

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.7>

НОРМОТВОРЧІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ПРАВОВА ОСНОВА ЇХ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Погорєлова З.О.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Погорєлова З.О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності.

У статті досліджується сутність нормотворчих повноважень органів виконавчої влади, межі самостійності виконавчої влади у здійсненні її нормотворчих повноважень, відмінність поняття «самостійність виконавчої влади по відношенню до інших гілок влади» від поняття «оперативна самостійність окремих підрозділів органів виконавчої влади», а також їх взаємозв'язок з нормотворчою діяльністю.

На основі розуміння нормотворчих повноважень органів виконавчої влади як повноважень по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів, обґрунтовується висновок про невід'ємність нормотворчих повноважень органів виконавчої влади від їх правового статусу, розглядаються питання їх призначення як засобу здійснення органами виконавчої влади своїх функцій та завдань та інших повноважень, а також необхідність загального контролю за здійсненням нормотворчих повноважень органами виконавчої влади з боку законодавчої влади. Розглядається питання використання дискреційних повноважень органами виконавчої влади, як їх повноважень діяти на власний розсуд, обираючи з-поміж кількох передбачених правомірних варіантів поведінки той, що найбільшою мірою відповідає потребам досягнення управлінської мети.

Обґрунтовується висновок про те, що нормотворчі повноваження органів виконавчої влади слугують правовою основою для нормотворчої діяльності та здійснюються через нормотворчу діяльність. В силу їх значення та впливу на суспільні відносини, на права і обов'язки особи нормотворчі повноваження зумовлюють потребу здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в особливій правовій процесуальній формі, оскільки для їх нормотворчої діяльності є важливим і необхідним дотримання відповідного способу, порядку і процедур реалізації, з дотриманням меж компетенції.

Обґрунтовується потреба нормативного упорядкування порядку здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, її високого рівня формалізації, фіксації її результатів, як діяльності, що має важливе значення для утримання органів виконавчої влади в межах їх повноважень, дотримання принципу верховенства права, захисту прав і свобод особи.

Ключові слова: державна влада, органи виконавчої влади, нормотворчі повноваження, дискреційні повноваження, нормотворча діяльність.

Pogorelova Z.O. Law-making authorities of executive government bodies as the legal basis of their law-making activity.

The article examines the essence of the rule-making powers of the executive authorities, the limits of the independence of the executive authority in the exercise of its rule-making powers, the difference between the concept of «independence of the executive power in relation to other branches of government» and the concept of «operational independence of individual divisions of the executive authorities», as well as their interrelationships connection with rule-making activity.

On the basis of the understanding of the rule-making powers of executive bodies as the powers to establish, change and cancel mandatory rules in the form of issuing bylaws, the conclusion that the rule-making powers of executive bodies are inseparable from their legal status is substantiated, the issue of their appointment as a means of implementation is considered by executive power bodies of their functions, tasks and powers, as well as the need for general control over the exercise of rule-making powers by executive power bodies from the legislative power. The question of the use of discretionary powers by the executive authori-

ties is considered, as their powers to act at their own discretion, choosing from among several prescribed legal options for behavior the one that best meets the needs of achieving the management goal. The conclusion that the rule-making powers of executive authorities serve as the legal basis for rule-making activity and are carried out through rule-making activity is substantiated. By virtue of their importance and impact on social relations, on the rights and obligations of individuals, rule-making powers require the implementation of rule-making activities of executive authorities in a special legal procedural form, since for their rule-making activities it is important and necessary to observe the appropriate method, order and procedures of implementation, while observing the limits of competence. The need for regulatory regulation of the procedure for the implementation of rule-making activities of executive authorities, its high level of formalization, recording of its results, as an activity that is important for keeping executive authorities within their powers, observing the principle of the rule of law, protecting the rights and freedoms of the individual, is substantiated.

Key words: state power, executive power bodies, rule-making powers, discretionary powers, rule-making activity.

Постановка проблеми. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади, як владні повноваження, займають важливе місце в системі повноважень органів державної влади. Через нормотворчі повноваження органів виконавчої влади реалізуються мета, завдання і функції держави. Саме тому є важливим з'ясування їх сутності, вимог до їх реалізації. Перед правничою наукою постають питання взаємозв'язку нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності, а також необхідності існування відповідних правових процедур здійснення нормотворчої діяльності. Існує потреба поглибленого розуміння необхідності наділення органів виконавчої влади дискреційними повноваженнями задля кращого здійснення управлінської діяльності, необхідності контролю за здійсненням дискреційних повноважень.

Стан дослідження теми. Тематика нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності займає вагомe місце серед напрямків правових досліджень повноважень органів виконавчої влади. Серед авторів відповідних наукових праць Д.В. Бараненко [1], Є.А. Гетьман [2], Л.М. Горбунова [3], В.В. Жидецька [4], Ю.В. Ничка [5], М.І. Ославський [6], М.М. Потіп [7], А.О. Расюк [8] та інші.

Метою статті є дослідження нормотворчих повноважень органів виконавчої влади їх взаємозв'язку з нормотворчою діяльністю, процедурно-процесуальних вимог до нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Вклад основного матеріалу. Державна влада, яка в політичному розумінні є системою публічно-політичних відносин, спрямованих на упорядкування державного життя і суспільних відносин, в інституційному - системою установ та інститутів, покликаних реалізовувати мету, завдання і функції держави, а з організаційно-структурної точки зору являє собою систему органів, вищих (уряд), центральних (міністерства, відомства, агенції) та місцеві (адміністрації, управління, комітети, відділи, департаменти тощо). Однак за загальним принципом свого існування державна влада є єдиною. Ця єдність ґрунтується на єдності легітимної основи державної влади – народу як носія влади, єдиного розуміння призначення влади у суспільстві, спільності кінцевих цілей, загальної відповідальності за наслідки своєї діяльності.

З метою найбільш ефективного її здійснення державна влада функціонує за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, що сприяє її збалансованості (стримуванням і противагам задля уникнення узурпації влади в межах однієї гілки влади), раціональному розподілу повноважень, це не порушує єдності державної влади.

Конституційний Суду України у своїх рішеннях акцентував на тому, що «[пр]инцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля» [9] і що «[м]етою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади» [10], а «[п]оділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади» [11].

Виконавча влада, як одна із трьох гілок державної влади, згідно принципу поділу влади і теорії народного суверенітету є **самостійною владою**, що відповідальна за реалізацію законів і здійснення

державного управління різноманітними сферами суспільного життя. Її самостійне існування зумовлене, з одного боку, необхідністю реалізації, впровадження у життя законів, що ухвалюються парламентом, а з іншого боку – неможливістю поєднання законодавчої і виконавчої влади в одній особі чи одному органі, обґрунтоване фундаторами принципу поділу влади. Зокрема, Руссо стверджував, що «[п]огано, коли той, хто створює закони, керує також їхнім застосуванням або коли народ у цілому відволікається від загальних цілей, зосереджуючи увагу на партикулярних об'єктах. Немає нічого небезпечнішого за вплив приватних інтересів на суспільні справи, а зловживання законом, до якого вдається уряд, – це менше зло, ніж підкуп законодавця, що є неодмінним наслідком партикулярних цілей. Адже тоді спотворюється сама субстанція держави і унеможлиблюється будь-яке реформування. Народ, який не зловживає урядовою владою, не зловживав би й незалежністю; народ, який добре урядусь, не потребує уряду, який стояв би над ним» [12, с. 69]. А тому потрібен уряд, тіло-посередник, створене «для взаємоспілкування підданих і суверена і покликане приводити у дію закони, а також підтримувати як громадянську, так і політичну свободу» [12, с. 69], а урядування – «законне здійснення виконавчої влади».

Самостійність виконавчої влади означає здійснення органами виконавчої влади відповідних повноважень згідно їх функцій, повноважень і компетенції і під власну відповідальність без втручання інших влад у їх діяльність. Втручання у цьому сенсі означає неправомірний вплив у вигляді прямих доручень, не передбачених Конституцією чи законом оцінок їх рішень чи іншої діяльності, незаконних дій щодо відповідного органу виконавчої влади. Не вважається втручанням взаємодія органів законодавчої і виконавчої влади задля більш ефективної діяльності органів виконавчої влади, здійснення щодо виконавчої влади контрольних повноважень. Для підкріплення цієї позиції пошлемось на одне із рішень Конституційного Суду України, в якому він вказав, що «[з]дійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [13].

Викладене розуміння самостійності виконавчої влади по відношенню до інших гілок влади слід відрізнити від поняття оперативної самостійності окремих підрозділів органів виконавчої влади, якою вони наділяються всередині системи органів виконавчої влади – як право здійснювати певні дії, пов'язані з державним управлінням та власними владними повноваженнями і відповідною компетенцією задля успішної реалізації функцій державного управління і під власну відповідальність.

До кола владних повноважень органів виконавчої влади належать управлінські виконавчо-розпорядчі, регулятивні, координаційні та інші повноваження в окремих сферах суспільного життя: економіці, науці, освіті, соціальної сфери, культури, охороні здоров'я, охорони довкілля, громадського порядку, захисту прав громадян, оборони та зовнішніх відносин.

Обсяг цих повноважень залежить від того, чи є орган виконавчої влади центрального чи місцевого рівня, однак за своїм характером вони є виконавчо-розпорядчими, організаційними чи нормотворчими.

Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів.

Нормотворчі повноваження є невід'ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції.

Нормотворчі повноваження, як і усі інші повноваження, підлягають загальному контролю з боку законодавчої влади. Адже, посилаючись знову на Ж.Ж. Руссо, схильність уряду до свавілля є неминучою від самого його народження, тому він потребує жорсткого контролю і жорсткого обмеження з боку законодавчої влади задля такої організації «урядового тіла», щоб воно не стверджувало «власну конституцію», не зашкоджуючи «загальній», завжди розрізняло «свою особну силу, призначену для самозбереження, і суспільну силу, призначену для збереження держави, коротше кажучи, щоб воно було готове пожертвувати собою задля народу, а не народом задля себе» [12, с. 102].

Слід особливо підкреслити, що надання виконавчій владі зазначеної самостійності здійснюється з метою здійснення ефективного державного управління, належного виконання нею своїх завдань і функцій відповідно до наданих повноважень та компетенції.

Цій же меті слугує надана виконавчій владі можливість використання дискреційних повноважень, враховуючи в багатьох випадках загальний характер законів і необхідність конкретизації їх загальних положень у реальному житті, складність і багатомірність суспільних відносин та відповідну потребу обрання найбільш прийнятних варіантів при вирішенні управлінських завдань, потребу оперативності при вирішенні управлінських завдань.

Дискреційними є **повноваження діяти на власний розсуд, обираючи з-поміж кількох передбачених правомірних варіантів поведінки той, що найбільшою мірою відповідає потребам досягнення управлінської мети**. Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації (80) 2 від 11 березня 1980 року щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень [14], у Рекомендації 2004 (20) щодо судового перегляду адміністративних актів [15], а також у Рекомендації (2007) 7 про належну адміністрацію [16] визначив дискреційні повноваження як **можливість адміністративного органу ухвалювати рішення з певною свободою розсуду, тобто обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке вважається кращим за конкретних обставин, причому кожна з таких альтернатив є правомірною** та визначив цілу низку принципів, які супроводжують її застосування, серед яких необхідність оприлюднення або повідомлення особі приписів про застосування дискреційних повноважень, дотримання мети повноважень, об'єктивності і безсторонності, пропорційності усіх складових верховенства права (принципів рівності перед законом, законності, недискримінації, захисту прав людини, правової визначеності).

В українській правовій теорії і правозастосовній практиці також чимало уваги приділяється дослідженню поняття та принципів застосування дискреційних повноважень.

Щодо поняття дискреційних повноважень, то крім доктринальних визначень існує офіційне визначення Мінюсту України, як сукупності «прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта» [17].

Щодо принципів застосування дискреційних повноважень, то в українській правовій науці до них віднесені, зокрема: «вимога до суб'єкта владних повноважень використовувати дискреційні повноваження з тією метою, з якою воно було надано, враховуючи принципи об'єктивності, неупередженості, дотримання потрібного балансу між несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких ухвалюється відповідне рішення, розсудливості, своєчасності (тобто протягом розумного строку), відповідно до меж і характеру здійснення відповідних дискреційних повноважень, що їх надано органам державної влади; рівності перед законом; відповідності характеру контролю та повноважень контрольних органів; відкритості інформації» [18, с. 122].

Нормотворчі повноваження складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою формою здійснення нормотворчих повноважень. Цей діалектичний взаємозв'язок основи і форми нормотворчих повноважень потребує певного пояснення.

Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади реалізуються шляхом вчинення відповідних дій, через активну діяльність цих органів. Ця діяльність, в силу значення нормотворчих повноважень, важливості впливу на суспільні відносини, на права і обов'язки особи потребує реалізації в особливій правовій формі. Нормотворча діяльність і є правовою формою реалізації цих нормотворчих повноважень, а за своєю суттю – владною діяльністю по плануванню, підготовці, встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил шляхом розробки і прийняття нормативних актів відповідних органів виконавчої влади. Нормотворча діяльність ґрунтується на наданих органам виконавчої влади нормотворчих повноважень, отримує від цих повноважень відповідну мету, призначення і зміст.

Вага і значимість нормотворчих повноважень зумовлюють низку вимог до способу їх реалізації. Це, зокрема, конституційність і законність форми, в рамках якої реалізуються ці повноваження, відповідність рішень актам Президента України.

Так само, як і для будь-яких інших суб'єктів владних повноважень, для нормотворчої діяльності органі виконавчої влади є важливим і необхідним дотримання відповідного способу, порядку і процедур реалізації нормотворчих повноважень, здійснення їх у передбаченій законом формі, з дотриманням меж компетенції. Сказане означає, що **нормотворча діяльність органів виконавчої влади є не просто правовою формою, а правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень.**

Загальний принцип функціонування органів державної влади, закріпленого у статті 19 Конституції України, що передбачає їх зобов'язання діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України, а також положення пункту 12 частини 1 статті 92 Конституції України про те, що виключно законом визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, дає підстави для висновків щодо необхідності потреби нормативного упорядкування порядку здійснення нормотворчої діяльності, її високого рівня формалізації, фіксації її результатів, як діяльності, що має важливе значення для утримання органів виконавчої влади в межах їх повноважень, дотримання принципу верховенства права, захисту прав і свобод особи.

Так само, як і для нормотворчої діяльності інших органів державної влади, для нормотворчої діяльності органів виконавчої влади властиві і інші елементи, а саме нормотворчі стадії, нормотворчі провадження і нормотворчий режим, що в єдності складають інтегральну характеристику нормотворчого процесу органів виконавчої влади.

Процесуальні стадії пов'язані з послідовністю здійснення дій по встановленню, зміні чи скасуванню обов'язкових правил поведінки шляхом розробки і прийняття відповідних нормативних актів органами виконавчої влади, в тому числі стадіями прогнозування, планування, розробки нормативних актів органів виконавчої влади, їх експертизи, внесення на розгляд відповідного органу, прийняття, опублікування та введення в дію.

У процесуальному провадженні відображаються юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів.

У нормотворчому процесуальному режимі відображається дія принципів нормотворчої діяльності, що утворює гарантії забезпечення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, ефективне здійснення нормотворчої діяльності і досягнення її кінцевого результату.

Висновки.

Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади, які є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів, слугують невід'ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції. Цій же меті слугують надані виконавчій владі дискреційні повноваження, як повноваження діяти в межах закону на власний розсуд відповідно до принципів здійснення цих повноважень.

Нормотворчі повноваження слугують правовою основою для нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, яка має правову процесуальну форму і в якій і здійснюються ці нормотворчі повноваження.

Правова процесуальна форма нормотворчої діяльності у сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом складають поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади.

Викладений взаємозв'язок нормотворчих повноважень, нормотворчої діяльності і нормотворчого процесу органів виконавчої влади дає можливість для кращого розуміння як ваги і значення нормативного урегулювання усіх цих складових, так і пошуку шляхів оптимізації нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності, удосконалення відповідних нормотворчих стадій, проваджень і процедур, оптимізації прав і обов'язків, відповідальності його учасників.

Список використаних джерел:

1. Бараненко Д.В. Поняття та сутність нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Юридичний вісник*. 2020/6. С. 68-75.
2. Гетьман Є.А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання. Харків: Оберіг, 2014.
3. Горбунова, Лідія Миколаївна. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності. : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К. 2005.

4. Жидецька В.В. Стадії нормотворчого провадження міністерств в Україні. *Держава і право. Серія : Юридичні науки*. 2016. Вип. 74. С. 49–58.
5. Ничка Ю. Підзаконна правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 45–49.
6. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. К.: Знання, 2009. 270 с.
7. Потіп М.М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування *Право і суспільство*. 2012. №6. С. 32–35.
8. Расюк А.О. Відомча нормотворча діяльність в Україні та шляхи її модернізації. *Наука і правоохорона*. 2019. № 1. С. 140–147.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008 р., № 28.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) від 24 червня 1999 року № 6-рп/1999. *Офіційний вісник України*. 1999 р., № 28.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України „Про Державний бюджет України на 2016 рік“ від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016. *Офіційний вісник України*. 2016 р., № 57.
12. Жан-Жак Руссо. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. К., 2001. С.80. 349 с. URL: <http://litopys.org.ua/rousseau/rous03.htm>
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України “Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України” (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України) від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004 р., № 48.
14. Recommendation № R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>
15. Recommendation Rec 2004 (20) on judicial review of administrative acts URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec\(2004\)20](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2004)20).
16. Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>
17. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8>
18. Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine) / за заг. ред. М. Козюбри, упорядники та автори коментарів: В. Венгер, А. Засць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія». Київ, 2020. 144 с.