний із формулюванням аксіологічної моделі нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, що надає можливість найбільш повно досягти завдання й мету регулювання, визначення щодо результату моделювання та можливостей впровадження ефективної моделі нормотворчості у правову практику.

Отже, спеціально-правові методи: формально-догматичний, порівняльно-правовий та юридично-культурологічний використані для урахування того факту, що нормотворчість є продуктом цінностей моралі, права, етики, релігії, що домінують в суспільстві. Також, застосування загальнонаукових та спеціально-наукових методів дозволили широко дослідити феномен нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері. Визначальна роль у дослідженні відведена методу порівняння для узагальнення особливих рис таких категорій як правозахисна діяльність, правоохоронна діяльність, поліцейська діяльність, для здійснення аналізу типів і моделей нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері, напрямів реформування правоохоронних органів країн ЄС.

Таким чином, філософсько-правова методологія займає провідне місце в концептуалізації аксіологічних засад нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Вона дозволяє трактувати нормотворчість як процес та результат взаємодії суб'єктів правовідносин на основі ціннісно-нормативних констант та значень, а також дозволяє проаналізувати цивілізаційні, історичні, політичні, правові та етноментальні чинники впливу на процес нормотворення, крім того, виокремити та осмислити корелятивність розвитку нормотворчості та державотворчих процесів у нашій країні.

Нормотворчість є багатофункціональною категорією, змістовне розуміння якої має формуватися під впливом багатьох факторів, а методологічний

інструментарій дослідження – ґрунтуватися на основі багаторівневої концепції методологічного знання.

1.3. Сутність нормотворчої діяльності МВС України у системі державного управління органів виконавчої влади

Нормотворча діяльність у правовому регулюванні суспільних відносин є складним соціальним явищем, що має одночасно правову та управлінську природу. Нормотворчість є однією з форм державного управління синтезуючого, цілеспрямованого, свідомо-прогностичного характеру. У процесі нормотворчої діяльності повноважні органи влади виявляють потребу у правовому регулюванні певних суспільних відносин, встановлюють основні питання, які потребують правової регламентації, здійснюють вибір цілей правового регулювання, об'єктів, методів, засобів й термінів правового впливу шляхом створення нових правових норм, скасування, зміни, доповнення, призупинення, продовження, розповсюдження та обмеження дії вже раніше прийнятих правових норм. Підзаконні акти, як зазначають науковці, здатні значно оперативніше, ніж закони відкликатися на зміни в об'єкті правового регулювання, тому дозволяють із значно меншими втратами подолати недоліки у законі до його доповнення законодавцем [259, с. 404].

Постає дискусійне питання про співвідношення базових категорій правознавства «нормотворчість» та «правотворчість».

Довгий період ці поняття вживалися синонімами, адже означали діяльність держави, що спрямована на створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів. Більшість вчених-юристів, характеризуючи діяльність державних органів або інших уповноважених суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, називають її правотворчістю, зауважуючи, що: а) термін «правотворчість» вживається у більш широкому значенні, коли ж мова йдеться про відомче регулювання правових відносин, зазвичай використовується поняття «нормотворчість»; б) нормотворчість притаманна в

основному діяльності окремих органів держави, тоді як правотворчість звичайно розуміється як діяльність держави у цілому, всіх її компетентних органів [11, с. 77-78]. Під нормотворчістю розуміють офіційну діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили [315, с. 409].

Трактування правотворчості, як «форми владної діяльності держави, спрямованої на утворення нормативно-правових актів, за допомогою яких у чинну юридичну систему запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми» наводиться у працях В.В. Копеїчикова [88, с. 159].

В.М. Горшеньов розуміє під правотворчістю діяльність по створенню та розвитку діючої системи права шляхом розробки, обговорення та прийняття нормативних актів [61, с. 40]. У свою чергу, Н.Я. Соколов, говорить про правотворчість як про специфічне явище у житті суспільства, що охоплює і формування правових поглядів, і процес їх вираження та закріплення у відповідних нормативних актах [264, с. 7].

Ю.А. Тихомиров стверджує: «Правотворчість – це процес пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави, формування та прийняття правових актів уповноваженими суб'єктами у рамках відповідних процедур» [283, с. 157]. До правотворчого процесу, значно розширюючи його межі, автор включає, окрім нормативно визначеної процедури прийняття правових норм, ще й пізнання правових потреб суспільства.

Натомість, В.М. Корельській та В.Д. Перевалов вважають, що нормотворчість є специфічною, інтелектуальною діяльністю, яка потребує особливих знань та вмінь та пов'язана зі створенням чи зміною існуючих в державі правових норм [277, с. 289]. Нормотворча діяльність – це особлива форма діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка заснована на пізнанні об'єктивних соціальних проблем та інтересів суспільства» [135, с. 15]. О.Ф. Скакун зазначає, що нормотворчість – це офіційна діяльність уповноважених

суб'єктів держави та громадянського суспільства по встановленню, зміні, призупиненню і скасуванню правових норм, їх систематизації [259, с. 405].

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, у юридичній літературі чітко вказано, що такі джерела права, як правова доктрина та принципи права, не містять правових норм, а тому не є результатом нормотворчості.

Систематизуючи літературу з вказаної проблематики, узагальнюємо, що нормотворчість доцільно розглядати у трьох значеннях: як діяльність щодо створення правових норм, відповідно до яких утворюються закони та підзаконні акти; як діяльність щодо створення підзаконних актів шляхом формування, скасування, упорядкування правових норм.

О.Ф. Скакун виділяє основні ознаки нормотворчої діяльності: а) є формою владної діяльності держави, до того ж, нормотворчий процес за участю інших суб'єктів також регламентується державними органами; б) складається із послідовно здійснюваних організаційних дій; в) дістає виразу у 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; д) її призначення – конкретизація та деталізація правових норм, які містяться у законах, розробка механізму їх дієвої реалізації [259, с. 406].

Отже, нормотворчістю є особлива діяльність держави, в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямована на нормативне закріплення суспільних потреб й інтересів та забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, яка здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин.

Задля удосконалення регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади необхідно було б прийняти законопроект «Про нормативно-правові акти». Вказаний проект поданий на розгляд Верховній Раді України ще у 1995 році, однак і досі залишається не прийнятим [229; 230].

Головне призначення нормотворчості – встановлення нових правових норм, зміна і відміна застарілих. Прийняття правових актів здійснюється тоді, коли суспільні відносини раніше не регулювались, і вперше виникає необхідність у їх регулюванні, а також тоді, коли суспільні потреби змінюються, суспільство потребує такого нормативного регулювання, яке б адекватно відображало ці потреби, та усунення повної або часткової відсутності у чинних нормативних актах необхідних юридичних норм.

Специфіка діяльності по створенню правових норм у значній мірі залежить від суб'єкта нормотворчості. За суб'єктним складом нормотворчість виділяють: державних органів; органів місцевого самоврядування; громадських об'єднань; трудових колективів [279, с. 86-87].

Суб'єктами нормотворчості державних органів є органи законодавчої влади, органи виконавчої влади та органи судової влади. Центральним державним нормотворчим органом можна визнати вищий орган законодавчої влади – парламент, який приймає акти найвищої юридичної сили, що регулюють найважливіші суспільні відносини – закони. Органи виконавчої влади (Президент, уряд, міністерства та відомства) мають право на підзаконну нормотворчість, тобто створювати нормативні приписи на основі та до виконання законів [218].

Практика нормотворчої діяльності виробила два основних способи створення правових норм: 1) санкціонування державною владою норм, що існують у вигляді норм поведінки, які вироблені недержавними утвореннями чи складаються безпосередньо у процесі ділової активності людей; 2) пряма правовстановлююча діяльність компетентних суб'єктів, 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

[278, с. 387]. Саме тому, перед суб'єктами нормотворчої діяльності постає основне завдання – своєчасно, точно й адекватними правовими засобами відреагувати на це, обираючи такий варіант регулювання, який би найбільшою мірою відповідав інтересам суспільства, сприяв прогресу суспільства, ґрунтувався на сукупності факторів суспільного розвитку.

Необхідним є чітке розмежування завдань, мети чи цілей, функцій (напрямів) і видів нормотворчої діяльності. Це дуже близькі, але не рівнозначні поняття. В юридичній літературі та в законодавстві вони часто ототожнюються. Частково це пояснюється тим, що функції, як і завдання, слугують досягненню певної мети.

У сучасній юридичній науці нормотворча діяльність пояснюється за допомогою створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні.

Цілі, які поставлено і досягнуто під час нормотворчої діяльності, надзвичайно численні та різноманітні. Для видання нормативно-правового акту загальним мотивом є створення необхідних відносин (або потреба у юридичному впливові на відповідні відносини) у державному управлінні [167, с. 19].

Функції нормотворчої діяльності – це її напрямки, пов'язані зі встановленням, зміною або скасуванням юридичних норм, створенням і розвитком законодавства.

Виділяють функції нормотворчості: 1) первинного регулювання суспільних відносин – це розробка і прийняття нових юридичних норм у тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювалися і вперше виникла необхідність у їх регулюванні; 2) удосконалення законодавства – це скасування, зміна, доповнення юридичних норм, що не відповідають потребам суспільного розвитку; 3) упорядкування законодавства – це систематизація чинних юридичних норм, нормативних положень у межах наявних юридичних норм, виходячи з потреби їх юридико-технічного удосконалення і системного вираження; 4) конкретизація (деталізація) законодавства, тобто переклад загальних абстрактних положень

юридичних норм на більш конкретний рівень, більш детальна регламентація суспільних відносин [184, с. 6-14].

Аналіз наукової літератури свідчить, що більшість авторів підтримує підхід про необхідність виокремлення чотирьох рівнів нормотворчості: вищих органів державної влади (загальна нормотворчість); центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) (відомча нормотворчість); місцевих органів виконавчої влади (місцева нормотворчість); керівників підприємств, установ, організацій (локальна нормотворчість) [311].

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 [118, с. 7-13].

Відомчий акт – це підзаконний нормативний акт, який видають у межах компетенції певного органу виконавчої влади. Він містить вторинні норми, які розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їхнє повне й точне виконання [276, с. 209].

Процес відомчої нормотворчості відрізняється від законотворчості рядом ознак: 1) законотворчість – це процес, що включає стадії, які не передбачені у процесі відомчої нормотворчості; 2) у процесі законотворчості відбувається створення нових норм права, у процесі відомчої нормотворчості також змінюються, доповнюються, скасовуються вже існуючі, що суттєво спрощує процедуру нормотворчості; 3) суб'єктом законотворчості є Верховна Рада України, суб'єктами відомчої нормотворчості є центральні органи виконавчої

влади, тобто процедура створення відомчих підзаконних актів відбувається оперативно [76, с. 12]. Підзаконні нормативні акти організовують дію законів, вносять у систему правового регулювання нові деталі, посилюють соціальну функцію права, роблять зрозумілим юридичний статус суб'єктів права [136].

Для висвітлення проблематики відомчої нормотворчості у правоохоронній сфері є визначення змісту та обсягу поняття «відомство», яке використовується у сполученні з категорією «нормотворчість».

На думку Л.В. Коваль, відомство слід розглядати у двох значеннях: у широкому та у вузькому. В першому значенні, відомством є сукупність органів, установ, що обслуговують дану галузь державної діяльності (міністерство, держкомітет). У другому, відомство – це головні управління, комітети, комісії, ради при КМУ [107, с. 41]. Тлумачення терміну «відомство» знаходимо у Великому енциклопедичному юридичному словнику: «Відомство – це центральна установа, яка відає певною галуззю або сферою суспільного життя і входить до системи органів виконавчої влади» [40, с. 100].

Таким чином, відомство є багатограним поняттям, а тому його слід розуміти у двох значеннях. По-перше, як сферу суспільного життя, яка входить до відання відповідної галузі державного управління, а по-друге, як сукупність центральних установ органів виконавчої влади, які обслуговують певну галузь державного управління.

Вважаємо, що під відомчою нормотворчістю у сфері реалізації правоохоронної функції держави слід розуміти діяльність уповноважених на те центральних органів виконавчої влади (суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави), які з метою реалізації законів України та нормативно-правових актів вищих органів державної влади у межах своєї компетенції уповноважені приймати відомчі нормативно-правові акти, що деталізують механізм реалізації державної політики у правоохоронній сфері.

Підтримуючи точку зору О.Л. Дзюбенко, яка визначає відомчу нормотворчість як багатогранну категорію [76, с. 16], виокремлюємо основні ознаки відомчої нормотворчості у сфері реалізації правоохоронної функції

держави: 1) регулює суспільні відносини, що виникають під час формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері на загальнодержавному рівні; 2) спрямована на реалізацію законів України та підзаконних нормативно-правових 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 [76, с. 17].

Відомчі акти мають такі переваги: мобільність, охоплення всіх сфер суспільних відносин, безпосередність спілкування керівника й підлеглого, швидкість інформування адресатів виконання та оперативність організації їх виконання. Проте, захоплення створенням відомчих актів є показником двох негативних явищ: надмірного нормативного регулювання суспільних відносин і невисокої якості ухвалених законів, на підставі яких приймаються відомчі нормативно-правові акти [259, с. 408].

Методологічного значення набуває також деталізація суб'єктів відомчої нормотворчості, якими, на думку вчених, є центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ).

В.Б. Авер'янов наголошує, що кожний ЦОВВ забезпечує втілення у життя державної політики у відповідній галузі державного управління на території України, здійснює керівництво доручною йому сферою відання і несе відповідальність за стан її розвитку перед КМУ та Президентом України [2, с. 30]. Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [226].

Міністерство – це єдиноначальний орган влади [75, с. 69], тобто його очолює міністр, який за посадою входить до складу КМУ [302, с. 13]. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» серед основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує

державну політику в одній чи декількох сферах, зокрема є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України [226].

Ю.А. Соколова вважає, що нормотворча компетенція органу виконавчої влади – це сукупність предметів ведення (сфера суспільних відносин), що у рамках повноважень має право врегулювати даний орган виконавчої влади шляхом видання (прийняття, зміни, скасування) нормативних правових актів. Правові підстави надають нормотворчі повноваження, закріплюючи матеріальне право видання нормативно-правового акта, а також регламентують процедуру реалізації цього права – правотворчий процес [265].

Л.М. Горбунова зазначає, що нормотворчість органічно вплетена у процес державного управління, що передбачає ухвалення рішень на всіх етапах організаційної діяльності для реалізації всіх функцій, починаючи з постановки цілей і завдань і завершуючи контролем [58, с. 54].

У контексті предмета дослідження необхідно розглянути такий аспект, як нормотворча компетенція, яка 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. Є три групи таких підстав: 1) правила, що визначають компетенцію міністерства (відомства) і тим самим окреслюють загальні межі його нормотворчої діяльності; 2) правила, які передбачають видання цими органами нормативних актів з певного питання або кола питань; 3) окремі приписи, що наділяють міністерства (відомства) правом видання будь-якого одного або декількох конкретних нормативних актів [229].

Сучасні науковці під нормативно-правовим актом пропонують розглядати офіційний письмовий документ (Ю.С. Шемшученко, О.В. Зайчук, І.А. Сердюк,

В.М. Хропанюк, В.М. Косович) прийнятий уповноваженим на це суб'єктом у певній спеціально визначеній формі та за встановленою законодавством процедурою (окремо зазначають лише І.А. Сердюк та В.М. Косович), які містять, встановлюють, змінюють чи скасовують норми права (Ю.С. Шемшученко, О.В. Зайчук, І.М. Погребний, І.А. Сердюк, М.М. Марченко, В.М. Хропанюк, В.М. Косович). Важливо, що законодавець в українських підзаконних нормативно-правових документах та законотворчі іноземних держав при визначенні поняття нормативно-правового акту до переліченого доповнюють також що, вони регулюють суспільні відносини, мають неперсоніфікований характер і розраховані на багаторазове застосування [52, с. 109-110].

Компетенція МВС України зі створення нормативно-правових актів є складовою частиною їх загальної компетенції. Це важливо при встановленні меж або обсягу нормотворчої компетенції, адже коло питань, які можуть піддаватися відомчій нормативній регламентації, досить часто прямо не вказуються.

До нормотворчої компетенції МВС України належить не лише прийняття відомчих нормативних актів, а й право на участь у створенні актів вищої юридичної сили, зокрема законів, постанов Уряду. У разі необхідності можливе видання нормативних актів спільно з іншими суб'єктами. Така робота здійснюється у випадку, коли сфера дії майбутнього нормативного документа виходить за межі компетенції МВС України [239, с. 62]. У цьому контексті було здійснено аналіз ст. 117 Конституції України і встановлено, що видання нормативно-правових актів МВС України прямо не передбачено, проте, якщо звернути увагу безпосередньо на текст статті, то є підстави вважати, що така діяльність можлива, оскільки зазначено, що нормативно-правові акти міністерств підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом [121], відповідно, МВС має право видавати нормативно-правові акти та реєструвати їх.

Підтримуючи думку багатьох науковців та орієнтуючись на чинне законодавство, доцільно виділити найбільш загальні та вагомі ознаки нормативно-правового акту МВС України:

1) приймається від імені держави, обов'язковий для виконання, має державно-владний характер та юридичну природу, є засобом владного впливу (проявляється у взаємовідносинах влади – підпорядкування та знаходить своє відображення у формулюваннях: «наказую», «зобов'язати», «установити» та інше) [239; 259; 262];

2) підзаконний, тобто за юридичною чинністю він нижче закону та розпоряджень вищого органу управління, проте це не означає їх «меншу» юридичну обов'язковість для учасників правовідносин [58; 229; 265];

3) приймається в односторонньому порядку і носить імперативний характер (в управлінні лише одна сторона може прийняти юридично-владне офіційне рішення, яке може прийматися навіть всупереч бажанню осіб, яким вони адресовані, оскільки МВС України є офіційною інстанцією, наділеною самостійно вирішувати питання у сфері внутрішніх справ) [229; 259].

За останні роки у вітчизняному праві й управлінській практиці МВС України з'явився новий вид акту, який стосується договірних зв'язків, що виникають між окремими суб'єктами управління, у тому числі і за участю МВС України. Такі акти отримали найменування адміністративно-правових договорів (угод). Сутність і зміст таких актів має потребу у спеціальному вивченні й осмисленні, оскільки договірні зв'язки ґрунтуються на рівності сторін, а сутність виконавчої влади допускає імперативність односторонніх юридично-владних волевиявлень [203].

4) обов'язкові для виконання як для адресатів так і для безпосередніх виконавців. Виконання нормативного акта МВС України забезпечується силою державного примусу та суб'єкти управління не вправі оцінювати їхню обов'язковість, відмовитися від їхнього виконання, виконати такі акти тільки частково або вибірково [250, с. 121];

5) настання юридичних наслідків (дисциплінарної або адміністративної відповідальності) у випадку недотримання імперативних правових розпоряджень актів МВС України [250, с. 127];

б) приймається з тих питань, що відносяться до компетенції МВС України, або при делегуванні нормотворчих повноважень та видається тільки уповноваженим суб'єктом і в порядку, встановленому чинним законодавством;

7) видається з дотриманням визначених, офіційно встановлених процедур. В МВС України нормотворчу діяльність регламентує «Інструкція з організації нормотворчої діяльності у Міністерстві внутрішніх справ України» за Наказом МВС України від 27.07.2012 р. № 649 [203].

О.Ю. Салманова зазначає, що за допомогою нормативно-правових актів МВС України: 1) реалізуються завдання і функції Міністерства як державного органу виконавчої влади у сфері внутрішніх справ. Нормативний акт МВС України – це юридичний варіант управлінського рішення держави. За допомогою його прийняття орган правоохоронної системи вирішує конкретне питання, що виникає в процесі його діяльності, в інтересах реалізації завдань і функцій держави в сфері внутрішніх справ в межах своєї компетенції; 2) окреслюються конкретні завдання, права й обов'язки, повноваження і відповідальність учасників суспільних відносин в сфері правопорядку. Функція нормотворчості МВС України полягає у прийнятті, за встановленою законодавством процедурою, відомчих нормативно-правових актів (правил), що стосуються функціонування підлеглих йому підрозділів і служб, окремих категорій працівників, напрацюванню стилю і методів діяльності системи МВС України, розробці правил формування персоналу органів внутрішніх справ, вирішенні питань, пов'язаних з реалізацією службових відносин, забезпечення оперативного усунення недоліків, підтримці трудової, фінансової, службової дисципліни; 3) у передбачених законом випадках забезпечується правове регулювання діяльності непідвідомчих підприємств, організацій, установ незалежно від форм власності, громадських об'єднань і окремих громадян; 4) формуються основні положення взаємодії між різними органами правоохоронної системи держави; 5) здійснюються правоохоронні функції управлінського характеру і передбачаються юридичні гарантії охорони відносин в сфері правопорядку; 6) деталізуються, конкретизуються й організаційно забезпечуються норми вищої юридичної

чинності з метою більш ефективної дії законів в конкретному виді діяльності; 7) здійснюється застосування норм права як підстава для видання індивідуальних актів [248, с. 120-121].

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України від 02 липня 2015 року № 580-VIII та п. 1 Положення «Про Національну поліцію» [220], діяльність поліції повинна спрямовуватись та координуватись КМУ через МВС України.

Такі законодавчі зміни були також відображені і у «Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади КМУ через відповідних членів КМУ», що затверджена урядовою постановою «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року №442 [221].

Управлінська діяльність Національної поліції України (далі – НПУ) спрямовується та координується КМУ через МВС України. Тому, широта координаційних повноважень МВС фактично нівелює самостійність НПУ. Зважаючи на правовий зміст ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [226], підп. 1 п. 3 Положення «Про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року № 878 та ст. 16 та ряду інших положень Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII, доходимо висновку, що МВС України (в рамках координації управлінської діяльності НПУ) виконує таку роль:

1. Сприяє політики держави під час забезпечення порядку та публічної безпеки, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг, та контролює її реалізацію поліцією [265].

Етимологічний зміст поняття «координація» (лат.) означає узгодження (з – спільне, *ordinatio* – впорядкування) забезпечення узгодженості дій усіх ланок управління, збереження, підтримку і вдосконалення режиму роботи підприємств (організацій) та забезпечення його безперебійності і безперервності [315, с. 307]. Стосовно координації діяльності правоохоронних органів означає розробку та практичну реалізацію спільних заходів з найбільш актуальних проблем боротьби

зі злочинністю та іншими правопорушеннями, зміцнення законності та правопорядку.

Зокрема, координація забезпечення НПУ формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку МВС України полягає у здійсненні контролю, головним чином, за виконанням державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку. Проекти цих програм розробляє МВС України та: а) проводить моніторинг стану публічної безпеки та правопорядку в державі; б) вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність реалізації поліцією державної політики у відповідних сферах.

Щодо забезпечення НПУ охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, така координація МВС України полягає у здійсненні контролю за діяльністю НПУ у вказаній сфері. Зазначений контроль реалізується за такими показниками: а) наявність упередженості та дотримання законності поліцією у цій сфері; б) відсутність гуманного ставлення та поваги гідності людей, з якими мала прямий чи опосередкований контакт поліція; в) безпідставне використання поліцією заходів фізичного впливу, а також спеціальних засобів та вогнепальної зброї; г) наявність факту неправомірного розголошення поліцією відомостей про особисте життя людини, що принижують її честь і гідність; д) нехтування правом на захист та іншими процесуальними правами затриманих і взятих під варту осіб; є) нехтування обов'язками щодо створення умов для реалізації прав людини, а також; охорони і захисту людини від правопорушень.

Контроль за наданням послуг поліцією, полягає в оцінці участі поліції у: програмах соціальної адаптації соціально незахищених верств населення міста, осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; програмах профілактики бездоглядності та правопорушень серед дітей, правового виховання молоді, роботи з проблемними сім'ями; а також корекційних програмах осіб, які вчинили насильство в сім'ї [248, с. 121].

2. Забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності НПУ, погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені поліцією та МВС України проекти законів,

урядових актів з питань діяльності НПУ. Таким чином, МВС у рамках своєї координаційної діяльності займається оптимізацією нормативного регулювання законодавства про НПУ, а також є «посередником» в законопроектній діяльності НПУ. При цьому, слід зауважити, що на сьогодні міністерством розроблено та винесено низку важливих нормативно-правових актів, які деталізують та вдосконалюють законодавство про поліцію, головним чином, накази МВС «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції», «Про організацію видачі спеціальних жетонів поліцейським», «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події», «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції», «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України», «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських», «Про затвердження Положення з організації перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів до вступу на службу в Національну поліцію України» та ін. [248, с. 122].

3. Затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи [265]. МВС України в процесі координації діяльності поліції наділене широкими повноваженнями щодо визначення стратегії та характеру функціонування НПУ, що є законодавчим відображенням прямої підпорядкованості поліції міністерству, якому цей орган виконавчої влади підпорядковується фактично в якості умовно децентралізованого департаменту.

4. Забезпечує виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року № 1906-IV [89, с. 37] міністерства та, зокрема, інші центральні органи виконавчої влади, до відання яких віднесені питання, що регулюються міжнародними договорами України, забезпечують дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами

України, стежать за здійсненням прав, які випливають з таких договорів для України, і за виконанням іншими сторонами міжнародних договорів України їхніх зобов'язань. Разом із тим, виконання таких міжнародно-правових актів, що належать до сфер діяльності поліції, забезпечує не НПУ, а МВС України у процесі координаційної діяльності.

5. Забезпечує ведення та використання баз даних, визначає порядок обміну інформацією між МВС України, НПУ та іншими центральними органами виконавчої влади.

6. Приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, для забезпечення їх ефективного та цільового використання.

7. Виконує ряд інших обов'язків відповідно до чинного законодавства України, які можна розділити на дві групи:

1) обов'язки МВС України, що забезпечують управлінську діяльність НПУ. Такими, наприклад, є: організація роботи з підготовки та професійного навчання поліцейських; організація та здійснення відбору, підготовка та навчання кандидатів для направлення до складу національного контингенту та національного персоналу з числа поліцейських НПУ та ін.;

2) обов'язки МВС України, що позбавляють НПУ самостійності в своїй діяльності. До таких повноважень слід віднести: призначення на посаду та звільнення з посади першого заступника та заступників керівника поліції; затвердження вимог щодо рівня фізичної підготовки для поліцейських та кандидатів, які вступають на службу в поліції та ін.

Вітчизняні дослідники В.О. Іванцов та А.Г. Вуйма, акцентують увагу на тому, що чинні нормативно-правові положення та практична діяльність МВС України свідчать про існування управлінського впливу останнього щодо новостворених органів Національної поліції України [95, с. 138].

Вчені стверджують, що окреслений вплив знаходить свій прояв у тому що: МВС України затверджує план роботи Національної поліції України, приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є МВС України (п. 4, 6 ч. 1, ст. 16 Закону України «Про Національну поліцію») [220];

проводить наради з приводу правил та особливостей реалізації завдань, що покладені на поліцію. В.О. Іванцов та А.Г. Вуйма, переконані, що управлінський вплив на органи поліції з боку МВС України виключає їхню можливість служіння суспільству, адже управління у всіх його формах прояву має бути характерним безпосередньо для поліції як окремої самостійної системи, а відносини між Національною поліцією та МВС України повинні будуватися на засадах взаємодії [95, с. 143].

Слід зазначити, що МВС України як центральний орган виконавчої влади та самостійне структурне формування є складною, широко розгалуженою й водночас єдиною цілісною системою, яка має специфічне призначення, порядок функціонування й потребує якісного управління.

С.М. Лелет вважає, що жодної завади можливості служіння суспільству з боку поліції в існуючій моделі системи управління МВС України, яка передбачає наявність головного центрального органу виконавчої влади МВС України, не існує. Визначені чинним законодавством повноваження МВС України щодо здійснення управлінського впливу на Національну поліцію України гармонійно втілено у моделі багатоаспектного розуміння процесу управління, який передбачає наявність зовнішнього управління Національною поліцією України, що здійснюється МВС України. Щодо внутрішнього управління системою органів та підрозділів поліції зазначено, що на сьогодні воно не забезпечує на належному рівні взаємодію та координацію органів, служб і підрозділів поліції як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед поліцією завдань, особливо на регіональному та місцевому рівнях, а знаходить своє вираження в реалізації посадових обов'язків керівниками ієрархічно різних ланок управління [142, с. 24].

Висновки до розділу 1

Актуальність дослідження зумовлена недостатньо опрацьованими у вітчизняній філософії права аксіологічних засад нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Проблема нормотворчої діяльності органів виконавчої влади є однією з найактуальніших серед філософсько-правових проблем організації державної влади, важливі заходи адміністративної реформи в Україні достатньо часто проводяться шляхом проб та помилок без належного наукового обґрунтування і інформаційного забезпечення. Тому доводиться важливість наукового підходу у визначенні часу прийняття, змісту і форми правового рішення.

Аналіз напрямків наукової літератури, присвяченої дослідженню означеної нами теми, показав, що попри значний масив монографічної літератури, ще не здійснювалось комплексне дослідження з даної проблематики. У наукових джерелах є лише поодинокі праці, присвячені висвітленню окремих елементів згаданого механізму. Період становлення органів та підрозділів Національної поліції України ще не завершено, їх функціональна й організаційна структури наразі не є досконалими та потребують подальшого розвитку, вироблення і впровадження найбільш ефективних аксіологічних моделей, забезпечення ефективної діяльності.

Дослідження аксіологічних засад нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції вимагає використання сукупності філософських, філософсько-правових, загальнонаукових методів. Кожний із цих методів виконує притаманне йому евристичне завдання, що в цілому підкреслює міждисциплінарний характер роботи.

Міждисциплінарний характер механізмів реалізації нормотворчої діяльності МВС України потребує здійснення дослідження на двох рівнях: понятійно-категоріальному і розкритті суті механізмів нормотворчої діяльності через виявлення ключових аксіологічно-правових чинників, що впливають на ефективність та результативність її функціонування.

РОЗДІЛ 2

НОРМОТВОРЧІСТЬ МВС УКРАЇНИ ЩОДО КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: АКСІОЛОГІЧНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

2.1. Аксиологічна модель відомчої нормотворчості МВС України як система цінностей-стандартів, принципів і норм оптимізації управління

На сьогодні філософія права та методологія науки постмодерної культури опинилася перед потребою переосмислення методологічних проблем права та держави. У методології юриспруденції актуалізується аксіологічний підхід як спроба переосмислення кризи класичної методології. Правова аксіологія, будучи напрямом філософсько-правової рефлексії, посідає ключове місце у системі філософії права. Однак, остання розглядається багатьма дослідниками як суто аксіологічна сфера знань.

З метою упорядкування сучасного методологічного плюралізму доцільним є обґрунтування методологічних характеристик аксіологічного підходу, що застосовується у філософсько-правових дослідженнях, а також критеріїв його категоризації і диференціації [255, с. 385].

Поняття «методу» науки, наукового дослідження достатньо ґрунтовно обговорюється, проте розуміння «підходу» досі залишається на рівні методологічних схем. Найбільш розгорнуте обговорення категорії «підхід», її змісту і структури має місце, лише у рамках дослідження системного підходу [111, с. 227].

У філософії права поширене посилення на здійснення досліджень у межах аксіологічного підходу, проте спеціальних досліджень, присвячених аналізу організації понятійного простору аксіологічного підходу та його методологічним характеристикам, майже немає.

Аналізуючи методологічну функцію аксіологічного підходу, Ю.М. Оборотов зазначив, що категорії, котрі є базовими для аксіологічного підходу у методології юриспруденції є: цінність, оцінка, ціннісні орієнтації,

правові цінності, цінності права, аксіосфера права. Тому є значна вузькість методологічного інструментарію правової аксіології, яка у своїх дослідженнях не прагне осмислити ціннісно-нормативну сутність як окремих правових феноменів, так і ціннісної наповненості правового життя. Це вимагає доповнення правової аксіології теоретичними конструкціями, що описують правове життя у всьому різноманітті його проявів, а тому розглядають право не як ціле, але як цілісність, складеність, тобто специфічну інтегративну сферу, у якій виникають протиріччя, конфлікти, проблеми та кризи. У цьому зв'язку, питаннями ціннісної природи права займаються як філософи права, так і теоретики права, що наводить на думку про існування деякого спільного простору, «прикордонної зони» [179, с. 41-43].

Науковці здійснили багато спроб визначити поняття методологічного підходу. При цьому спостерігається плюралізм інтерпретацій, такі поняття як доктрина (І.Ф. Дев'ятко), дослідницька програма (І. Лакатос), методологічний підхід (Л. Ньюман), парадигма (Дж.Ритцер), методологічна позиція (Ю.І. Яковенко) застосовують як синоніми, позначаючи одне і те саме. Поняття «підхід» або ототожнюється з певною світоглядною позицією, що отримує відображення у дослідженні (І.В. Блауберг, Е.Г. Юдін та ін.), або розуміється як стратегічний принцип чи їх сукупність, або пов'язується з застосуванням набору процедур та прийомів, які виступають формою та умовою реалізації відповідних принципів (О.О. Петров та ін.) [296, с. 561].

А.Ф. Крижанівський характеризує підходи як «...ракурси (у широкому розумінні) дослідницького бачення, а й певні мисленні проекції предмета пізнання, які кристалізують наукову стратегію досягнення права і правових явищ, тобто визначення у загальних рисах вектора і мети наукового дослідження, а також – його основних етапів і складових» [132, с. 23].

Концептуально вивіреном є визначення В.В. Мацкевич: «Про підхід говоримо тільки тоді, коли означені і обґрунтовані його принципові відмінності від інших підходів хоча б в одному епістемічному просторі: у парадигмі (онтологічні картини, схеми та описи об'єктів); у синтагмі (способи і методи доведення, аргументації, мова опису, пояснення та розуміння); у прагматиці (цілі,

цінності, завдання, приписи, дозволені та заборонені форми вживання елементів синтагми та парадигми)» [266, с. 743].

Отже, парадигма, синтагма та прагматика є ключовими для розрізнення методологічних підходів будь якої науки, філософія права не є винятком.

Поширення методологічного плюралізму у сучасній юриспруденції обумовило пошуки нових засобів осмислення права, а також докорінного переосмислення традиційних. У цьому контексті набуває значення аналіз аксіологічного підходу як складової методології сучасної філософії права, що виконує низку специфічних функцій, серед яких важливими є онтологічна, гносеологічна та інтеграційна. У науковій літературі не спостерігається єдності думок стосовно визначення понять методологічного і аксіологічного підходу та залишається відкритим питання про їх місце у системі методології сучасних правових досліджень.

Розуміння аксіологічного (ціннісного) підходу з точки зору можливості його застосування у сфері нормотворчої діяльності, удосконалення існуючої системи українського законодавства, шляхом закріплення у ній найбільш значущих для нашого суспільства цінностей є необхідною умовою для успішного розвитку України як незалежної правової соціальної держави.

Протягом останніх десяти років у науковій та навчальній літературі вживаються категорії: «аксіологічні засади», «аксіологічні основи», «аксіологічні аспекти», «аксіологічне наповнення». Сформулювати поняття «аксіологічні засади», доцільно розкривши зміст його ознак, закріплених у законодавстві, наукових працях, у тому числі й шляхом порівняння з ознаками інших категорій. Як впливає зі змістовного навантаження досліджуваного поняття, воно утворено із поєднання складових «аксіологічні» та «засади».

Слово «засади» у сучасній українській мові тлумачать як основа; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чогось [40, с. 419]. Авторський колектив філософського енциклопедичного словника зауважує, що «засада» – це достатня і (або) необхідна умова для чого-небудь: буття, пізнання, думки, діяльності [293, с. 452], тому,

категорія «засада» характеризує визначальність, основоположність, загальнотеоретичну важливість досліджуваного явища.

Близько до першого та другого значень які вживаються у великому тлумачному словнику, воно вживається у Конституції України (так, ст. 6 КУ: «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову) та назвах низки законів України («Про засади запобігання і протидії корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про засади державної мовної політики»), але вичерпне тлумачення його у жодному акті не подається [102, с. 22-23].

У чинному законодавстві України існує й ототожнення понять «засади» і «основи». Зокрема, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 16 вересня 2003 року вказується, що він «визначає основні засади державної політики» [223].

Конкретизація поняття і змісту аксіологічних (ціннісних) засад міститься й у працях вітчизняних та зарубіжних науковців.

О.О. Бандура у роботі «Єдність цінностей та істини у праві (філософський аналіз)» дослідив аксіологічний аспект юридичної науки, довівши, що саме «цінності у правовій сфері залежать від їх істинності у розумінні відповідності справжній, істинній природі людини і суспільства. Разом з тим, повне визначення істини мусить відображати наявність у неї аксіологічного аспекту» [17]. А.О. Фальковський у роботі «Аксіологічний підхід у методології сучасної юриспруденції» розкриває філософсько-правове дослідження аксіологічного підходу у методології юриспруденції, його світоглядно-філософських засад і евристичних можливостей у різноманітних видах правового пізнання [290]. М.Г. Марчук у роботі «Аксіологічний потенціал наукового знання: поняття, структура, спосіб актуалізації» висвітлює аксіологічну проблематику сучасної філософії та методології науки, розробляє модель аксіосфери культури, яка розширює можливості змістовного дослідження ціннісних аспектів наукового знання [154]. Ю.М. Оборотов у статті «Праворозуміння як аксіоматичне начало

(постулат) права» виділяє ціннісно-нормативну парадигму права, що підкреслює не лише нормативний, а й ціннісний сенс усього механізму дії права [177]. М.І. Салей у роботі «Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма», досліджуючи аксіологічний вимір змісту Конституції України, зазначає важливість аксіологічного пізнання на конституційні дослідження, де здійснюється аналіз ціннісного аспекту конституційно-правових норм, відносин та процесів [247].

В.М. Козаков вперше у вітчизняній державно-управлінській науці, здійснив комплексний аналіз соціально-ціннісних засад системи державного управління, розкрив їх зміст, механізми взаємодії та впливу на державотворчий процес, чим фактично започаткував в Україні новий науковий напрям – аксіологія державного управління [110]. Науковець вважає, що політичні цінності держави й цінності державного управління формуються під впливом соціальної парадигми державно-організованого суспільства та наголошує, що аналіз поняття аксіологічних засад розвитку державного управління в Україні дозволяє охарактеризувати їх як сукупність організаційно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [109, с. 64-65].

Отже, існують різноманітні підходи до розуміння сутності аксіологічних засад урегульованих нормами права, у тому числі й нормотворчої діяльності. Уточнення поняття і змісту категорії «аксіологічні засади» сприятиме конкретизації структури філософсько-правових досліджень і вирішенню наукових проблем і конкретних завдань.

Пропонуємо тлумачити «аксіологічні засади» як сукупність закріплених у нормах права ціннісних параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою правових засобів.

Методологія юриспруденції є результатом дискурсу, у межах якого здійснюється процес взаємодії різноманітних когнітивних стратегій осягнення права, визначаються фундаментальні методологічні засади його пізнання [290, с. 60]. Предметом правової аксіології можна визначити проблему розуміння та

тлумачення права як цінності, імперативної вимоги, орієнтира. Аксіологічне вивчення права має важливе наукове, практичне та ідеологічне значення. Воно дозволяє встановити і закріпити духовні ідеали суспільства. Право як явище з численними ціннісними аспектами потребує застосування ціннісного підходу при його дослідженні. У протилежному випадку виявлення його суті стає ускладненим, не піддається розумінню його специфічна природа як духовно-практичного засобу освоєння світу людьми.

Отже, аксіологічний (ціннісний) підхід у юриспруденції – це загальна стратегія дослідження, яка передбачає розгляд права крізь призму його відповідності певним цінностям, котрі можуть забезпечуватись правом та бути його основою [290, с. 63].

У методології сучасній юриспруденції широко використовується два різновиди ціннісного підходу: трансцендентальний (у двох його варіантах – класичному та некласичному), що ґрунтується на філософії І. Канта та його послідовників; культурно-історичний релятивізм, котрий засновується на ідеях В. Дільтея та М. Вебера.

Німецький мислитель відносить поняття блага до суб'єкта чистої волі, а саме – трансцендентального суб'єкта, надемпіричний статус якого забезпечує загальну значущість цінностей. Вони належать до сфери практичного розуму, а значить, не мають буття безвідносно до трансцендентального суб'єкта, тобто є лише значущими, в зверненні до волі, цілі, що поставлена перед нею.

Отже, цінності слід вважати не принципами суцього, а належного. Саме розділення буття та належного й розуміється як передумова теорії цінностей. Поняття трансцендентального у Канта «...визначає не те, що виходить за межі досвіду, а те, що досвіду (а *priori*) передує, але має призначення лише для того, щоб зробити можливим досвідне пізнання».

Згідно з І. Кантом, світ моральності, свободи, не є реальністю та буттям, його слід вважати ідеалом практичного розуму – належністю. На відміну від природи, де домінує необхідність і тому діє тільки механістичні причини, світ свободи є царством цілей. І. Кант зазначає: «У царстві цілей все має ціну, чи

гідність» [99, с. 276-277]. Німецький мислитель вважає поняття «ціни» (Preis) та «цінності» (Wert) принципово відмінними один від одного. Також І. Канту можна завдячувати ідеєю автономії волі суб'єкта як основи цінностей. На його думку, «...все має тільки ту цінність, яку встановлює закон» [99, с. 278].

Для І. Канта визначальною цінністю є людина як розумна істота. Це впливає з визначеного їм категоричного імперативу «поводься тільки згідно з такою максимою, керуючись якою ти у той же час можеш забажати, щоб вона стала загальним законом» [100, с. 260]. І. Кант вважає, що поняття блага та буття не є тотожними, перше з них стосується трансцендентального суб'єкта. На основі ідеї трансцендентності І. Кантом обґрунтовується абсолютний характер цінностей, зокрема найвищої з них – людини як розумної істоти. Ця позиція є основою для категоричного імперативу, на якому ґрунтується моральна філософії І. Канта.

Між класичним і некласичним варіантом трансцендентального підходу до цінностей існує певна відмінність. Межа між класичною та некласичною філософією полягає в розумінні трансцендентального. У класичній філософській традиції трансцендентальне має онтологічний характер, у некласичній – символічний.

Культурно-історичний релятивізм є одним з варіантів ціннісного підходу, що ґрунтується на відносності та історичній зумовленості цінностей. На відміну від трансцендентального підходу, що постулює абсолютний характер цінностей, культурно-історичний релятивізм заперечує можливість створення позаісторичної та універсальної для всіх культур їхньої системи. Як перший, так і другий підхід плідно використовується в методології юриспруденції, при цьому в філософсько-правових дослідженнях найчастіше знаходить відображення вчення про трансцендентальний характер цінностей. При цьому ідея трансцендентального по-різному визначається у класичній і некласичній філософській традиціях [291, с. 63].

Культурно-історичний релятивізм, що ґрунтується на ідеях В. Дільтея та М. Вебера, вважають основою аксіологічного підходу у порівняльному

правознавстві. Саме ціннісний підхід у вигляді культурно-історичного релятивізму надав можливість адаптації цивілізаційних теорій у методологію порівняльного правознавства. Він надає потужний імпульс світоглядно-методологічному інструментарію порівняльного правознавства для конструювання парадигми релятивності ціннісного змісту права кожної історичної епохи та цивілізації.

Зупинимось на розумінні філософсько-правових засадах аксіологічного підходу, що застосовуються у методології юриспруденції, а саме щодо нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Слід відмітити, що правові норми та правові інститути настільки мають сенс, наскільки мають ціннісне обґрунтування та наповнення.

Нормативно-правові цінності – це гуманістичні, демократично-правові, універсальні конституційно-нормативні об'єкти нормативно-правових правовідносин, що визначальною мірою впливають на всі елементи сучасної нормотворчої діяльності, публічно-владну та суспільну практику.

Аксіологічно-функціональний механізм нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції передбачає внутрішній діалектичний взаємозв'язок між його частинами, характеризується різнонаправленістю та динамічністю з одночасним збереженням балансу конституційних цінностей у конкретних нормативно-правових правовідносинах.

У його складі доцільно виокремлювати:

- 1) ціннісно-нормативну базу, що формує аксіологічну основу;
- 2) інтелектуально-вольову основу, яка має відображення у ціннісно-нормативній правосвідомості шляхом сприйняття відповідної нормативної моделі поведінки, конформізм, заперечення її орієнтуючого впливу на діяння різних суб'єктів;
- 3) поведінково-динамічний компонент, що реалізується у нормативно-правових правовідносинах у межах нормотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності.

Аксіологічний підхід є найбільш загальною світоглядно-теоретичною моделлю, що у своїй основі має широкий спектр ціннісних підходів та визначається широким визнанням у сучасному науковому дискурсі. Саме аксіологічний підхід у юриспруденції зумовлює звернення до ціннісної проблематики у розкритті будь-яких явищ, що підлягають дослідженню. Друге значення – аксіологічний підхід вважається певний тип праворозуміння, а саме – нормативно-ціннісний [291, с. 63].

Нормотворчість є одним із найскладніших напрямків правової діяльності правоохоронних органів, який вимагає всебічної та детальної регламентації з метою досягнення оптимальних результатів правового регулювання суспільних відносин. Правова основа нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері повинна бути гнучкою, щоб не обмежувати ініціативу та надавати їй розумний простір. Бажана оптимальність даного процесу може бути досягнута за рахунок належного методологічного забезпечення, одним з них є аксіологічне моделювання нормотворчості МВС України.

Нормотворчість – це цілеспрямована юридична вольова процедурно-процесуальна діяльність або процес втілення волі та законних інтересів суб'єктів нормотворчості, уповноважених створювати, змінювати чи скасовувати правові акти у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України [88, с. 52]. Досліджуючи аксіологічні засади нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, слід виділити три основних системохарактеризуючих державно-управлінських елемента: модель, функції та форми. Модель визначає особливості організації правоохоронної діяльності на всіх владно-управлінських рівнях, функції – закріплюють основні напрями (види) такої діяльності, а форми – характеризують зовнішній прояв конкретних організаційно-управлінських дій, спрямованих на безпосередню реалізацію зазначених функцій [143, с.15].

Метод правового моделювання дає змогу визначити майбутні пріоритетні напрями діяльності шляхом вивчення подібних правових та інших явищ і перенесення їх системостворюючих елементів на наявні об'єкти. Він може бути

використаний у разі пошуку для зазначеного об'єкта ефективних форм регулювання того чи іншого явища, що надає позитивний результат та у юридичній літературі визначається як метод державного та правового моделювання. Модель – це система, дослідження якої служить засобом одержання інформації про іншу систему [287, с. 48]. У вказаному визначенні методу моделювання зазначено важливу функціональну ознаку – слугувати засобом для одержання інформації про досліджувані явища.

Метод моделювання може слугувати одним із дієвих наукових способів пізнання нормотворчої діяльності МВС України, який полягає у: 1) заміні об'єкта іншим об'єктом, який володіє подібними узагальнюючими властивостями; 2) модель виступає як цільове відображення властивостей об'єкта, та акцентується увага на тих властивостях, які відповідають основній меті дослідження; 3) моделювання допоможе дослідити ті процеси і явища, що не піддаються безпосередньому вивченню. Аксіологічна модель нормотворчості МВС України є провідною ланкою між дослідником та об'єктом (суспільними відносинами що виникають у результаті нормотворчої діяльності МВС України), виконує функції замітника об'єкта та дозволить отримати нові знання про нормотворчість МВС України, з подальшим її вдосконаленням.

Аксіологічна модель є системою обґрунтованих уявлень, принципів і положень про шляхи, засоби і механізми вдосконалення (розвитку) нормотворчої діяльності МВС України. Вона характеризується такими ознаками:

1) є системою теоретичних положень, сукупністю філософсько-правових ідей, розгорнуту на довгострокову перспективу;

2) визначає загальну орієнтацію діяльності щодо удосконалення нормотворчої діяльності МВС України, загальні цілі і довгострокові завдання, основні напрямки цієї діяльності;

3) виходить із вимог системи об'єктивних положень у сфері нормотворчої діяльності.

Аналіз нормотворчості МВС України через її аксіологічні особливості у контексті правової аксіології зумовлює звернення до ціннісної проблематики у розкритті нормотворчості МВС України.

Уточненню їх змісту може сприяти висвітлення розуміння поняття «аксіологічних засад у нормотворчій діяльності», до його елементів входить: науково обґрунтоване моделювання прогресивних моделей соціального розвитку суспільних відносин, орієнтованих на створення умов для повнішої життєвої самореалізації та задоволення інтересів суспільства, індивідів та їх колективних утворень; закріплення системи нормативно-правових актів, що регламентують відповідні відносини; визначення керівних начал, ідей, на які слід орієнтуватися при побудові механізму правового регулювання; відображення прогнозованого результату правового впливу; закріплення інструментів (настанов) і діянь (технологій), за допомогою яких забезпечується досягнення прогнозованого результату.

При розумінні аксіологічної моделі нормотворчої діяльності МВС України, у змісті виокремлюється чотири аспекти:

- категоріальний;
- нормативний;
- інституційний;
- інструментально-технологічний.

Категоріальний аспект передбачає висвітлення понять і ознак явища, змодельованих у правових актах, порівняння її з правовим і соціальним буттям і формування науково-правової категорії, що адекватно відображає правову реальність. В основу їх формування покладено аксіологічні концепції, здобутки вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі філософії права, у тому числі й методологію.

Нормативний аспект пов'язаний із систематизацією нормативно-правових актів, які містять правову основу регулювання відповідних суспільних відносин, та нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, а також з її подальшим аналізом.

Інституційний аспект стосується окреслення системи суб'єктів відповідних правовідносин, визначення серед головних, характеристики їх нормативно-правового статусу.

Інструментально-технологічна аспект стосується форм (правотворчої, правозастосовної (регулятивної і правоохоронної) і методів (правових і не правових) діяльності суб'єктів реалізації нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

З огляду на проведений аналіз ключових понять, а також з урахуванням стану дослідження проблеми у системі нормотворчої діяльності та доцільність її розроблення, сформульовано концепцію проектування аксіологічної моделі нормотворчої діяльності МВС України. Розроблення концепції здійснювалося на підставі філософсько-методологічного аналізу проблеми, який уможливив виділення у досліджуваному феномені загального, особливого, одиничного, що зумовлене:

- а) закономірностями виникнення, становлення нового й набуття цим новим властивостей системи;
- б) життєвим циклом соціально нового явища, особливостями розвитку правової системи;
- в) генетичною функцією мислення суб'єкта нормотворчої діяльності як суб'єкта проектувальної діяльності.

Ця методологічна позиція є вихідною та конкретизується низкою положень про:

- 1) аксіологічну модель нормотворчості МВС України складають: системи цінностей, принципів і норм, які покладено в основу оптимізації правового регулювання нормотворчої діяльності, оскільки саме вони забезпечують функціонування механізму нормотворчості у цілому;
- 2) застосування методу моделювання трактує систему цінностей як пріоритетну ідеальну модель, що суттєво впливає на суспільні відносини. Щоб втілювати ідеали у життя або підтримувати досягнутий стан, цінності мають бути втілені у певні стереотипи поведінки;

3) цінності пов'язані з сенсом людського життя, її діяльності (нормотворчості). Нормотворча діяльність МВС України настільки має сенс, наскільки має ціннісне обґрунтування та наповнення;

4) система цінностей – поняття, що трактується як феномен, що характеризує сутнісні межі аксіологічного простору, його структурну неоднорідність, внутрішню різноманітність та утворює ієрархію, компонентні складові якої перебувають у взаємодії та єдності. За змістом цінності поділяються на правові цінності та цінності права;

5) інструментальним втіленнями цінностей є норми, тобто цінності у дії;

6) принципи в сучасній методології юриспруденції виконують функцію основ процесу пізнання, вони визначають його глибинні підвалини та знаходяться у залежності від того типу раціональності, у межах якого відбувається процес пізнання. Принципи та підходи є різними компонентами системи методології юриспруденції, адже принципи визначають основи процесу пізнання, а підходи – його світоглядно-філософську спрямованість;

7) саме орієнтація на пріоритетну аксіологічну модель відомчої нормотворчості МВС України формує належні ціннісні орієнтири у суб'єкта нормотворчої діяльності та у суспільства загалом.

Аксіологічна модель нормотворчої діяльності може виконувати як прагматичну, так і пізнавальну функцію для осмислення дійсності; навчання, прогнозування розвитку системи; та використовуватися як засіб оптимізації управління.

У цілому між системою (об'єктом, що моделюється) і її моделлю існує гомоморфне відображення, що підтверджує множинність моделей будь-якої системи, а процес моделювання є інтеграційним [298, с. 50]. Дослідження системи цінностей, принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності є важливим елементом аксіологічної моделі нормотворчої діяльності, оскільки саме вони забезпечують функціонування механізму нормотворчості у цілому.

Система цінностей – поняття, що трактується як феномен, що характеризує сутнісні межі аксіологічного простору, його структурну неоднорідність,

внутрішню різноманітність та утворює ієрархію, компонентні складові якої перебувають у взаємодії та єдності [40, с. 101]. Елементи системи цінностей перебувають весь час у динамічному співвідношенні, оскільки у будь-якому суспільстві постійно та паралельно один одному відбувається два взаємопов'язані процеси: створення нових цінностей та трансляція ціннісної спадщини від одного покоління іншому.

Специфікою існування системи цінностей є існування двох видів цінностей. Перший вид – власне правові цінності, які можуть існувати виключно у правовому просторі та за її межами втрачають смислову наповненість (суд, конституція). Друга група цінностей – це явища, які самі по собі не походять з правової сфери, однак є значущими для людини та суспільства, тому підлягають захисту за допомогою правових засобів, – цінності права (людина, життя). Специфікою системи цінностей є те, що вона передбачає ієрархію її компонентів, тобто у числі правових цінностей існує дещо, що визначає її структуру і зміст.

О.І. Вишневський обґрунтовує наступну ієрархію цінностей: людина – родина – громада – нація (держава) – вселюдство. Кожна з цих ланок виробляє певну групу цінностей: 1) абсолютні вічні – мають універсальне значення та необмежену сферу застосування і носять загальнолюдський характер (доброта, правда); 2) національні – є значущими для одного народу і не завжди поділяються іншими народами (почуття націоналізму зрозуміле і близьке лише поневоленим народам і чуже тим, які ніколи не втрачали своєї незалежності), до цієї групи цінностей відноситься патріотизм, почуття національної гідності; 3) громадянські – ґрунтуються на визначенні рівності людей і знаходять своє застосування в демократичних суспільствах та у житті громад, які визначають принципи демократії. Це поняття прав і свобод людини, повага до закону. Їх антиподами є проповіді расизму, класової ненависті; 4) сімейні – моральні основи життя сім'ї: закони подружньої вірності, піклування про дітей; 5) цінності особистого життя – мають значення для самої людини, визначають риси її характеру, поведінку, напрям зусиль, її господарський успіх, стиль тривалого життя [41, с. 12].

Усі рівні системи взаємопов'язані, гармонія між ними приведе до розуміння в суспільстві. Є два підходи до аналізу ієрархії цінностей. З одного боку, ця система стосується життя окремої взятої людини – духовного, громадського, родинного – і вказує на різні сфери її самореалізації. Піднімаючись з одного рівня на інший, людина визначає свої моральні обов'язки щодо себе, власної сім'ї, громади, до якої належить, щодо своєї нації, нарешті, щодо всякої іншої людини. З другого боку, вся ієрархія відображає взаємодію загального і конкретного. Відповідно, національне – включає віру в абсолютні ідеали, громадянське – втілює у собі національне і загальнолюдське, сімейні цінності – синтезують також громадське, національне та загальнолюдське. Рівень особистих цінностей відображає фактично цінності всіх рівнів і на них орієнтується.

Для українського суспільства є актуальними демократичні цінності. Розвиток демократичної правової держави можливий лише за стабільного громадянського суспільства. Вищою цінністю в ієрархії демократичних цінностей є особистість, її свобода і права. Орієнтація ж особистості на державу як на цінність, тобто на об'єкт, що має значення для задоволення її різноманітних потреб є, з погляду аксіології, громадянськістю. З позиції соціальної психології громадянськість можна визначити як різновид базової соціальної установки, суть якої полягає у готовності особистості свідомо приймати і добровільно виконувати закони й вимоги своєї держави [102, с. 23]. Громадянськість – інтегральна ціннісна орієнтація. Важливо, щоб кожна особистість ідентифікувала себе з українською державою у цілому. Така орієнтація сприяє тому, що інші ціннісні настанови об'єднуються навколо неї і створюють єдину систему.

Основні критерії до цінностей, які формують ієрархію: 1) бути правовою цінністю; 2) характеризуватися можливістю бути властивістю відношень між цінностями правової сфери; 3) бути концептом системи цінностей права, а отже – усього права. Система цінностей ґрунтується на ідеї справедливості системи правових цінностей та цінностей права.

Зміст системи цінностей базується на розумінні власної цінності права, яку досліджують за двома напрямками – соціальним та особистісним. Однак

значущим є також інший аспект цінності права – його інструментальна цінність, яка полягає в цінності права як регулятив, відповідно до правил і вимог якого людина, соціальні групи і держава вибудовують свою поведінку [40, с. 77]. Верховенство права при цьому є основним елементом інструментальної цінності права, саме воно є критерієм визначення власної цінності права, причому ступінь ефективності реалізації цього принципу буде індикатором відповідності нормам та принципам права його системі цінностей. Верховенство права слід розуміти в трьох напрямках: 1) над законом; 2) над державою; 3) над формою права.

Системний характер взаємодії цінностей, норм та принципів права виражається у цілому ряді процесів, при чому всі вони будуть корисними якщо не будуть суперечити верховенству права.

Ієрархії цінностей – надзвичайно складні, багатовимірні та багаторівневі, нестабільні утворення. Від структури даної ієрархії, а також від її відповідності цінностям, що проголошуються у суспільстві, залежить правова поведінка особистості.

Правові цінності підрозділяються за своїм змістом на абсолютні (кардинальні), або цінності-цілі, найбільш загальні та такі, що мають найвище значення; правові цінності середнього рівня, що визначають ступінь розвитку і тип правової культури суспільства та особистості, а також інструментальні правові цінності, що використовуються для врегулювання та побудови конкретних правовідносин та забезпечують захист інших типів цінностей.

Ієрархія ціннісних компонентів права є унікальною для кожного окремого суспільства, у конкретний історичний період. Як не існує чисто етатистських та чисто ліберальних суспільств, так не можна говорити і про суто етатистську чи суто ліберальну систему цінностей правової сфери.

Для забезпечення ефективної управлінської діяльності Національної поліції необхідно враховувати аксіологічні засади нормотворчої діяльності МВС України, які визначаються певними цінностями-стандартами, нормами, принципами. Цінності поділяються на абсолютні цінності (базові цінності цінності-стандарти, певні орієнтири, які мають значення для людей – життя,

здоров'я, прогрес, знання), відносні або регулятивні (змінюються в залежності від історичних та класових позицій – політичні, релігійні, моральні) та антицінності або псевдоцінності (смерть, хвороби). Абсолютні цінності нормотворчої діяльності, це ні що інше як набір певних речей, характеристик, дій, явищ (у загальному чогось), ціна яких з часом не змінюється, або є безцінною.

Цінності нормотворчості, утворюючи специфічну за змістом, структурою, особливостями функціонування систему, діють на рівні системи, що інтегрує поняття системи правових цінностей, ієрархії правових цінностей, загальнолюдських цінностей, виявляє себе як на рівні філософської юриспруденції, коли йдеться про ціннісні ідеали діючого права, так і на рівні загальнотеоретичних юридичних досліджень при ціннісній характеристиці окремих правових явищ у контексті інтегративного бачення ціннісних основ права.

Проблематика правових цінностей у нормотворчій діяльності тісно пов'язана з питанням про можливості їх ієрархізації. М.М. Алексєєв розглядаючи співвідношення між цінністю та істиною, стверджував, що проблема ієрархії правових цінностей є очевидною, оскільки «все істинне – однаково істинне, у той час як усе цінне не є однаково цінним» [5, с. 146], у світі цінностей завжди маємо справу з ієрархічним порядком.

П.М. Рабінович писав, що правові цінності можуть вступати у конфлікт, конкурувати з іншими цінностями, отримувати переваги та поступатися місцем одна одній [235, с. 46-47]. У цьому зв'язку побудова ієрархії правових цінностей має переслідувати такі цілі як конкретизація співвідношення абсолютних та відносних цінностей, обґрунтування обов'язковості таких відношень, пояснення можливості побудови ієрархії.

Ієрархію є сенс розглядати співвідношення елементів (підсистем), коли вони підпорядковуються один одному за принципом більшої значущості чи загальності деяких із них. У контексті загальної теорії систем ієрархія розглядається як специфічна структура, у якій елементи системи «розташовуються» за критерієм підпорядкованості.

М.М. Алексєєв зазначає, що принципи ієрархізації цінностей права зводяться до закономірностей, які забезпечують справедливе суспільство: 1) кожна реалізована цінність знаходиться у ціннісному відношенні до будь-якої іншої реалізованої цінності; 2) кожна реалізована цінність має право на повноту свого гідного існування та розвитку у межах загальної системи цінностей; 3) кожна реалізована цінність, у випадку порушення нормальних відносин з іншою цінністю, має право на відновлення рівноваги; 4) відносини реалізованих цінностей визначаються мірою гідності, що належить кожній цінності; 5) відносини між реалізованими цінностями мають становити порядок соціальної справедливості та солідарності [5, с. 154-155]. Конституція України закріплює та проголошує основні цінності українського права, утворюючи їх певну ієрархію [121]. К.В. Горобець вказує, що система цінностей права як цінностей екзистенційних є ієрархізованою [59, с. 113].

При побудові ієрархії цінностей права можна використовувати три підходи: нормативний, за якого ієрархія цінностей права сприймається з позицій її закріплення у юридичних текстах; гуманістичний, на чому ґрунтується цілий комплекс досліджень О.О. Бандури, О.В. Грищук, Д.А. Гудими, П.М. Рабіновича та ін. [18; 68; 70; 234], у якому на вершині ієрархії постулюється людське життя, а кожен наступний рівень ієрархії розкривається як певна сфера вітальності людини; телеологічний, за якого при побудові ієрархії цінностей права констатується ціннісна основа цілісності соціальної спільноти, до якої відноситься суб'єкт, при цьому критерієм формування ієрархії цінностей права виступає забезпечення стабільності та стійкості суспільства [59, с. 115-116].

Існування гуманістичного, нормативного та телеологічного підходів до ієрархізації цінностей права демонструє, що проблема сучасного правового розвитку не може розглядатися виключно в контексті людиномірності. Саме поєднання цих трьох підходів уможлиблює врівноваження крайнощі антропологічного та соціетального бачень аксіосфери права. Не можна не помітити, що право у рамках кожної правової системи вибудовує ієрархії цінностей права одночасно за всіма цими підходами, а тому говорити про те, що

людиномірність чи соціетальність є передумовами нормативної ієрархії цінностей, помилково. Нормативний підхід є лише показником того, у якому напрямі прагне розвиватися право. Важливо використовувати і гуманістичний, і телеологічний підходи до ієрархізації цінностей права з тим, аби уникнути їх надмірної релятивізації та надмірної колективізації [60, с. 79].

Гуманістична традиція визначення системи та ієрархії цінностей права полягає, по-перше, у визнанні існування загальнолюдських цінностей як таких, що були вироблені людиною як членом суспільства у його межах; по-друге, у виведенні на вершину ієрархії цінностей права життя, яке розшифровується як існування всього суспільства у єдності з життям кожної окремої людини [17]. Найвищою цінністю права у контексті гуманістичної традиції слід вважати збереження життя окремого члена суспільства.

З-поміж усього різноманіття категорій, що застосовують при розкритті соціальної сутності людини, найбільш повними та логічно обґрунтованими можна вважати три з них: свободу, рівність та гідність [280, с. 85-120]. Ці три цінності права становлять другий рівень їх ієрархії. Третій рівень ієрархії цінностей права полягає у безпосередніх можливостях людини організовувати свій вітальний простір, розвиватися, реалізовувати себе у рамках суспільства. Такі можливості оформлені у чітку та структуровану систему прав людини. Четвертий рівень ієрархії цінностей права становлять ті блага, які дозволяють людині взаємодіяти з суспільством, правом та державою. До них відносять: власність, освіту і т.п.

О.О. Бандура аналізує систему загальнолюдських цінностей із врахуванням об'єктивної цінності людської вітальності. Найважливішою загальнолюдською цінністю є життя, адже його фундаментальне значення полягає в існуванні окремої людини у контексті існування суспільства у цілому. Другий рівень ієрархії цінностей права, що одночасно розглядаються як напрямки розгортання та розширення духовно-тілесної сутності людини, становлять гідність (духовне начало) та власність (матеріальне начало). Розглядаючи їх в діалектичній єдності ці цінності створюють простір для особистої свободи, яка має як своє інше відповідальність. Відповідальність – це продуманість, виваженість,

обґрунтованість рішень, урахування всіх обставин і можливих наслідків; це також готовність відповідати за свої вчинки. Баланс свободи та відповідальності становить базу для забезпечення реальної, а не формальної, рівності та справедливості, яка є ідейною сумою суспільних цінностей [17].

Обґрунтування ієрархії цінностей права є актуальною проблемою сучасного правового розвитку, яка може бути побудована, виходячи з найвищої цінності людини, а також у відповідності з нормативною системою, заснованою на конституційних засадах. Конституція України, що є фундаментом для усієї системи українського права, пропонує свій підхід до ієрархізації цінностей права, який можна назвати нормативним.

Проблема нормативної ієрархії цінностей права виражається не тільки у тому, що колізійність позитивного права унеможливорює виявлення такої ієрархії. Права людини як ключова цінність права, що проголошена на нормативному рівні, складно реалізуються як у теорії, так і практиці демократії та конституціоналізму. У цьому сенсі права людини як цінність нормативного плану витісняється чи підміняється демократією та демократичним інститутами, що веде до змішування цінностей права та, відповідно, їх ієрархій [184, с. 12-13]. При побудові ієрархії цінностей права слід враховувати вплив правової реальності, що у філософсько-правовій літературі розглядається як аналог правової системи у рамках філософського дискурсу [147, с. 88-89]. С.І. Максимов зазначає, що правову реальність розглядають у двох вимірах: як об'єктивно існуючий світ права, що даний суб'єкту на практиці; і як картину правової реальності, як модель правової реальності, що слугує засобом пізнання та конструювання світу права [147, с. 91-92].

Нормативне наповнення права включає дві системи: норм і принципів. Принципи у сучасній методології юриспруденції виконують функцію основ процесу пізнання, вони визначають його глибинні підвалини та знаходяться у залежності від того типу раціональності, у межах якого відбувається процес пізнання. Принципи та підходи є різними компонентами системи методології

юриспруденції, адже принципи визначають основи процесу пізнання, а підходи – його світоглядно-філософську спрямованість [291, с. 62].

Різниця між нормами та принципами права полягає не тільки у рівні узагальнення, але й у способі їх існування. Так, принципи права найчастіше підрозділяють на загальні, міжгалузеві та галузеві [279, с. 132]. Міжгалузеві та галузеві принципи найбільш наближені до норм, оскільки встановлюють предмет і метод правового регулювання у тій чи іншій галузі права, визначають специфіку дії норм у часі, просторі та за колом осіб, фіксують правові презумпції у певній сфері суспільних відносин, що регулюються правом. Загальні принципи права є більш високою сходинкою в ієрархії компонентів нормативного наповнення права. Вони визначають значимі межі та правила функціонування усієї системи правових приписів та ключове значення має принцип верховенства закону, як найбільш авторитетної норми чи системи норм, яка існує у вигляді першоджерела та першопричини нормативності – це може бути релігійний текст, судові рішення, нормативно-правовий акт.

Побудова ієрархії ціннісно-нормативного наповнення нормотворчості завжди є процесом раціональним та логічним, саме у межах свого нормативного буття система цінностей нормотворчості виражається у системі вимог та необхідностей як ключових атрибутів нормативності.

Цінності акцентують увагу на значущість; вони суть вимоги, звернення до волі, мети, поставленої перед нею. Теорія цінностей (аксіологія) знаходить своє застосування у сфері права. Нормотворчість і нормореалізація є сферами людської діяльності, що мають яскраво виражений оцінний характер.

Правові цінності та оцінки (у сфері правосвідомості) мають регулятивне значення. Правові норми набувають значення цінностей та стають об'єктом оцінки. Їм не можна дати точного і повного пояснення, не звертаючись до понять аксіології. Є дві основні позиції сприйняття цінностей. Об'єктивістська концепція передбачає, що цінності існують об'єктивно, незалежно від свідомості суб'єкта, а він може лише правильно чи неправильно оцінювати, використовувати їх. Суб'єктивістська позиція передбачає, що цінності творять суб'єкти [295, с.128].

М.І. Козюбра зазначає, що право зорієнтоване не стільки на описування і пояснення соціального життя, скільки на його організацію, впорядкування [112, с. 27-28]. Процес створення нормативно-правового акта завжди пов'язаний з проблемою вибору – вибору варіанта поведінки, головним орієнтиром для якого виступають правові цінності. Усвідомлений інтелектуальний вибір вектора правової діяльності є правовим рішенням. І.В. Кравцов вказує, що справедливість є однією з основоположних правових цінностей [128, с. 64-65].

Основною функцією нормотворчості є регулювання суспільних відносин, тому розглядаючи їх у контексті мети та засобів її досягнення, результат має становити таке співвідношення засобів і мети правого регулювання, яке б відповідало цінностям суб'єкта нормотворчості. В аксіологічному контексті процес вибору вектора поведінки є внутрішнім ставленням суб'єкта нормотворчості до результату, який він очікує отримати. Цінність самого права у певному сенсі визначається критерієм ефективності, що полягає у досягненні цілей, закріплених у нормі права. Пошук і вибір певного варіанта поведінки здійснюється насамперед на підставі внутрішнього імперативу суб'єкта, де провідну роль відіграють саме цінності. Результат такого пошуку і вибору може призвести як до правомірної поведінки, що передбачає наслідування, так і до неправомірної, що вимагає осуду. Нормотворчість відіграє інструментальну роль для правотворення загалом, вона позитивним чином здійснює корекцію права.

Нормотворчість МВС України повинна базуватися на цінностях, так і на реальних суспільних відносинах. Суб'єкту нормотворчої діяльності слід звертати увагу на цінності, у разі формування вихідних, основоположних правових норм, що становитимуть основні засади правової системи. В Україні прагнення до демократичних ідеалів, правової держави, гуманізму та соціальної рівності закріплюється у Конституції та законах України. Ідеї, виражені у них, відображають волю суспільства, держави, народу, а отже, отримують державне визнання як загальнообов'язкових правил поведінки.

Суб'єкту нормотворчої діяльності необхідно бути послідовним у встановленні принципів, основних ідей функціонування суспільства, оскільки

безлад у виборі цінностей, змішування непокінчених ідеалів призводить до негативних наслідків, до втрати правом своєї регулюючої функції. Водночас, для ефективного розвитку суспільних відносин необхідно зважати на реальну ситуацію. Неможливо підійти з категорій «добре» чи «погано», варто закріпити те, що вже реально працює, те, що перевірено практикою, те, що зручно й ефективно. При нехтуванні об'єктивними чинниками суспільних процесів та встановлювати правила поведінки штучно, незважаючи на реальність, то правозастосування таких норм створить значні проблеми. Нормотворчість часто випадає з вищеписаних критеріїв реальних потреб суспільних відносин та відповідності закріпленням основоположним цінностям, а знаходиться під дією низької правової культури та правосвідомості творців норм, їх професійної деформації [128, с. 66-67]. Тому, проблема створення недосконалих норм лежить у площині відсутності належних ціннісних орієнтирів як суб'єкта нормотворчості, так і самого суспільства, гнучкості у праворозумінні, низькій правосвідомості та правовій культурі.

Вимоги нормотворчості є основними засадами, керівними ідеями, вихідними положеннями, на яких будується нормотворчий процес. Принципи виступають необхідною умовою ефективної нормотворчої діяльності, є певним орієнтиром для всіх його учасників, на їх основі створюються необхідні, якісно діючі і стабільно функціонуючі нормативні акти.

Визнані засади нормотворчості МВС України мають об'єктивний характер, вони відображають об'єктивну реальність, пов'язану з прийняттям, скасуванням або заміною правових норм. У той же час вони суб'єктивні оскільки обумовлені практичною діяльністю і на рівні правової політики набувають форми офіційних державно-правових ідей, отримують загальне визнання та стають ефективним регулятором лише тоді, коли отримують достатнє юридичне закріплення. Тому у документах, які регламентують відносини нормотворчості, є спеціальні статті, що визначають принципи організації цього процесу. Вони поширюють свій вплив як на початковому етапі в порядку виявлення потреби у правовій реакції на зміни у житті, так і на завершальній стадії, коли відбувається видання нормативного акту.

Принципи нормотворчості не існують самі по собі, а перебувають у тісній взаємодії один із одним. Існує узгоджена система принципів, яку можна конкретизувати, спираючись на потреби розвитку суспільства і закономірності нормотворчого процесу, що підтверджені на практиці. Дослідження принципів нормотворчості з використанням методології аксіологічного та системного підходу, визначить їх вплив на результативність нормотворчості.

Отже, під поняттям «аксіологічна модель нормотворчої діяльності МВС України» слід розуміти систему цінностей, норм і принципів, які покладено в основу оптимізації правового регулювання нормотворчої діяльності, визначено пріоритетні напрями цієї діяльності, об'єкти, на які вона спрямована, форми та методи її здійснення.

З метою удосконалення координації підзаконної нормотворчості, пропонуємо вказане визначення включити у статтю 3 законопроекту «Про нормативно-правові акти» та в подальшому доцільно дослідити особливості національної моделі відомчої нормотворчої діяльності.

2.2. Дотримання засадничих принципів відомчої нормотворчості як умова забезпечення законності та ефективності діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України.

МВС України стало багатопрофільним цивільним відомством європейського типу, що координує діяльність Національної поліції, яка реалізує державну політику у правоохоронній сфері, позбавившись статусу «міністерства міліції». [271]. Цей процес має соціальну значимість, оскільки МВС формує державну політику, яка здійснюється саме у процесі нормотворчості та забезпечує її узгоджену реалізацію Національною поліцією України. Саме аналіз цінностних аспектів засадничих принципів відомчої нормотворчості, які лежать у основі нормотворчої діяльності МВС України, забезпечить законність та ефективність діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

Нормотворчість МВС України є правовим інститутом, оскільки регулює суспільні відносини на відомчому рівні нормотворчості. О.І. Осауленко зазначає,

що система принципів базується на їх стійкому взаємозв'язку, оскільки, реалізуючи ту чи іншу правову норму, необхідно враховувати принципи всієї правової системи, а також принципи конкретної галузі чи інституту права [186, с. 120]. У зв'язку з цим, нормотворчість МВС України, з одного боку, базується на загальноправових принципах права, а з іншого – має власні принципи, які характеризують її, як самостійний правовий інститут.

Деталізація ціннісних основ принципів нормотворчості МВС України та щодо координації діяльності Національної поліції допоможе системному вивченню даних правових категорій, правильному обранні перспективних напрямків розвитку, та надасть змогу зробити акценти у дослідженні нормотворення у відомчій нормотворчості у правоохоронній сфері [44, с. 38].

Принцип (з лат. *princĭpĭum*) як філософська категорія – це «першооснова, керівна ідея, основне правило поведінки» [292, с. 382]. Аристотель розуміє принцип в об'єктивному сенсі як першопричину: те, виходячи з чого щось існує або існуватиме. Інший аспект значення принципу – це основоположне теоретичне знання, що не є ані доказовим, ані таким, що потребує доказу [319, с. 93-94].

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. [304, с. 87-88].

Деякі автори ототожнюють поняття «принципи» та «цінності». Л.Р. Сюкіяйнен стверджує, що правові принципи і є правовими цінностями [274, с. 107], а С.П. Рабінович ототожнює принципи та ідеї [233, 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 [165, 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 [149, с. 99].

А.М. Колодій підкреслює цінність принципів права, що вони «...ніби підносяться, віддаляються від свого матеріального носія (норм права) і стають принципами правосвідомості, внутрішніми регуляторами поведінки людини» [115, с. 17-18].

Враховуючи ціннісний аспект, принципами нормотворчості МВС України щодо координації Національної поліції є ті загальні положення та ідеї, що покладені у основу нормотворчої діяльності МВС України щодо координації Національної поліції, які визначають її сутність, та якими мають керуватись суб'єкти нормотворчості МВС України щодо координації Національної поліції у процесі роботи над створенням правових норм.

О.М. Бандурка, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, В.О. Котюк, А.А. Міцкевич, П.М. Рабинович, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомиров, Ю.С. Шемшученко та ін. вважають, що принципи нормотворчої діяльності МВС України співвідносяться з принципами права, як частина з цілим, що обумовлено двома аспектами. По-перше, відомча нормотворчість МВС України базується на загальноправових принципах права, які в контексті відомчої нормотворчості тлумачаться з врахуванням особливостей зазначеного інституту права. По-друге, відомча нормотворчість МВС України 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 МВС України. Принципи відомчої нормотворчості МВС України будуть ефективними лише при їх комплексному застосуванні, що обумовлено їх взаємодоповнюючим характером [19; 88; 234; 259; 310].

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 єдиначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиначальності, якщо інше не передбачено законом» [226].

Застосування принципів нормотворчої діяльності: законності, демократизму, прозорості нормотворчого процесу, зв'язку з практикою, поєднання інтересів суспільства та особи, науковості, відповідальності є необхідною умовою ефективної нормотворчої діяльності МВС України щодо координації Національної поліції. Значення зазначених принципів нормотворчої діяльності МВС України щодо координації Національної поліції у тому, що вони виступають необхідною умовою ефективної нормотворчої діяльності МВС України, є певним орієнтиром для всіх його учасників, на їх основі створюються своєчасно, необхідні, ефективно діючі і стабільно функціонуючі нормативні акти МВС України.

Тому, нормотворчість як один з етапів правоутворення та початкова стадія механізму правового регулювання повинна ґрунтуватися на принципах, які передбачають характерні риси та ознаки цієї діяльності (законності, гуманізму, професійності, науковості). Такі 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.

Практичне слідування у ході нормотворчості МВС України щодо координації Національної поліції зазначеним принципам – це гарантія якості прийнятих правових рішень МВС України, щодо координації діяльності Національної поліції. Дотримання засадничих принципів нормотворчості МВС України є необхідною умовою забезпечення законності та ефективності діяльності Національної поліції України. Правовий акт поліції є законним тоді, коли відповідає певній системі критеріїв, що регламентовані законодавством.

О.Ф. Скакун виділяє вимоги законності нормотворчої діяльності: а) забезпечення відповідності змісту закону потребам життя; б) забезпечення верховенства закону щодо інших правових актів; в) забезпечення своєчасного створення нормативно-правового акта та його скасування з додержанням певної процедури; г) забезпечення стабільності правових актів, більш тривалого строку їх чинності, за винятком тих, які жадаються на певні строки; д) видання правових актів у тій формі, яка передбачена законом, з усіма необхідними для цього реквізитами [259, с. 451]. Список цих критеріїв є всеохоплюючим, проте є змішаним з вимогами ефективності, що встановлюються законодавством до правових актів органів влади.

Для забезпечення законності та ефективності нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції до правових актів застосовується система вимог:

1. Загальні вимоги, ставляться до правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції для забезпечення їх законності, охоплюють такі вимоги:

1) вимога видання правового акта в рамках нормотворчого повноваження МВС України як суб'єкта такої діяльності. Така вимога означає, що в ході нормотворчості МВС повине створити та видати правовий акт: а) у межах власної компетенції. При цьому, таке буде означати, що міністерський правовий акт було створено та видано з точки зору як відповідності предмета відання, так і обсягу його повноважень; б) в передбачених для МВС формах вираження правового акта (МВС України не може видавати правові акти у формі закону України, указу);

2) вимога відповідності правових актів МВС України правилам «ієрархії» правових актів. Ієрархія правових актів відображенням ієрархії самих державних органів, місце й роль правового акта певного різновиду у загальній системі визначаються місцем та роллю відповідних органів держави у загальній системі державних органів [131, с. 128-129]. Правові акти повинні відповідати Конституції України, а також відповідним законам України, указам Президента;

3) вимога дотримання МВС України законності правового акта за юридичним змістом. Будь-який правовий акт повинен відповідати нормативно-правовому акту вищої юридичної сили не лише формально, але й за юридичним змістом [248, с.120-121];

4) вимога дотримання МВС України правил нормотворчої процедури. Від моменту оформлення нормотворчої пропозиції до моменту набрання чинності правового акта МВС України мають бути дотримані усі правила, що стосуються як послідовності стадій нормотворчості, так і виконання, повного об'єму усіх необхідних нормотворчих дій на кожній стадії створення правового акту поліції.

Вказана вимога виражається у супутній вимозі неухильного використання організаційно-правових засобів попередження та усунення порушень законності у правових актах поліції. При цьому, до вказаних організаційних заходів належать, головним чином, наступні:

а) державна реєстрація правових актів. На МВС України поширюється правило, що встановлене в ст. 117 Конституції України [121], що правові акти підлягають державній реєстрації в установленому законом порядку, а саме в порядку, що регламентований Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03 жовтня 1992 року № 493/92 [206] та Положенням «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [210], затвердженим урядовою постановою від 28 грудня 1992 року. Зазначений порядок полягає у: проведенні правової експертизи на відповідність правових актів Конституції та законодавству України, Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Європейська

конвенція 1950 року) та протоколам до неї [116], міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано парламентом України, *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням прецедентної практики ЄСПЛ; прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта; присвоєнні реєстраційного номера такому правовому акту та занесенні його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

На державну реєстрацію не надаються правові акти МВС України щодо координації діяльності Національної поліції: персонального характеру; дія яких вичерпується одноразовим застосуванням (крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми); оперативного, організаційно-розпорядчого характеру (разові доручення) та інші, які не мають нормативного характеру, зокрема ті, які містять лише індивідуально-конкретні приписи; спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, що не мають нових правових норм; рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації), нормативно-технічні документи [265];

б) правовий моніторинг законодавства та правозастосовної практики. Такий моніторинг законодавства та правозастосовної практики являє собою складну комплексну систему, яка включає в себе наступні елементи: збирання фактичного матеріалу; оцінювання; контроль; прогнозування [64, с. 92-93]. Об'єктом спостереження правового моніторингу, що здійснюється у якості організаційно-правового засобу попередження та усунення порушень законності у правових актах поліції, виступають адміністративно-правові відносини у підконтрольних міністерству сферах управління, які потребують правового регулювання (або ж потребують відповідних змін чи припинення);

в) правова експертиза проектів правових актів. Правова експертиза проекту акта МВС України проводиться послідовно з дотриманням порядку, викладеному у Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів [162], та формується експертний висновок. Під час експертизи проект правового акта, який підлягає такій процедурі, піддається

таким оцінкам: концептуальна оцінка, у процесі якої встановлюється ступінь відповідності проекту акта існуючій правовій системі, виходячи з принципового положення про те, що нормативно-правовий акт діє не ізольовано, а як складовий елемент узгодженої системи таких актів; системно-юридична оцінка, в ході якої порівнюється характер нормативного регулювання тих самих або аналогічних питань у минулому; юридико-технічна оцінка, під час якої з'ясовується ступінь відповідності структури проекту нормативно-правового акта усталеним принципам нормотворення.

Спеціальні вимоги, які ставляться до правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції для забезпечення їх законності, охоплюють вимоги, за якими вказані правові акти повинні видаватись: 1) за наявності правових підстав для видання правового акта, які передбачені чинним законодавством та визначаються настанням певної події та/або дії (передбачених законом), у результаті настання яких (в якості реакції на них) міністерством видаються певні правові акти. 2) з дотриманням строковості та вимоги здійснення обов'язкових дій, що передують виданню правового акта міністерством (за потреби); 3) з дотриманням правил нормотворчої техніки [141, с. 53]; 4) з додержанням вимог до змісту й форми правового акта МВС України.

Недотримання усіх вищевказаних вимог, які передбачені законодавством до правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції для забезпечення їх законності, призводить до дефектності правових актів поліції загалом, внаслідок чого вони або в цілому, або у відповідній частини втрачають властивості легітимного регулятора відповідних суспільних відносин [71, с. 5-6].

Законність у нормотворчій діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції пов'язані із ефективністю нормотворчості. Наприклад, 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 [198, с. 83, 85]. Законність у нормотворчості та законність правового акта також пов'язані з ефективністю

результату нормотворчості [250, с. 120-121]. Правові акти, які не відповідають вимогам законності, не можуть ефективно врегульовувати правовідносини, для врегулювання яких і було створено та винесено такий акт.

Якість правового акту МВС України щодо координації діяльності Національної поліції визначається критеріями: чи є правовий акт доцільним та повним; чи можна зробити попередній висновок про конституційність та законність такого правового акта; чи правильно такий правовий акт оформлено; як взаємодіють норми такого правового акта з вже існуючими нормами права; наскільки сприяє виданий правовий акт державному, суспільному та особистісному розвитку та чи не зумовлює він прояви корупції. На якості винесених правових актів відображаються фактори: відсутність єдності термінології, що порушує узгодженість системи правових актів; невиправдана поспішність підготовки проектів найважливіших правових рішень; недотримання вироблених практикою нормотворчості правил законодавчої техніки [16, с. 381].

Дотримання суб'єктами нормотворчої діяльності МВС України вимог законності під час прийняття правових актів вимагає відповідного забезпечення, належний рівень якого досягається шляхом проведення ефективного контролю.

У науковій літературі існує багато підходів щодо тлумачення таких понять як «нагляд» і «контроль». Зазначені поняття є різними формами перевірконої діяльності у різних сферах суспільних відносин. У тлумачному словнику С.І. Ожегова «нагляд» тлумачиться як спостереження з метою догляду, перевірки або група осіб, орган для спостереження за ким, чим-небудь [182, с. 331]. В.М. Манохін зазначає, що нагляд – це один із засобів забезпечення законності і державної дисципліни [153, с. 91-92.].

М.В. Богданов вказує, що контроль – це спостереження за відповідністю діяльності об'єкта тим приписам, які він отримав від суб'єкта управління, та виконанням прийнятих рішень [29, с. 6.]. І.К. Залюбовська вважає, що серед найважливіших, сутнісних ознак державного контролю виділяють: 1) між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом у більшості випадків існують відносини владної підпорядкованості; 2) об'єктом контролю є

законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта; 3) у відповідних випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення; 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних та корегування виявлених відхилень [89, с. 139.].

У науковій літературі є велика кількість різних позицій щодо співвідношення зазначених вище понять. Л.Г. Коняхін вказує, що категорії «контроль» та «нагляд» у нормативно-правових актах застосовуються як тотожні поняття, а іноді спостерігається їх використання у різних значеннях без чіткого пояснення розмежування, що ускладнює їх правильне та однакове застосування [123, с. 7]. В.М. Гаращук вважає розмежувати ці поняття, оскільки вони різні за змістом та обсягом повноважень контролюючого суб'єкта та суб'єкта нагляду [49, с. 54].

Нагляд і контроль слід розуміти як тотожні, адже перед органами, що здійснюють вказаний вид діяльності у зазначеній сфері, стоять спільні цілі і завдання, зміст яких полягає у забезпеченні законності правових актів Національної поліції України. До переліку найбільш діючих засобів забезпечення законності органів поліції належать зовнішній – конституційний, судовий, прокурорський, з боку інших органів виконавчої влади, внутрішній, а також громадський – нагляд і контроль.

В.В. Маклаков вважає, що конституційний нагляд і контроль слід розглядати як у широкому, так і у вузькому значенні: у першому випадку йдеться про «перевірку відповідності конституції країни законів, що видаються парламентом, актів виконавчої влади і актів приватних осіб, уповноважених на те спеціальними органами держави; у вузькому сенсі – це зіставлення вказаних нормативних актів із конституцією і встановлення відповідності або невідповідності правових норм конституції [146, с. 9]. Метою конституційного нагляду і контролю є спостереження за тим, щоб правові акти Національної

поліції, уточнюючи законодавчі положення, не порушували засадничих вимог, що містяться у Конституції України.

Судовий контроль – це процесуальна діяльність незалежних судів по перевірці законності правових актів суб'єктів виконавчої влади у результаті розгляду та вирішення публічно-правових спорів з метою захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб і підтримання об'єктивного правопорядку у державі [250, с. 152]. Специфіка даного контролю у тому, що основною функцією судів є відправлення правосуддя, а всі інші напрямки їх діяльності реалізуються у контексті першої.

Прокурорський нагляд та контроль, як зазначає В.П. Рудейчук, – це особливий вид державної діяльності, що здійснюється спеціально уповноваженими державними органами чи посадовими особами – Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами – у межах їх компетенції і наданих повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами, спрямований на затвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку в державі [245, с. 431]. Прокурорський нагляд за виданням правових актів Національної поліції України спрямований на спостереження за правильністю застосування органами поліції норм чинного законодавства під час проведення ними зазначеної нормотворчої діяльності.

Контроль за нормотворчою діяльністю поліції з боку інших центральних органів виконавчої гілки влади має горизонтальний характер, оскільки контролюючий та підконтрольний перебувають у рівному правовому становищі, що у певній мірі ускладнює ефективну реалізацію контрольних заходів. Одним із ключових суб'єктів здійснення цього контролю є Міністерство юстиції України.

Внутрішній контроль, зазначає Я.І. Маслова, – це контроль самого посадовця за власними управлінськими діями, це внутрішнє усвідомлення необхідності дотримання конституційних норм та норм міжнародного права щодо забезпечення прав і свобод громадян [155]. Внутрішній контроль і нагляд за діяльністю Національної поліції України щодо видання правових актів здійснює

керівник Національної поліції України [220] та Міністерство внутрішніх справ України, яке забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції. Особливе значення внутрішнього контролю за забезпеченням законності правових актів Національної поліції України полягає у тому, що він дозволяє виявити та попередити порушення на початковій стадії, можливо, навіть ще на стадії створення правового акта.

Специфічним видом нагляду і контролю у забезпеченні законності нормативно-правових актів Національної поліції є громадський нагляд і контроль. В енциклопедичному тлумаченні, зазначає О.В. Романенко, громадський контроль – це один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю визнається діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян [243, с. 121].

М.Б. Смоленський визначає громадський контроль як різновид соціальної діяльності, оскільки вона здійснюється людьми та задля людей. Предмет діяльності по реалізації громадського контролю безпосередньо пов'язаний з функціями, що покладені на відповідний структурний елемент будь-якої системи, оскільки за загальним значенням функції – це об'єктивно необхідні напрямки діяльності, що виражають сутність та призначення відповідної структури [250, с. 169]. Громадський нагляд та контроль відрізняється від інших видів нагляду і контролю тим, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер [150, с. 73]. Зазначений вид контролю дозволяє не лише попередити правопорушення у зазначеній сфері відносин, а й робить діяльність поліції більш прозорою та відкритою для пересічних громадян.

Нормотворча діяльність поліції має підзаконний характер, а тому, вона має розвивати та конкретизувати існуючі законодавчі положення, а не ускладнювати їх розуміння та, відповідно, процес застосування закріплених у них норм.

Говорячи про роль і значення нормативно-правових актів МВС України для діяльності Національної поліції України, слід звернути на те, що у рамках координаційної діяльності Міністр внутрішніх справ України повинен забезпечувати нормативно-правове регулювання діяльності поліції (зокрема, розробляючи та видаючи власні накази), погоджувати та подавати на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та МВС України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції. У зв'язку із цим, варто наголосити, що МВС не лише може, а й повинно здійснювати вплив на нормотворчу діяльність Національної поліції України з метою оптимізації та підвищення ефективності такої діяльності поліції.

У питанні визначення значимості нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності Національної поліції України заслуговує нормотворчість міністерства у ході координаційної діяльності на підставі статей Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII та Положення «Про Національну поліцію». У процесі координаційної діяльності МВС розробляє для Національної поліції України плани проектних робіт [220], якими поліція керується у процесі здійснення власної нормотворчої діяльності. Д.В. Журавльов зазначає, що обсяги нормопроектних робіт свідчать про основну, координуючу та визначальну роль центральних органів виконавчої влади у сфері нормотворчої діяльності та формуванні національного правового поля [87, с. 228].

Значення для нормотворчої діяльності Національної поліції України мають нормативні акти МВС України, що спрямовані на виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції. Міжнародно-правові акти, що зобов'язалась дотримуватись та виконувати наша держава і які містять норми про поліцію та поліцейську діяльність, впливають на нормотворчу діяльність НПУ через нормативні акти МВС внаслідок того, що:

а) в нормативно-правових актах міністерства, що прямо чи опосередковано регулюють діяльність поліції, з'являються такі міжнародно-правові норми, у результаті чого правові акти поліції будуть визнаватись такими, що повинні будуть приведені у відповідність до вказаних положень;

б) міністерство видає відповідні програми, плани, стратегії реалізації таких міжнародно-правових положень, які вважаються прямою вказівкою МВС до НПУ щодо приведення власних правових актів поліції у відповідність до програмних змін [250, с. 170-172].

Отже, роль та значення нормативно-правових актів МВС України для правотворчої діяльності НПУ полягають у тому, що акти міністерства: а) становлять основу правової бази (поряд із законами та актами Президента і КМУ), на підставі та у рамках якої створюються правові акти поліції, з урахуванням того, що саме нормативно-правовими актами МВС, на відміну від актів Президента та Уряду, прямо здійснюється спеціальний та профільний регуляторний вплив на сфери, у яких повноважна надавати поліцейські послуги Національна поліція; б) в окремих випадках прямо визначають межі та порядок здійснення нормотворчих повноважень Національною поліцією України.

МВС України робить значний вплив на нормотворчу діяльність Національної поліції України за рахунок видання наказів на виконання обов'язку забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, та надання поліцейських послуг. Однак, нормотворча діяльність міністерства, як орган галузевого управління [2, с. 34], у вказаних сферах зумовила проблеми розуміння та розмежування сфер регулятивного впливу нормативно-правових актів поліції та МВС України. У цьому питанні визначальними факторами є:

– відмінність технологічних процесів. Слід врахувати, що нормотворча діяльність поліції та МВС України є схожими, однак, різними специфічними технологічними процесами, які характеризуються властивими кожній з них специфічними рисами. У такій діяльності використовуються різні технологічні способи, прийоми, процедури різної направленості [114], що відображається і на

характері результату такої діяльності та специфіці відповідних правових приписів. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року №3166-VI [226] та Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня. 1999 року № 1572/99 [225], центральні органи виконавчої влади, окрім міністерств КМУ, мають право видавати лише акти організаційно-розпорядчого характеру;

– різний об'єм нормотворчих повноважень МВС та НПУ [62, с. 103]. Обсяг нормотворчих повноважень поліції обмежується прийняттям нормативно-правових актів внутрішньовідомчого характеру. При цьому, поліція у своїй діяльності щодо створення та видання нормативно-правових актів не може зачіпати виключних повноважень МВС, головним чином у питаннях нормотворчої діяльності.

Отже, спеціалізація та профільність регулятивного впливу МВС України та Національної поліції є різними за об'ємом, а такий вплив перетинається лише в окремих сферах. Регулятивний вплив НПУ та МВС України не є у повній мірі дотичним, тому, що МВС та НПУ є центральними органами виконавчої влади, які здійснюють правоохоронну діяльність на території нашої держави, і повноваження у цьому напрямку міністерства є значно ширшими, ніж у Національної поліції України.

МВС України, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; 2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; 3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; 4) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації

фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [250, с. 172-173]. Натомість, Національна поліція України є спеціальним органом центральної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави; 2) протидії злочинності; 3) підтримання публічної безпеки і порядку [220].

Тому, сфери регулятивного впливу МВС України та Національної поліції України, хоча і є дотичними, однак, відрізняються широтою та методами їх досягнення. Якщо в Положенні «Про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року [212] зазначається, що МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у вказаних сферах, то в Положенні «Про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року [213] вказується, що Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у вказаних сферах. І забезпечення, і реалізація державної політики однакових сфер державної політики можуть здійснюватись, шляхом розроблення та видання відповідних нормативно-правових актів, однак, це не означає, що такі нормативно-правові акти, видані або для забезпечення, або для реалізації напрямку державної політики, можуть містити дублюючі норми права, відповідно, вказані нормотворчі повноваження обох органів влади буквально не стосуються одних і тих же питань відання.

Відтак, своїми нормативно-правовими актами у відповідних сферах, МВС України створює всі необхідні умови для здійснення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг. У свою чергу, Національна поліція України у своїх правових актах реалізує концептуальні та стратегічні норми, що містяться в актах міністерства, та/або виконує їх у рамках створення та видання поліцейських правових актів застосування, якими реалізує свої обов'язки щодо охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку.

МВС України створює нормативні приписи, якими встановлює правила та стандарти у відповідних сферах, то Національна поліція створює нормативні приписи на виконання й реалізацію (через нормотворчість) цих правил, стандартів. Доцільно узагальнити, що 1) нормотворча діяльність МВС України, як різновид відомчої нормотворчості, має свої характерні риси та особливості; 2) загальні принципи нормотворчості – це принципи усіх можливих видів нормотворчості, у тому числі нормотворчості у системі МВС України (усі ці принципи щільно взаємопов’язані, оскільки ефективно «працювати» вони можуть лише у взаємодії); 3) у нормотворчій діяльності МВС України загальні принципи правотворчості набувають певної специфіки, зумовленої її особливостями, тобто вони доповнюються специфічними принципами, які характерні для відомчого нормотворчого процесу МВС України («принцип єдиноначальності», «принцип субординації»).

2.3. Стандарти та принципи відомчої нормотворчості у системі загальноєвропейських цінностей.

Європейські принципи державного управління як сучасні загальновизнані демократичні цінності європейської цивілізації є орієнтиром для проведення державно-правових реформ у країнах Центральної та Східної Європи. Дослідження їх змісту є пріоритетним для реалізації євроінтеграційного курсу України. У європейських країнах було проведено комплексні науково-практичні дослідження сучасних принципів і стандартів діяльності публічних адміністрацій, з урахуванням яких розроблено методичні рекомендації щодо їх входження до Європейського адміністративного простору (ЄАП), а також сформульовано рекомендації країнам-кандидатам на вступ до Європейського Союзу, що має важливе значення для України.

Сучасне розуміння європейських принципів у відомчій нормотворчості сформувалося під впливом євроінтеграційних процесів, європейської адміністративної конвергенції, глобалізаційних процесів загалом, та є результатом

науково-методологічних розробок провідних європейських регіональних організацій – РЄ та ЄС, – спрямованих на уніфікацію забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в країнах-учасницях.

Щоб дослідити європейський досвід імплементації суспільнозначимих цінностей та ідеалів у відомчих нормативно-правових актах та можливості його використання у нормотворчій діяльності МВС України щодо координації Національної поліції, доцільно проаналізувати концепцію «Good Governance» (хороше урядування), висвітлити її базові цінності та принципи.

Мартін Дорнбос, один з дослідників «Good Governance», зазначає, що для країн, які розвиваються, забезпечення «Good Governance» є однією з обов'язкових умов отримання фінансової і технічної допомоги для їхнього національного розвитку. Згадана концепція розроблена й докладно описана у дослідженнях національного розвитку африканських і азійських країн з метою їх ефективнішої та прискореної модернізації та полягала у наближенні принципів управління країною до стандартів розвинених західних націй [325].

Останнім часом міжнародні фінансові інституції дедалі частіше видають допомогу або кредити лише за умови проведення реформ, які забезпечать «хороше урядування».

Урядування – це процес прийняття рішень та процес втілення рішень, аналіз урядування зосереджується на формальних та неформальних суб'єктах, залучених у прийнятті рішень та втіленні прийнятих рішень, а також на формальних та неформальних структурах, створених для прийняття та втілення рішень.

Уряд – один із суб'єктів урядування. Інші суб'єкти, що беруть участь в урядуванні, різняться залежно від рівня уряду, про який йдеться. У сільській місцевості до цих інших суб'єктів можуть належати впливові землевласники, асоціації селян-фермерів, кооперативи, громадські організації, дослідницькі інститути, фінансові інституції, політичні партії, військові. Ситуація у містах значно складніша. На загальнонаціональному рівні, можуть брати участь у прийнятті рішень чи впливати на процес прийняття рішень: медіа, лобісти, міжнародні донори, мультинаціональні корпорації [319, с. 68].

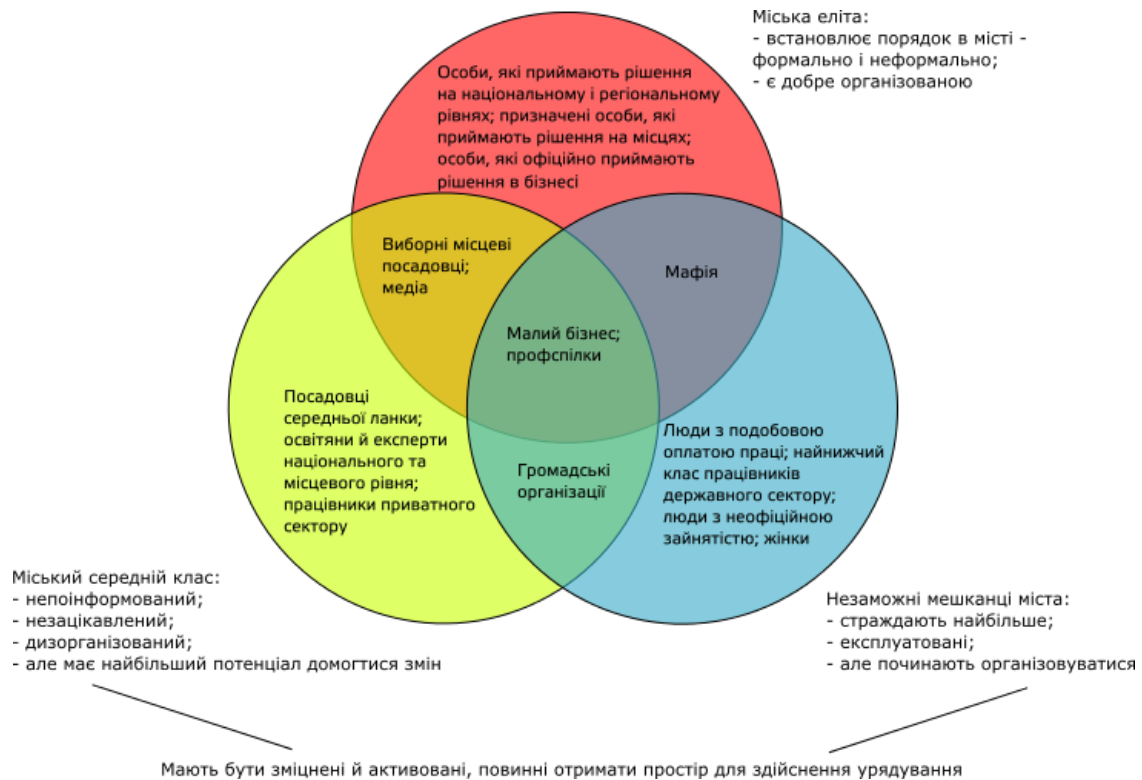


Схема 1

Усі суб'єкти, крім уряду та армії, об'єднані в одну групу як частини «громадянського суспільства». У деяких країнах на додаток до громадянського суспільства на прийняття рішень у містах та на загальнонаціональному рівні впливають синдикати організованої злочинності.

Формальні урядові структури – один із засобів прийняття та втілення рішень. На загальнонаціональному рівні можуть існувати неформальні структури для прийняття рішень, на кшталт неформальних радників. У міській місцевості на прийняття рішень можуть впливати синдикати організованої злочинності, такі як «земельна мафія». У сільській місцевості приймати рішення чи впливати на їхнє прийняття можуть місцеві впливові сім'ї. Неформальне прийняття рішень є наслідком корумпованих практик.

Хороше урядування має вісім характеристик: участь в управлінні, орієнтація на консенсус, підзвітність, прозорість, чуйність, результативність та ефективність, рівноправність та інклюзивність, а також дотримання верховенства права; дбає про мінімізацію корупції, враховує погляди меншин та інших вразливих членів суспільства; також чуйне до нинішніх та майбутніх потреб суспільства [320, с. 69-70].

Участь як чоловіків, так і жінок є наріжним каменем хорошого урядування. Участь може бути або безпосередньою, або за посередництвом легітимних інституцій чи представників. Представницька демократія не обов'язково означає, що турботи найбільш вразливих членів суспільства будуть узяті до уваги у процесі прийняття рішень. Участь має бути добре проінформованою та організованою. Це означає, з одного боку, свободу об'єднань та вираження, а з іншого боку, організоване громадянське суспільство.

Верховенство права. Хороше урядування потребує справедливого законодавства та неупередженого правозастосування. Воно також потребує цілковитого захисту прав людини, зокрема прав меншин. Неупереджене правозастосування потребує незалежних судів та неупередженої й непідкупної поліції.

Прозорість означає, що прийняття рішень та їх дотримання відбувається за правилами та нормами. Вона також означає, що інформація є вільно доступною та безпосередньо досяжною для тих, на кого вплинуть певні рішення та їх втілення. Прозорість також означає, що надається достатньо інформації у легко зрозумілій формі та доступних засобах вираження.



Схема 2

Чуйність. Хороше урядування вимагає, щоб інституції на процеси намагалися служити всім зацікавленим сторонам у розумних часових рамках.

Орієнтація на консенсус. У кожному суспільстві є кілька суб'єктів і стільки ж точок зору. Хороше урядування вимагає узгодження різних інтересів у суспільстві з метою досягнення широкого суспільного консенсусу щодо того, що служить інтересам усієї спільноти і як цього досягти. Це може бути лише наслідком розуміння історичних, культурних та соціальних контекстів певного суспільства чи спільноти.

Рівноправність та інклюзивність. Добробут суспільства залежить від того, щоб усі його члени відчували, що вони зацікавлені у ньому, і не почувалися виключеними з «мейнстріму» суспільства. Для цього потрібно, щоб усі групи мали можливості покращити чи підтримувати свій добробут.

Результативність та ефективність. Хороше урядування означає, що процеси та інституції призводять до результатів, які задовольняють потреби суспільства, якнайдоцільніше використовуючи доступні їм ресурси. До поняття ефективності у контексті хорошого урядування також входить стійке використання природних ресурсів та захист довкілля.

Підзвітність – ключова вимога до хорошого урядування. Не тільки державні установи, а й приватний сектор та організації громадянського суспільства мають бути підзвітними громадськості та зацікавленим інституціям. Хто кому підзвітний – залежить від того, чи рішення (дії) є внутрішніми для організації чи інституції, або зовнішніми для неї. Організація чи інституція відповідає перед тими, на кого вплинуть її рішення чи дії. Підзвітність неможливо забезпечити без прозорості та верховенства права [325].

Отже, хороше урядування – це ідеал, якого важко досягнути у його цілості. Мало країн та суспільств наблизилися до досягнення хорошого урядування у його цілості, проте для того, щоб забезпечити сталий розвиток людства, слід працювати у напрямі цього ідеалу з метою втілити його у реальність.

А.А. Пухтецька досліджує європейські принципи державного управління [232] та зазначає, що доцільність використання європейських моделей для формування нової системи принципів вітчизняного управління впливає з розуміння цінності та величезного практичного значення досвіду реформування

системи управління у європейських країнах. Перспективним напрямом подальших наукових досліджень у даній сфері, має стати комплексне вивчення змісту принципів європейського управління та напрямів їх запровадження у вітчизняному законодавстві, що допоможе наблизити його до європейських стандартів регулювання відносин у сфері публічного управління [232, с. 10].

Процеси державотворення, що відбуваються у сучасній Україні, вимагають проведення комплексної правової реформи, яка серед вирішення інших численних завдань передбачає й приведення національного законодавства у відповідність до норм міжнародного права. Цей процес називається імплементацією, та відбувається через реалізацію державою її міжнародних зобов'язань та має істотне значення для нашої держави. Саме від рівня зближення національного законодавства з міжнародним правом, його узгодженості з відповідними стандартами та вимогами залежить не лише ефективність співпраці України з іншими державами та міжнародними організаціями, а й розвиток нашої держави як демократичної, соціально орієнтованої та правової.

Поняття «імплементація» (від лат. *impleo* – наповнюю) – організаційно-правова діяльність держав із метою реалізації їхніх міжнародно-правових зобов'язань [39, с. 308]. Вона виступає як неодмінна підготовча стадія, що забезпечує своєчасну і всебічну реалізацію норм. Термін «імплементація» це синонім поняття «реалізація» – втілення норм міжнародного права у практичну діяльність держав та інших суб'єктів [120, с. 117].

Під імплементацією також розуміється, з урахуванням євроінтеграційних прагнень нашої країни, процес транспонування актів законодавства Європейського Союзу, створення порядку та процедур їх упровадження (імплементація у вузькому сенсі); цей процес також передбачає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, які відповідають європейському праву, органами державної влади (імплементація у широкому сенсі) [8, с. 32-33].

У нормативних актах, поряд з імплементацією вживаються й інші суміжні терміни. Зокрема, в Угоді про асоціацію між Україною і ЄС [208], крім уже

згаданої гармонізації (ст. 359, 404), згадуються адаптація (ст. 138), зближення (Преамбула, ст. 1, 59, 84, 337, 358, 375, 405 і т. п.), законодавче зближення (статті 149, 152), регуляторне зближення (ст. 64, 114, 124, 133, 322), визнання міжнародних принципів і стандартів (ст. 291, 346, 378, 385), взаємне визнання правил (ст. 70, 83, 106, 140), транспозиція (ст. 56, 65, 96).

Застосовується й інше поняття – уніфікація законодавства. Уніфікацією є процес приведення чинного законодавства у єдину систему, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних чи близьких видів суспільних відносин. Головними методами уніфікації законодавства є систематизація законодавства, імплементація норм міжнародного права у національне законодавство, адаптація норм національного законодавства з вимогами міжнародного права і т.п. [40, с. 615]. Під уніфікацією законодавства розуміється процес зближення законодавства через установлення чи запровадження в національні правові системи однакових норм права [65, с. 250].

У Європейському Союзі уніфікація національного законодавства країн-членів відбувається через ухвалення постанов, які безпосередньо регулюють поведінку суб'єктів правовідносин і не передбачають узгодження з ними актів національного законодавства [8, с. 33]. Держави-члени ЄС, визнаючи пряму дію актів, що офіційно публікуються Європейським Союзом, відмовилися від процедури імплементації. Наша країна не є членом ЄС, тому створення однакових правових умов для суб'єктів правовідносин за таких обставин є можливим лише у рамках міжнародного публічного права через участь України у відповідних міжнародних конвенціях, нормативні приписи яких підлягають впровадженню у національне законодавство у незмінному вигляді.

Стрижнем європейських цінностей виступають ліберальні фундаментальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою, а також правова і соціальна держава. Будучи поєднанням ліберальних та демократичних ідей, європейські цінності позначаються як «ліберально-демократичні». Саме останні стали принципами функціонування державних і політичних інститутів сучасних європейських країн та Європейського Союзу [232, с. 7].

Н.А. Амельченко вважає, що європейські цінності – це сукупність та/або система аксіологічних максим, основних принципів розбудови сім'ї, суспільства та держави, політико-економічних, культурних, правових та інших норм, що об'єднує значиму більшість жителів Європи та становить основу їх ідентичності [8, с. 37].

Європейські цінності є не лише загальним абстрактним поняттям, але й мають конкретне практичне вираження у вигляді правових норм, закріплених у низці базових документів Ради Європи та Європейського Союзу. Фундаментальною основою європейських цінностей виступають права і свободи кожного індивіда та рівність усіх перед законом.

Ціннісні основи ЄС знайшли своє відображення у документі «Хартія основних прав Європейського Союзу» [116]. До базових цінностей, визначених європейською спільнотою та зафіксованих у документі, належать: – *гідність* (розділ 1, ст. 1-5): права та гарантії, які забезпечують гідне існування людської особистості в суспільстві: право на життя, право на особисту недоторканість, заборона тортур та іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність поводження, покарань, свобода від рабства та підневільного стану; – *свободи* (розділ 2, ст. 6-19): фундаментальні громадянські та політичні свободи, закріплені в Європейській конвенції з прав людини: право на свободу та особисту недоторканість, повага до приватного та сімейного життя, захист інформації особистого характеру, свобода думки, совісті та релігії, свобода вираження власної думки та свобода інформації, свобода зборів та асоціацій, а також певні соціальні права: право на освіту, свобода професійної діяльності та право на працю, свобода підприємництва, право власності; – *рівність* (розділ 3, ст. 20-26): рівність людей у правах, недопущення дискримінації, культурне, релігійне та мовне різноманіття, рівні права між чоловіками та жінками, захист прав дитини та людей похилого віку; – *солідарність* (розділ 4, ст. 27-38): цей розділ містить певні трудові права та відображає деякі положення Європейської соціальної хартії, яка вже стала частиною права ЄС: право працівників на отримання інформації, право на ведення переговорів та колективні дії, право на послуги із працевлаштування,

захист на випадок незаконного звільнення, справедливі та рівні умови праці, 109 соціальне забезпечення та соціальна допомога, охорона здоров'я, захист навколишнього середовища та прав споживача; – *громадянство* (розділ 5, ст. 39-46): активне та пасивне виборче право на виборах до Європейського парламенту та на муніципальних виборах, право на належне управління, право на доступ до документації, право на звернення до Омбудсмена ЄС, свобода пересування та проживання, дипломатичний та консульський захист; – *правосуддя* (розділ 6, ст. 47-50): закріплюються не стільки права, скільки гарантії прав особистості, переважно у рамках кримінального процесу: право на ефективний правовий захист та доступ до неупередженого суду, презумпція невинуватості та право на захист, забезпечення принципів законності та відповідності покарання вчиненому злочину. У цілому, документи Ради Європи та Європейського Союзу, які присвячені забезпеченню прав і свобод індивіда і, зокрема, «Хартія основних прав Європейського Союзу», спираються на конституційні традиції європейських країн та їх міжнародні зобов'язання, насамперед, на «Загальну декларацію прав людини», що була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. [116].

Європейські цінності мають не лише абстрактне значення, а й цілком конкретний вираз у вигляді базових фундаментальних прав, свобод, зафіксованих у відповідних документах Європейського Союзу.

Українська правова система орієнтується на європейські цінності, які спрямовані на побудову світової справедливості, заснованої на принципі цілісності людської гідності. Європейські цінності сформувались у Європі як продукт взаємодії великих релігійних і філософських традицій. Жорстокі війни та катаклізми формували гуманістичний підхід до людини, людського життя і здоров'я. Підґрунтям популярності європейських цінностей є те, що найважливішою цінністю європейського суспільства є людська гідність, людина як особистість та індивідум. Відповідно до європейських стандартів максимально наближеним до ідеального є таке суспільство, у якому створені належні умови, які мають забезпечити усім громадянам рівні можливості для

розвитку і застосування їхніх потенційних здібностей, досягнення приватних і публічних цілей як умови реалізації найголовнішої потреби особистості – потреби у самовизначенні та самоствердженні. Політична, моральна та суспільна безпека і свобода кожної особистості – важливий елемент європейських цінностей. Саме такі правові цінності повинні стати засадами вітчизняної правової системи.

Європейський досвід ставлення до людини як найвищої цінності, пріоритет загальнолюдських цінностей є важливим для реалізації в Україні, що має відбуватися через трансформацію свідомості та правової культури в українському суспільстві, через розуміння того, що мають бути забезпечені такі цінності, як відповідальність особи та держави, визнання людини, її прав і свобод найважливішою цінністю, ефективна система соціального захисту. Сьогодні потрібна системна діяльність держави та громадянського суспільства зі створення і формування ціннісної системи суспільства, забезпечивши діалог та примирення у суспільстві громадян, які належать до різних ціннісних сегментів, адже цінності не тільки опосередковано визначають структуру суспільства, а й формують систему узгодженості всередині нього. Важливим є те, щоб право сприймалося не як абстрактна цінність, а й позитивно оцінювалося громадянами.

Отже, європейські цінності мають не лише імперативно-методологічне значення, а й цілком конкретне втілення, опрідметнення у формі базових фундаментальних прав, свобод, зафіксованих у відповідних документах Європейського Союзу [46, с. 60].

Щодо адаптації нормотворчої діяльності МВС України загалом та НПУ – зокрема, до європейської моделі, серед науковців переважає позиція про те, що жоден із запроваджених МВС України заходів, спрямованих на розвиток, реорганізацію чи реформування діяльності системи Міністерства, не узгоджувався з громадськістю. Через те, навряд чи може суспільство бути впевненим у реальній спроможності того ж МВС України «протистояти злочинності та корупції у державі» [92, с. 177-178].

Згідно положень Проекту Комплексного плану заходів підвищення ефективності діяльності системи МВС передбачає налагодження партнерських

відносин між її працівниками і населенням. Рівень довіри громадян до діяльності працівників правоохоронної сфери є одним з головних критеріїв оцінювання їх роботи. Національна система законодавства потребує нагального впорядкування та гармонізації, що включає у себе приведення у відповідність до положень західноєвропейських принципів права.

Ряд авторів відзначає, що сформовано поліцейсько-правову доктрину як вчення, систему знань і основу національної поліцейської системи. Вона спрямована на з'ясування: сутності соціальної місії поліції; цілей, завдань, функцій, принципів і методів реалізації поліцейської діяльності; нормотворчої діяльності; структурно-функціональної організації поліції; технології підготовки і прийняття управлінських рішень; засад взаємодії поліції з державними і недержавними суб'єктами поліцейської діяльності [307].

Існує ряд науковців, які виокремлюють певні моделі нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері:

1) «континентально-європейської» (характеризується жорстоким централізованим управлінням поліцейським відомством з боку держави, владною «вертикаллю», поліція має широкий обсяг повноважень; тобто континентальна правова традиція визнає за державою право представництва та захисту інтересів суспільства, що зумовлює необхідність делегування їй права на застосування примусу, за таких умов поліція розглядається як апарат примусу, а публічну безпеку неможливо забезпечити поза межами суверенної держави (Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція);

2) «англо-саксонської (британської)» (характеризується децентралізацією управління, владною «горизонталлю», підвищенням рівня повноважень місцевих органів влади і меншими за обсягом поліцейськими функціями, не абсолютизує ролі держави у сфері безпеки та передбачає значну роль недержавних суб'єктів поліцейської діяльності (Великобританія, Канада, Австралія та США) [58, с. 54-55].

Кожна з представлених моделей, звісно, має переваги та недоліки, проте схарактеризовані моделі мають легітимний характер і містять міцні гарантії

дотримання прав та свобод людини. За обох моделей поліція, розглядається як інститут соціального обслуговування, надання важливих послуг, а її персонал однозначно націлюється на поглиблення партнерської взаємодії з населенням. Вітчизняна нормотворча діяльність у правоохоронній сфері еволюціонує у руслі континентальної правової традиції, що передбачає кілька рівнів ієрархічного підпорядкування, взаємодія яких ґрунтується на засадах субординації та директивності.

Виділяють критерії для європейської моделі нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері:

1) наявність демократичної політичної системи певного типу – така система забезпечує конституційну та правову структуру, у якій законодавчі, виконавчі і судові функції відокремлені одна від одної. Така конституційна структура чітко визначає та обмежує завдання і повноваження поліції;

2) підпорядкування поліції закону та відповідальність перед незалежною судовою владою – правові межі, встановлені для поліції, включають керівні принципи, які регулюють застосування поліцією повноважень і сили: принцип пропорційності і субсидіарності (поліція має застосовувати силу тільки у випадках, коли немає іншої альтернативи) та дотримання принципів прав людини;

3) розмежування поліції і політичної відповідальності – поліція повинна бути незалежною у своїй діяльності, не заполітизованою та незаангажованою;

4) відкрите, небайдухе та самокритичне управління, чутливе до громадських потреб – поліція повинна бути сприйнятливою до виражених громадських поглядів і демократичних переконань та докладати усіх необхідних зусиль, щоб слугувати інтересам суспільства;

5) відповідальність спеціально уповноважених посадових осіб за належне здійснення повноважень [288, с. 40-41].

При застосуванні у нормотворчій діяльності демократичної моделі правоохоронної діяльності в Україні передбачається зміна характеру діяльності поліції з реактивної (реагування на факт правопорушення) на проактивну (профілактика, випередження дій осіб із девіантною поведінкою).

Профілактична діяльність правоохоронних органів передбачає сукупність логічно взаємопов'язаних базових положень щодо мети, завдань, структурно-функціональних параметрів поліцейської системи, умов і чинників, що впливають на реалізацію функцій поліцейської формації, характеру і моделей її діяльності, а також перспектив розвитку інституту поліції [35].

Переважає більшість науковців визнає модель «служіння суспільству» пріоритетною, найпридатнішою для демократичних держав і водночас наголошує, що її впровадження можливо за умови зменшення до мінімуму правового нігілізму, наявності розвиненої системи місцевого самоврядування і усталених традицій масової участі населення в охороні правопорядку.

В.О. Січкара зазначає, що модель «служіння суспільству» формується у контексті реалізації концепції суспільно-орієнтованої поліцейської діяльності та, пріоритетним напрямом якої є запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина [258, с. 9-10].

Соціальна цінність нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері полягає у тому, що: 1) основна увага суб'єктів нормотворчості має зосереджуватися на вдосконаленні діяльності низових ланок, оскільки суспільна думка щодо ефективності діяльності поліції формується на підставі оцінювання ефективності роботи персоналу територіальних підрозділів; 2) керівництво територіальних підрозділів поліції повинно здійснювати постійний моніторинг криміногенної ситуації, вивчати запити клієнта (населення) та мати вичерпне уявлення щодо існуючого на локальному рівні спектру загроз і соціальних патологій, що викликають тривожні очікування населення; 3) поліція повинна бути організована належним чином, відповідно до існуючих викликів; 4) персонал поліцейських підрозділів повинен мати високий рівень фахової підготовки, чітко розуміти визначену керівником мету та докладати максимум зусиль для її досягнення.

Стратегічними напрямками нормотворчої діяльності поліції визнано забезпечення превенції (роз'яснювально-превентивної діяльності) та інтервенції (застосування легітимних заходів примусу) [323].

У провідних європейських державах визнано одним з основоположних критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції як спеціалізованого інституту виконавчої влади, покликаного забезпечити запобігання правопорушенням і нейтралізацію загроз для суспільної, громадської безпеки та порядку є нормотворча діяльність поліції. Разом з тим, відчуття безпеки зумовлено рівнем розвитку суспільства, ефективністю діяльності правоохоронних органів, рівнем правової культури та домінуючою системою цінностей.

Модель правоохоронної діяльності це система норм і принципів, які покладено в основу правового регулювання правоохоронної діяльності, суб'єктний склад та напрями цієї діяльності, об'єкти, на які вона спрямована, форми та методи її здійснення [27, с. 78]. Ефективна, модель нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері в Україні має віднайти стійкий баланс між суспільними інтересами, їх задоволенням та охороною прав і свобод людини і громадянина, та забезпеченням територіальної цілісності та національної безпеки, правопорядку і законності у державі. Принциповим також є її розвиток у контексті євроінтеграційних процесів, відповідності загальновизнаним нормам і принципам міжнародного права, європейських правових стандартів.

У юридичній літературі побутує думка, що у Європейських країн сутністю нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері є реалізація функцій із практичного забезпечення особистої безпеки громадян так і особового складу поліції, з охорони громадського порядку та громадської безпеки, яка має свої складові, тобто ділиться на нормативно-управлінську, нормативно-наглядову, нормативно-розпорядчу й нормативно-юрисдикційну.

Нормативно-управлінська діяльність полягає у нормативному управлінні як усередині системи поліції, так і у певній сфері, шляхом видання наказів, інструкцій, доручень.

Нормативно-наглядова діяльність за своїм змістом та засобами вираження розглядається як засіб впливу на формування суспільних відносин, процесів поведінки та діяльності людей. Під нею розуміють здійснення уповноваженими особами систематичного нагляду за діями й поведінкою людей, їх юридичною

оцінкою з позиції відповідності правовим установкам та припинення правопорушень. Правоохоронна нормативно-наглядова діяльність здійснює організуючий вплив на соціальні взаємозв'язки, які виникають у суспільстві. Вона також впливає на посилення самоконтролю та відповідальності громадян і посадових осіб за свої дії та вчинки.

Здійснення нормативно-розпорядчих повноважень щодо підпорядкованих органів та організацій, будучи складовою частиною правоохоронної управлінської діяльності, використовуються для забезпечення цілеспрямованої та узгодженої роботи всіх ланок і частин апарату управління. Забезпечуючи впорядкування зовнішньої сфери стосунків громадян між собою та громадян стосовно владних та інших структур, правоохоронні органи правомочні у межах своєї компетенції давати учасникам правовідносин обов'язкові до виконання розпорядження та ставити засновані на законі вимоги.

Важливе місце в нормотворчій діяльності у правоохоронній сфері Європейських країн належить нормативно-юрисдикційній діяльності, сутність якої полягає у розгляді скарг громадян та притягненні до відповідальності правопорушників [166, с. 84].

Сучасна концепція демократичної правової держави виходить із положення про державу-гарант, особливість якої полягає в тому, що вона не тільки декларує загальнолюдські цінності, права і свободи особистості, а й проводить широкі заходи щодо їх реального втілення в життя. Поліція у цьому випадку є одним із найважливіших інструментів (засобів) держави у забезпеченні подібних гарантій. Унікальність діяльності поліції полягає у тому що, будучи частиною державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики, вона є найбільшим за обсягом виконуваних правоохоронних функцій інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян.

І.А. Горшенева зазначає, що поліція та її діяльність щодо здійснення нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері у зарубіжних країнах є складним, державно-правовим і соціальним інститутом. Структурно-функціональні зміни поліції зумовлені постійно мінливими умовами суспільного

життя. У зв'язку з цим сутність поліцейської діяльності визначається формою устрою державної влади, завданнями, що стоять перед конкретною державою, та чинним політичним режимом [62, с. 198].

Зупинимось детально на характеристиці реформ організації та нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері країн ЄС (на прикладі Німеччини, Франції, Великобританії).

Діяльність поліції Великобританії спрямована на охорону громадського порядку, попередження правопорушень, затримання та ізоляцію правопорушників, видання окремих нормативних актів для поліпшення стану громадського порядку та громадської безпеки. У літературі вживається термін «охорона королівського порядку» та запозичений американський термін «охорона публічного порядку» [322, с. 107].

Міністр внутрішніх справ Великобританії безпосередньо не здійснює керівництво поліцією графств (місцевою поліцією). Відповідно до закону він зобов'язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів – констеблів, котрі очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам. Поліцейська система ґрунтується на тісному поєднанні повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку.

У кожному графстві створена поліцейська адміністрація і рада, що є колегіальним органом управління й одночасно структурою місцевого органу влади. Діють громадські консультативні комітети, створені з представників різних соціальних верств населення, основним завданням яких є визначення суспільних потреб у сфері охорони громадського порядку та внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності поліції [157, с. 77-78]. Статут про поліцію Великобританії 1996 р. та інші акти визначають вихідні основоположні засади внутрішньо-організаційної діяльності поліції, є умови прийняття на службу та звільнення зі служби, організацію роботи в поліції, строк служби, умови надання відпусток та інше. Окремі види діяльності поліції, насамперед адміністративної, регламентовані судовими прецедентами.

Основним обов'язком поліцейської влади є забезпечення сил у кожному районі під її контролем, достатніх для охорони правопорядку. У графствах і містах-графств Англії налічується 47 поліцейських формувань, що складають місцеву поліцію. Кожне таке формування має окремий поліцейський загін – постійний об'єднаний комітет, який складається з рівної кількості представників місцевого органу влади, ради графства та мирових судів [69, с. 86]. Поліцейську діяльність можна вважати стабільною, відкритою та яка користується довірою населення.

Поліцейська система *Франції* включає адміністративну і судову частини. Завдання останньої полягають у документальному оформленні вчиненого правопорушення, збиранні відповідних доказів і розшуку правопорушників, котрі його вчинили. Завданнями адміністративної поліції (жандармерії) є підтримання правопорядку, виявлення правопорушень, які посягають на громадський порядок, і передача судовій поліції матеріалів для розслідування. Жандармерія Франції обслуговує 90% території країни та підпорядкована Міністерству оборони, а поліція обслуговує 10% території та підпорядкована Міністерству юстиції [98, с. 78-79]. Організація роботи їх служб подібна до роботи чергових служб в Україні, використовуються аналогічні методи діяльності.

Діяльність судової поліції має каральний характер, а адміністративної поліції – превентивний характер. Обидва види поліції мають значною мірою подібний особовий склад, навіть префект згідно зі ст. 30 Кримінально-процесуального кодексу Франції може діяти як офіцер судової поліції [321]. Діяльність цих видів поліції тісно взаємопов'язана: успіхи у праці вони ділять на двох.

Муніципальні підрозділи поліції Французької Республіки нечисленні, їх функції зведені до виконання обов'язків з підтримання громадського порядку. Утворюються вони у середніх і невеликих містах з чисельністю населення більше 10 тисяч мешканців. Здійснена на початку 80-х років XX ст. реформа внесла зміни не лише до правового статусу й організації органів місцевого самоврядування, але

й до статусу поліції. Це стосується створення нового інституту комісарів, що змінив традиційний для Франції інститут префектів.

Особливості структури має поліція у *Німеччині*, де правоохоронна система включає два рівні: федеральний та суб'єктів федерації (земель). В одних землях (Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія, Саарланд, Шлезвінг-Гольштейн) поліція – державний орган, в інших (Баварія, Гессен) – це фактично муніципальна установа. Взаємодія поліцейських сил першого та другого рівнів здійснюється шляхом розроблення й укладення угод між МВС Німеччини і МВС земель, а також через постійно функціонуючу раду міністрів внутрішніх справ земель.

Поліцейська система Німеччини включає спеціалізовані поліцейські відомства. Структурні особливості поліції залежить від традицій, історичних умов, матеріально-фінансових можливостей адміністративно-територіальних утворень [231, с. 8-9]. Для оптимізації управління поліцейськими формуваннями у 1989 р. між МВС ФРН і міністерствами внутрішніх справ земель укладено угоду щодо утворення головного і земельних штабів поліції. Штаби виконують передусім організаційно-аналітичну та координаційну функції [231, с. 10].

Система класичних німецьких поліцейських відомств федерального рівня не включає служби, які мають автономний статус та широку юрисдикцію в галузі правоохоронної діяльності, виконують завдання поліції в окремих сферах: 1) федеральна залізнична поліція; 2) транспортна і повітряна поліцейські служби; 3) військова поліція; 4) служба поштової поліції; 5) служба кримінальних розслідувань митного відомства [66, с. 170-172]. Підрозділи федерального рівня є специфічними суб'єктами правоохоронної діяльності Німеччини, що глибоко інтегровані до системи забезпечення внутрішньої безпеки.

Земельний (регіональний) і локальний (місцевий) рівні організації та управління поліцією є визначальними з точки зору практичного забезпечення охорони правопорядку на рівні окремих суб'єктів федерації, адміністративно-територіальних одиниць або територіальних громад. Німецька конституційно-правова доктрина закріпила примат федеральних земель у організаційно-правовому забезпеченні діяльності поліції. Поліція земель виконує класичні

поліцейські завдання, забезпечує охорону суспільного, громадянського (публічного) порядку, надає допомогу населенню в усуненні загроз публічній небезпеці. За обсягом виконуваних повноважень поліція земель включає державну (земельну), окружну, повітову і міську (муніципальну). Уся поліція землі підпорядкована міністерству внутрішніх справ, за винятком міської поліції, яка перебуває у віданні органів міського самоврядування і фінансується з міського бюджету [69, с. 68].

Спільними рисами структурної побудови правоохоронних органів, які притаманні країнам ЄС, є: розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх один від одного; поділ поліцейських структур за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (фірм, концернів) за умов налагодження тісної співпраці між ними; соціальна спрямованість роботи поліції, яка безумовно орієнтована на ефективний захист прав і свобод громадянина; високий професіоналізм у роботі поліції, який досягається завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти; позапартійність у роботі поліції, що накладає певні обмеження на прояви політичних, партійних переконань; активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу поліції; відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки при розв'язанні складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці та забезпечують поліції довіру і підтримку населення [27, с. 113].

Висновки до розділу 2

Наголошується, що під час нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, особливу увагу слід приділяти факторам, які впливають на цей процес, і, відповідно, визначають як аксіологічний зміст відомчих нормативних регуляторів, що створюються, так і, в кінцевому рахунку, їх ефективність.

Дослідження процедури створення і прийняття відомчих нормативно-правових актів МВС України, на сучасному етапі дозволило виділити у якості безпосереднього суб'єкта нормотворчої діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції – Департамент юридичного забезпечення МВС України, та визначитись із аксіологічною моделлю даної діяльності, яка включає: систему цінностей, норм та принципів, які покладено в основу оптимізації правового регулювання нормотворчої діяльності, визначено пріоритетні напрями цієї діяльності, об'єкти, на які вона спрямована, форми та методи її здійснення.

Встановлено, що такі принципи, як законність, гуманізм, демократизм, науковість, гласність, техніко-юридична досконалість є загальними для всіх суб'єктів нормотворчості, однак в нормотворчій діяльності МВС України МВС України щодо координації діяльності Національної поліції вони дістають специфічних рис, та доповнюються принципами єдиноначальності та субординації. Кінцеве рішення про необхідність розробки та прийняття правового акту, який містить норми права, завжди приймає одна із посадових осіб системи МВС України. Отже, видно як реалізується принцип єдиноначальності, який є однією з особливостей відомчої нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, хоча не являється основним принципом нормотворчого процесу взагалі. Інший специфічний принцип відомчої нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції – принцип субординації, який проявляється, наприклад, в тому, що заступники Міністра можуть приймати нормативні акти лише щодо питань діяльності закріплених за ними підрозділів внутрішніх справ, скасувати ці акти вправі лише Міністр або Уряд України.

Період становлення органів та підрозділів Національної поліції України ще не завершено, їх функціональна й організаційна структури наразі не є досконалими та потребують подальшого розвитку, вироблення і впровадження найбільш ефективних аксіологічних моделей, забезпечення ефективної діяльності. Аналіз положень чинного Закону України «Про Національну поліцію» свідчить,

що його правовими нормами визначено лише ті принципи, які більшою мірою стосуються надання поліцейських послуг. Натомість принципи здійснення нормотворчої діяльності, які закріплено за відповідними структурними підрозділами Національної поліції України, залишилися поза увагою законодавця.

Запропонована класифікація відомчих нормативно-правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції зумовлена не лише великим практичним, але й теоретичним значенням, оскільки дозволяє виділити генетичні та функціональні взаємозв'язки об'єкту дослідження, зрозуміти аксіологічну природу того чи іншого виду акта, його своєрідні ознаки, призначення, співвідношення виду акта з його змістом, характер правового регулювання. Висловлені пропозиції щодо проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», в якому необхідно чітко визначити види відомчих нормативно-правових актів та об'єкти можливого правового регулювання кожного з них.

Основними вимогами щодо законності нормативно-правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції є: зміст правового акта повинен відповідати наявним потребам суспільного розвитку, тобто він має бути доцільним та своєчасним; нормативно-правові акти повинні створюватись відповідно до чітко визначеної процедури; правові акти мають відповідати вимогам нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу; нормативно-правові акти повинні носити стабільний характер, адже вони приймаються на тривалий період часу, окрім тих, які мають чітко визначений термін дії.

Вивчивши досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання управління у поліції слід зазначити, що для НПУ як суб'єкта управління буде корисним звернути увагу на можливість запозичення з досвіду: Франції, щодо створення у містах-мільйонниках муніципальної поліції; Королівства Нідерландів, щодо запозичення управлінських моделей співфункціонування Національної поліції і муніципальної; Об'єднаного Королівства Великобританії і Північної Ірландії, щодо впровадження спеціальних механізмів, за якими суспільство і

керівництво поліції може контролювати діяльність поліцейського відомства.

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ СОЦІАЛЬНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

3.1. Особливості законодавчого врегулювання нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції

Будь-які соціальні, політичні, економічні реформи повинні бути забезпечені адекватною правовою базою. Основним підґрунтям стратегічного курсу держави є розроблення нормативних документів, що регулюють усі сфери суспільного життя, забезпечують виконання законів та інших нормативно-правових актів, а це неможливо без нормотворчої діяльності міністерства [187, с. 184].

Пошук нової моделі нормотворчості міністерства України – це намагання визначити оптимальний шлях розвитку сучасної державно-управлінської діяльності міністерства як правової форми державного управління. Однак на практиці запровадження зазначених нововведень призводить не тільки до погоджених дій, але породжує різні проблеми щодо встановлення меж їх нормотворчих функцій та повноважень, способів вирішення спорів, що виникають у процесі цієї діяльності [187, с. 184-185].

Правоохоронні органи потребують ґрунтовних перетворень, оскільки за багатьма критеріями не відповідають стрімко зростаючим потребам, очікуванням суспільства та загальновизнаним міжнародним, зокрема європейським, демократичним стандартам у цій сфері.

У суспільстві характерним стало сприйняття МВС суто як «Міністерства міліції» з усіма відповідними негативними наслідками [271]. Це можна пояснити декількома причинами: залежність від радянської спадщини та управління військового зразка, де значущість ієрархії є занадто великою, а ініціатива не вітається. Така ситуація вимагає змін, значної відповідальності та нового підходу до прийняття управлінських рішень. Водночас, забезпечення порядку потребує суворої дисципліни, максимальної узгодженості й ефективності дій [27, с. 88-89].

За результатами проведеного нами анкетування: аналізу проблем нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції в умовах сучасних реформ, (додаток А), слід узагальнити, що на практиці існують перешкоди у процесі здійснення нормотворчості.

Переважає кількість респондентів зазначають, що доцільно продовжувати реформи у нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, у взаємозв'язку з іншими демократичними реформами в Україні, з орієнтацією на західноєвропейські цінності-стандарти (50,7 %). Досвід держав ЄС демонструє важливість послідовних і своєчасних перетворень, спрямованих на оптимізацію системи правоохоронних органів, форм і методів їх роботи, зменшення бюрократизації, а також забезпечення співпраці і взаємодії з населенням.

Більшість респондентів вважають, що існують суттєві проблеми у процесі здійснення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності НПУ. Так, трохи більше половини опитуваних володіють належними уявленнями про поняття та сутність нормотворчості МВС України щодо координації діяльності НПУ, механізм її реалізації, функції та види, суб'єктний склад (60, 3%).

Трохи більше половини опитуваних (56, 7%) вважають, що необхідним є розроблення і прийняття стандартів нормотворчості МВС України щодо координації діяльності поліції. Це можна пояснити потребою гармонізації законодавства України з європейськими та міжнародно-правовими актами у цій сфері, конвергенції правових систем.

Доцільно продовжувати розпочаті реформи нормотворчості МВС України, поряд з іншими демократичними реформами на сучасному етапі в Україні (49, 3%). Досвід держав ЄС та інших демонструє важливість послідовних і своєчасних перетворень, спрямованих на оптимізацію нормотворчості МВС України щодо координації діяльності НПУ, форм і методів їх роботи, усунення бюрократизації, а також забезпечення співпраці і взаємодії з населенням.

На сьогодні під час реалізації нормотворчої функції МВС України існує проблема відсутності розробленої моделі нормотворчої діяльності. Практика

застосування Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [226], Закону України «Про Національну поліцію» [220] свідчить про наявність спірних питань щодо нормотворчих функцій між МВС України та іншими центральними органами виконавчої влади, існують також прогалини та колізії у правовому регулюванні нормотворчості МВС України щодо координації діяльності НПУ.

Б.В. Малишев зазначає, що модель взаємовідносин між Міністром МВС та главою НПУ є абсолютно незбалансованою. У таких умовах складно дотримуватись міжнародних стандартів щодо встановлення гарантій захисту поліції від політичного впливу, а також забезпечувати політичну нейтральність поліції. Законом України «Про Національну поліцію» фактично знівельовано головну мету реформи – зробити Національну поліцію органом, що є автономним від виконавчої влади, і який надає суспільству послуги з охорони правопорядку, у тому числі захищає громадян від незаконних дій суб'єктів владних повноважень. Тому єдиним виходом є внесення змін до Закону, спрямованих на істотне звуження компетенції Міністра МВС щодо діяльності НПУ [151].

На рівні МВС України доцільно розробити концепцію удосконалення правового забезпечення організації та діяльності НПУ, де сучасна відомча правова ідеологія визначена в основних напрямках удосконалення правового забезпечення організації та діяльності поліції. Директивним документом нормотворча діяльність розглядається як одна з найважливіших складових підвищення ефективності оперативно-службової і службово-бойової діяльності Національної поліції. Також якість нормотворчої діяльності НПУ підвищиться завдяки створенню цілісної структурованої системи нормативно-правових актів.

Повноваження МВС України полягає у здійсненні загального керівництва підрозділів поліції, а саме: забезпечення їх діяльності, визначення порядку обміну інформацією між МВС України, поліцією та іншими ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України [169, с. 56].

Відбувається принцип координації нормотворчої діяльності, який поділяється на три рівні:

- вертикальна координація, яка забезпечує єдність мети нормотворчості міністерства;
- горизонтальна координація, що допомагає взаємодіяти між собою всім учасникам нормотворчого процесу та координувати як свої дії, так і дії співучасників;
- внутрішня координація (самокоординація), яка включає координацію нормотворчого процесу з середини такого процесу для відображення слабких і сильних сторін створених нових норм права [188, с. 132].

Повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією розподілено на групи:

- забезпечувальні повноваження (забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; надання поліцейських послуг; забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції);
- організаційні повноваження (затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи, приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є МВС України, визначає порядок обміну інформацією між МВС України, поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України);
- контрольні повноваження (контролює реалізацію поліцією єдиної державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг);
- представницькі повноваження (погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені поліцією та МВС України проекти законів, актів КМУ з питань діяльності поліції) [169, с. 57-58].

МВС України, за рахунок нормотворчих повноважень, покликано оптимізувати законодавче врегулювання діяльності НПУ. За останній рік завдяки

нормотворчій діяльності міністерства було розроблено та видано нормативно-правові акти, які є важливими для діяльності НПУ.

Нормотворчість МВС України – це діяльність структурних підрозділів апарату МВС, що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ. Правову основу нормотворчої діяльності міністерства становлять Конституція України [121], інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства юстиції України, МВС України, Інструкція з організації нормотворчої діяльності у МВС України [203] та Інструкція з оформлення документів у системі МВС [209].

Д.Г. Мулявка зазначає, що діяльність МВС України зі створення та видання нормативно-правових актів, складається з стадій:

1) встановлення необхідності видання нормативного акту або внесення змін й доповнень у чинний акт, зважаючи на завдання, які стоять перед міністерством та/або його структурною одиницею;

2) визначення розробників проекту нормативного документу;

3) підготовка проекту акта (упорядкування підготовки проекту, її оптимізація досягаються попереднім наданням розробникам завдань щодо визначення: мети видання нормативно-правового акту, основних засобів її досягнення, якими володіє правоохоронна система; кола осіб, що беруть участь у розробці проекту нормативно-правового акта; строків підготовки проекту; основних джерел отримання інформації, необхідної для розробки проекту);

4) узгодження проекту нормативного документа із зацікавленими службами (МВС погоджує проект акту у випадках: необхідно виконати вимоги законодавчих чи інших нормативно-правових актів України; є пряме доручення вищого органу (посадовця) про таке погодження; органи виконавчої влади брали участь у розробленні проекту нормативно-правового акту як співвиконавці; у проекті нормативно-правового акту врегульовуються питання, що належать до компетенції інших органів виконавчої влади [209]);

5) подання проекту нормативного документу керівництву міністерства (відповідні особи коротко характеризують представлений проект, мету, завдання, стадії підготовки нормативно-правового акту);

6) розгляд проекту;

7) прийняття рішення за представленим проектом (таке рішення приймається компетентним органом);

8) видання нормативно-правового акта (здійснюють спеціальні підрозділи, відповідальні за цей процес, після чого такий акт стає юридично значимим документом, втілюючи сукупну правотворчу волю органу управління) [167, с. 18-20]. В апараті МВС України координацію нормотворчої діяльності та відповідний контроль здійснює Управління юридичного забезпечення МВС [139, с. 176-177].

Як зазначає Д.В. Слинько, у діяльності МВС України, призначенням відомчого нормотворчого процесу є формулювання нових норм права, притаманних соціуму. Тобто, це – моделювання суспільних відносин, які, з позицій держави або громадянського суспільства, є бажано-допустимими чи необхідно-обов'язковими [262, с. 53].

Нормотворчий процес та нормотворча діяльність не тотожні поняття, останнє поняття ширше за своїм змістом, адже до початку організації нормотворчого процесу здійснюється діяльність щодо виявлення необхідності у правовому регулюванні відповідних суспільних відносин, а вже, як наслідок, здійснюється розроблення проекту нормативно-правового акту [173, с. 377].

Результатом процесу нормотворчості МВС України є нормативно-правові акти. О.Ю. Салманова вважає, що це офіційний письмовий документ, який приймаються міністерством, як суб'єктом нормотворення, згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою; актами, спрямованими на регулювання відповідних суспільних відносин; актами, що містять норми права, мають не персоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування [250, с. 123-124].

Нормативно-правові акти МВС України характеризуються управлінською природою. Н.В. Лазнюк наголошує, що вказані акти, з однієї сторони, є

результатом управлінських рішень, а з іншої – виступають у якості одного з інструментів підсистеми управління і є важливою складовою юридичного механізму втілення державної політики у вказаній галузі [139, с. 161].

У п. 2.1 Інструкції нормотворчості МВС зазначено, що в системі МВС України щодо координації діяльності НПУ можуть видаватись такі нормативно-правові акти як:

1) наказ, що видається з найбільш важливих питань функціонування органів внутрішніх справ, НПУ і спрямований на забезпечення виконання їх основних завдань і функцій, правове регулювання різних напрямків оперативно-службової діяльності, проходження служби у МВС;

2) положення, яке є нормативно-правовим актом, що визначається статус, завдання, функції, права та обов'язки, порядок нормативного регулювання конкретних видів діяльності, які здійснюються структурними підрозділами МВС (положеннями МВС визначаються правові засади організації діяльності структурних підрозділів МВС);

3) статuti, що є нормативно-правовими актами, які є звідом положень (правил), що визначають основи оперативно-службової діяльності, права й обов'язки працівників, загальний порядок проходження служби у структурних підрозділах МВС;

4) інструкції, що є нормативно-правовими актами, якими встановлюється порядок застосування актів законодавства та які містять норми, що встановлюють: ким, у якому порядку, якими способами, методами і за допомогою яких засобів повинен здійснюватися той чи інший вид діяльності. В інструкціях МВС містяться положення, якими регулюються основні види (форми) організаційної, науково-технічної, фінансової, оперативно-службової діяльності структурних підрозділів МВС і порядок її здійснення конкретними працівниками;

5) правила, що є нормативно-правовими актами, якими встановлюється порядок здійснення окремого виду діяльності, а також визначаються норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у сфері діяльності структурних підрозділів МВС;

б) настанови, що є нормативно-правовими актами, у яких викладаються норми, що регламентують порядок дій конкретних структурних підрозділів МВС у певній ситуації, спрямованих на реалізацію та виконання відповідних завдань та функцій;

7) інші нормативно-правові акти. МВС може видавати й інші види нормативні акти, які обов'язково повинні затверджуватись відповідним наказом [203].

МВС України, видаючи нормативно-правові акти, які стосуються поліції та її діяльності, може прямо чи опосередковано впливати на діяльність НПУ, враховуючи також і нормотворчу діяльність поліції.

Говорячи про роль та значення нормативно-правових актів МВС України для нормотворчої діяльності Національної поліції України, слід зазначити, що у рамках координаційної діяльності МВС України повинно забезпечувати нормативно-правове регулювання діяльності поліції (зокрема, розробляючи та видаючи власні накази), погоджувати та подавати на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та МВС України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції. Тому, МВС не лише може, а й повинно здійснювати вплив на нормотворчу діяльність НПУ з метою оптимізації та підвищення ефективності такої діяльності поліції [250, с. 125-126].

Нормотворчість МВС України під час координаційної діяльності НПУ на підставі статей Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII та Положення «Про Національну поліцію» розробляє для НПУ плани проектних робіт [213], якими поліція керується у процесі здійснення власної нормотворчої діяльності.

Як зазначає Д.В. Журавльов, обсяги нормопроектних робіт свідчать про «основну, координуючу та визначальну роль ЦОВВ у сфері нормотворчої діяльності та формуванні національного правового поля» [87, с. 86].

Для НПУ мають значення нормативні акти МВС, які спрямовані на виконання міжнародних договорів України і належать до сфер діяльності поліції. Міжнародно-правові акти, що зобов'язалась дотримуватись та виконувати наша

держава, які містять норми про поліцію та поліцейську діяльність, впливають на нормотворчу діяльність НПУ через нормативні акти МВС внаслідок того, що:

а) в нормативно-правових актах міністерства, що прямо чи опосередковано регулюють діяльність поліції, з'являються такі міжнародно-правові норми, у результаті чого правові акти поліції будуть визнаватись такими, що повинні будуть приведені у відповідність до вказаних положень;

б) міністерство видає відповідні програми, плани, стратегії реалізації таких міжнародно-правових положень, які вважаються прямою вказівкою МВС до НПУ щодо приведення власних правових актів поліції у відповідність до програмних змін [248, с. 120-122].

Роль та значення нормативно-правових актів МВС України для діяльності НПУ полягають у тому, що такі акти:

а) становлять основу правової бази (поряд із законами та актами Президента і КМУ), на підставі та у рамках якої створюються правові акти поліції, з урахуванням того, що саме нормативно-правовими актами МВС, на відміну від актів Президента та Уряду, прямо здійснюється спеціальний та профільний регуляторний вплив на сфери, у яких повноважна надавати поліцейські послуги поліція;

б) в окремих випадках прямо визначають межі та порядок здійснення нормотворчих повноважень НПУ.

МВС України найбільший вплив на діяльність Національної поліції робить за рахунок видання наказів на виконання власного обов'язку забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також; надання поліцейських послуг. Однак, на практиці існують проблеми розуміння та розмежування щодо сфер регулятивного впливу нормативно-правових актів поліції та МВС України [250, с. 140-141].

Визначальними факторами розмежування регуляторного впливу нормативно-правових актів МВС України та Національної поліції є:

1) відмінність технологічних процесів (нормотворча діяльність поліції та МВС України є схожими, однак, різними технологічними процесами, які характеризуються властивими кожній з них специфічними рисами; у такій діяльності використовуються різні технологічні способи, прийоми, процедури різної направленості [103, с. 53-54], що відображається і на характері результату такої діяльності та специфіці відповідних правових приписів. Вказану думку підтримує О.В. Константий у монографічному дослідженні «Джерела адміністративного права України» [119, с. 13].

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року №3166-VI [226] та Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року № 1572/99 [225], центральні органи виконавчої влади, окрім міністерств КМУ, мають право видавати лише акти організаційно-розпорядчого характеру. Це зумовлено тим, що лише міністр входить до складу Уряду України та безпосередньо бере участь у визначенні державної політики, під якою розуміється позиція держави та напрям дій її органів з різних питань суспільного життя. Як зазначає Н.М. Охріменко, саме міністерство є єдиним серед центральних органів виконавчої влади центром вироблення та реалізації політики у відповідній сфері [187, с. 184-185];

2) різний об'єм нормотворчих повноважень МВС та НПУ (об'єм таких повноважень, як зазначає Т.М. Вороніна: «в принципі майже збігається з їх компетенцією» [43, с. 11]). Обсяг нормотворчих повноважень НПУ обмежується прийняттям нормативно-правових актів внутрішньовідомчого характеру, яке виключає можливість видання поліцією, як суб'єктом нормотворчості, актів надвідомчого характеру. Поліція у своїй діяльності щодо створення та видання нормативно-правових актів не може зачіпати виключних повноважень МВС у питаннях нормотворчої діяльності [250, с.135-136].

Як зазначає Т.М. Вороніна, за допомогою нормативно-правових актів МВС: реалізуються завдання, функції та компетенція міністерства як державного органу центральної, виконавчої влади у сфері внутрішніх справ; визначаються конкретні

завдання, права та обов'язки, повноваження і відповідальність учасників управлінських відносин; у передбачених законодавством випадках здійснюється правове регулювання діяльності непідвідомчих підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, громадських об'єднань і поведінки громадян; формулюються основні положення взаємодії між; різними суб'єктами правоохоронної системи держави; встановлюються у необхідних і певних випадках обмеження та заборони, спеціальні обов'язки чи повноваження; здійснюються правоохоронні функції управлінського характеру; деталізуються, конкретизуються й організаційно забезпечуються норми вищої юридичної сили; здійснюється застосування норм права як підстава для видання індивідуальних (правозастосовних) актів [43, с. 14], повноважними особами НПУ.

Отже, спеціалізація та профільність регулятивного впливу МВС України та НПУ є різними за об'ємом, а такий вплив перетинається лише у окремих сферах. Саме тому регулятивний вплив цих органів влади не є повністю дотичним, оскільки МВС та НПУ є центральними органами виконавчої влади, які здійснюють правоохоронну діяльність на території нашої держави, і повноваження у вказаному напрямку міністерства є значно ширшими, ніж у НПУ.

МВС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; надання поліцейських послуг; 2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; 3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, гідрометеорологічної діяльності; 4) міграції (імміграції та еміграції), протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [250, с. 136].

Натомість, НПУ є спеціальним органом центральної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави; 2) протидії злочинності; 3) підтримання публічної безпеки і порядку [250, с. 137].

Сфери регулятивного впливу МВС України та НПУ, хоча і є дотичними, однак, відрізняються широтою та методами їх досягнення. Якщо у Положенні «Про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року [212] зазначається, що МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у вказаних сферах, то в Положенні «Про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року [213] вказується, що НПУ є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у вказаних сферах. І забезпечення, і реалізація державної політики однакових сфер державної політики можуть здійснюватись шляхом розроблення та видання нормативно-правових актів, однак, це не означає, що такі нормативно-правові акти, видані або для забезпечення, або для реалізації напрямку державної політики, можуть містити дублюючі норми права, позаяк «реалізація» не є синонімом «забезпечення», відповідно, вказані нормотворчі повноваження обох органів влади не стосуються одних і тих же питань відання.

Для розуміння зазначеного з'ясуємо зміст понять «забезпечення» та «реалізація». У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови», укладеному В.Т. Буселем, під поняттям «забезпечувати» (забезпечити) розуміється «постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [40, с. 375]. Поняття «реалізувати» (реалізовувати), у вказаному вище словнику під таким поняттям пропонується розуміти: «здійснювати, робити реальним, втілювати що-небудь у життя» [40, с. 1204]. С.О. Кузнецов вважає, що «реалізувати» – це «провести – проводити у життя, здійснити – здійснювати на практиці» [30, с. 1108].

Нормативно-правовими актами МВС України створює всі необхідні умови для здійснення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання поліцейських послуг. Натомість, НПУ у своїх правових актах реалізує концептуальні та стратегічні норми, що містяться в актах міністерства, та/або виконує їх у рамках створення та видання поліцейських правових актів застосування, актах індивідуальної дії, якими реалізує свої обов'язки щодо охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. Тому, якщо МВС України створює нормативні приписи, якими встановлює правила та стандарти у відповідних сферах, то поліція переважно створює нормативні приписи на виконання й реалізацію (через нормотворчість) цих правил, стандартів [250, с. 139].

Досліджуючи нормотворчість Національної поліції України, слід констатувати, що вона не достатньо врегульована. На сьогодні на рівні національного законодавства не було розроблено та видано акту, що унормовував би нормотворчість НПУ та відсутня комплексна методологія оцінювання реалізації поліцією нормотворчої функції.

Тому, виникає питання встановлення меж нормотворчих функцій та повноважень цього органу центральної виконавчої влади. На підставі статей Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [220] та Положення «Про Національну поліцію» [213] узагальнено, що НПУ повноважна у своїй нормотворчій діяльності видавати накази, розпорядження та доручення. При цьому, законодавство не містить норми, на підставі якої було б зрозумілим, коли Національна поліція повноважна видавати доручення, а коли накази і розпорядження, та яка є змістовна відмінність між розпорядженнями та наказами Національної поліції України.

Так, положення Інструкції з організації нормотворчої діяльності у МВС України [203] застосовуються до нормотворчості поліції, однак, вказана інструкція передбачає, що у рамках МВС можуть видаватись лише такі

нормативні акти як: положення, статuti, інструкції, правила, настанови, а також: наказ, що видається з найбільш важливих питань функціонування правоохоронної сфери. Цим документом не передбачається можливість видання актів у вигляді розпоряджень та доручень, а п. 2.6 цієї інструкції, навпаки, прямо забороняє видавати акти у вигляді розпоряджень (поряд із такими актами як: вказівки, директиви, рішення, листи, телеграми та інші подібні документи).

В.В. Гладкий зазначає, що Інструкція з організації нормотворчої діяльності у МВС України [203] не застосовна до нормотворчого процесу поліції взагалі, оскільки Національна поліція України видає акти організаційно-розпорядчого характеру, та чинне законодавство є суперечливим у вказаному питанні [53].

Погоджуємось, що визначити межі нормотворчості поліції можливо шляхом розробки та видання Інструкції з організації нормотворчої діяльності у НПУ. Нормотворчість НПУ не врегульована чинним законодавством на належному рівні, а відповідні норми документів МВС, що врегульовують нормотворчість у системі Міністерства, не застосовні до нормотворчої діяльності НПУ. Це може призвести до порушення базових принципів права, нормотворчості та демократії у нашій державі. Вирішити це питання можливо лише прийняттям Інструкції з організації нормотворчої діяльності у НПУ, яку запропоновано до розгляду у вказаній дисертаційній роботі (додаток Б).

Запровадження нової моделі функціонування органів внутрішніх справ передбачає зміну характеру діяльності тепер уже поліції з реактивної (реагування на факт правопорушення) на проактивну (профілактика, випередження дій осіб із девіантною поведінкою).

Запровадження проактивної моделі передбачає формування принципово нового стилю діяльності, що базується на запровадженні аналітичної та прогностичної складової. Потребує чіткої регламентації та подальшого поглиблення участі органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадських організацій, навчальних закладів і наукових установ, ЗМІ у реалізації напрямів реформування МВС України [168, с. 24-25].

Переважає більшість поліцейстів визнає модель «служіння суспільству» найпридатнішою для демократичних держав. Модель «служіння суспільству» формується у контексті реалізації концепції суспільно-орієнтованої поліцейської діяльності [27, с. 101-102].

Як зазначає В.О. Січкара, саме ця модель забезпечує проактивну спрямованість діяльності поліцейських структур, пріоритетним напрямом яких є запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина [258, с. 4-5]. Філософія суспільно-орієнтованої поліцейської діяльності ґрунтується на постулаті щодо необхідності налагодження тісної взаємодії і співпраці поліції з інститутами громадянського суспільства, її органічної інтеграції до системи соціальних взаємозв'язків на загальнонаціональному та місцевому (локальному) рівнях.

Для обґрунтування соціального призначення поліції є дотримання низки обов'язкових вимог:

1) основна увага поліцейського керівництва має зосереджуватися на вдосконаленні діяльності низових ланок, оскільки суспільна думка щодо ефективності діяльності поліції формується на підставі оцінювання роботи персоналу територіальних підрозділів. Нагальною потребою є нормотворчість МВС України;

2) керівництво територіальних підрозділів поліції повинно здійснювати постійний моніторинг криміногенної ситуації, вивчати запити населення та мати вичерпне уявлення щодо існуючого на локальному рівні спектра загроз і соціальних патологій, що викликають тривожні очікування населення;

3) поліція повинна бути організована належним чином, відповідно до існуючих викликів (не допускається її ослаблення або ж відволікання персоналу до виконання невластивих завдань);

4) персонал поліцейських підрозділів повинен мати високий рівень фахової підготовки, чітко розуміти визначену керівником мету та докладати максимум зусиль для її досягнення.

Стратегічними напрямками діяльності НПУ визнано превенцію (роз'яснювально-превентивну діяльність) та інтервенцію (застосування легітимних заходів примусу) [27, с. 107-108]. Концепція суспільно-орієнтованої діяльності сприяє перегляду ієрархії ціннісних пріоритетів поліції.

Проактивна модель діяльності НПУ впливає на рівень відчуття безпеки населення, що в провідних європейських державах визнано одним з основоположних критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції як спеціалізованого інституту виконавчої влади, покликаною забезпечити запобігання правопорушенням і нейтралізацію загроз для суспільної, громадської безпеки та порядку. Відчуття безпеки зумовлено ефективністю діяльності поліції, рівнем правової культури та домінуючою системою цінностей суспільства.

На думку Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєва, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко та ін., метою створення поліції нового сучасного типу повинно стати:

- підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ у сфері гарантування безпеки людини, суспільства та держави;
- забезпечення відкритості правової інформації, розроблення і впровадження адаптаційних технологій гармонізації міжнародних та національних стандартів у сфері правозахисної діяльності;
- створення умов для демократизації суспільних відносин, формування передумов дотримання конституційних норм у сфері забезпечення прав і свобод людини до світових демократичних стандартів [164, с. 264-267; 310, с. 8].

А.І. Білас вважає, що ефективна, національна модель правоохоронної (поліцейської) діяльності в Україні має віднайти стійкий баланс між суспільними інтересами, їх задоволенням та охороною прав і свобод людини і громадянина, та забезпеченням територіальної цілісності та національної безпеки, правопорядку та законності у державі. Принциповим також є її розвиток у контексті євроінтеграційних процесів, відповідності загальновизнаним нормам і принципам міжнародного права, європейських правових стандартів, незважаючи на перешкоди (внутрішні і зовнішні) на шляху до об'єднаної Європи [27, с. 134].

Т.О. Пікуля відмічає, що правоохоронна діяльність реалізується суб'єктами правоохоронної системи у межах охоронних правовідносин на підставі принципів вказаної системи: законності; невідворотності покарання; узгодження приватних та публічних інтересів); демократизму; системності; багатоваріантності вирішення проблем правової охорони суспільних відносин; поваги до людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особи [197, с. 13-14].

Оскільки найвищою цінністю сучасної цивілізації є людина, її права та свободи, актуальним є питання нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції у напрямі соціалізації. Професійна нормотворчість МВС України щодо координації діяльності Національної поліції на шляху розбудови правової демократичної соціальної держави має першочергове значення, оскільки спрямована на локалізацію соціально небажаних суспільних відносин, соціальних протиріч, повинна протидіяти виникненню небажаних у суспільстві відносин, зменшувати кількість конфліктних проявів.

А.І. Білас зазначає, що при розгляді функціонування правоохоронних органів, законодавець чи дослідник, прямо або опосередковано відштовхується від поняття «соціальна сутність», бере його за основу при формуванні своїх висновків. Процес соціалізації різних сфер життєдіяльності суспільства закономірно супроводжується еволюцією (реформуванням) соціально-правової орієнтації правоохоронних органів і механізму реалізації їх компетенції [27, с. 134]

На думку А.М. Кучук, механізм правоохоронної діяльності складають нормативний, інституційний і функціональний компоненти.

Нормативний елемент механізму правоохоронної діяльності – це система нормативно-правових актів, що визначають правовий статус, повноваження правоохоронних органів і організацій, основи контролю і нагляду за їх діяльністю, порядок здійснення правоохоронної діяльності.

Функціональним елементом механізму правоохоронної діяльності є правоохоронна діяльність. Основними об'єктами правоохоронної діяльності є:

- 1) права, свободи і законні інтереси людини;
- 2) конституційний, державний і суспільний лад;
- 3) правопорядок, а предметом впливу – правопорушення та інші явища, що їх обумовлюють; зловживання правом.

Інституційний компонент механізму правоохоронної діяльності включає як державні правоохоронні органи так і громадські організації, що здійснюють правоохоронну діяльність (наприклад, адвокатура) [138, с. 14-15].

Умовою та показником реалізації правоохоронної діяльності становлять належні взаємовідносини населення і поліції, населення й інших правоохоронних органів [27, с. 135]. Які неможливі нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

Реформа органів внутрішніх справ є радикальною, ніж реформа системи органів прокуратури, оскільки у Законі України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року [220] закладені якісно нові базові принципи діяльності поліції. Принципи діяльності поліції зазначені у статтях 6-12 Закону України «Про Національну поліцію», це принцип верховенства права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості та прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням на засадах партнерства; безперервності [220]. Натомість, Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. у ст. 3 встановлював, що діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням. Збігається лише принцип законності, який є конституційним принципом та стосується діяльності всіх органів публічної влади.

Отже, нормотворчість МВС України є складним багатоетапним процесом, яку здійснюють багато учасників цього процесу на кожному з його етапів. Нормативно-правові акти МВС, здійснюють вплив на діяльність НПУ, у тому числі і на її нормотворчий процес, становлячи основу її правової бази. Належне аксіологічно-правове забезпечення діяльності НПУ є гарантом результативного здійснення охорони прав і свобод людини, здійснення протидії злочинності та підтримання громадського порядку та безпеки.

3.2 Вдосконалення нормотворчої діяльності МВС України у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС

Діяльність МВС України у сфері Європейської інтеграції визначається Загальнодержавною програмою адаптації законодавства до законодавства Європейського Союзу, затвердженої відповідним законом України від 18 березня 2004 р., який передбачає, що КМУ та відомства зобов'язані: привести свої нормативно-правові акти у відповідність із законом; відповідно до своєї компетенції забезпечити прийняття нормативно-правових актів, передбачених цим законом; забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їхніх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом [208].

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства у Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування [208], що орієнтує нормотворчість МВС України до нових західноєвропейських цінностей.

Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України з урахуванням критеріїв, які висувуються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що є напрямом української зовнішньої політики [228, с. 234].

Державна політика України щодо адаптації законодавства до ЄС формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для

інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [122].

З метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

КМУ запровадив єдину систему планування, координації та контролю нормотворчої діяльності та роботи органів виконавчої влади з адаптації законодавства, затвердив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Крім того, КМУ щороку розробляє і затверджує план роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС [208].

15 листопада 2017 року на засіданні КМУ схвалено Стратегію розвитку МВС України до 2020 року. У тексті Стратегії визначені нові пріоритети діяльності МВС України – створення безпечного середовища для життєдіяльності громадян, підтримання публічної безпеки та порядку, протидія злочинності, дотримання прав людини, інтегроване управління кордонами, якість та доступність послуг, ефективне врядування, прозорість і підзвітність та розвиток кадрового потенціалу, соціальний захист працівників з метою виконання плану дій з питань Європейської інтеграції [271].

У відповідності з основними документами, що формують законодавство ЄС, виділяють три основні напрямки спільної політики: 1) структура, економіка та соціальна й культурна політика; 2) спільна зовнішня та оборонна політика; 3) внутрішня безпека та юстиція, які включають: співробітництво у цивільних та кримінальних справах; поліцейське співробітництво; боротьбу із расизмом та ксенофобією; боротьбу з наркотиками та торгівлею зброєю; боротьбу з організованою злочинністю; боротьбу з тероризмом; боротьбу зі злочинами проти дітей та торгівлю людьми [271].

Ефективність правової інтеграції залежить від заходів та способів, які використовуються державами на різних стадіях правової інтеграції. До них відноситься: створення демократичних засад розвитку суспільства, формування правової держави, реформування інституційної та нормативної частин правової

системи суспільства, формування правової свідомості населення відповідно до основних засад європейського права [122].

В.І. Андрейцев зазначає, що Україна, здійснюючи гармонізацію національного законодавства у питанні євроінтеграції, повинна враховувати, що процес має односторонній характер, оскільки при цьому не йдеться про взаємне узгодження власних правових норм, а лише про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами права Європейського Союзу. Фактично, Україна не може впливати на процес нормотворення у системі Євросоюзу. Існує тако ж багато невизначеностей стосовно встановлення точного змісту актів Євросоюзу, з якими потрібно гармонізувати українське законодавство [228, с. 243-244].

Гармонізація систем національного і європейського права не може здійснюватись механічно. По-перше, продовжує діяти принцип державного суверенітету кожної країни. По-друге, ці країни мають багато особливостей, які вони оберігають і не хотіли б втратити під час інтеграційних процесів. По-третє, не розроблено універсальних організаційних механізмів гармонізації відповідних правових систем. По-четверте, існують недоліки у теоретичному вирішенні відповідних проблем, що стримує їх практичне вирішення [196, с. 146].

Для позначення процесу гармонізації в офіційних документах ООН, дістав поширення термін «імплементация», який означає «здійснення». Суверенна рівність держав, їхня незалежність у здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики обумовили обставини, коли вони як творці міжнародно-правових норм виступають одночасно основними суб'єктами їхньої імплементации. Переважна більшість міжнародно-правових норм, які містяться у міжнародно-правових договорах, реалізуються через національний механізм імплементации [56].

Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу є послідовним процесом наближення її правової системи, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику правозастосування до правової системи ЄС відповідно до критеріїв, що висувуються до держав, які мають намір до нього приєднатися [208].

Членство в ЄС зобов'язує країни-члени здійснювати погоджену політику у сфері юстиції та внутрішніх справ. На практиці це означає: договори з третіми країнами мають бути погоджені в усіх країнах-членах; існують спільні стандарти у здійсненні поліцейської діяльності; для планування спільних операцій та здійснення обміну оперативною інформацією створений – Європол. За питання поліцейського співробітництва в ЄС відповідає Генеральний директорат юстиції та внутрішніх справ, усі питання співробітництва з Україною визначаються Генеральним директоратом зовнішніх зв'язків.

Отже, країни-члени ЄС, а також кандидати до вступу в ЄС є обмеженими у здійсненні співробітництва з МВС України рамками політичних зобов'язань.

Головною метою заходів, передбачених перспективним планом дій МВС України у сфері європейської інтеграції та співробітництва ЄС є удосконалення законодавства України та нормативних актів МВС до норм та стандартів ЄС, наближення структури та організації боротьби із злочинністю та охорони громадського порядку до європейського рівня, ратифікація та імплементація найбільш важливих міжнародних документів, спрямованих на боротьбу з організованою злочинністю та корупцією, а також міжнародних документів у сфері захисту прав людини; імплементація документів Ради Безпеки ООН щодо боротьби з тероризмом, участь у міжнародній співпраці у викоріненні джерел фінансування тероризму, залучення органів внутрішніх справ до спільних правоохоронних операцій, організованих державами-членами ЄС [27, с. 167-168].

Аналізуючи діяльність поліції країн ЄС із забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, узагальнено ряд наукових положень та пропозицій щодо використання позитивного досвіду у діяльності МВС України щодо координації діяльності НПУ.

Пропонується застосування у діяльності МВС України щодо координації діяльності НПУ соціально орієнтованої концепції тотального управління якістю, яка ґрунтується на базових елементах:

- 1) визначення якості діяльності правоохоронних органів як сукупності особливостей послуг, що надаються такими організаціями;

2) головний критерій якості поліцейської діяльності – це ступінь задоволення запитів і потреб споживачів, які оцінюють якісні характеристики поліцейських послуг;

3) принцип тотальності передбачає залучення до процесу вдосконалення якості діяльності всього персоналу поліції та організацію контролю за якістю на всіх етапах надання послуг;

4) принцип безперервного підвищення якості діяльності передбачає цільову орієнтацію системи управління на постійний розвиток і вдосконалення всієї організаційної системи надання послуг [122].

На підставі узагальнення практики реалізації спільної стратегії України та країн ЄС у галузі внутрішніх справ визначено проблеми, які потребують термінового вирішення: по-перше, недостатня координація діяльності у правоохоронній сфері, яка потребує підвищення статусу й розширення повноважень урядових структур; по-друге, необхідно активізувати зусилля зі створення недержавних інститутів сприяння євроінтеграційним процесам у сфері діяльності органів внутрішніх справ, які взяли б на себе відповідальність за здійснення цього курсу на рівні громадських об'єднань та організацій; по-третє, курс на інтеграцію у ЄС все ще є прерогативою центральних відомств, що є недостатнім для умов, коли проголошено тезу: «Від Європи держав – до Європи регіонів». Тому акцент має бути перенесений на ширше залучення регіонів до формування та реалізації євроінтеграційної політики [27, с. 172-173].

О.В. Вілсон і Р. Макларен у роботі «Управління поліцією» [326, с. 134-135] стверджують, що досягнення цілей поліцейської організації залежить від того, наскільки організаційна побудова поліції відповідає «принципам організації». Автори посилаються на досвід військових організацій, індустріальних і комерційних підприємств як на джерело принципів побудови поліцейських департаментів. Вказані принципи узгоджуються з принципами Б. Сміта. У їхній книзі досліджується проблема побудови ясних і простих процедур внутрішнього управління, крім того, особливо підкреслюється важливість принципу єдності команд і процедури проміжвідомчого контролю [324, с. 65-66].

Автори дослідили діяльність штабних підрозділів. У їх трактуванні нормативна діяльність включає: планування або постановку завдань, що підлягають виконанню, і визначення способів їх вирішення для досягнення цілей, які стоять перед поліцією; організацію (створення формальної структури підпорядкованості, на підставі якої здійснюється поділ діяльності поліції, визначається і координується їх діяльність); функції по роботі з персоналом; прийняття рішень та оформлення їх у вигляді наказів, інструкцій, розпоряджень; координацію (узгодження дій працівників поліції); збір та аналіз інформації, ознайомлення з нею вищого керівництва [326, с. 156-157].

Загальний аналіз сучасних зарубіжних поліцейських систем дозволяє визначити суб'єктів управління ними:

1) глава держави – визначає поліції стратегічні завдання, контролює їх реалізацію, призначає вищих керівників;

2) уряд – здійснює опрацювання стратегічних планів поліцейської діяльності та забезпечення їх комплексної реалізації зусиллями галузевих міністерств, здійснює загальне керівництво діяльністю поліцейських органів;

3) міністерства (внутрішніх справ, юстиції, громадського порядку) – здійснюють практичну реалізацію правоохоронної політики; приймають участь у розробленні стратегії, оперативно-тактичних засад і нормативно-правової бази; здійснюють планування, координацію та контроль за діяльністю поліцейських підрозділів у загальнонаціональному масштабі, надають поліцейській роботі системного та цілеспрямованого характеру; здійснюють комплектування й підготовку особового складу поліції; здійснюють забезпечення органів і галузевих служб поліції аналітичними та науково-методичними матеріалами, регламентами, довідково-криміналістичною та статистичною інформацією, матеріально-технічними засобами; встановлюють та підтримують контакти з правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними поліцейськими організаціями;

4) центральні (регіональні) підрозділи міністерств (управління, дирекції, департаменти) та керівні органи комунальної (муніципальної) поліції –

здійснюють безпосереднє керівництво поліцейською діяльністю за функціональною та територіальною ознаками;

5) органи місцевого самоврядування (територіальні громади) – здійснюють фінансування та визначення напрямів діяльності поліції, контроль за діяльністю поліції (у багатьох випадках і за діяльністю місцевих органів державної поліції), приймають участь у розгляді кадрових питань [232, с. 13-14].

У деяких західноєвропейських державах практикується одночасне підпорядкування двом органам центральної виконавчої влади (переважно МВС та Міністерству юстиції) у зв'язку з виконанням поліцією широкого спектру різнопланових завдань.

Особливістю розвитку національних поліцейських систем окремих сучасних держав є дуалізм, що передбачає співіснування двох або більше поліцейських відомств загальнодержавного рівня. Так у Франції існує поліція, підпорядкована МВС Франції, та жандармерія, що функціонує у складі Міністерства оборони Франції. Виконуючи схожі правоохоронні функції та маючи різну територіальну компетенцію, обидва поліцейські відомства зобов'язані співпрацювати. У Греції також співіснують дві державні автономні поліцейські інституції: державна поліція та портова поліція. Якщо державна поліція підпорядкована Міністерству громадського порядку Греції, то портова поліція функціонує у складі Міністерства морської торгівлі. Організована на кшталт військового формування державна поліція відповідає за внутрішню безпеку в межах усієї держави, за винятком сфер, на які поширюється компетенція портової поліції. У ФРН, Італії та Іспанії на загальнодержавному рівні існує три незалежних автономних поліцейських інституцій загальнодержавного рівня. Їх компетенцію виключно розмежовано чинним законодавством [65, с. 253-254].

Моделі управління поліцією сучасних держав формуються відповідно до форми державного устрою та чинної системи адміністративно-територіального поділу. Актуальною проблемою залишається розподіл компетенції між центральними та регіональними ланками. В унітарних державах існує вертикаль

управління, де кожен з елементів функціонує на засадах прямого підпорядкування. У державах з федеративною формою державного устрою більш поширена модель управління поліцією, яка передбачає надання «допомоги» вищими загальнодержавними поліцейськими органами спорідненим структурам окремих суб'єктів федерації.

Характерною тенденцією розвитку поліцейських структур сучасних федеративних держав є централізація та уніфікація поліцейського апарату, створення загальнодержавних стандартів правоохоронної діяльності, яка полягає у посиленні залежності регіональних органів (рівня штату або землі) від федеральних (загальнодержавних), що досягається укладанням спеціальних угод про співробітництво із закріпленням керівної ролі центру або ж через створення спеціальних колегіальних органів; тісну координацію дій шляхом регулярного скликання поліцейських конференцій (нарад). В умовах появи нових загроз громадськість все активніше наполягає на розширенні сфери діяльності поліцейських служб федерального рівня. Загальнодержавні поліцейські відомства нині залучаються до участі у боротьбі з окремими видами злочинності, які раніше було віднесено до виключної компетенції поліції суб'єктів федерації.

Визначення оптимальної моделі управління поліцією має дві мети: забезпечення максимальної результативності діяльності служби та створення умов для здійснення контролю за діяльністю поліції з боку органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства.

Управління органами поліції у країнах ЄС є галузь прикладної діяльності, у якій окремі елементи поступово замінюються сучасними управлінськими підходами, технологіями. На сьогодні секрет успішної роботи поліції країн ЄС полягає у вмілому використанні різних підходів, синтезі концепцій, у тому числі, запозичених з управління реальним сектором економіки – менеджменту, маркетингу, які спеціально пристосовані до діяльності поліцейських організацій. Однією з управлінських концепцій у нормотворчій діяльності поліцію Західної Європи є соціально-орієнтована концепція тотального управління якістю (Total Quality Management – TQM) [320, с. 68].

Р. Батлер зазначає, що сьогодні зростання національних очікувань високого рівня державних послуг одночасно зі зростанням фінансових і соціальних проблем утворюють дві сили, які впливають на федеральний і місцевий уряд [317, с. 38].

Передумовою використання концепції TQM у діяльності поліції стало сучасне визначення поліції як сервісного підприємства, яке обслуговує населення на певній території та розглядає поліцейську організацію у термінах ринкової моделі. З'являються поняття – споживач поліцейських послуг, який активно впливає на «виробничий процес», якість надання послуг, стандарти поліцейської діяльності, акредитацію поліцейських послуг за аналогією з робітниками термінами ринкової економіки.

Впровадження концепції TQM у діяльність поліції зумовлено фундаментальними перетвореннями у державному секторі управління Західної Європи, новою адміністративною реформою, яка позиціонується як «впровадження філософії та методів концепції тотального управління якістю у діяльність урядових установ» [320, с. 70-71].

Формування концепції TQM пов'язують з роботами В. Демінга, консультанта з проблем статистики. На початку 50-х р. його теорія статистичного контролю якості з «успіхом застосовувалася найбільш великими корпораціями США» [102, с. 22].

У 1998 р. на базі Вищої поліцейської академії поліції ФРН пройшов I Європейський поліцейський Конгрес з питань управління якістю роботи поліції. У роботі конгресу взяли участь практичні працівники, представники наукових шкіл і навчальних центрів поліцейських відомств з різних країн Західної Європи. На конгресі обговорювався широкий комплекс проблем, пов'язаних забезпеченням високої якості поліцейської діяльності: зміст поняття «управління якістю роботи поліції»; загальні принципи управління якістю роботи поліції у XXI столітті; досвід розробки національних моделей управління якістю роботи поліції; підготовка поліцейських фахівців у галузі управління якістю поліцейської діяльності [318, с. 106].

Зміст концепції TQM у поліцейських структурах складається з принципів:

- 1) визначення якості поліцейської діяльності як сукупності особливостей послуг, які надаються поліцейськими організаціями;
- 2) головний критерій якості поліцейської діяльності – це ступінь задоволення запитів і потреб споживачів, які оцінюють якісні характеристики поліцейських послуг;
- 3) принцип тотальності передбачає (залучення до процесу удосконалення якості діяльності всього персоналу поліції та організацію контролю якості на всіх етапах надання послуг);
- 4) принцип безперервного підвищення якості діяльності (цільову орієнтацію системи управління на постійний розвиток і удосконалення усієї організаційної системи надання послуг) [320, с. 73].

Впровадження концепції TQM у діяльність поліції Великобританії є складовою частиною перетворень адміністративної системи управління. У 1998 р. національний уряд видав документ «Білі сторінки. Сучасна адміністративна система: у контакті з населенням» [275, с. 77-78], у якому були викладені базові основи адміністративної реформи у Великій Британії. У документі зазначалося, що мета планованих перетворень – «приведення всіх послуг, що надаються місцевими урядами до чітких стандартів, що охоплює якість і вартість послуг ... досягнення високої ефективності діяльності місцевих адміністрацій найбільш економічними засобами» [275, с. 80].

Урядова програма модернізації нормативно-правове оформлення отримала у статуті 1999 р. «Закон про місцеві адміністрації» (Local Government Act 1999). Статут зобов'язує місцеві уряди, а також керівництво поліції, пожежної охорони та ряд інших органів управління «забезпечити безперервне вдосконалення діяльності за відповідними напрямками щодо ефективності, раціональності та економії» (section 3.1). Статут зобов'язує адміністрації робити ревізію (самоаналіз) усіх функцій організації і щорічно формувати Плани вдосконалення діяльності (Best Values Plan – плани щодо досягнення кращих показників), які повинні визначати конкретні заходи, спрямовані на вдосконалення ефективності,

раціональності та фінансово-бюджетної діяльності організації. Зазначені плани передаються на експертизу зовнішнього аудитора, який направляє їх зі своїми зауваженнями та пропозиціями до уряду для затвердження (section 6) [275, с. 82].

Відповідно вказаного статуту органи управління зобов'язані розробляти показники та стандарти діяльності організацій, які належать до якості і фінансових витрат, щодо яких буде оцінюватися ефективність програм модернізації.

Внутрішніми документами Міністерства внутрішніх справ Великої Британії (Home Office) визначається період часу, протягом якого повинен проводитися повний аналіз діяльності регіональної поліції – 5 років. МВС Великої Британії не конкретизує аспекти діяльності поліції, що підлягають ревізії, однак вводиться система показників – індикатори вдосконалення діяльності (Best value performance Indicators), усього 47 показників, які є основою для порівняння. У цій системі виділяється група показників під назвою «Організаційне здоров'я» (Corporate Health) – всього 24 показники, які характеризують організацію, задоволеність поліцейських своєю роботою, стан службової дисципліни, рівень стресу та захворюваності серед поліцейських, рівень культури та взаємодії з населенням. Активізація цієї групи показників свідчить про розуміння МВС Великої Британії того, що неможливо вдосконалювати якість діяльності, не змінюючи організаційну культуру поліції.

Для реалізації нових нормативних обов'язків МВС Великої Британії розробило новий підхід до оцінки діяльності поліції. В її основі лежить розбиття всіх первинних адміністративно-територіальних одиниць, що обслуговуються поліцією на групи територій (або поліції, які обслуговують цю територію) з однаковою соціально-економічною, демографічною та іншої типологією – поліцейські сім'ї (police families). Ця робота проробляється щорічно; її результати публікуються в офіційному бюлетені МВС Великої Британії. Науковим методом створення такої класифікації поліцейських організацій є «кластерний» аналіз – метод статистичного аналізу соціальних явищ, у рамках якого, по-перше, визначається багато показників (параметрів середовища – економічних,

демографічних, етнічних, економічних) – базис, який достатньо повно (без втрати інформації) детермінує певне соціальне явище і, по-друге, угруповання соціальних явищ на основі цих критеріїв, за принципом – розходження між елементами, віднесеними до однієї групи, повинні бути менше ніж між будь-якими одиницями, віднесеними до різних груп. Використовуючи даний метод кількісного аналізу всі поліцейські організації розбиваються за 20 параметрами, які відображають різні аспекти життєдіяльності суспільства, на сім'ї або кластери з приблизно (оскільки мова йде про імовірні методи, які передбачали не чітку рівність) схожою економічною, соціальною, демографічною та іншою топологією [263, с. 464-465].

Групування дозволяє провести коректне порівняння діяльності різних органів поліції, які належать до однієї «поліцейської сім'ї», адже, керуючись принципом класичної філософії «порівнювати подібне з подібним» можна проводити аналогії між різними показниками стану та боротьби із злочинністю і отримувати змістовні висновки тільки тих районів, де відмінності соціальні, економічні, етнічні статистично не значні.

Групування на «поліцейські сім'ї» знаходить основне застосування у реалізації нових нормативних обов'язків. Формуючи Плани щодо вдосконалення поліцейської діяльності, ставлячи цілі щодо поліпшення тих чи інших аспектів та напрямків, керівництво поліцейської організації зобов'язане орієнтуватися на показники не нижче межі 1/4 від найкращого значення по даній поліцейській сім'ї. Обирається у якості бази для порівняння – максимальний рівень, який цілком підходить поставленому завданню – безперервному удосконаленню якості діяльності поліції.

Здійснюючи управління якістю діяльності організації передбачає, що суб'єкт управління має можливість цей параметр діяльності організації виміряти. «Уряд і громадяни повинні мати можливість оцінити, чи забезпечують поліцейські організації ту якість діяльності, яку очікують» – зазначено у преамбулі до релізу системи оцінки діяльності поліції на 2001-2002 рр. [258, с. 7-8]

Отже, одним із важливих напрямків реформування системи управління поліцією Великої Британії є створення єдиної системи критеріїв ефективності діяльності поліції. Відбуваються такі зміни: поряд із фактичними показниками дедалі ширше використовуються оцінки, отримані у результаті узагальнення думки населення про ті чи інші аспекти діяльності поліції.

На сьогодні діяльність органів охорони правопорядку Великої Британії оцінюється за шістьма доменами (domain – оригінальний термін) – аспектами поліцейської відповідальності. До них належать: суб'єктивні оцінки (Domain A: Citizen focus); зменшення рівня злочинності (Domain 1: Reducing crime); розслідування злочинів (Domain 2: Investigating crime); забезпечення громадської безпеки (Domain 3: Promoting public safety); забезпечення допомоги громадянам (Domain 4: Providing assistance); управління кадровими ресурсами (Domain 5: Resource usage) [275, с. 82].

Кожен домен має систему індикаторів та методів розрахунку, які дозволяють виводити єдиний оціночний показник по домену. Наприклад, домен «розслідування злочинів» передбачає обчислення рівнів злочинності з різних видів злочинів і знаходження їх середнього значення.

Складовим елементом моделі управління якістю у поліції Великої Британії є ряд заходів, спрямованих на трансформацію існуючої системи оплати та винагород у поліції, боротьбу з понаднормовою роботою, поліпшення медичного та психологічного забезпечення діяльності співробітників поліції, залучення до продовження роботи у поліції кваліфікованих фахівців, які досягли пенсійного віку. Перетворення у системі оплати праці поліцейських Великої Британії спрямовані на збільшення рівня мотивації співробітників поліції до підвищення індивідуальної кваліфікації та досягнення високих професійних результатів [263, с. 465].

Одним із напрямків упровадження концепції TQM у поліції країн ЄС є організація соціологічних досліджень, орієнтованих на вивчення комплексу питань, пов'язаних із забезпеченням високої якості поліцейської діяльності. На сьогодні у західноєвропейських органах поліції здійснюється безперервний

соціологічний моніторинг, який дозволяє оцінити якість (як суб'єктивну категорію) діяльності поліції, виявити аспекти та напрямки поліцейської діяльності, які найбільш пріоритетні для населення, проранжувати за ступенем значимості для населення різні види злочинних проявів, кількісно оцінити «прогалини якості» у поліцейській діяльності, оцінити очікування громадян від діяльності поліції. Результати, отримані під час таких досліджень, використовуються у планах щодо вдосконалення діяльності, дозволяють виявити пріоритетні напрямки боротьби зі злочинністю (для місцевих поліцій), є основою розробки PR-стратегії поліцейського департаменту. Останній напрямок особливо актуальний для поліції, коли очікування населення явно завищені. У цьому випадку виникає завдання «оптимізації» очікувань, тобто проводиться інформаційна робота з населенням, щодо роз'яснення реальних можливостей діяльності працівників поліції.

Основні напрями реформування поліцейських систем, пов'язані з впровадженням TQM у поліцейських організаціях Європейських країн:

- 1) постійна орієнтація на населення, яке є основним інструментом оцінки якості діяльності поліції;
- 2) систематичне вивчення очікувань і потреб населення у правоохоронній сфері та використання отриманих результатів у плануванні поліцейської діяльності;
- 3) постійне поліпшення роботи на основі використання статистичних методів кількісного аналізу;
- 4) трансформація системи оцінки діяльності поліції: включення у систему оцінки методів та індикаторів, які визначають якість поліцейської діяльності;
- 5) зміни у системі оплати праці та винагород, спрямовані на підвищення мотивації співробітників поліції на досягнення високих результатів, підвищення професійної кваліфікації, підвищення службової дисципліни;
- 6) поліпшення умов праці співробітників поліції – зменшення наднормової роботи, підвищення стресозахищеності [275, с. 82].

В Україні існує нормативно-правова база, яка в основному відповідає

стратегічним напрямкам інтеграції України до Європейського Союзу у сфері правоохоронної діяльності, також створений організаційний механізм здійснення запланованих заходів по взаємодії України з ЄС. Єдиним побажанням для нашої країни у сфері зовнішньої політики з ЄС є прискорення інтеграційних процесів з метою вступу до міжнародної спільноти та участі у ньому як повноправного члена Європейського Співтовариства. Відповідно до пункту 4 Стратегії [271] одним із напрямів реформи є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави від протиправних посягань.

Існує необхідність проведення функціональних та організаційних перетворень у системі МВС України: розподілу функцій, які має здійснювати Міністерство та Національна поліція. Європейським кодексом поліцейської етики передбачено, що політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані [82].

У Німеччині під нормативно-правовим забезпеченням діяльності поліції розуміється створена у результаті правотворення система норм права, яка регламентує найважливіші елементи правового статусу поліції. Зокрема, порядок здійснення компетенції поліцейськими службами і органами (відповідно закріплює повноваження поліції і підстави їх застосування); заходи соціального і правового захисту поліцейських; перелік конституційних прав, реалізація яких обмежується проходженням громадянами служби у поліції, визначає особливості юридичної відповідальності поліцейських; питання внутрішньої службової діяльності (призначення на посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності) та інші [65, с. 251-252].

Правові основи функціонування поліції Німеччини закріплені у Конституції ФРН. У положеннях основного закону слово «поліція» згадується кілька разів. У ст. 35, 73, 87, 91 даного документа визначаються головні завдання поліції Німеччини. За даними Глобального звіту про довіру-2013 (Global Trust Report), 81% опитаних німців заявили, що довіряють поліції. Причиною хорошої репутації

є невідкупність правоохоронців, особливо у порівнянні з іншими країнами. Різниця у рівнях довіри тісно пов'язана з корупційним індексом країн, які брали участь у дослідженні. Результати, схожі на німецькі, показали громадяни Швеції, Канади та Австралії. У Великобританії рівень довіри до поліції теж високий – 80 % [54].

Отже, у країнах Європейського Союзу сформована у громадян довіра, насамперед, до інститутів безпеки, які забезпечують стабільність у країні (армія і поліція). Довіра населення до поліції у країнах Західної і Північної Європи пояснюється високою правосвідомістю, результативністю та продуктивністю (адекватністю витратами бюджету) правоохоронців, реальному зацікавленню державної влади у підвищенні правової культури та професіоналізму співробітників поліції.

Завдання реформування системи управління МВС України щодо координації діяльності НПУ має здійснюватися через належне аксіологічно-правове забезпечення даного процесу. Національна система законодавства потребує нагального впорядкування та гармонізації, що включає й приведення у відповідність до положень західно-європейських принципів права.

Враховуючи складну ситуацію, яка склалася у країні, основним завданням МВС України є забезпечення нормотворчого процесу більш ефективними суспільнозначимими цінностями, можливості їх ефективного використання у практичній діяльності МВС України щодо координації діяльності НПУ.

Діяльність МВС України у галузі співробітництва з ЄС має орієнтуватись на принцип верховенства права. Це зумовило необхідність дослідження правових основ участі МВС України у реалізації євроінтеграційного курсу. Правовим фундаментом для розробки та розвитку нормативно-правової бази у правоохоронній сфері загалом, та МВС України щодо координації діяльності НПУ зокрема, є як нормативно-правові акти України та Європейського Союзу, у яких закріплені пріоритетні положення політики ЄС та України щодо європейської інтеграції так і Стратегія інтеграції України до ЄС.

3.3 Пріоритетні напрямки діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України як об'єктивація цінностей соціальної, правової держави

Соціально-економічні та політико-правові зміни, які відбуваються в Україні, з метою гармонізації та докорінного оновлення державності, мають глибинні перетворення, а саме: змінюється місце та роль держави у житті суспільства, доктрина відносин держави й особистості, цінності, які захищаються та визнаються державою. Саме тому однією з ключових складових української державності, виступає правоохоронна служба, параметри якої спрямовані до наближення кращих європейських зразків та стандартів.

Серед пріоритетних напрямків удосконалення нормотворчої діяльності МВС України щодо координації Національної поліції є необхідність упровадження у середовищі працівників поліції державно-управлінських цінностей демократичного суспільства, які визначають засади формування правового, соціального та функціонального підґрунтя суспільних перетворень.

В.М. Козаков зазначає, що оцінка якості організаційно-правових засад передбачає врахування дотримання принципів і цінностей як трьох змістовних сфер діяльності держави (правової, політичної та організаційної), так і обліку принципів та цінностей загальної форми діяльності у цих трьох сферах. В Україні не існує національної моделі комплексної оцінки якості державного управління [109, с. 161].

Саме тому, нормотворчість, як етап правоутворення та початкова стадія механізму правового регулювання, повинна базуватись, перш за все, на принципах законності, гуманізму, професіоналізму та ін. Адже вказані принципи взаємодіють з ідеалами свободи, рівності, справедливості, та сприяють забезпеченню цінностей права – втіленню принципів верховенства права та правової держави в організації суспільного та державного життя.

Презентативним у цьому зв'язку є набір цінностей, які лежать в основі методології ООН, яка описує характеристики якісного аксіологічно-правового

забезпечення управління (good governance) про які йшла мова у попередніх підрозділах роботи. Ці показники містять у собі як цінності для трьох змістовних сфер діяльності, так і цінності форм їх реалізації [242, с. 102].

Система оновлення цінностей українського суспільства детермінує підсистему державно-управлінських цінностей України. Заперечення старої системи ціннісно-нормативних орієнтацій приводить до необхідності створення і забезпечення на практиці нової ієрархії суспільних цінностей [228, с. 203]. Це положення є стратегічним завданням для удосконалення нормотворчої діяльності МВС України щодо координації Національної поліції.

Вітчизняна модель колективної ідентичності базується на національних засадах, що суперечить державним прагненням західноєвропейської інтеграції. Утім ці моделі розвитку ціннісного консерватизму та європейської ліберальної модернізації не виключають одна одну. Змістовні складові ціннісних орієнтацій української ментальності (свобода, індивідуалізм, толерантність) передбачають можливість їх включення у європейський культурний ландшафт.

Завданням філософії права стає розробка механізму переходу до нової моделі солідарності з урахуванням усіх суперечливих позицій ідентичності. Першим кроком має стати створення адекватної моделі духовно-ціннісного механізму розвитку національної свідомості державних службовців України [124, с. 124], у першу чергу працівників правоохоронної системи.

О.П. Дзьобань, Є.М. Мануйлов зазначають, що поняття цінності правової держави нерозривно пов'язане з природно правовим ідеалом справедливості як суспільно визнаної цінності. Право, включаючи у себе принцип формальної рівності, водночас містить вимогу справедливості. Яка і є смислоутворюючою підвалиною права. Завдяки правовим актам вона охоплює усі сфери суспільства та його взаємовідносин з державою. Права та свободи людини-громадянина розглядаються не як даровані державною владою привілеї, а як ті, що складають найважливіший об'єктивно-ціннісний компонент соціокультурного середовища кожного індивіда, даний йому від народження [268, с. 102-113]. Такому

компонентів мають підпорядковуватися не лише всі громадяни, але, й правоохоронна система в особі своїх конкретних представників.

В.М. Козаков зазначає, що соціально-ціннісну базу системи державного управління створює наявність кількох змістовних груп ціннісних механізмів взаємодії демократично налаштованої державно-владної системи та громадянського суспільства, серед них: ментальні (усвідомлений стан відносин): злагода, взаєморозуміння, порядок, свобода, патріотизм, суспільне благо, загальнолюдські моральні цінності; правові (стійкий стан відносин): безпека, право, законність; культурні (історично-еволюційний стан відносин); освіта; політичні (динамічний стан відносин): відповідальність; інформаційні (техногенний стан відносин): відкритість, прозорість.

Перспективна модель такої взаємодії у системі демократичних відносин, заснованій на гуманістичній парадигмі державного управління [109, с. 165] є основою для вдосконалення аксіологічно-правових засад діяльності МВС України щодо координації діяльності НПУ.

У процесі реалізації «Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України», затвердженої розпорядженням КМУ Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р., МВС України реформовано в орган управління системи центральних органів виконавчої влади. МВС України стало багатoproфільним цивільним відомством європейського типу, яке здійснює координацію діяльності органів, що реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ. Отже, були розмежовані завдання політичного управління та професійної діяльності у сфері внутрішніх справ України [270].

Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів системи МВС з боку суспільства, продовження розвитку України як європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових системи МВС [270].

Проблема відповідальності правоохоронних органів та їх посадових осіб при здійсненні нормотворчої діяльності виступає однією з визначальних ціннісних ознак ефективної та демократичної діяльності держави і громадянських інституцій.

Н.І. Бровко зазначає, що розвинуте громадянське суспільство – суспільство, у якому права людини не тільки декларуються, офіційно визнаються, але й здійснюються у максимальних межах. Правові норми у вказаному суспільстві набувають значення цінностей [32, с. 5].

Історія Європейської правової цивілізації свідчить, що головним джерелом і стимулятором відповідальності суб'єктів нормотворчої діяльності виступають суспільні цінності – суспільно значущі ідеали, глибоке усвідомлення інтересів та потреб народу та держави в цілому. За відсутності названих пріоритетів в ідеології державотворення, якими мають керуватися суб'єкти нормотворчої діяльності, – їх місце займають вузькогосподарські прагнення як особистісні, так і кланово-групові, які суперечать, не збігаються з інтересами суспільства.

На сьогодні актуальне питання про вироблення принципово нової ідеології, спрямованої на оновлення управлінської культури, формування готовності посадових осіб та державно-управлінського персоналу в цілому до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння народу. Виконавча влада демократичного типу завжди обмежується у своїй діяльності принципом відповідальності, а отже, нормативно-правові можливості та ступінь застосування й реалізації цього принципу виступають як найважливіший показник та ціннісний критерій рівня демократичності державного управління [109, с. 165].

Визначальною проблемою забезпечення ієрархії цінностей у нормотворчій діяльності МВС України є врахування співвідношення свободи дії як простору креативного потенціалу державного службовця (правоохоронного органу) та відповідальності як морально - правового чинника державного управління.

Г.В. Атаманчук виділяє проблему зв'язку свободи та відповідальності у управлінні, що, з одного боку, розкривається у загально соціальному контексті,

служує відображенням рівня його розвиненості, а з іншого – «...має специфічні характеристики, які зумовлені тим, що державне управління – явище суворо визначене за своїм призначенням, організацією та правовим регулюванням, контролем та оцінкою – уособлює свободу належного» [13, с. 406]. Науковець підкреслює вплив ціннісного виміру діяльності управління на правовий аспект саме у ракурсі співвідношення свободи та відповідальності.

Така ситуація зумовлює орієнтацію на аксіологічно-правове забезпечення, а саме: необхідно відмежовувати функції держави від діяльності конкретно-історичного державного апарату; по-друге, у функціях держави на законодавчому рівні необхідно розробити державну стратегію з орієнтацією на соціальні, ціннісно зорієнтовані засади розвитку суспільства; по-третє, державний апарат має нести відповідальність за дотримання і втілення певної соціально-ціннісної програми державних дій, що забезпечить відкритість та прозорість діяльності органів державної влади й управління.

На сьогодні діє широка мережа нормативно-правових актів, окремі елементи якої не завжди відповідають вимогам системності, узгодженості, доступності. Існує внутрішня суперечливість у регулюванні тих чи інших відносин, диспропорція у співвідношенні між законами та підзаконними актами [265].

С.Г. Меленко під час дослідження особливостей консолідації як виду систематизації нормативно-правових актів, зазначає, що кодекс – це оптимальний варіант узагальнення та систематизації законодавства з визначеної тематики, дієвий засіб ліквідації множинності актів з одного й того ж питання [158, с. 58-59; 159, с. 32]. Для удосконалення регулювання діяльності МВС України щодо координації діяльності НПУ необхідно здійснити часткову кодифікацію відомчих нормативно-правових актів, що сприятиме зменшенню кількості актів, полегшить їх використання у практичній роботі та сприятиме вдосконаленню діяльності поліції на всіх рівнях. Результатом такої роботи можуть стати оновлені положення, правила, статuti, що регулюють і встановлюють стандарти професійної діяльності.

Крім цього, однією із проблем удосконалення правового регулювання діяльності МВС України щодо координації діяльності НПУ є забезпечення пріоритету закону у системі нормативно-правових актів, які регламентують організацію та функціонування МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Основним джерелом права у сфері діяльності як МВС України так і Національної поліції повинен стати саме закон, а не підзаконний нормативно-правовий акт. Гарантувати верховенство права у правовому регулюванні вказаної діяльності можна лише за умови глибокого переосмислення тієї ролі, яку виконує підзаконний нормативно-правовий комплекс.

А.С. Піголкін зазначає, що систематизація законодавства необхідна у першу чергу для подальшого розвитку законодавства. Аналіз та обробка чинних нормативно-правових актів, групування правових приписів за певною схемою, створення внутрішньої цілісної системи актів є необхідними умовами ефективності нормотворчої діяльності, сприяють ліквідації прогалин, застарілих положень та суперечностей у чинному законодавстві [276, с. 132-133]. Систематизація законодавства потрібна як ефективний засіб накопичуваного масиву нормативно-правових актів, ревізування чинної правової системи. По-друге, вона забезпечує можливість орієнтуватися у законодавстві, оперативно знайти, системно тлумачити усі необхідні норми, а також правильно застосовувати законодавство. По-третє, систематизація законодавства є необхідною передумовою цілеспрямованої та ефективної правової просвіти та навчання, наукових досліджень, навчання студентів, підвищення кваліфікації практичних працівників [276, с. 135-136].

І.Б. Коліушко, Н.В. Александрова та О.А. Банчук [114] зазначають, що найбільш доцільним, з точки зору удосконалення системи законодавства у сфері нормотворчості, могло б стати прийняття блоку нормативно-правових актів, які б дозволили систематизувати законодавство, яке регулює зазначений вид діяльності, створити: Закон «Про закони й законодавчу діяльність в Україні», який буде регламентувати технології законотворчості, процедури розробки та прийняття законів; Закон «Про підзаконні нормативно-правові акти», який

уніфікує види та форму підзаконних нормативно-правових актів, їх юридичну силу, процедуру їх розробки та прийняття; Методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів нормативно-правових актів (правил нормотворчої діяльності) [114].

Прийняття такого блоку нормативно-правових актів дозволить всебічно врегулювати нормотворчу діяльність у державі з розмежуванням процедур підготовки, оформлення та прийняття актів різної юридичної сили суб'єктами нормотворчого процесу, зокрема й МВС України.

Систематизація є важливим напрямком удосконалення законодавства, що регламентує нормотворчість МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. З одного боку, вона має полегшити та забезпечити більш чіткий та зрозумілий характер підготовки та видання нормативно-правових актів, а з іншого – повинна сприяти підвищенню ефективності та дієвості контролю за цією діяльністю.

Напрямом удосконалення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції є забезпечення надання поліції нової, соціальної ролі, яка б відповідала вимогам правової, демократичної держави з орієнтацією на аксіологічно-правові засади європейської спільноти.

У Європейському кодексі поліцейської етики зазначено, що поліція не може бути повністю незалежною від виконавчої влади, отримуючи від неї інструкції. Проте під час виконання своїх повноважень поліція не повинна отримувати жодних інструкцій політичного характеру [82].

Доцільно виділити основні види практичної участі силових структур (у тому числі поліції) у механізмі політичної влади:

- інструментальний – поліція виступає засобом (цілком або частково) державної влади у цілому або окремих органів, не виявляючи політичної самостійності;
- суб'єктивно-інструментальний, за якого, виконуючи переважно функції засобу політичного режиму, МВС (як правило, разом з іншими силовими

структурами) мають частину самостійності, достатньої для впливу на владу та політичних лідерів [27, с. 137-138].

Для здійснення переходу до демократичної моделі управління правоохоронні органи у пріоритетному напрямку повинні зорієнтовані на ціннісно-правові основи демократичного суспільства. Зокрема, щоб виключити можливість антиконституційного використання силових структур потенційними диктаторами, екстремістськими угрупованнями у боротьбі за владу [161, с. 16].

Особливого значення щодо завдання підвищення відповідальності та забезпечення демократизації системи державного управління в Україні набуває проблема впровадження принципів об'єктивності, прозорості та гласності у діяльність органів виконавчої влади. Саме для цих органів, які здійснюють функції з формування та реалізації державної політики, видання нормативно-правових актів та рішень, які безпосередньо стосуються прав та інтересів громадян, урахування зазначених принципів є найбільш актуальним [311].

Реалізація зазначених принципів у діяльності МВС України надасть можливість підвищити рівень їх відповідальності та забезпечить їх функціонування відповідно до конституційних засад, норм чинного законодавства, його адаптацію до вимог, які ставляться перед Україною на шляху до Євроінтеграції, а також мінімізувати конфліктні аспекти при здійсненні ними своїх обов'язків та повноважень.

Метою вирішення даної проблеми є приведення нормотворчої діяльності МВС України у відповідність з конституційними принципами, соціальної спрямованості та забезпечення реалізації демократичних принципів організації та функціонування.

Для досягнення вказаної мети потребує змін нормативно-правова основа нормотворчої діяльності МВС України, внесення відповідних змін у систему взаємодії структурних підрозділів, координації їх роботи, забезпечення підвищення відповідальності їх представників перед громадськістю [195, с. 96-97].

У зв'язку з цим, доцільною є розробка та прийняття відповідних державних програм, які б передбачали комплексне вирішення питань організаційно-правової основи діяльності МВС України, підвищення відповідальності його керівників та спеціалістів за інформування населення щодо обов'язків, повноважень та прав з вирішення конкретних питань, відкритості прийняття управлінських рішень.

Крім цього, необхідною передумовою перетворення суспільного життя у відповідності до європейських ідеалів і принципів суспільних відносин є створення ефективного механізму громадського контролю за діяльністю МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України.

Перебудова діяльності МВС України об'єктивно потребує правової опосередкованості, оскільки будь-яка ідея поліпшення діяльності державного органу, не підкріплена правом, втрачає доцільність.

Модель нормотворчості МВС України щодо координації діяльності НПУ має бути аксіологічно зорієнтованою для максимального задоволення суспільних потреб у реалізації функції захисту та охорони громадян від протиправних посягань. Саме тому, зміни нормативно-правового механізму нормотворчості МВС України щодо координації діяльності поліції повинні бути демократичними та відповідати вимогам євроінтеграційної політики в Україні.

На сучасному етапі система і структура правового регулювання діяльності української поліції потребує реформування: по-перше, необхідна експертиза відомчих нормативних матеріалів не тільки на предмет відповідності чинному законодавству, а й з позицій внутрішньої узгодженості норм з метою виявлення й усунення прогалин та колізій; по-друге, необхідно надати поліції соціальну роль, яка відповідала б вимогам правової демократичної держави. З інструменту «силової» підтримки політичного режиму вона повинна перетворитися на соціальний інститут, який гарантує захист особистості, суспільства і держави від злочинних посягань. Сьогодні цілком логічно очікувати від нового керівництва України радикальної зміни у діяльності поліції, як це визначено законодавством України та міжнародними зобов'язаннями України у сфері служіння поліції

суспільству, забезпечення захисту та реалізації законних прав і свобод громадян, а не обслуговування інтересів влади [161, с. 18].

Видання нормативно-правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції має суттєвий регламентуючий та організуючий вплив як на систему даного органу, так і на інші сторони суспільного життя. На жаль, законодавство, яке регулює засади діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції щодо видання правових актів, не є досконалим.

Н.В. Рибалко зазначає, що на сьогодні гостро постає необхідність органічного поєднання у нормотворчому процесі таких складових як наявність виваженого політично та науково продуманого рішення стосовно розроблення нормативно-правових актів, а також високого професійного рівня безпосередньо нормопроєктувальника, який буде втілювати ці правові норми у практичну діяльність [240].

Напрямами розвитку діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України щодо видання правових актів – це вдосконалення законодавства, що регулює зазначений вид діяльності даного органу влади. О.М. Обушенко зазначає, що удосконалення законодавства є передумовою підвищення його ефективності [180, с. 150].

П.Д. Пилипенко вважає, що наука не повинна обмежуватись констатацією позитивного чи негативного результату дії правової норми, вміння знайти їй пояснення та визначити саме той зміст правової норми, який дає найбільший ефект, здійснює найбільш сприятливий вплив на економічні відносини, політичну обстановку, психологію людей [195, с. 89-90].

Під удосконаленням законодавства, яким регулюється діяльність МВС України щодо видання правових актів, слід розуміти науково обґрунтовану форму його розвитку – підвищення якості та ефективності його регламентуючих властивостей. Усунення законодавчих недоліків (протиріч, невідповідностей, прогалин) оптимізація процесів пошуку, тлумачення, оцінки та реалізації правових норм.

Слід виділити два напрями розвитку нормативних засад діяльності МВС України щодо видання правових актів: по-перше, вдосконалення законодавства, що регламентує матеріальні та процедурно-процесуальні питання видання правових актів – їх змістовне наповнення та оформлення, порядок прийняття та державної реєстрації; по-друге, вдосконалення законодавства, що безпосередньо регулює діяльність МВС України щодо координації діяльності Національної поліції України.

Не менш важливим напрямом посилення відповідальності державної влади є підвищення рівня її взаємодії з громадянським суспільством на основі реалізації механізму зворотного зв'язку від суспільства до держави, відсутність якого спричинює недоліки і суперечності владно-управлінської діяльності. Механізм зворотного зв'язку розглядається як суспільний контроль за діяльністю держави та її органів, «...який би нейтралізовував і попереджав антигромадянську діяльність держави» й тому «...такий механізм має бути законодавчо визначений і закріплений, у тому числі й на конституційному рівні» [251, с. 30].

Одним із таких шляхів є формування правової свідомості як працівників управлінського корпусу МВС України та держави, так і населення у цілому. Йдеться не лише про визнання суб'єктами нормотворчої діяльності верховенства норм права, але й про суворе дотримання цих норм у практичній діяльності. У процесі прийняття і впровадження управлінських рішень МВС України щодо координації Національної поліції демократичні принципи передбачають необхідність спиратися на формулу: «рівність усіх перед законом і рівність закону для всіх». Будь-яке порушення норм права представником владних та управлінських структур матиме наслідок – поширення проявів правового нігілізму серед пересічних громадян [250, с. 176].

Ж.-Л.Шабо зазначає, що урочистість декларацій прав не є запорукою поваги до них у реальних діях членів суспільства. Для того щоб гарантувати ефективність норм права, необхідна сукупність трьох умов: повна відповідність писаної норми цінностям і співвідношенню сил у громадянському суспільстві (екзогенна відповідність правової норми); визнання найвищої цінності у самій

правовій системі норм, які записані у законах (ендогенна ієрархія правових норм); наявність механізмів і органів, які наділені завданням ефективно забезпечувати вказану ієрархічну першість (контроль конституційності) [323, с. 25].

Правова форма управління характеризується ознаками: встановлення у нормативному акті; наявність державно-владної природи; підзаконність управлінських дій і підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб; головний зміст – виконавчо-розпорядча діяльність [109, с. 139].

Аксіологічно-правова основа діяльності органів управління та їх посадових осіб має включати: комплекс політико-юридичних норм, вимог, установок, які визначають відповідальність суб'єктів державного управління за ефективність, дієвість прийнятого рішення; державні й суспільно-громадські інститути, які забезпечують і спонукають державну владу виконувати встановлені для неї вимоги; систему розвитку духовно-моральних мотивів, стимулів до сумлінного виконання обов'язку у суб'єктів державного управління; здатність суспільства запобігати й усувати безвідповідальність, беззаконня у діях суб'єктів державного управління; відповідальну діяльність суб'єктів управління, що забезпечує ефективні результати на благо суспільства й громадян [114].

Аксіологічний вимір передбачає також закріплення у нормативних актах деталізованого спектру завдань та повноважень, що має зменшити ризик зловживання повноваженнями та як результат – мінімізувати ризик порушення закону. Як показує практика європейських країн, досить ефективним мірою є жорстка регламентація дій посадових осіб шляхом запровадження деталізованих нормативно-правових актів, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нестандартних ситуаціях. Останнє положення є особливо актуальним для нормативної бази, що регулює діяльність НПУ та відрізняється винятковою різноманітністю законодавчих, міжвідомчих та відомчих норм з акцентом на користь останніх, що на практиці призводить до розбіжностей між законним і підзаконним рівнями регулювання роботи персоналу.

Для вирішення проблеми відповідальності у правовому вимірі управління МВС України щодо координації Національної поліції важливим є підвищення правосвідомості суб'єктів нормотворчої діяльності.

На сьогодні ж аналіз управлінських дій МВС України щодо координації Національної поліції свідчить про те, що поряд із суттєвими демократичними змінами у структурі і характері діяльності МВС України, спостерігається й неадекватність методів регулювання суспільних процесів, процес прийняття рішень не завжди відзначається прозорістю та відкритістю.

Міжнародний досвід та історична практика доводять, що одним з ефективних напрямів реформування нормотворчої системи МВС України на демократичних засадах є застосування системної взаємодії як визначального організаційного принципу державного управління і як ціннісний показник ступеня його демократичності та ефективності.

Зв'язки з громадськістю, або «public relations» (PR), є однією з конкретних функцій управління МВС України, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння й співробітництва між МВС України та громадськістю.

У міжнародному словнику Вебстера (Webster New International Dictionary) зазначено, що PR – це сприяння встановленню взаєморозуміння і доброзичливості між особою, організацією та іншими людьми, групами людей або суспільством у цілому за допомогою поширення роз'яснювального матеріалу, розвитку обміну (інформацією) та оцінки реакції суспільства [77]. Метою PR органу державної влади є встановлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між громадянами й державною владою, що засноване на природі, знанні та повній інформованості [94, с. 113].

Розглядаючи PR як функцію у нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, слід зазначити, що для системи діяльності МВС України об'єктом управління PR буде громадськість в особі громадян. Суб'єктом цих відносин виступає діяльність МВС України та

Національної поліції. Як зазначає С. Блек, без PR не може ефективно діяти демократія [77].

«Public relations» спирається на певні методи, до яких зараховують: взаємодію із засобами масової інформації, використання друкованого слова; аудіовізуальні засоби; використання усної мови; рекламу «престижу»; вивчення громадської думки; конференції; гостинність [65, с. 252-253]. При цьому у державній установі PR здійснюється двома шляхами: через створення відділів або управлінь зв'язків з громадськістю або через залучення консультантів з PR. Часто використовують і те, й інше. В Україні практично немає консультативних агентств у галузі PR.

Розвиток зв'язків з громадськістю є важливим і надійним засобом налагодження взаємодії між владою та громадянським суспільством, ціннісним критерієм досягнення згоди та підтримки під час реалізації тих чи інших рішень, координації діяльності. Розвиток цих зв'язків потребує цілеспрямованої послідовної діяльності державних органів щодо організації інформаційної взаємодії.

Отже, значимість підзвітності суспільству в системі цінностей суспільства, передбачає наявність державного, громадського та відомчого контролю над діями поліції, а також відкритість та готовність самої поліції до застосування таких форм контролю.

Стратегічним напрямом розвитку поліцейських систем у багатьох країнах світу є визнання неможливості виконання завдань в галузі правопорядку лише за рахунок персоналу та його технічного оснащення, без активної допомоги з боку населення. Через це основним пріоритетом в роботі МВС є встановлення виключно партнерських засад взаємодії з громадами в рамках визнаного в світі підходу community policing, налагодженням органічної комунікації з населенням і перетворенням поліції на «орган масових соціальних послуг». Такий сучасний підхід суттєво змінює традиційні уявлення про призначення поліції [184, с. 6-7].

В.І. Мельниченко зазначає, що принцип прозорості – це спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх

колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілість широкій громадськості детермінованості, змісту і сенсу цієї діяльності [161, с. 19-20].

Прозорість можна визначити як ціннісний принцип поряд з можливістю громадян спостерігати за діяльністю елементів державно-управлінської системи, спроможність одержання реальної інформації про змістовне навантаження та вплив управлінської діяльності на суспільство й окремі його складові.

Провідним соціально-ціннісним принципом організації нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції у сучасних умовах стає професіоналізм, який є елементом демократичної культури управління і передбачає наявність: державно-управлінських знань, умінь та навичок; розвинутої професійної свідомості; творчого та інноваційного підходів до здійснення державно-управлінських повноважень; організаційних здібностей; широкої ерудиції; значного інтелектуального потенціалу [308, с. 243].

Зміст основних дефініцій категорії «професіоналізм» передбачає інноваційність (здатність системи вчасно адаптуватися до нових суспільних реалій, адекватно відповідати на виклики часу, впроваджувати нові підходи і технології, тобто протилежність консерватизму); раціональний бюрократизм (прихильність до чіткого нормування засобів і результатів діяльності); соціальність (соціальна орієнтованість управлінської діяльності, громадянську свідомість; уміння адаптувати управлінські дії до вимог суспільної ситуації); компетентність (відповідність знань, умінь, навичок і здібностей управлінця його посадовим функціям (для органу державної влади – відповідність повноважень і доступних засобів їх реалізації) відчуття обов'язку – усвідомлення стану відповідальності за свої дії та прагнення здійснювати їх з максимальною користю для суспільства); толерантність (взаємна повага між суб'єктами державно-управлінських відносин); моральність (стан саморегуляції професійної діяльності, який приводить її у відповідність з суспільно-значимими нормами етики і моралі, духовними настановами суспільства) [110, с. 245].

Професіоналізм – це найвищий ступінь досконалості у певному виді діяльності; високий рівень майстерності; здійснення справи на найвищому рівні. Водночас професіоналізм – це об'єктивне начало діяльності людини, оскільки вона (людина) пов'язана з необхідністю вдосконалювати саме суспільство, сприяти покращенню організації праці, підвищенню її культури. Професіонал у цілому сприяє суспільному прогресу й забезпечує більш високу продуктивність своєї праці [181, с. 38-39].

У європейській поліцейській акцентується увага на ролі корпоративної етики як теоретичного підґрунтя високоморальної поведінки персоналу. Це також пов'язано з тим, що рівень стосунків суспільства і силових структур вимагає від поліції не тільки правильного виконання встановлених правил у площині закону, але й того, щоб ці дії ґрунтувалися на морально виправданих із погляду суспільства цінностях. Тобто, поліцейський як захисник закону повинен нести відповідальність не тільки за прийняті ним рішення, але й бути відповідальним за моральне підґрунтя цих рішень.

Єдність нормотворчості МВС України та нормотворчості Національної поліції як одне з головних завдань державного управління легітимізується ціннісними засадами суспільства у трьох вимірах: правовому, політичному й організаційному. Проблема відповідності дій працівників МВС України щодо координації діяльності Національної поліції аксіологічним принципам як показникам якості управління у нормотворчій діяльності включає: дотримання принципу відповідальності та підвищення правосвідомості (правовий підхід); забезпечення взаємодії державного апарату, держави і громадськості (політичний підхід); досягнення професіоналізму та прозорості у державно-управлінській діяльності при збереженні таких ціннісних ознак, як моральність і толерантність (менеджеристський підхід).

Наступною проблемою у діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції щодо видання нормативно-правових актів є неналежний рівень якості останніх. У силу спрощеної процедури прийняття такі акти часто розробляються поспіхом, що у ряді випадків негативно позначається на

їх змістовній складовій. Пріоритет оперативності під час видання правового акта призводить до того, що його зміст не зазнає належного осмислення та опрацювання на стадії підготовки. Наслідком цього є поверхневий та недієвий характер таких правових актів.

Вирішенням цієї проблеми може стати створення робочої групи у самому МВС України, яка буде займатися експертизою, перевіркою правових актів МВС України щодо рівня забезпечення координації діяльності Національної поліції, та до якої будуть входити не лише працівники МВС України але й діючі працівники поліції. Вказана робоча група забезпечить ефективність та швидкість виконання рішень МВС України. Крім того було б доцільним надати цій групі право вивчати та оцінювати й нормативно-правові акти інших органів влади, якщо вони стосуються діяльності НПУ. Це необхідно для того, щоб забезпечити належний рівень системності і практичної дієвості таких актів, адже у ряді випадків вони приймаються суб'єктами, які суттєво віддалені від безпосередньої практичної діяльності органів поліції, що збільшує вірогідність прийняття ними неефективного, з практичної точки зору, правового акту.

Ще одним проблемним аспектом нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції є те, що робота над проектом того чи іншого нормативно-правового акту розпочинається без належного вивчення відповідних науково обґрунтованих правових концепцій. Небезпека такого підходу полягає у тому, що правовий акт буде ґрунтуватися на суб'єктивних позиціях підрозділу, який його видає, а не на комплексній, всебічній оцінці потреб і специфічних умов діяльності поліції. У такому випадку нормопроєктувальник керується вже чинними законами, у тому числі інших країн, не аналізуючи, як останній буде діяти у місцевих умовах [227, с. 203].

На практиці існує проблема невідповідності правових норм об'єктивній дійсності, тобто існуючим реаліям та соціально-політичним умовам сьогодення, або ж узагалі браку правової регламентації певного кола суспільних відносин, що входять до компетенції Національної поліції України. Такий стан справ вимагає здійснення більш інтенсивної та якісної нормотворчості з боку МВС України

щодо координації діяльності Національної поліції, що, у свою чергу, обумовлює наявність такої проблеми як юридико-технічна досконалість нормативно-правових актів. Остання ж досягається через послідовне і правильне використання нормотворчої техніки. Саме тому, одним із напрямків вдосконалення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, орієнтуючись на аксіологічно-правове наповнення вказаної діяльності, є вдосконалення юридичної техніки.

О.О. Красавчиков зазначає, що юридична техніка – це сукупність правил утворення і викладення норм права або це певна теорія (доктрина) [130, с. 113].

Недосконалість юридичної техніки призводить до неточностей формування понятійного апарату та закріплення суперечливих положень у нормативно-правових актах. Нечіткий та некоректний зміст нормативних приписів призводить до зволікань, помилок й непорозумінь у юридичній практиці, заважає ефективному регулюванню нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції та її вдосконаленню.

Необхідно розробити «Інструкцію про порядок видання нормативно-правових актів Національною поліцією України», яка б містила основні правила щодо розробки, викладення і оформлення змісту нормативно-правових актів. Зазначена інструкція могла б містити, наприклад, таку схему комплексного редакційного аналізу тексту нормативно-правового акту: опрацювання тексту правового акта на рівні понять, словосполучень, речень; робота над семантико-синтаксичною будовою складних семантичних єдностей та тексту; аналіз поняттєво-термінологічного апарату. Визначення термінів, їх обґрунтування та оцінка; уніфікація та гармонізація мовних засобів у тексті правового акту (термінологія, фразеологія, кліше, логіко-стилістичні конструкції); пошук логічних, смислових, стилістичних та граматичних помилок у тексті (тавтологія; мовленнєва недостатність; стильова невідповідність; зміщення смислових меж; порушення родовидових зв'язків між поняттями; редакторський аналіз та усунення мовних помилок [76, с. 14].

Висновки до розділу 3

Розбудова Української держави неможлива без створення цілісної і потужно дієвої системи внутрішніх справ, як підґрунття сектору національної безпеки, а також включення цієї системи у сферу першочергових пріоритетів держави. У процесі реалізації «Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р, Міністерство внутрішніх справ України реформовано в багатопрофільне цивільне відомство європейського зразку, що координує діяльність органів, які реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ. Тим самим були розмежовані завдання політичного управління і професійної діяльності у сфері внутрішніх справ України. Такий підхід є стратегічним для подальшого вдосконалення системи МВС.

Пріоритетними напрямками розвитку системи МВС щодо координації діяльності Національної поліції є: формування поліції як основного виконавця щодо забезпечення безпеки населення; протидія злочинності; служіння НПУ як потребам окремих громадян, так суспільним групам і суспільству в цілому; дотримання та забезпечення прав людини; якість і доступність послуг; ефективне врядування, забезпечення якісної багаторівневої системи звітності та відповідальності перед суспільством; розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників; вдосконалення законодавства, що регламентує питання видання нормативно-правових актів; забезпечення прозорості нормотворчості МВС України та зменшення кількості правових колізій у чинному законодавстві; підвищення рівня якості підготовки нормативно-правових актів, шляхом системної регламентації нормотворчої діяльності та створення незалежної експертизи; партнерські відносини із населенням в рамках моделі «community policing»; професіоналізм персоналу; системне планування поточної робочої діяльності та дистанційного контролю за якістю роботи окремих виконавців; вироблення, моніторинг і дотримання стандартів професійної

діяльності; систематичні заняття з професійної етики та протидії професійній деформації; ціннісно-орієнтований підхід при відборі персоналу.

Акцентовано, що нормотворча діяльність поліції не врегульована чинним законодавством на належному рівні, у зв'язку з чим необхідним є прийняття Інструкції «Про організацію нормотворчої діяльності в Національній поліції України».

Пропонується застосування у нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції аксіологічно-орієнтованої моделі тотального управління якістю, яка ґрунтується на: визначенні критеріїв якості діяльності правоохоронних органів як сукупності особливих послуг, що надаються такими організаціями; головний індикатор якості поліцейської діяльності – це ступінь задоволення запитів і потреб споживачів, які оцінюють змістовні характеристики надання правоохоронних послуг, та включають стандарти забезпечення безпеки громадян, стандарти професійних дій персоналу МВС у різних ситуаціях, чіткі та зрозумілі механізми забезпечення якості правоохоронних послуг.

Необхідно подолати низку системних недоліків у сфері прозорості та підзвітності суспільству. Подолання цих суперечностей передбачає налагодження системи взаємодії між МВС України та громадянським суспільством щодо координації діяльності Національної поліції вимагає широкого застосування ціннісних критеріїв відкритості й прозорості, які забезпечують можливість доступу громадян до здійснення управління шляхом безпосереднього волевиявлення, сприяють ліквідації перешкод для отримання інформації про діяльність державно-владних структур, її доступності і таким чином дозволяє громадськості здійснювати контроль за владою.

Визначальними показниками якості нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції є забезпечення професіоналізму персоналу, який має іманентно містити такі ціннісні ознаки, як компетентність, інноваційність, толерантність, відчуття обов'язку, соціальність, моральність, раціональний бюрократизм та прозорість.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й наведено нові шляхи розв'язання наукової проблеми, що проявляється у визначенні аксіологічно-правових засад нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. У результаті проведеного дослідження подано ряд теоретичних висновків, узагальнень, пропозицій і практичних рекомендацій. Найважливішими з них є такі:

1. Правова аксіологія досліджує ціннісні засади нормотворчості, саме тому є сферою взаємодії філософсько-правового та загальнотеоретичного знання, а юриспруденція у контексті аксіологічної парадигми, розглядається як вчення про цінності правової сфери. У рамках правової аксіології проводиться розмежування правових цінностей, що виступають предметом філософії права та екзистенційних цінностей, які розкриваються в загальнотеоретичних дослідженнях. Через правові цінності виражається власна цінність права, вони є формами позитивного ставлення до правової системи суспільства, зумовлюють вибір поведінки, а також юридичну оцінку подій.

2. Обґрунтовано, що складність предмету дослідження у період реформування правоохоронної системи в Україні, впровадження міжнародних правових стандартів зумовлює використання, сукупності філософських, філософсько-правових, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, кожний з яких виконує притаманне йому евристичне завдання, що в цілому підкреслює міждисциплінарний характер роботи. Механізм реалізації нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції потребує здійснення дослідження на двох рівнях: понятійно-категоріальному і розкритті сутності механізмів нормотворчої діяльності через виявлення ключових аксіологічно-правових чинників, що впливають на ефективність та результативність її функціонування.

3. Нормативно-правові акти МВС України становлять основу правової бази та здійснюють вплив на діяльність Національної поліції. Належне аксіологічно-

правове забезпечення діяльності МВС України щодо координації діяльності поліції є запорукою успішного виконання, покладених на Національну поліцію завдань щодо охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Період становлення Національної поліції України ще не завершено, її функціональна й організаційна структури наразі не є досконалою та потребує вироблення і впровадження аксіологічно-правових засад забезпечення ефективної діяльності.

4. Обґрунтовано аксіологічну модель нормотворчої діяльності МВС України, яка включає: систему цінностей, норм та принципів, які покладено в основу оптимізації правового регулювання нормотворчої діяльності, визначено пріоритетні напрями цієї діяльності, об'єкти, на які вона спрямована, форми та методи її здійснення. Запропоновано удосконалити координацію підзаконної нормотворчості шляхом включення визначення у статтю 2 законопроекту «Про нормативно-правові акти». Завдяки аксіологічним засадам нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції розкривається обґрунтованість теоретико-методологічних питань сутності та соціального призначення правових актів МВС України, враховуючи, що саме ці характеристики дають уявлення про ціннісний потенціал нормативно-правового регулювання, який характеризує інструментальну цінність нормотворчої діяльності МВС України, її організаційні, узгоджувально-інтеграційні, управлінські, охоронні та інші аспекти.

5. Доведено, що принципи нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції відображають загальнолюдські ціннісні стандарти, розкривають сутність процесу нормотворення та визначають спрямованість нормотворчого регулювання та розвитку суспільства, оскільки з одного боку, принципи нормотворчості відтворюють духовні, історичні, соціальні, політичні, культурні та інші особливості суспільства, трансформуючи і модифікуючи їх у концентрованому вигляді. З іншого – через реалізацію принципів нормотворчості відбувається практичне втілення соціальних інтересів, ціннісних орієнтацій переважної більшості складових суспільства. Встановлено,

що такі принципи, як законність, гуманізм, демократизм, науковість, гласність, техніко-юридична досконалість є загальними для всіх суб'єктів нормотворчості, однак у нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції вони дістають специфічних рис, та доповнюються принципами єдиноначальності та субординації.

Доведено, що поняття «законність нормативно-правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» – це сукупність аксіологічно-правових вимог, які пред'являються до нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції на основі чинного законодавства, ціннісних орієнтацій, норм та принципів та визначають її юридичний та аксіологічний зміст. Основними вимогами щодо законності нормативно-правових актів МВС України є такі: зміст правового акта повинен відповідати потребам суспільного розвитку, тобто він має бути доцільним та своєчасним; нормативно-правові акти повинні створюватись відповідно до визначеної процедури; правові акти мають відповідати вимогам нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу; нормативно-правові акти повинні бути орієнтовані на тривалий період часу, окрім тих, які мають чітко визначений термін дії.

6. Узагальнено, що аксіологічно-правовою основою нормотворчої діяльності поліції країн ЄС є імплементація європейських цінностей та стандартів у практичну діяльність правоохоронних органів. Європейські цінності – досконале вираження філософського, релігійного й морального розвитку різних епох і народів, засноване на загальнолюдських цінностях та прагненнях. Найважливішими цінностями європейського суспільства є людська гідність, людина як унікальна особистість.

Запровадження європейських цінностей у нормотворчу діяльність МВС України необхідно для того, щоб зробити технологію державного управління більш ефективною, людську особистість більш захищеною від різного роду загроз, за умови, визнання зв'язку між європейськими стандартами, що

осмислюються як цінності, і кінцевим результатом – забезпечення духовних і матеріальних потреб громадян.

7. Визначено та обґрунтовано напрями розвитку аксіологічно-правових засад діяльності МВС України щодо координації діяльності Національної поліції: вдосконалення законодавства, що регламентує питання видання нормативно-правових актів через їх змістовне ціннісне наповнення; збільшити прозорість нормотворчості МВС України та зменшити кількість правових колізій у чинному законодавстві (на офіційному рівні визначити поняття «нормативно-правовий акт», конкретизувати його основні ознаки); систематизувати законодавство, яким регламентується порядок видання нормативно-правових актів; підвищити якість підготовки нормативно-правових актів МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, шляхом створення незалежної експертної групи у рамках МВС України щодо координаційної діяльності Національної поліції; розробити та прийняти Інструкцію «Про організацію нормотворчої діяльності у Національній поліції України».

8. Завдання реформування системи управління МВС України щодо координації діяльності поліції має здійснюватися через належне аксіологічно-правове забезпечення даного процесу. Національна система законодавства потребує нагального впорядкування та гармонізації, що включає приведення у відповідність до положень західноєвропейських принципів права. На сьогодні актуальне питання про вироблення нової аксіологічної парадигми, спрямованої на оновлення управлінської культури, цінностей, принципів та стандартів.

9. Враховуючи значимість МВС України як апарату державного управління та Національної поліції України, яка створена за європейською моделлю, як публічно сервісна служба для надання якісних послуг населенню, саме належне аксіологічно-правове забезпечення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції є запорукою успішного виконання, покладених на Національну поліцію завдань щодо захисту найважливіших цінностей суспільства: забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Нагальні завдання формування української доктрини адміністративного права: євроінтеграційний аспект. *Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм*: зб. ст. міжн. наук.-практ. конф., присвяченої пам'яті проф. П. О. Недбайла. К., 2008. С. 86–88.
2. Авер'янов В. Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. Київ, 2009. № 5. С. 30–35.
3. Аверьянов А. Н. Система: философская категория и реальность. М.: Мысль, 1976. 188 с.
4. Агафонова Е. А. Юридическая антропология: концептуальные идеи и принципы: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». Ростов-на-Дону, 2009. 145 с.
5. Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб: Лань, 1999. 256 с.
6. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2009. 20 с.
7. Альчук М. П. Філософсько-антропологічний вимір європейських інтеграційних процесів. *Європейські інтеграційні процеси та трансформація права на постсоціалістичному та пострадянському просторі*: мат. міжнар. наук.-практ. семінару. К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2006. С. 12–16.
8. Амельченко Н. Цінності об'єднаної Європи. К.: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2013. 42 с.
9. Антонов И. П. Полиция Германии: История и современность. М.: НОРМА, 2000. 144 с.
10. Арзамасов Ю. Г. Введение в нормографию: теорию и методологию нормотворчества: учебное пособие. М.: Государственный университет, 2009. 156 с.

11. Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: дис. ... докт. юр. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». М., 2004. 364 с.
12. Арзамасов Ю. Г. Обеспечение прав человека и гражданина в нормотворческой деятельности органов внутренних дел: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». М., 1998. 26 с.
13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
14. Бабенко А. Н. Правовые ценности и освоение их личностью: дисс. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». М., 2002. 394 с.
15. Баймуратов М. О. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування України: проблемні питання. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2011. Вип. 2. С. 21–39.
16. Байтин М. И. Теория государства и права: курс лекц. М.: Юристъ, 2004. 458 с.
17. Бандура О. О. Єдність цінностей та істини управі (філософський аналіз): дис. ... докт. філос. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права». К., 2003. 403 с.
18. Бандура О. О. Правознавство у системі наукового знання: Аксіологічно-гносеологічний підхід: монографія для науковців, виклад., аспірант., адюнкт., магістрант., студ. і курсант. юрид. навч. закл. та факульт. К.: Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2010. 272 с.
19. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. Х., 2004. 780 с.
20. Баранов В. М. Идея законопроекта. *Юридическая техника*. 2007. № 1. С. 27–32.
21. Барський В. Р. Муніципальна нормотворчість як вираз інтересів громадського суспільства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 40. С. 262–267.

22. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». О., 2006. 18 с.
23. Батороев К. Б. Аналогии и модели в познании. Новосибирск: Наука, 1981. 319 с.
24. Бачинин В. А. Философия права: конспект лекций. Х.: Консум, 2002. 368 с.
25. Безпалова О. І. Роль відомчої нормотворчості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2013. № 6–1. Том 1. С. 133–137.
26. Бігун В. Людина в праві. Правове людинорозуміння як філософсько-правова проблема. *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С.126–128.
27. Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2016. 227 с.
28. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К., 2006. 24 с.
29. Богданов М. В. Организация и совершенствование контроля в органах внутренних дел: лекция. Ташкент: ТВШ МВД СССР, 1982. 76 с.
30. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб: «Норинт», 2000. 1828 с.
31. Братасюк В. М. Правова реальність як форма прояву інтелектуальної традиції епохи (на матеріалах романо-германської правової сім'ї): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12 «Філософія права». К., 2005. 190 с.
32. Бровко Н. І. Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства: український контекст. *Вісник Київського інституту бізнесу та технологій*. 2013. Вип. 1. С. 3–5.

33. Бровко Н. І. Правові цінності у свідомості мешканців сільської місцевості: філософсько-правовий аналіз. *Філософські та методологічні проблеми права*. МВС України. НАВС. № 1 (13). 2017. С. 121–127.
34. Василенко В. А. Ценность и оценка. К.: Наукова думка, 1964. 160 с.
35. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. 264 с. URL: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=102>.
36. Васильев Д. В. Концепции организации деятельности полиции и возможности их использования в отечественной практике (по материалам США и некоторых стран Западной Европы): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 «Международное право». М., 2005. 195 с.
37. Ващук Ю. В. Становлення відомчої правотворчої політики в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 3, т. 1. С. 13–17.
38. Вебер Р. Мониторинг поведения полиции. *Справочник для правозащитных организаций*. Варшава: Хельсинский фонд по правам человека, 1997. С. 61–72.
39. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
40. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. К.: ВТФ «Перун», 2005. 1736 с.
41. Вишневський О. На тернистому шляху до себе. *Рідна школа*. 1995. № 5. С. 12–17.
42. Власов Ю. Л. Проблеми тлумачення норм права: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 177 с.
43. Воронина Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право». М., 2001. 28 с.

44. Вороніна І. М. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності. *Evropský politický a právní diskurz*. № 5 (17). Praha: Berostav družstvo, 2017. С. 36–42.
45. Вороніна І. М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості. *Науковий вісник ужгородського національного університету*. Серія Право. Випуск 34. Том 3. Ужгород, 2015. С. 152–155.
46. Вороніна І. М. Стандарти та принципи відомчої нормотворчості в системі загальноєвропейських цінностей. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права: матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 11 листопада 2017 р.)*. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 57–60.
47. Воронов М. П. Проблеми нормотворчої діяльності органів державної влади та самоврядування України. *Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції*. К., 1993. 552 с.
48. Воронов Н. П. Нормотворческая деятельность местных советов депутатов трудящихся: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Х., 1970. 358 с.
49. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Фоліо, 2002. С. 46 –54.
50. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции. М., 1992. 125 с.
51. Гетьман Є. А. Види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади іноземних держав. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2013. №4. С. 15–18.
52. Гетьман Є. А. Поняття підзаконного нормативно-правового акта та його співвідношення із нормативно-правовим та правовим актами. *Форум права*. 2013. № 3. С. 106–113.
53. Гладкий В. В. Отдельные вопросы правотворческой деятельности Национальной полиции Украины. 2016. URL: <https://www.academia.edu/24508498/>.

54. Глобальний звіт про довіру-2013 (Global Trust Report). URL: <http://life.pravda.com.ua/society/2013/02/13/121134/>.
55. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. К.: ГАН, 2005. 232 с.
56. Гомонай В. В. Зближення законодавства України з правовою системою Європейського Союзу. URL: <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/3497-2010-01-22>.
57. Гончарук П. С. Міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. №1. С. 20–27.
58. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. К.: Юрін ком Інтер, 2008. 240 с.
59. Горобець К. В. Аксіосфера права та її компоненти: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права». О., 2012. 206 с.
60. Горобець К. В. Ієрархія цінностей права: основні підходи. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. Число 2 (24). С. 75–81.
61. Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М.: Госюриздат, 1963. 140 с.
62. Горшенева И. А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». М., 2002. 237 с.
63. Горьова С. Л. Нормотворча діяльність в умовах побудови в Україні правової держави. *Право України*. 2000. № 4. С. 103–105.
64. Градова Ю. В. Правовий моніторинг відомчої нормотворчості в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*: Серія: Право. Ужгород: Гельветика, 2013. Вип. 22. Т.1. Ч.1. С. 90–94.
65. Григоренко І. А. Використання досвіду європейських країн у реформуванні органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6 (79). С. 249–257.

66. Григоренко І. А. Правоохоронна діяльність в Україні та Німеччині (порівняльно-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія держави та права; історія політичних і правових вчень». К., 2014. 238 с.
67. Гриценко В. Г. Зарубіжний досвід Франції щодо організації та функціонування правоохоронних органів і можливості його використання в Україні. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1. С. 186–196.
68. Грищук О. В. Людська гідність у праві: філософські проблеми. К.: Атака, 2007. 432 с.
69. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М.: МАЭП, 1999. 286 с.
70. Гудима Д. А. Філософсько-антропологічний підхід – методологічний фундамент сучасної юридичної науки. *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 122–124.
71. Гулягин А. Ю. Обеспечение законности нормативных правовых актов управления, издаваемых в субъектах Российской Федерации. *Правовед*. 2006. №6. С. 5–6.
72. Гусарев С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія. К.: Знання, 2005. 655 с.
73. Гусева К. Удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності міліції щодо запобігання злочинам. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2005. № 6. С. 22–30.
74. Дашковська О. Р. Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. Випуск 35. Частина II. Том 1. 2015. С. 29–32.
75. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія. К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка»», 2007. 180 с.
76. 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». К., 2010. 16 с.

77. Діденко Н. Г. Організаційно-правові засади правоохоронної діяльності. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/01.pdf>.
78. Дідич Т. О. Проблеми координації нормопроектної діяльності в контексті міжнародної інтеграції України (теоретико-правовий аспект). *Правова держава*. 2008. Вип. 19. С. 114–121.
79. Докорова Ж. П. Вимоги до проектів нормативно-правових актів: порівняльний аналіз України та ЄС. *Збірник тез лекцій з питань нормопроекткування*. К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. 160 с.
80. Дорохов Р. П. Роль правових цінностей у процесі вдосконалення нормотворчої діяльності. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. №2. С. 84–91.
81. Екологічне управління: підручник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін. К.: Либідь, 2004. 432 с.
82. Європейський кодекс поліцейської етики: рекомендація Rec (2001) прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 року на 765-му засіданні заступників міністрів. URL: <http://www.cm.coe.int/ta/rec/2001/200r10.htm>.
83. Жбанкова И. Философские принципы в научном познании. Минск, 1974. 436 с.
84. Жевакин С. Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор. *Государство и право*. 1996. № 11. С. 99–101.
85. Жоль К. К. Методы научного познания и логика. К.: Атика, 2001. 223 с.
86. Журавель М. В. Принцип законності в процесі розвитку державного управління в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XIII. Одеса. Юридична література. 2013. С. 220–227.
87. Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 85–90.

88. Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 461 с.
89. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посібник. Одеса: Юрид. літ., 2003. 213 с.
90. Занина Т. М. Административно-правовые основы деятельности полиции Великобритании. *Вестник Воронежского института МВД России*. 2011. №2. С. 126–137.
91. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право». К., 2002. 250 с.
92. Зозуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. № 19. С. 177–189.
93. Зозуля І. В. Стан і шляхи реформування системи МВС України: тези до сучасного моменту. *Форум права*. 2012. № 1. С. 344–357.
94. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України: монографія. Х.: Харків юридичний, 2008. 480 с.
95. Іванцов В. О. Національна поліція як центральний орган виконавчої влади: межа між управлінням і незалежністю в служінні суспільству. *Право і суспільство*. 2016. № 4(2). С. 137–144.
96. Історія держави і права зарубіжних країн: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Х.: Право, 2011. 520 с.
97. Кабальський Р. О. Нормативність права як предмет філософського аналізу: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права». Х., 2008. 197 с.
98. Камінський А. І. Становлення місцевої міліції в умовах реформування органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2008. 232 с.

99. Кант И. Критика практического разума. Сочинения: в 6 т. / Под общ. ред. В. Ф. Асмуса, А. В. Гулыги, Т. И. Ойзерман. М., 1965. Т. 4, ч. 1. 402 с.
100. Кант И. Основы метафизики нравственности. Сочинения: В 6 т. / Под общ. ред. В. Ф. Асмуса, А. В. Гулыги, Т. И. Ойзерман. М., 1965. Т. 4, ч. 1. 605 с.
101. Карпенко І. П. Трансформація загальнолюдських цінностей в інформаційному суспільстві: авторефер. дис. ... канд. філос. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». К., 2004. 17 с.
102. Карпюк Г. Реформи по-європейські. *Іменем Закону*. 2015. № 3. С. 22–23.
103. Карташов Н. Н. Технология нормотворчества: на примере МВД России: дисс.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». М., 2004. 253 с.
104. Кезин А. В. Идеалы научности. Философия и методология науки. М.: Прогрес, 1996. 320 с.
105. Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. М.: Изд-во СГУ, 2008. 521 с.
106. Клейменов И. М. Полицейские органы Великобритании. *Вестник Омского университета*. Серия «Право». 2011. № 3 (28). С. 80–91.
107. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій для студ. юрид. вищ. навч. закл. К.: Вентурі, 1998. 208 с.
108. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 362 с.
109. Козаков В. М. Аксиологія державного управління. К.: НАДУ, 2010. 256 с.
110. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 284 с.
111. Козлов В. А. Проблемы предмета и методологии общей теории права. Л.: Наука, 1989. 286 с.

112. Козюбра М. І. Місце філософії права в системі суспільствознавства (до питання про дисциплінарний статус філософії права). *Проблеми філософії права*. 2003. Т 1. С. 27–32.
113. Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Одеса, 2010. 22 с.
114. Коліушко І. Правове регулювання нормотворчої діяльності в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://pravy.yrg.ua/pyliticrKfyrmandcy nstitutiynslaw/203-parlamKntaryzm/925-pryblKms-and-pryspKcts-ua.html>.
115. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. К., 1998, 314 с.
116. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/ show/995_004.
117. Кондратьєв І. М. Філософія права як методологічна дисципліна. Філософія права: навч. посіб. / О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заінчковський та ін.; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. К.: Юрінком Інтер, 2000. 540 с.
118. 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.
119. Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України: монографія. К.: Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. 439 с.
120. Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. 824 с.; Т. 2. 840 с.; Т. 3. 792 с.
121. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 23 липня 1996. № 30. Ст. 141.
122. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лип. 1999 р. № 1496. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. С. 168.
123. Коняхин Л. Г. Контроль за соблюдением законодательства о труде. М.: Изд-во МГУ, 2010. 237 с.

124. Коротков Э. М. Исследование систем управления: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2016. 226 с.
125. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3–11.
126. Костицький М. В. Про діалектику як методологію юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. № 1. С. 3–17.
127. Костицький М. В. Філософські та наукознавчі проблеми юриспруденції (як науково-практичного комплексу) та окремих галузей юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2013. № 1–2 (5–6). С. 3–10.
128. Кравцов І. В. Аксиологія в нормотворенні. *Часопис Київського університету права*. 2016. №3. С. 64–67.
129. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 1998. 194 с.
130. Красавчиков О. А. Советская наука гражданского права (понятие, предмет, состав и система). *Ученые труды*. Том VI. Серия «Гражданское право». Свердловск, 1961. С. 112–115.
131. Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 128–129.
132. Крижанівський А. Ф. Правовий порядок в Україні: витоки, концептуальні засади, інфраструктура: монографія. О.: Фенікс, 2009. 504 с.
133. Крицька Л. Громадянські ціннісні орієнтації учнівської молоді. *Педагогіка і психологія*. 1997. № 1. С. 155–160.
134. Кузьменко О. В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право». Київ, 2000. 18 с.

135. Курусь Т. В. Нормотворча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у її взаємодії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Запоріжжя, 2017. 21 с.
136. Куценко І. Співвідношення закону та підзаконних нормативно-правових актів України. URL: http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Pravo/1_kucenko.doc.htm.
137. Кучерова Т. Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». М., 2006. 321 с.
138. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2007. 22 с.
139. Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти МВС України (теоретичні питання): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2002. 286 с.
140. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд.. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2004. 198 с.
141. Лебеденко В. І. Юридична техніка: поняття, призначення, методологічні засади застосування. *Інформаційне право*. 2014. № 2 (11). С 52–63.
142. Лелет С. М. Адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України: дис. ... канд.. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ. 2017. 376 с.
143. Логвиненко Б. О. Адміністративно-правові засади медичного забезпечення органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид.

наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2008. 20 с.

144. Луць Л. Формування правового механізму взаємодії України з Радою Європи та Євросоюзом. *Віче*. 2006. № 7–8. С. 54–57.

145. Мазуренко А. П. Правотворческая политика как особая разновидность правовой политики: региональный аспект. *Юридическая техника*. 2007. № 1. С. 40–47.

146. Маклаков В. В. Конституционный контроль. *Конституционное право: словарь*. М.: Юристъ, 2001. С. 224–225.

147. Максимов С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления: монография. Х.: Право, 2002. 328 с.

148. Максимов С. І. Філософія права як сфера співпраці юристів і філософів. *Проблеми філософії права*. 2003. Том 1. С. 33–36.

149. Малахов В. П. Философия права. Идеи и предположения. М.: ЮНИТИ, 2008. 405 с.

150. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. К.: Атіка, 2003. 228 с.

151. Малишев Б. Найбільш небезпечний недолік Закону Про Національну поліцію. URL: <http://umdppl.info/police-experts.info/2016/11/23/borys-malyshev-lu-pri/>.

152. Манжул І. В. Визначення методів пізнання в науковій літературі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 11. С. 11–17.

153. Манохин В. М. Концепция закона о государственной службе. *Советское государство и право*. 1991. № 12. С. 90–98.

154. Марчук М. Г. Аксіологічний потенціал наукового знання: поняття, структура, спосіб актуалізації: автореф. дис. ... докт. філос. наук: спец. 09.00.09 «Філософія науки». К., 2003. 23 с.

155. Маслова Я. І. Адміністративно-правові засади управління у сфері автомобільних доріг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2010. 210 с.

156. Матеріали Урядового порталу. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.

157. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія. Х.: Консум, 2001. 131 с.

158. Меленко С. Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Чернівці, 2002. 215 с.

159. Меленко С. Г. Роль консолідації як виду систематизації нормативно-правових актів у процесі формування норми права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2007. Вип. 385: Правознавство. С. 29–33.

160. Меленко С. Г., Меленко О. В. Види та аксіологічні особливості світоглядних джерел європейського права. *Юридичний науковий електронний журнал – електронне наукове видання юридичного факультету ДВНЗ «Запорізький національний університет»*, 2015. № 3. С. 194–197. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2015/57.pdf.

161. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні. *Віче*. 2003. № 1. С. 12–22.

162. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів: методичні рекомендації, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. №41. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>.

163. Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства. М.: «Юрид. лит.», 1967. 175 с.

164. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К.: Видав. Дім «Ін Юре», 2003. Т. І. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. 1232 с.

165. Мішина І. Д. Аксіологічні засади правових систем. *Порівняльне правознавство*. К., 2012. № 3–4. С. 84–90.

166. Молдован В. В. Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 400 с.
167. Мулявка Д. Етапи нормотворчого процесу в МВС України. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 12. С. 18–20.
168. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом: составлено старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. Вена, 2008. 81 с.
169. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т. П. Мінка. Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
170. Неновски Н. Право и ценности. М.: Прогрес, 1987. 247 с.
171. Нерсисянц В. С. Юридическая аксиология. Политико-правовые ценности: история и современность / под ред. В. С. Нерсисянца. М.: Эдиториал УРСС, 2000. С. 37–45.
172. Нерсисянц В. Философия права: учебник для вузов. М.: Норма, 2005. 656 с.
173. Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 375–381.
174. Николаева М. М. Нормативные акты министерств и ведомств СРСР. М., 1975. 323 с.
175. Новиков А. М., Новиков Д. А. Методология. М.: Синтег, 2007. 320 с.
176. Нормотворча діяльність: збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. 288 с.
177. Оборотов Ю. М. Праворозуміння як аксіоматичне начало (постулат) права. *Право України*. 2010. № 4. С. 49–55.
178. Оборотов Ю. М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Одеса, 2003. 14 с.

179. Оборотов Ю. М. Філософія права і методологія юриспруденції. *Проблеми філософії права*. 2003. Том I. С. 40–51.
180. Обушенко О. М. Особливості вирішення службово-трудова спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Х., 2002. 250 с.
181. Огороднікова І. І. Європеїзація органів внутрішніх справ. Перехід до європейських цінностей. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 37–43.
182. Ожегов С. І. Тлумачний словник російської мови (27-е видання) (російська мова). М., Атис. 736 с.
183. Олійник А. С. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні: дис.. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». К., 1998. С. 144–149.
184. Ольховський Б. Дещо про нормотворчість у сучасних умовах. *Віче*. 1995. № 10. С. 6–14.
185. Орзіх М. Ф., Крусян А. Р. Введение в украинское конституционное право. К.: Алерта, 2006. 290 с.
186. Осауленко О. І. Загальна теорія держави та права: навч. посіб. К.: Істина, 2007. 336 с.
187. Охріменко Н. М. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 3. С. 184–187.
188. Охріменко Н. М. Принципи нормотворчості міністерства України: загальна характеристика. *Економіка та держава: науково-практичний журнал*. 2012/1. № 4. С. 130–137.
189. Панов М. І. До проекту Закону України «Про нормативні правові акти». *Академія правових наук України*. 1995. № 4. С. 139–163.

190. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012/1. С. 338–342.
191. Петренко П. Д. Основні напрямки розвитку законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. Офіційний веб-сайт Міністерства Юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/11923>.
192. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Х., 2010. 20 с.
193. Петришина М. О. Особливості організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: зарубіжний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х.: Право, 2011. Вип. 22. С. 150–158.
194. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2004. 214 с.
195. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права. Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. І. Франка, 1999. 423 с.
196. Підготовка законів та управління формотворчістю в країнах центральної та східної Європи. К.: УАДУ, 1998. 286 с.
197. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 «Теорія держави та права; історія політичних і правових учень». К., 2004. 20 с.
198. Плавич В. П. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 83–85.
199. План діяльності МВС з підготовки регуляторних актів на 2016 рік: наказ МВС України від 15.12.2015 р. №1576. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.hr.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1763108>.

200. Погребняк С. П. Основоположні принципи права: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія держави та права; історія політичних і правових учень». Х., 2009. 433 с.
201. Подік І. І. Правова норма в системі соціального нормотворення: науково-юридична парадигма. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. №1. С. 41–53.
202. Політичний вимір діяльності Міністерства внутрішніх справ України / За ред. Ю. І. Римаренка, Я. Ю. Кондратьєва. К., 2003. 292 с.
203. Положення про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: наказ МВС України від 27.07.2012 р. №649 [в ред. від 28.03.2014 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.npu.gov.ua/mvs/control/chc/uk/publish/article/788950>.
204. Потапенко С. В. Судебное нормотворчество и единство судебной практики. *Российская правовая газета «ЭЖ;юрист»*. 2005. № 50. С. 34–42.
205. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. №34/5 [в ред. від 01.01.2015 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>.
206. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 р. № 493/92, [в ред. від 21.05.1998 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.
207. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 12.03.1996 р. № 179/96. *Урядовий кур'єр* від 28.03.1996.
208. Про загальнодержавну програму адоптації законодавства до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

209. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС: наказ МВС України від 27.07.2012 р. №650 [в ред. від 28.03.2014 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://kadrovik01.com.ua/regulations/1521/8462/8463/>.

210. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 28.12.1992 р. №731 [в ред. від 06.08.2016 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

211. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова КМУ від 28.12.1992 р. №731 [в ред. від 06.08.2016 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

212. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ: Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 878. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

213. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 877 [в ред. від 20.07.2017 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>.

214. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: наказ МВС України від 25.11.2016 № 1250. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1682-16>.

215. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950 [в ред. від 01.01.2018 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

216. Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління: Постанова КМУ від 22.02.2000 р. № 386. *Офіційний вісник України*. 2000. № 8. Ст. 317.

217. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.02.1999 р. №145/99 [в ред. від 18.04.2011 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/145/99>.

218. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 лют. 1999 р. № 145. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145/99>.

219. Про Кабінет Міністрів України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 25. Ст. 241.

220. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. ст. 379.

221. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. *Офіційний вісник Президента України (Спеціальний випуск)*. 2010. № 32. С. 3. Ст. 1026.

222. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 10 верес. 2014 р. № 442. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>.

223. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [в ред. від 30.11.2017 р.]. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

224. Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів: наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644. *Офіційний вісник України*. 2016. №1. Ст. 34.

225. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 50. С. 8.

226. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

227. Проблеми реформування державного управління: зб. наук. пр. / редкол.: В. І. Луговий (голова), В. М. Князев (заст. голови), М. О. Скоромнюк та ін.; за заг. ред. В. М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 220 с.

228. Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / В. И. Андрейцев; общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветков; Юридическая фирма «Салком». Научно-аналитический центр. К.: Юринком Интер, 2003. 583 с.
229. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 01.12.2010 р. № 7409. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39123.
230. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 р. № 1343-1. *Верховна Рада України*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2008_01_21/JF11B.html.
231. Проневич О. С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації Польщі. *Форум права*. 2010. № 4. С. 7–24.
232. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2009. 20 с.
233. Рабинович С. П. Естественно-правовые начала юридического регулирования общественных отношений в Украине: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.12 «Философия права». Львов, 2011. 23 с.
234. Рабінович П. М. Загальнотеоретичне праводержавознавство в Україні: здобутки, проблеми, перспективи. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. №4. С. 3–16.
235. Рабінович П. М. Потребовий підхід – безальтернативний варіант визначення соціальної сутності права та держави. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Вип. 8. О.: Юрид. л-ра, 2009. С. 45–53.
236. Раздьяконова Е. В. Основы нормотворчества: курс лекций. Новосибирск: изд-во СибАГС. 2016. 246 с.
237. Разуваев Н. В. Норма права как явление правовой культуры: дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». СПб., 2000. 258 с.

238. Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів: постанова міністерства юстиції України від 28.03.1998 р. №3. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98>.
239. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2005. 182 с.
240. Рибалко Н. В. Проблеми нормотворчої техніки в Україні. UKR: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/406>.
241. Розов Н. Ценности в проблемном мире: философские основания и социальные приложения конструктивной аксиологии. Новосибирск, 1998. 355 с.
242. Рой О. М. Исследование социально-экономических и политических процессов. СПб.: Питер, 2004. 320 с.
243. Романенко О. В. Пенітенціарна функція демократичної правової держави та роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». К. 2004. 221 с.
244. Романов Р. А. Ошибки в нормотворчестве: теоретические основания понимания и оценки. *Вектор науки Тольяттинского государственного университета*. 2014. № 3 (18). С. 33–41.
245. Рудейчук В. Суть прокурорського нагляду. *Вісник прокуратури*. 2003. № 4 (22). С 52–62.
246. Рулан Н. Юридическая антропология: Учебник для вузов / Перевод с франц. Ответственный редактор – академик РАН, доктор юридических наук, профессор С. Нерсисянц. М.: Издательство НОРМА, 2000. 310 с.
247. Салей М. І. Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма: дис. ... канд. юрид наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право муніципальне право». Одеса, 2017. 243 с.

248. Салманова Е. Ю. Роль и значение нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности Национальной полиции Украины. *Legea si viata (Закон и жизнь)*. Молдова. 2016. № 7/2. С. 120–122.
249. Салманова О. Ю. Актуальні питання нормотворчої діяльності Національної поліції України. *Visegrad journal on human rights*. 2016. №1. С. 23–27.
250. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: монографія. Харків: Панов, 2016. 460 с.
251. Самуйлик Н. Н. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування: автореф. дис. ... канд. політ. наук.: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». Одеса, 1997. 256 с.
252. Сафаров Р. А. Прогностический метод государственного управления. *Советского государства и право*. 1971. №8. С. 75–76.
253. Селіванов В. М. Ціннісно-правовий вимір вітчизняного державного управління. *Право України: юрид. журн.* 2004. № 4. С. 30–36.
254. Семикрас В. В. Філософсько-методологічні основи правового вчення Б. Кістяківського: десерт. ... канд. філософ. наук: спец. 09.00.05 «Історія філософії». К., 2013. 217 с.
255. Симон Ю. С. Методологічні характеристики та категорійне опредметнення аксіологічного підходу у філософсько-правових дослідженнях. // *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права: зб. матеріалів VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 11 листоп. 2017 р.)*. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 385–388.
256. Системний підхід у вищій школі: підруч. для студ. магістратури / Ю. О. Шабанова; М-во освіти і науки України; Нац. гірн. ун-т. Д.: НГУ, 2014. 120 с.
257. Сірий Є. В. Соціологія: загальна теорія, історія розвитку, спеціальні та галузеві теорії: навчальний посібник. Вид. 2-ге. К.: Атіка, 2007. 480 с.
258. Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав і свобод людини (організаційно-

правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2007. 16 с.

259. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учеб. Х., 2005. 576 с.

260. Скрипнюк О. В. Нормотворча та нормопроектна діяльність Президента України: поняття, зміст, ключові ознаки: монографія. К.: НАДУ, 2011. 344 с.

261. Сливка С. С. Юридична деонтологія. Підручник. Вид. 2-е, перероб. і доп. К.: Атіка, 2003. 320 с.

262. Слинько Д. В. Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 52–56.

263. Соболев Є. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. *Форум права*. 2010. № 2. С. 464–465.

264. Соколов Н. Я. Формы участия народных масс в совершенствовании социалистического законодательства: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». М., 1966. 27 с.

265. Соколова Ю. А. Нормотворчество органов исполнительной власти: теоретические аспекты и правовая регламентация. URL: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=474&Itemid=89.

266. Социология: Энциклопедия / Сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. Мн.: Книжный Дом, 2003. 1312 с.

267. Соціологія права: підруч. для студ. юрид. спец. / М. І. Панов, Н. П. Осипова, Л. М. Герасіна, Г. П. Клімова, О. В. Сердюк; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2003. 276 с.

268. Справедливість як правова цінність: концептуалізація феномену / О. П. Дзьобань, Є. М. Мануйлов. *Вісник Національного університету «Юридична*

академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2015. № 1. С. 102–113.

269. Старосольський В. Я. Про цінність права. Нью-Йорк; К.: Вища школа, 1998. 157 с.

270. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України: розпорядження КМУ від 22 жовтня 2014 року № 1118-р. URL: <http://police-reform.org/library/rozporyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.

271. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ до 2020 року. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

272. Сухонос В. В. Теорія держави і права. навч. посіб. Суми: «ВТД Університетська книга», 2005. 439 с.

273. Сырых В. М. Логические основания общей теории права. М.: ЗАО Юстицинформ, 2004. 528 с.

274. Сюкіяйнен Л. Р. Традиции и обновление в праве: проблемы ценностного подхода. *Государство и право*. 1996. № 3. С. 106–110.

275. Тазиев Н. Д. Международное нормотворчество: современные способы создания правовых норм: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Международное право; Европейское право». Казань, 2002. 186 с.

276. Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. М.: Высшее образование, 2008. 424 с.

277. Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М.: НОРМА-ИНФРА, 1988. 511 с.

278. Теорія держави й права: підручник / Під ред. В. К. Бабаєва. М.: МАУП, 2003. 592 с.

279. Теорія держави та права: навч. посіб. / упоряд. Л. М. Шестопалова. К.: Прецедент, 2006. 197 с.

280. Тейяр де Шарден П. Феномен человека / Пьер Тейяр де Шарден; пер. с франц. и прим. Н.А. Садовского. М.: Прогресс, 1965. 241 с.

281. Тимченко Л. Д. Міжнародне право: підручник. К.: Знання, 2012. 631 с. URL: <http://pidruchniki.ws/1088112749451/pravo>.

282. Тихомиров М. Законность ведомственных актов. *Социальная законность*. 1987. № 12. С. 16–21.
283. Тихомиров Ю. А. Курс порівняльного правознавства. М.: НОРМА, 1996. 427 с.
284. Тімуш І. С. Інтегральний погляд на право: монографія. К.: Атіка, 2009. 284 с.
285. Трубецькой Е. Н. Сенс життя. М.: Республіка, 1994. 296 с.
286. Уварова О. О. Роль принципів права в процесі правозастосування): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». Х., 2009. 211 с.
287. Уемов А. И. Логические основы метода моделирование. М.: Мысль, 1971. 311 с.
288. Уільдрікс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах / Н. Уільдрікс, П. Реєнен; переклад з англ. К.: Атіка, 2006. 248 с.
289. Урумов А. В. Правотворчество в аспекте правопонимания. *Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: сборник научных статей*. Нальчик: Полиграфсервис и Т, 2004. С. 297–307.
290. Фальковський А. О. Аксіологічний підхід в методології сучасної юриспруденції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права». О., 2011. 216 с.
291. Фальковський А. О. До визначення поняття аксіологічного дослідницького підходу в методології юриспруденції. *Актуальні проблеми держави і права*. О., 2008. Вип. 40. С. 59–64.
292. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М.: Политиздат, 1986. 1589 с.
293. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. АрабОглы, Л. Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.
294. Філософія права / За заг. Ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. К.: Юрінком Інтер, 2000. 336 с.

295. Філософія права: навч. посіб. / О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заінчковський, І. М. Кондратьєв, В. М. Ляшенко, О. Є. Маноха, Ю. С. Симон, Б. Ф. Чміль; ред.: М. В. Костицький, Б. Ф. Чміль; Нац. акад. внутр. справ України. К.: Юрінком Інтер, 2000. 336 с.
296. Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
297. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2003. 27 с.
298. Хаджирадєва С. К. Моделювання як метод науково-практичного пізнання. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління. 2009. № 1. С. 44–52.
299. Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2-х ч. М., 2000. 356 с.
300. Цвік М. Праворозуміння (значення повторюваності суспільних відносин для його дослідження). *Право України*. 2010. № 4. С. 22–28.
301. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua>.
302. Центральні органи виконавчої влади України: нормативно-правове регулювання / упоряд. О. І. Сушинський. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2003. 104 с.
303. Червяков П. Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». М.: Моск. акад. МВД России, 2000. 303 с.
304. Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург: УИФ Наука, 1993. 431 с.
305. Черников В. В. Нормотворческая функция МВД России. *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*. 2016. № 5. С. 154–159.

306. Шаган О. В. Принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: юридичні науки*. 2014. №801. С. 159–163.
307. Шаріпов Р. Україна робить перші кроки на шляху реорганізації органів правопорядку. URL: <http://ukraine.setimes.com/uk/articles/feature-01>.
308. Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 117. С. 239–249.
309. Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України. *Право України*. 2010. №2. С. 175– 185.
310. Шемшученко Ю. С. Актуальні проблеми філософії права. *Проблеми філософії права*. Чернівці: Рута, 2003. Т. 1. С. 7– 9.
311. Шестопалова Л. М. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. №2. URL: <http://mila-she.org.ua/publ/1-1-0-27>.
312. Шишко В. В. Культурологічні проблеми правотворчості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12 «Філософія права». Київ, 2004 . 17 с.
313. Штофф В. А. О роли моделей в познании. Л.: Изд-во ЛГУ, 1963. 266 с.
314. Юлдашев О. Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право». Донецьк, 2008. 198 с.
315. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4. 720 с.
316. Яремко О. М. Контамінація раціонального та гуманістичного вимірів в генезі інституту покарання в контексті європейської правової традиції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.12. «Філософія права». Київ, 2009. 223 с.
317. Butler R. Management in Government: The Future. *International journal of public sector management*. Bradford, 1996. Vol.9. №1. P.35–47.
318. Dammer H. Comparative criminal justice systems. Cengage Learning, 2013. P. 104–125.

319. Gert B., *Morality: A New Justification of the Moral Rules*. New York: Oxford University Press, 1988. 380 p.
320. Getman E. A. Rulemaking activity of central bodies of executive power: highlights and ways of improving. *International Scientific Journal – Euro-American scientific cooperation: research articles*. Hamilton: Accent Graphics Communications, 2014. Vol. 2. P. 68–73.
321. L'influence des Communautés européennes sur le droit international privé des Etats membre. Bruxelles, 1981. URL: <http://curia.europa.eu/common/recdoc/notes/notes.pdf>.
322. Police Force, police service. Care and control in Britain. London, 1994. P. 100–130.
323. Schulte R. Vom Polizeifuerer zum Sicherheitsmanager, Anforderungen des Lernuntrnehmers Polizei als seine Fuehrungskraefte. Lilienberg, 1996. 24–25 p.
324. Smith B. *Police system in USA*. New York: H&R, 1940. 453 p.
325. What is Good Governance? / Martin Doornbos. *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*. URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
326. Wilson O. W., McLaren R. C. *Police administration*. New York: McGraw-Hill, 1972. 260 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

РЕЗУЛЬТАТИ

анкетування щодо дослідження проблем нормотворчості МВС України щодо координації Національної поліції в умовах сучасних реформ

Зведені дані анкетування слухачів Національної академії внутрішніх справ, щодо проблемних аспектів нормотворчості МВС України щодо координації Національної поліції в умовах сучасних реформ.

Участь в опитуванні взяли 150 осіб різного віку: від 21 до 30 років – 20 %; від 31 до 35 років – 48 %; понад 35 років – 32 %.

1. Чи відомі Вам складові механізму нормотворчості МВС України щодо координації Національної поліції?

- а) відомі – 90 (60, 3%);
- б) частково відомі – 34 (22, 7%);
- в) не відомі – 26 (17, 3%).

2. Чи необхідним є розроблення і прийняття стандартів нормотворчості МВС України щодо координації Національної поліції?

- а) так – 85 (56, 7%);
- б) ні – 26 (17, 3%);
- в) не знаю – 39 (26%).

3. Чи відмінними, на Вашу думку, є нормотворча діяльність МВС України та нормотворча діяльність Національної поліції України?

- а) так – 76 (50, 7%);
- б) ні – 31 (20, 7%);
- в) не знаю – 43 (28, 6%).

4. Чи достатніми є повноваження МВС України у сфері забезпечення правопорядку, захисту прав людини?

- а) так, достатні – 74 (49, 3%);
- б) ні, незначними – 65 (43, 3%);
- в) занадто широкими – 11 (7, 4%).

5. Чи доцільно продовжувати реформування системи МВС України щодо координації Національної поліції?

- а) так – 60 (40%);
- б) ні – 26 (17, 3%);
- в) через певний період часу – 64 (42, 7%).

6. Чи реальним і на часі, на Ваш погляд, є видання Інструкції з нормотворчої діяльності Національної поліції України?

- а) є реальним і на часі – 76 (50, 7%);
- б) завчасним – 17 (11, 3%);
- в) давно слід було запровадити – 57 (38%).

7. Які з наведених чинників, впливають на ефективність нормотворчості МВС України щодо координації Національної поліції?

- а) професіоналізм та досвід роботи – 125 (83, 3%);
- б) корупція і родинні зв'язки – 13 (8, 7%);
- в) інші – 12 (8%).

8. З перерахованих нище цінностей є найбільш значущими.

- а) духовність – 103 (69 %),
- б) сімейні цінності – 109 (73 %),
- в) свобода – 105 (70 %),
- г) мир і злагода – 101 (67 %),
- д) національно-культурні цінності – 102 (68 %),
- е) патріотизм – 101 (67 %),

9. З перерахованих нище цінностей, визначте які є найбільш значущими.

- а) гуманізм – 78 (52 %),
- б) матеріальні цінності – 75 (50 %),
- в) релігійність – 70 (47 %),
- г) християнські цінності – 64 (43 %),
- д) європейські цінності – 66 (44 %),
- е) комуністичні й соціалістичні цінності – 33 (22 %),
- є) американські – 76 (51 %),
- ж) соціал-демократичні – 70 (47 %).

10. Чи потребують, на Ваш погляд, суттєвих змін нормотворчість МВС України щодо координації Національної поліції?

- а) потребують докорінних змін – 43 (28, 7%);
- б) потребують часткових змін – 69 (46%);
- в) не потребують – 38 (25, 3%).

11. Які з наведених пропозицій необхідні для удосконалення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції?

- а) збільшення прозорості нормотворчої діяльності та зменшити кількість правових колізій у чинному законодавстві – 18 (12 %);
- б) систематизувати законодавство, яким регламентується порядок видання нормативно-правових актів – 9 (6%);
- в) вдосконалити юридичну техніку видання нормативно-правових актів – 7 (4,7%);
- г) всі перераховані вище варіанти – 126 (77,3%).

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

Більшість респондентів вважають, що існують суттєві проблеми в процесі здійснення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Так, відзначимо той факт, що трохи більше половини опитуваних володіють належними уявленнями про поняття та сутність нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, механізм її реалізації, функції та види, відповідний суб'єктний склад (60, 3%).

Переважає більшість опитуваних (56, 7%) вважають, що необхідним є розроблення і прийняття стандартів нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Це можна пояснити потребою гармонізації законодавства України з європейськими та міжнародно-правовими актами у цій сфері, конвергенції правових систем.

Доцільно продовжувати розпочаті реформи нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, поряд з іншими демократичними реформами на сучасному етапі в Україні (49, 3%). Досвід держав ЄС та інших демонструє важливість послідовних і своєчасних перетворень, спрямованих на оптимізацію нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції, форм і методів їх роботи, зменшення бюрократизації, а також забезпечення співпраці і взаємодії з населенням.

Доцільно звернути увагу також на чинники впливу на ефективність нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції. Зокрема, більшість респондентів (83, 3%) відзначає, що це професіоналізм та досвід роботи, проте є і корупція і родинні зв'язки і т.п. (8, 7%). Безумовно, це негативні тенденції, які засвідчують необхідність привернення уваги з боку компетентних органів державної влади, контролю інституцій громадянського суспільства. Досвід реформування систем правоохоронних органів та нормотворчої діяльності у правоохоронній сфері європейських країн переконує в тому, що подолання таких негативних явищ підвищує або відновлює довіру населення до правоохоронних органів, забезпечує налагодження якісно нових

прозорих форм і методів роботи, реалізації спільних програм і проектів з громадськістю, міжнародними організаціями.

У вивченні цінностних засад практичних працівників правоохоронних органів великий інтерес становить проблема характеристики реального стану ціннісної системи. При оцінці значущості тих або інших цінностей для розвитку суспільства, за результатами опитування: найбільш високу оцінку отримують такі цінності, як духовність – 111 (74 %), сімейні цінності – 109 (73 %), свобода – 105 (70 %), національно-культурні цінності – 102 (68 %), мир і злагода – 101 (67 %), патріотизм – 101 (67 %). Цінностями другого рівня виступають: гуманізм – 78 (52 %), матеріальні цінності – 75 (50 %), релігійність – 70 (47 %), християнські цінності – 66 (44 %), європейські цінності – 64 (43 %). Не отримують підтримку працівників практичних підрозділів у правоохоронній сфері: комуністичні й соціалістичні цінності – 15 (10 %), американські – 33 (22 %), соціал-демократичні – 45 (30 %). Ціннісну картину сучасного українського суспільства в її перевагах можна розглядати в рамках тенденції зсуву від цінностей тоталітарної колективності до пріоритетів цінності людини, його свідомості у системі рушійних сил саморозвитку суспільства.

Майже дві третини опитуваних (77,3%) підтвердили, що серед пропозицій які необхідні для удосконалення нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції в умовах сьогодення є: збільшення прозорості нормотворчої діяльності та зменшити кількість правових колізій у чинному законодавстві; на офіційному рівні змістовно визначити поняття «нормативно-правовий акт», а також конкретизувати його основні ознаки; систематизувати законодавство, яким регламентується порядок видання нормативно-правових актів; вдосконалити юридичну техніку видання нормативно-правових актів.

На основі результатів проведеного анкетування сформульовані висновки і рекомендації, включаючи обґрунтовані зміни до законодавства України у сфері нормотворчій нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції.

Додаток Б

Інструкція з організації нормотворчої діяльності Національної поліції України

1. Загальні положення.

Ця частина інструкції повинна містити основні засади нормотворчої діяльності поліції та бути викладеною у такому вигляді:

1.1. Інструкція з організації нормотворчої діяльності в Національній поліції України (далі – Інструкція) визначає єдину систему організації і порядку підготовки проектів нормативно-правових актів у Національній поліції України (далі – НПУ або поліція).

1.2. Нормотворча діяльність у НПУ – це напрямок діяльності поліції, структурних підрозділів апарату поліції, головних управлінь НПУ в м. Києві, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, міжрегіональних територіальних органів НПУ, їх структурних підрозділів (далі – органи і підрозділи поліції), що здійснюється за встановленою законодавством процедурою з метою підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання службової діяльності органів та підрозділів поліції.

1.3. Правову основу нормотворчої діяльності НПУ становлять Конституція України, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерств внутрішніх справ України (далі – МВС) та ця Інструкція.

1.4. Нормативно-правовий акт НПУ – офіційний письмовий документ, який виданий НПУ, як суб'єктом нормотворчої діяльності, згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою, спрямований на регулювання суспільних відносин, містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

1.5. Управлінська діяльність у НПУ здійснюється шляхом видання розпорядчих документів, вид яких визначається законодавством, нормативними актами НПУ та Інструкцією.

Розпорядчий документ – це акт, що видається НПУ у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на неї завдань відповідно до своєї компетенції.

Положення, статuti, інструкції, правила та настанови затверджуються виключно наказом.

1.6. Підготовка проектів законодавчих актів з питань діяльності органів та підрозділів поліції здійснюється відповідно до вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регламентують нормотворчу діяльність, та Інструкції.

1.7. Суб'єктами нормотворення у НПУ відповідно до вимог відомчих нормативно-правових актів та Інструкції є структурні підрозділи НПУ.

Право підписання нормативно-правових актів у НПУ має керівник поліції або особа, яка виконує його обов'язки (далі – Керівник). Керівник підписує нормативні та інші акти з питань, що належать до компетенції поліції.

1.8. Порядок підготовки та подання нормативно-правових актів НПУ на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України визначається законодавством та наказами Міністерства юстиції України.

Порядок підготовки та подання нормативно-правових актів НПУ на погодження з Міністром внутрішніх справ України визначається цією Інструкцією.

1.9. Персональну відповідальність за організацію нормотворчої діяльності в структурних підрозділах НПУ, своєчасну і якісну підготовку проектів нормативно-правових актів поліції несуть керівники цих структурних підрозділів, а за стан і ефективність правового регулювання напрямів діяльності структурних підрозділів НПУ – перший заступник та заступники Керівника відповідно до розподілу їх функціональних обов'язків.

1.10. Структурні підрозділи НПУ здійснюють систематизований облік відомчих нормативних актів, що регулюють напрями діяльності підрозділу, узагальнюють практику застосування і виконання нормативно-правових актів та, відповідно, здійснюють їх удосконалення з метою підвищення ефективності правового регулювання напрямів діяльності поліції.

Правовий департамент поліції веде єдиний електронний реєстр нормативно-правових актів НПУ з питань діяльності поліції.

Координацію нормотворчої діяльності в апараті МВС і відповідний контроль здійснює Правовий департамент НПУ.

1.11. У разі необхідності наукового дослідження окремих проблем правового регулювання діяльності поліції структурні підрозділи НПУ у встановленому порядку надсилають до науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів МВС заявки на проведення таких досліджень і розроблення за їх результатами проектів нормативних актів.

2. Види нормативно-правових актів НПУ.

2.1. Поліцією видаються такі нормативні акти:

а) положення – акти, що визначають статус, завдання, функції, права та обов'язки, порядок нормативного регулювання конкретних видів діяльності, що здійснюються структурними підрозділами НПУ;

б) статuti – звіт положень (правил), що визначають основи оперативно-службової діяльності, права й обов'язки працівників, загальний порядок проходження служби в структурних підрозділах НПУ;

в) інструкції – акти, що встановлюють порядок застосування актів чинного законодавства та містять норми, що встановлюють: ким, у якому порядку, якими способами, методами і за допомогою яких засобів повинен здійснюватися той чи інший вид діяльності НПУ;

г) правила – акти, що встановлюють порядок здійснення окремого виду діяльності, а також; визначають норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у сфері діяльності структурних підрозділів;

д) доручення – акти, що надаються керівниками поліції та які містять норми, що регламентують порядок дій конкретних структурних підрозділів та посадових осіб поліції у певній ситуації, спрямованих на реалізацію та виконання відповідних завдань та функцій НПУ.

2.2. Нормативний акт у вигляді наказу поліції видається з найбільш важливих питань функціонування НПУ і спрямований на забезпечення виконання основних завдань і функцій поліції, а також; на правове регулювання надання поліцією поліцейських послуг, проходження служби у НПУ. Нормативні акти, що визначають правові засади організації діяльності структурних підрозділів НПУ, підприємств та установ забезпечення НПУ, видаються у вигляді положення або статуту.

Нормативні акти, якими врегульовуються питання організаційної, науково-технічної, фінансової, оперативно-службової діяльності структурних підрозділів НПУ та порядок її здійснення конкретними працівниками поліції, видаються у вигляді інструкції або правила.

2.3. Не допускається видання нормативно-правових актів НПУ для оголошення та/або введення в дію законодавчих та інших нормативно-правових актів України, що є нормативними актами прямої дії, а також у вигляді актів, що не передбачені цією Інструкцією.

3. Планування нормотворчої діяльності НПУ.

В третій частині інструкції має бути детально регламентована така базова стадія нормотворчої діяльності поліції як планування.

4. Організація підготовки проектів нормативно-правових актів НПУ.

Ця частина інструкції повинна містити положення про: обов'язки суб'єктів, на яких покладено організацію нормотворчої діяльності; окремі питання діяльності робочої групи з підготовки проекту нормативно-правового акта; перелік джерел відомостей, що підлягають вивченню до розроблення проекту нормативно-правового акта; обов'язкові дії, які здійснюються повноважним, суб'єктом під час розроблення нормативно-правового акту.

5. Нормопроектувальна техніка.

У п'ятій частині інструкції необхідно викласти правила й стандарти нормопроєктувальної техніки, що застосовні в нормотворчому процесі поліції, зокрема, охоплюючи такі питання як: логічність змісту нормативно-правового акта; використання термінів та спеціальних понять, що використовуються в нормативно-правовому акті, інші правила нормопроєктування.

6. Погодження проекту нормативно-правового акта НПУ.

В цій частині інструкції повинні бути викладені положення, якими врегульовуються питання процедури погодження проектів нормативно-правових актів поліції.

7. Проведення правової експертизи проекту нормативно-правового акта НПУ.

У вказаній частині слід викласти комплекс спеціальних правил щодо проведення правової експертизи нормативно-правових актів НПУ та подальшого візування, враховуючи також вимоги обов'язковості проведення інших видів експертизи у відповідності до правил і стандартів чинного законодавства.

8. Видання нормативно-правового акта НПУ.

У восьмій частині слід викласти норми, якими б врегульовувалось питання видання нормативних актів поліції, враховуючи також і питання опублікування таких актів, з чим, як вже зазначалось в цьому дослідженні, є ряд значних проблем (на офіційних інтернет-ресурсах НПУ відсутні або ж наявні у якості окремих фрагментів найважливіші нормативно-правові акти поліції, головним чином ті, що регламентують діяльність підрозділів поліції та головних управлінь поліції, що неприпустимо). Також повинна бути приділена значна увага електронному оприлюдненню нормативно-правових актів поліції, що буде відповідати світовим тенденціям у цьому аспекті.

Додаток Г

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ АДЮНКТА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Вороніна І. М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. Ужгород, 2015, Випуск 34. С. 152–155.
2. Вороніна І. М. Реалізація суспільно значимих цінностей у відомчій нормотворчості: європейський досвід. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. Запоріжжя, 2015. № 4 (1). С. 55–59.
3. Вороніна І. М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства. *Право і суспільство*. Дніпропетровськ, 2016. № 5–2. С. 29–34.
4. Вороніна І. М. Модуси втілення аксіологічного змісту нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. Херсон, 2015. Випуск 6. Том 3. С. 145–149.
5. Вороніна І. М. Актуальні питання відомчої нормотворчості в системі органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. Одеса, 2015. Випуск 17. С. 43–45.
6. Вороніна І. М. Теоретичні основи дослідження класифікації правових цінностей. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. Одеса, 2016. № 6. С. 177–183.
7. Вороніна І. М. Правові цінності в системі соціально-політичного управління суспільством. *Национальный юридический журнал: теория и практика* (Jurnalul juridic national: teorie si practica). Молдова. Кишинев, 2016. № 1 (17). С. 5–8.
8. Вороніна І. М. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання

нормотворчої діяльності. *Європейський політико-правовий дискурс* (Evropský politický a právní diskurz), 2017. Vol. 5. Iss. 17. P. 44–49.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Вороніна І. М. Відомча нормотворчість як міждисциплінарна, філософсько-правова проблема. *Актуальні проблеми юридичної психології*: зб. тез доповідей III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 квіт. 2014 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2014. С. 30–32.

10. Вороніна І. М. Класифікація цінностей в аксіології. *Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 15–16 трав. 2015 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 121–123.

11. Вороніна І. М. Нормотворчість як опредметнення та впорядкування системи правових цінностей. *Законодавство України: погляд молодих правників*: матеріали щорічної Всеукр. наук. студ. конф., присвяч. 75-річчю Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. (м. Івано-Франківськ, 15–16 трав. 2015 р.). Івано-Франківськ: Прикарпатський нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2015. С. 8–11.

12. Вороніна І. М. Філософсько-правові аспекти відомчої нормотворчості в юриспруденції. *Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 15–16 трав. 2015 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2015. С. 158–161.

13. Вороніна І. М. Цінності як структурний елемент нормотворчої діяльності. *Сучасні проблеми та розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22–23 трав. 2015 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 8–9.

14. Вороніна І. М. Роль цінностей в нормотворчій діяльності органів внутрішніх справ. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 29–30 трав. 2015 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2015. С. 7–9.

9. Вороніна І. М. Аксіологічний аспект нормотворчої діяльності. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: матеріали III міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22–23 трав. 2015 р.). – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 12–15.
10. Вороніна І. М. Вдосконалення відомчої нормотворчості України в контексті адаптації до законодавства Європейського Союзу. *Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 5–6 чер. 2015 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 194–196.
11. Вороніна І. М. Європейський досвід реалізації суспільно значимих цінностей та ідеалів у відомчій нормотворчості. *Juridică în condițiile de integrare Europeană Ucraina i Moldova: repere moderne de dezvoltare juridică, conferința internațională științifico-practică* (Chiinău, Republica Moldova 6–7 noiembrie 2015). Chiinău: S. n., 2015. P. 23–25.
12. Вороніна І. М. Динаміка нормотворчості ОВС як об'єктивація цінностей соціальної, правової держави. *Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Братислава (Словацька Республіка), 27–28 листопада 2015 р.). Братислава: Панєвропська висока школа, 2015. С. 32–34.
13. Вороніна І. М. Аксіологічна складова нормотворчої діяльності правоохоронних органів. *Філософські та методологічні проблеми сучасного правознавства*: матеріали кругл. ст. (м. Київ, 6 лип. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 68–69.
14. Вороніна І. М. Стандарти та принципи відомчої нормотворчості в системі загальноєвропейських цінностей. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права*: матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 11 листоп. 2017 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 57–60.

Додаток В

Акти впроваджень


**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА**

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/232/1-1-15„04” 10 2017 р.

**Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни
у законотворчу діяльність.**

Інформуємо, що наукові положення дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ України Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій до Закону України «Про Національну поліцію», законопроекту «Про нормативно-правові акти» та Проекту Інструкції «Про організацію нормотворчої діяльності в Національній поліції України».

Вважаємо, що положення дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки Вороніної (Лациби) І.М. на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) є актуальним, мають необхідний теоретичний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною і можуть бути враховані Інститутом законодавства Верховної Ради України у процес вдосконалення чинного законодавства України.

Директор Інституту
член-кореспондент
НАН України



О.Л. Копиленко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Департаменту
юридичного забезпечення МВС України
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України



Д.В. Горбась

«10»

2017 року

АКТ

впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ Вороніної Ірини Миколаївни «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції»

Комісія у складі: заступника начальника Департаменту юридичного забезпечення МВС України Лотоцького Юрія Володимировича, заступника начальника управління нормотворчої роботи – начальника відділу законодавчого забезпечення та адаптації Департаменту юридичного забезпечення МВС України Гончар Лариси Володимирівни, заступника начальника відділу законодавчого забезпечення та адаптації управління нормотворчої роботи Департаменту юридичного забезпечення МВС України Кравчука Олександра Олександровича склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ Вороніної Ірини Миколаївни на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.12 (філософія права) відповідають потребам сьогодення, мають практичну значимість та використані МВС України у нормотворчій діяльності при розробленні (опрацюванні) законопроектів про внесення змін до чинного законодавства, а також при підготовці висновків до проектів підзаконних нормативно-правових актів.

Заступник начальника Департаменту
юридичного забезпечення МВС України
заслужений юрист України

Ю.В. Лотоцький

Заступник начальника управління
нормотворчої роботи – начальник відділу
законодавчого забезпечення та адаптації
Департаменту юридичного забезпечення
МВС України

Л.В. Гончар

Заступник начальника відділу
законодавчого забезпечення та адаптації
управління нормотворчої роботи
Департаменту юридичного забезпечення
МВС України

О.О. Кравчук

ЗАТВЕРДЖУЮ

Начальник
Кіровоградського управління
ДВБ НПУ України
кандидат юридичних наук
майор поліції



А.А. Матвієнко
2017 року

АКТ

про впровадження у практичну діяльність Національної поліції України матеріалів дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції»

Комісія в складі голови: заступника начальника управління Кіровоградського управління ДВБ НП України майора поліції Галюка А.В., заступника начальника відділу Кіровоградського управління ДВБ НП України старшого лейтенанта поліції Козика В.О., інспектора з режиму секретності Кіровоградського управління ДВБ НП України майора поліції Гребенюк А.Ю., склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки Вороніної (Лациби) І.М. на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» можуть застосовуватися у практичній діяльності оперативних підрозділів, а також під час проведення занять в системі службової підготовки.

Заступник начальника управління
Кіровоградського управління
ДВБ НП України
майор поліції

А.В. Галюк

Заступник начальника відділу
Кіровоградського управління
ДВБ НП України
старший лейтенант поліції

В.О. Козик

Інспектор з режиму секретності
Кіровоградського управління
ДВБ НП України
майор поліції

А.Ю. Гребенюк

Начальник ГУНП
в Кіровоградській області
полковник поліції
С.Г. Кондрашенко

«10» 2017 року

АКТ

про впровадження у практичну діяльність Національної поліції України
матеріалів дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права
та юридичної логіки Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни на тему:
«Аксіологічні засади нормотворчості МВС України
щодо координації діяльності Національної поліції»

Комісія в складі голови: заступника начальника ГУНП в Кіровоградській області полковника поліції Ткачонка Д.Г., т.в.о. начальника управління кадрового забезпечення ГУНП в Кіровоградській області майора поліції Апостолова А.І., начальника УОАЗОР ГУНП в Кіровоградській області майора поліції Гончаренка В.В., начальника ВПЗ ГУНП в Кіровоградській області майора поліції Погребняка О.І. склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки Вороніної (Лациби) І.М. на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» можуть застосовуватися у практичній діяльності працівників поліції, а також під час проведення занять в системі службової підготовки.

Заступник начальника ГУНП
в Кіровоградській області
полковник поліції

Д.Г. Ткачонок

Т.в.о. начальника УКЗ ГУНП
в Кіровоградській області
майор поліції

А.І. Апостолов

Начальник УОАЗОР ГУНП
в Кіровоградській області
майор поліції

В.В. Гончаренко

Начальник ВПЗ ГУНП
в Кіровоградській області
майор поліції

О.І. Погребняк

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор
Національної академії
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук,
професор



С.С. Чернявський

... 2017 р.

АКТ

**про впровадження результатів дисертації аспіранта кафедри філософії
права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ
Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни на тему:
«Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації
діяльності Національної поліції»
у науково-дослідну діяльність
Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: директора Інституту післядипломної освіти, доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Удалової Л.Д. (голова комісії); завідувача кафедри конституційного права та прав людини, доктора юридичних наук, доцента Калиновського Б.В.; завідувача кафедри філософії права та юридичної логіки, кандидата юридичних наук, доцента Кравця В.М. склала цей акт про те, що результати дисертації Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» впроваджені у науково-дослідну діяльність академії.

1. Матеріали дисертації Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни використовуються: в науково-дослідній діяльності слухачами та курсантами; при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із курсантами, студентами, слухачами.

2. Результати дисертації Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для слухачів магістратури та аспірантури, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Вороніна І.М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості. / І. М. Вороніна // Науковий вісник ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 34. Том 3. – Ужгород, 2015. – С. 152-155.
2. Вороніна І.М. Реалізація суспільно значимих цінностей у відомчій нормотворчості: європейський досвід. / І.М. Вороніна // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. №4(І). – Запоріжжя, 2015. – С. 55-59.
3. Вороніна І.М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства. / І. М. Вороніна // Науковий журнал Право і суспільство. №5-2. – Дніпропетровськ, 2015. – С. 29-34.
4. Вороніна І.М. Модуси втілення аксіологічного змісту нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ. / І. М. Вороніна // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Випуск 6 том 3. – Херсон, 2015. – С. 145-149.
5. Вороніна І.М. Актуальні питання відомчої нормотворчості в системі органів внутрішніх справ. / І. М. Вороніна // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. Випуск 17 том 1. – Одеса, 2015. – С. 43-45.
6. Вороніна І.М. Теоретичні основи дослідження класифікації правових цінностей. / І. М. Вороніна // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України Науковий журнал Право і суспільство. №6. – Одеса, 2016. – С. 177-183.
7. Вороніна І.М. Правові цінності в системі соціально-політичного управління суспільством. / І. М. Вороніна // Jurnalul juridic national: teorie și practică (Tipogr. «Cetatea de Sus»). № 1(17) – Chisinau: S.n., 2016 – С. 5-8.
8. Вороніна І.М. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності. / І. М. Вороніна // Evropský politický a právní diskurz. № 5 (17) – Praha: Berostav družstvo, 2017.
9. Вороніна І.М. Відомча нормотворчість як міждисциплінарна, філософсько-правова проблема. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Актуальні проблеми юридичної психології: зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 квіт. 2014 р.)/ [ред. кол.: В.В. Черней, М.В. Костицький, О.І. Кудерміна та ін.] – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 30-32.

10. Вороніна І.М. Класифікація цінностей в аксіології. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // «Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень»: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 15-16 травня 2015 р. – У 2 частинах. – К. : Центр правових наукових досліджень, 2015. – Частина II – С.121-123.

11. Вороніна І.М. Нормотворчість як опредметнення та впорядкування системи правових цінностей. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Законодавство України: погляд молодих правників: Матеріали щорічної Всеукраїнської наукової студентської конференції, присвяченої 75-річчю Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – Івано-Франківськ, 2015. – С. 8-11.

12. Вороніна І.М. Філософсько-правові аспекти відомчої нормотворчості в юриспруденції. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Юридична наука в ХХІ столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя. 15-16 травня 2015 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2015. – С. 158-161.

13. Вороніна І.М. Цінності як структурний елемент нормотворчої діяльності. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Сучасні проблеми та розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 22-23 травня 2015 року). – Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. – С. 8-9.

14. Вороніна І.М. Роль цінностей в нормотворчій діяльності органів внутрішніх справ. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 29-30 травня 2015 року. – У 2 частинах. – Запоріжжя. : Запорізька міська громадська організація «Істина». – Частина I – С. 7-9.

15. Вороніна І.М. Аксіологічний аспект нормотворчої діяльності. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Юридичні науки: проблеми та перспективи. Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 22-23 травня 2015 року). – Херсон. : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 12-15.

16. Вороніна І.М. Вдосконалення відомчої нормотворчості України в контексті адаптації до законодавства Європейського Союзу. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Херсон, 5-6 червня 2015 р. – Херсон. : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 194-196.

17. Вороніна І.М. Європейський досвід реалізації суспільно значимих цінностей та ідеалів у відомчій нормотворчості. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Інтеграція Молдови та України в Європейський Союз: правовий аспект: міжнародна науково-практична конференція (6-7 листоп. 2015 р., м. Кишинів Республіка Молдова) / орг. ком.: Бужор В. [и др.]. – Кишинів, 2015. – С. 23-25.

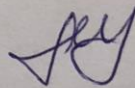
18. Вороніна І.М. Динаміка нормотворчості ОВС як об'єктивація цінностей соціальної, правової держави. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів: міжнародна науково-практична конференція (27-28 листопада 2015 р., м. Братислава, Словацька Республіка) / орг. ком.: ректор Паневропської високої школи, д.ю.н., проф. Я. Свак. [и др.]. – Братислава, 2015. – С. 32-24.

19. Вороніна І.М. Аксіологічна складова нормотворчої діяльності правоохоронних органів. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Філософські та методологічні проблеми сучасного правознавства [Текст] : матеріали круглого столу (Київ, 6 лип., 2016) / ред. кол. М.В. Костицький, В.М. Кравець, Ю.С. Симон та ін. – Київ : Нац. акад.. внутр.. справ, 2016 – С. 68-69.

3. Зазначені праці підтвердили високий науково-теоретичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами підготовки та проведення усіх видів занять, а також були використані у науково-дослідній роботі профільних кафедр, наукових лабораторій та перемінного складу академії.

Голова комісії:

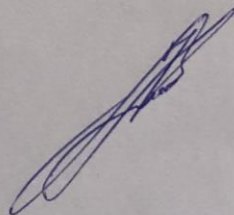
доктор юридичних наук,
професор



Л.Д. Удалова

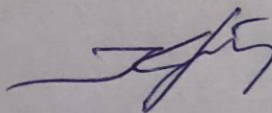
Члени комісії:

доктор юридичних наук,
доцент



Б.В. Калиновський

кандидат юридичних наук,
доцент



В.М. Кравець

ЗАТВЕРДЖУЮ

Декан факультету № 6
Харківського національного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, доцент



О.В. Синегубов

2017 року

АКТ

**про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження
ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки
Національної академії внутрішніх справ
Вороніної Ірини Миколаївни
у навчальний процес
Харківського національного університету внутрішніх справ**

Комісія в складі голови – завідувача кафедри, кандидата юридичних наук, доцента Холода Юрія Анатолійовича та членів – професора кафедри, доктора юридичних наук, професора Синявської Олени Юхимівни та професора кафедри, доктора юридичних наук, професора Зозулі Ігоря Вікторовича, склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Вороніної І.М. на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» використовуються у навчальному процесі Харківського національного університету внутрішніх справ під час проведення семінарських і практичних занять зі слухачами та студентами.

Результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у навчально-методичних матеріалах, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Вороніна І.М. Відомча нормотворчість як міждисциплінарна, філософсько-правова проблема. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Актуальні проблеми юридичної психології: зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 квіт. 2014 р.) / [ред. кол.: В.В. Черней, М.В. Костицький, О.І. Кудерміна та ін.] – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 30-32.

2. Вороніна І.М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості. / І. М. Вороніна // Науковий вісник ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 34. Том 3. – Ужгород, 2015. – С. 152-155.

3. Вороніна І.М. Реалізація суспільно значимих цінностей у відомчій нормотворчості: європейський досвід. / І.М. Вороніна // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. №4(І). – Запоріжжя, 2015. – С. 55-59.

4. Вороніна І.М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства. / І. М. Вороніна // Науковий журнал Право і суспільство. №5-2. – Дніпропетровськ, 2015. – С. 29-34.

5. Вороніна І.М. Модуси втілення аксіологічного змісту нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ. / І. М. Вороніна // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Випуск 6 том 3. – Херсон, 2015. – С. 145-149.

6. Вороніна І.М. Актуальні питання відомчої нормотворчості в системі органів внутрішніх справ. / І. М. Вороніна // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. Випуск 17 том 1. – Одеса, 2015. – С. 43-45.

7. Вороніна І.М. Класифікація цінностей в аксіології. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // «Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень»: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 15-16 травня 2015 р. – У 2 частинах. – К. : Центр правових наукових досліджень, 2015. – Частина II – С.121-123.

8. Вороніна І.М. Нормотворчість як опредметнення та впорядкування системи правових цінностей. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Законодавство України: погляд молодих правників: Матеріали щорічної Всеукраїнської наукової студентської конференції, присвяченої 75-річчю Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – Івано-Франківськ, 2015. – С. 8-11.

9. Вороніна І.М. Філософсько-правові аспекти відомчої нормотворчості в юриспруденції. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Юридична наука в ХХІ столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя. 15-16 травня 2015 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2015. – С. 158-161.

10. Вороніна І.М. Цінності як структурний елемент нормотворчої діяльності. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Сучасні проблеми та розвитку державності та напрями їх вирішення через призму правотворчої діяльності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 22-23 травня 2015 року). – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. – С. 8-9.

11. Вороніна І.М. Роль цінностей в нормотворчій діяльності органів внутрішніх справ. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали міжнародної науково-

практичної конференції, м. Запоріжжя, 29-30 травня 2015 року. – У 2 частинах. – Запоріжжя. : Запорізька міська громадська організація «Істина». – Частина I – С. 7-9.

12. Вороніна І.М. Аксіологічний аспект нормотворчої діяльності. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Юридичні науки: проблеми та перспективи. Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 22-23 травня 2015 року). – Херсон.: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 12-15.

13. Вороніна І.М. Вдосконалення відомчої нормотворчості України в контексті адаптації до законодавства Європейського Союзу. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Херсон, 5-6 червня 2015 р. – Херсон. : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 194-196.

14. Вороніна І.М. Європейський досвід реалізації суспільно значимих цінностей та ідеалів у відомчій нормотворчості. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Інтеграція Молдови та України в Європейський Союз: правовий аспект: міжнародна науково-практична конференція (6-7 листоп. 2015 р., м. Кишинів Республіка Молдова) / орг. ком.: Бужор В. [и др.]. – Кишинів, 2015. – С. 23-25.

15. Вороніна І.М. Динаміка нормотворчості ОВС як об'єктивація цінностей соціальної, правової держави. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів: міжнародна науково-практична конференція (27-28 листопада 2015 р., м. Братислава, Словацька Республіка) / орг. ком.: ректор Панєвропської високої школи, д.ю.н., проф. Я. Свак. [и др.]. – Братислава, 2015. – С. 32-34.

16. Вороніна І.М. Теоретичні основи дослідження класифікації правових цінностей. / І. М. Вороніна // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України Науковий журнал Право і суспільство. №6. – Одеса, 2016. – С. 177-183.

17. Вороніна І.М. Аксіологічна складова нормотворчої діяльності правоохоронних органів. [тези доповіді] / І. М. Вороніна // Філософські та методологічні проблеми сучасного правознавства [Текст] : матеріали круглого столу (Київ, 6 лип., 2016) / ред. кол. М.В. Костицький, В.М. Кравець, Ю.С. Симон та ін. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016 – С. 68-69.

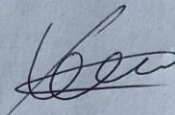
18. Вороніна І.М. Правові цінності в системі соціально-політичного управління суспільством. / І. М. Вороніна // Jurnalul juridic national: teorie și practică (Tipogr. «Cetatea de Sus»). № 1(17) – Chisinau: S.n., 2016 – С. 5-8.

19. Вороніна І.М. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання

нормотворчої діяльності. / І. М. Вороніна // Evropský politický a právní diskurz. № 5 (17) – Praha: Berostav družstvo, 2017 – С. 14-19.

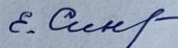
Члени комісії:

**Завідувач кафедри загальноправових
дисциплін факультету № 6 ХНУВС
кандидат юридичних наук, доцент**



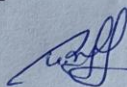
Ю.А. Холод

**Професор кафедри загальноправових
дисциплін факультету № 6 ХНУВС
доктор юридичних наук, професор**



О.Ю. Синявська

**Професор кафедри загальноправових
дисциплін факультету № 6 ХНУВС
доктор юридичних наук, професор**



І.В. Зозуля

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Державного науково-дослідного
інституту МВС України
доктор юридичних наук, професор



Т.О. Проценко
2017 року

АКТ

**про впровадження у науково-дослідну діяльність
Державного науково-дослідного інституту МВС України
результатів дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії
права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ
Вороніної Ірини Миколаївни «Аксіологічні засади нормотворчості МВС
України щодо координації діяльності Національної поліції»**

Комісія у складі: заступника директора ДНДІ МВС України, кандидата юридичних наук Смерницького Д.В.; начальника науково-організаційного відділу ДНДІ МВС України, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Федотової Г.В.; ученого секретаря секретаріату Вченої ради ДНДІ МВС України, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Плугатар Т.А., склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження ад'юнкта кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ Вороніної І.М. на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» використовуються у науково-дослідній діяльності інституту під час проведення науково-дослідної роботи «Сучасні тенденції реформування юридичної науки та освіти в Україні» (державний реєстраційний номер 0115U003318).

Заступник директора
ДНДІ МВС України,
кандидат юридичних наук

Д.В. Смерницький

Завідувач науково-дослідної лабораторії
Начальник науково-організаційного відділу
доктор юридичних наук, с.н.с.

Г.В. Федотова

Учений секретар секретаріату
Вченої ради ДНДІ МВС України,
кандидат юридичних наук, с.н.с.

Т.А. Плугатар

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор

Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук,
професор

С.Д. Гусарєв

р.

АКТ

**про впровадження результатів дисертації аспіранта кафедри філософії права та юридичної логіки Національної академії внутрішніх справ
Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни на тему:
«Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції»
у освітній процес Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Завального А.М. (голова комісії), завідувача кафедри конституційного та міжнародного права, доктора юридичних наук, доцента Калиновського Б.В., начальника відділу організації та координації освітнього процесу, кандидата юридичних наук, доцента Корж-Ікаєвої Т.Г. склала цей акт про те, що результати дисертації Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни на тему: «Аксіологічні засади нормотворчості МВС України щодо координації діяльності Національної поліції» впроваджені у освітній процес академії.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Вороніної (Лациби) Ірини Миколаївни містять науково обгрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, запроваджені для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема під час викладання і вивчення навчальних дисциплін «Філософія права», «Філософія», «Теорія держави і права», а також у процесі підготовки навчально-методичних і дидактичних матеріалів, які можуть бути рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи курсантів, студентів та слухачів.

Голова комісії:

А.М. Завальний

Члени комісії:

Б.В. Калиновський

Т.Г. Корж-Ікаєва