

УДК 342.

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.57>

НОРМОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Панасюк В.М.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8115-7621>*

Бальцій Ю.Ю.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0331-9810>*

Синицин П.М.,
*доктор філософії у галузі права,
ст. викладач кафедри приватно-правових дисциплін і морського права
Навчально-наукового морського гуманітарного інституту
Одеського національного морського університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1593-2671>*

Панасюк В.М., Бальцій Ю.Ю., Синицин П.М. Нормотворчість органів виконавчої влади: проблеми теорії та практики.

У статті досліджується проблемні питання нормотворчості органів виконавчої влади, які направлені на вдосконалення і забезпечення ефективності здійснення нормотворчої діяльності, яка є дієвою умовою успішного формування правової системи України з урахуванням державно-правової реформи, а також сучасного рівня її розвитку.

При здійсненні державно-правової реформи, потреби нормотворення мають свою особливість, оскільки правове регулювання суспільних відносин неможливо уявити без нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Внаслідок цього вбачається, що основним завданням в цій сфері є удосконалення, оптимізація форм здійснення ними нормотворчої діяльності та визначення ступеню правового впливу на суспільні відносини.

В Україні проблемам підзаконного нормотворення до останнього часу не приділялося належної уваги. В окремих сферах вони висвітлювалися лише фрагментарно. Як наслідок, практика здійснення нормотворчої діяльності залишається неефективною, оскільки діяльність органів виконавчої влади значною мірою невпорядкована, а створення нової системи проходить вкрай повільно і суперечливо.

Визначено, що нормотворчість є особливою діяльністю держави, в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, які спрямовані 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 в Україні.

Зазначено, що найбільш повно розкривають зміст і призначення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади її основні принципи та особливі ознаки, які сприяють фактичному відображенню соціальних закономірностей у правових приписах.

Надані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: нормотворчість, нормотворча діяльність, принципи нормотворення, органи виконавчої влади, принцип демократизму.

Panasiuk V.M., Baltii Y.Y, Synytsyn P.M. Rule-making by executive authorities: problems of theory and practice.

The article examines problematic issues of rule-making by executive authorities, which are aimed at improving and ensuring the effectiveness of rule-making activities, which is an effective condition for the successful formation of the legal system of Ukraine, taking into account the state-legal reform, as well as the current level of its development.

When implementing state-legal reform, the needs of rule-making have their own peculiarity, since the legal regulation of social relations cannot be imagined without normative-legal acts of executive authorities. As a result, it can be seen that the main task in this area is to improve and optimize the forms of implementation of their rule-making activities and to determine the degree of legal influence on social relations.

In Ukraine, until recently, due attention was not paid to the problems of sub-legal norm-making. In some areas, they were covered only fragmentarily. As a result, the practice of implementing rule-making activities remains ineffective, since the activities of executive authorities are largely disorganized, and the creation of a new system is extremely slow and contradictory.

It was determined that rule-making is a special activity of the state, in the person of specially authorized subjects of power, which are aimed at the normative consolidation of public needs and interests and the provision of appropriate conditions for the realization of the rights and freedoms of citizens and their effective protection, which is carried out by creating a system internally agreed normative legal acts with the aim of increasing the effectiveness of regulation of social relations in Ukraine.

It is noted that the most fully reveal the content and purpose of the rule-making activity of the executive authorities, its main principles and special features, which contribute to the actual reflection of social regularities in legal prescriptions.

Proposals regarding the improvement of legal regulation of the rule-making activity of the executive authorities were provided.

Key words: rule-making, rule-making activity, principles of rule-making, bodies of executive power, the principle of democracy.

Постановка проблеми. Вдосконалення і забезпечення ефективності здійснення нормотворчої діяльності є умовою формування правової системи України з урахуванням державно-правової реформи, що зараз відбувається, а також сучасного рівня її розвитку. За результатами нормотворчої роботи складається враження про державу в цілому, ступеню його демократичності, розвитку, цивілізованості. Невпорядкованість процесу підготовки нормативних актів, їх прийняття та оприлюднення здійснює негативний вплив на нормотворчу діяльність органів виконавчої влади, забезпечення верховенства закону. Одним із недоліків нормотворення органів виконавчої влади є теоретична та законодавча невизначеність поняття нормотворчого процесу, кола суб'єктів нормотворення, видів нормативно-правових актів та місця кожного з них в ієрархії чинного законодавства, а також відсутність планування видання нормативно-правових актів органами виконавчої влади. Ситуація, що складається в Україні, специфіка змін в її соціально-економічному житті, обумовлюють необхідність комплексного підходу до питання видання нормативних актів органів виконавчої влади на засадах законності, обґрунтованості, необхідності.

Ступінь розробленості проблеми. Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, що мають важливе значення у царині дослідження авторської проблематики, чимало питань потребують більш детального осмислення з метою удосконалення сучасної національної правової системи. Дослідження сучасних наукових позицій дає підстави зазначити, що вітчизняними фахівцями у галузі права, такими як В. Авер'янова, Є. Додіна, Л. Дзюбенка, С. Ківалова, В. Копейчикова, А. Расюка, О. Скакун, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших, значною мірою сприяли розвитку законодавства у сфері органів виконавчої влади. Разом з тим необхідно зазначити, що саме питання нормотворчості органів виконавчої влади ще не стало предметом широкого дослідження.

Метою статті є з'ясування загальних основ нормотворення органів виконавчої влади задля недопущення прийняття поспішних, непродуманих правових рішень, адже нормативно-правові акти створюються органами виконавчої влади усіх рівнів – від вищих до місцевих – і зачіпають широке коло державних інтересів. На жаль, ще не всі вони цілком відповідають вимогам сучасного життя, а в процесі їх розробки ще недостатньо враховуються політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні, демографічні та інші чинники, які виникають у процесі функціонування держави та гро-

мадянського суспільстві. Крім того, не завжди прогноуються і наслідки таких нормативно-правових актів. Нерідко вони вносять свої «корективи» як в Конституцію України, так й у відповідні закони, що можна пов'язати певною мірою, з невисоким рівнем правової культури державного апарату.

Викладення основного матеріалу. Процес реалізації задач і функцій органів виконавчої влади знаходить свій юридичний прояв у відповідних законодавчо закріплених формах, таких як реалізація розпорядчих повноважень шляхом виконання вимог закону і організації застосування правових норм, а у випадках, передбачених законом, здійснення адміністративної юрисдикції. За загальним правилом, частина державно-владної діяльності органів виконавчої влади як правило не втілюється у відповідну правову форму, не пов'язана з виданням відповідних правових актів і здійсненням юридично значущих дій, інша ж частина пов'язана саме з виданням підзаконних нормативно-правових актів.

Сьогодні «імпульсом» до створення будь-якого нормативно-правового акта є суспільно значуща проблема, гостра соціальна ситуація, невирішене питання, що має значення для великої кількості людей, для держави в цілому. Тому завданням нормотворення є вчасне і точне реагування адекватними правовими засобами на гостру ситуацію. Однак, багато потреб та інтересів суспільства й держави так і не набувають свого нормативно-правового закріплення, залишаючись при цьому нереалізованими у відповідних правовідносинах. Підставою цього є низька організація та ефективність нормотворення; слабке реагування держави на запити суспільства, які на сучасному етапі розвитку України перебувають у постійній трансформації.

Під час викладення головних рис нормотворчості органів виконавчої влади необхідно зупинитися на визначенні самої категорії. У сучасній юридичній літературі не існує єдиного, загально визначеного поняття «нормотворчість», тому науковці-правознавці неодноразово присвячують дослідження цьому питанню. Під нормотворчою діяльністю розуміється як законодавча діяльність, так й інші форми правотворчості, що охоплюють процес створення підзаконних нормативних актів. На наш погляд, за своєю сутністю та внутрішнім змістом поняття «правотворчість» та «нормотворчість» вживаються у правовій науці та практиці як синоніми, адже в обох випадках під ними розуміється діяльність держави, що направлена на створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів.

Предметом даного дослідження є перший елемент правоутворення, а саме, нормотворчість у сфері здійснення виконавчої влади. Нормотворчість, як зазначає А. Расюк «уявляє собою діяльність уповноважених на це суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою» [1, с. 142]. Більш розширив цю позицію. О. Дзюбенко зазначивши, що «нормотворчість – це діяльність уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції створюють відповідні підзаконні акти шляхом створення, зміни, доповнення, скасування правових норм, спрямованих на врегулювання тих суспільних відносин, які належать до сфери їх управління» [2, с. 13]. О. Скакун визначає «нормотворчість – офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства зі встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм, їх систематизації» [3, с. 167].

Незважаючи на певний масив визначення поняття «нормотворчість», на законодавчому рівні, до тепер не визначено поняття «нормотворчість». Але, виходячи із розмаїття визначень нормотворчості, що існують у правовій літературі, сформуємо власне, яке б віддзеркалювало ті типові ознаки, що є характерними для цієї правової категорії. З урахуванням цього, можна зазначити, що 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 в Україні.

Виходячи із запропонованого визначення необхідно зробити акцент на тому, що діяльність по створенню системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів України здійснюється різними державними органами. Таким чином, діяльність кожного такого органу є невід'ємною частиною єдиного правотворчого процесу і повинна будуватися на однаковій для всіх системі принципів та функцій. Стосовно нашої тематики, то згідно зі ст. 117 Конституції України «Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Крім того, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших цен-

тральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом» [4]. А на місцевому рівні у відповідності до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» «...голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами» [5].

Необхідно зазначити, що нормотворчість органів виконавчої влади відзначається оперативністю, яка полягає в тому, що суспільство, в особі окремих відомств, достатньо швидко реагує на проблеми, які виникають, зміни умов соціального життя, нові соціальні вимоги; гнучкістю, яка дозволяє регламентувати ті аспекти суспільних відносин, які залишились занадто конкретними для законодавця; і меншою формальністю, порівняно із законотворчістю, – акт може бути змінений лише в необхідній частині, що дозволяє відносно швидко реагувати на соціальні процеси.

До позитивної сторони можна також віднести і компетентність таких органів, наявність спеціальних знань і спеціального досвіду в розробників нормативного акта, їх знання місцевих та інших умов, що може збільшити ефективність прийнятого рішення, достатньо глибоке розуміння ними питання, характеру взаємовідносин адресатів нормативного припису, існуючої практики тощо. Але є і негативна сторона такої нормотворчості, яка полягає в певній закритості процесу прийняття правового рішення, складності застосування норм через велику кількість нормативних актів, бюрократії у правотворчій роботі та відсутності контролю суспільства.

Наявність нормотворчості органів виконавчої влади обумовлена також і великим обсягом суспільних відносин, які потребують свого нормативного закріплення. В наслідок чого і відбулася передача частини правотворчих повноважень від Верховної Ради України іншим суб'єктам нормотворчості.

Значення нормотворчості полягає в тому, щоб вибрати саме той варіант регулювання, юридичної регламентації, який би в найбільш повній мірі відповідав інтересам країни та сприяв би прогресу суспільства. В зв'язку з чим воно повинно будуватись на раціональних та ефективних принципах, які б не залишались абстрактно-теоретичними розробками, а позитивним чином впливали на практику створення юридичних нормативних документів, знижували вірогідність появи неефективних правових норм. Тому, розкриваючи юридичну природу нормотворчої діяльності органів виконавчої влади слід відмітити її управлінську сутність, та приділити увагу нормативно-правовим актам, які є результатом процесу правотворчості.

24 серпня 2023 року був прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність» [6]. У ст. 8 Закону України «Про правотворчу діяльність», «нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі, який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію. Крім того, в ньому було визначена й система законодавства України, до якої відноситься й акти органів виконавчої влади, а саме постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств, акти інших державних органів, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права».

Також в Законі був визначений підзаконний нормативно-правовий акт, як акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію.

Розгляд нормотворчості не буде повним без розкриття змісту її принципів, які визначають характер та організаційні напрямки цієї діяльності. Основу принципів правотворчості складають принципи загальної правотворчості, серед яких виокремлюються верховенство права, пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини, демократизм, законність та конституційність.

Докладне визначення основних принципів нормотворення допоможе системному вивченню даної правової категорії, правильному обранні перспективних напрямків розвитку, та надасть змогу зробити необхідні акценти у дослідженні нормотворення у сфері здійснення виконавчої влади.

На нашу думку, головним принципом нормотворення органів виконавчої влади є принцип законності, який полягає в тому, що нормативно-правові акти органів виконавчої влади мають підзаконний характер. Даний принцип виявляє себе у тому, що юридична сила акта передається йому зако-

ном або нормативним актом органів виконавчої влади вищого рівня. Владний характер правового акта не означає, що орган, який його видає, діє на свій розсуд, поза будь-якими межами. Видаючи такий акт, орган виконавчої влади зобов'язаний діяти відповідно до вимог закону. Підзаконність також означає, що акт повинен точно і повністю відповідати меті, приписам, вимогам законодавчого акта, на виконання якого його видано та іншим актам вищестоящих органів як за змістом, так і за процедурою видання та введення його у дію.

Важливе місце серед принципів нормотворення займає принцип демократизму, який ефективно виявляє погляди і бажання громадян країни, що може бути здійснено шляхом вивчення громадської думки, пропозицій окремих громадян та організацій. Названий принцип дозволяє брати участь безпосередньо чи опосередковано у правотворчому процесі представників громадськості та надає змогу останнім висловлювати суспільні настрої щодо певних пріоритетів нашої держави.

Принцип прозорості (відкритості, гласності) нормотворчого процесу полягає в тому, щоб розробка та прийняття нормативно-правових актів проходили з дотриманням певної процедури, не виходячи за межі компетенції органів, що їх приймають. Порушення меж законодавче визначеного правового регулювання, перевищення повноважень робить акт органу виконавчої влади чи посадової особи незаконним, а отже, недійсним. У значній мірі зазначений принцип стосується проектного етапу нормотворчості, під час якого має проводитись своєрідний моніторинг процесу нормотворчості з метою унеможливлення порушень з боку посадових осіб органів виконавчої влади. В даному контексті при розробці нормативного акта доцільно було б використання вже відомого позитивного досвіду інших держав.

Наступним принципом, є принцип дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини з урахуванням положень Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Протоколів до неї і практики Європейського суду з прав людини, який відіграє вирішальну роль при прийнятті органами виконавчої влади відповідних актів.

Ще одним цікавим принципом, виступає принцип науковості, який повинен враховувати наукову оцінку дійсності, яка базується на аналізі політичних, соціальних, економічних та ідеологічних факторів; вироблення науково обґрунтованих поглядів та концепцій майбутнього правового регулювання певних суспільних відносин. Названий принцип є результатом наукових пошуків та тривалої практичної перевірки напрямків удосконалення організації і здійснення нормотворчої діяльності уповноваженими державними органами. У загальному вигляді принцип науковості передбачає організацію нормотворчої діяльності у відповідності з об'єктивними законами функціонування демократичної правової держави, та дозволяє забезпечити найоптимальніший варіант державного управління та розвитку.

Крім перерахованих принципів необхідно відмітити й ті принципи нормотворчої діяльності, що передбачені у ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність», а саме принцип верховенства права, принцип пропорційності, принцип системності, принцип необхідності та обґрунтованості, принцип ресурсної забезпеченості.

Для більш повного розкриття поняття та значення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади доцільно звернутися також до її ознак. Вона, як і всі інші види управлінської діяльності, носить волевий характер у силу волевої сутності самого права. Зазначимо, що йдеться не просто про волевиявлення, а про волевиявлення, які створюють певний правовий ефект. Отже, посилання лише на таку ознаку, як волевий характер, є недостатнім. Характерною рисою нормотворчості органів виконавчої влади є отримання певного юридичного ефекту, яке реалізується виданням правового акта, і безпосередньо пов'язане з цілями управління. Управлінські акти використовуються для досягнення певних цілей, передбачених статтями 116, 119 Конституції України, у процесі здійснення функцій та завдань органів виконавчої влади. При цьому, цілі, які ставляться і досягаються в процесі здійснення державного управління, надзвичайно численні та різноманітні. Спільним мотивом видання будь-якого акта є потреба в певному юридичному впливові на відповідні відносини (чи створення необхідних відносин) у сфері державного управління. Таким чином, ще однією ознакою є чітка цільова спрямованість, яка викликана особливостями владно-управлінської діяльності.

Така істотна ознака нормотворчої діяльності органів виконавчої влади як нормативність актів, виражається в загальнообов'язковості, неконкретності адресату, необмеженості випадків застосування.

Надзвичайно важливою ознакою нормотворчої діяльності у сфері здійснення виконавчої влади є її державно-владний характер. Нормативно-правові акти, будучи формою виконавчо-розпоряд-

чої діяльності органів виконавчої влади, є актами однобічного характеру. При цьому основним їх завданням визначається виконавчий аспект (виконання актів законодавчих органів), а вже потім розпорядчий. Крім того, за владною ознакою нормотворення органів виконавчої влади відмежовуються від тих управлінських дій, які здійснюються іншими суб'єктами правовідносин.

До особливостей (конституційного) нормотворення відносяться і юридичні наслідки, які нею спричиняються. З одного боку, завдяки нормотворчості встановлюються правові норми (нові правила поведінки, загальнообов'язкові правила), з іншого, видання правових актів спричиняє виникнення, зміну чи припинення юридичних відносин, крім того, з цими актами можуть бути пов'язані обидва юридичні стани. Нормативно-правовий акт – вияв компетенції органу державного управління (посадової особи), що визначає його юридичну обов'язковість. Виконання актів забезпечується за допомогою матеріальних засобів, організаційними заходами, переконанням, державним примусом тощо.

Ще до однієї ознаки підзаконного нормотворення можна віднести наявність правотворчої компетенції у органів виконавчої влади: видання актів здійснюється лише з тих питань, що віднесені законом до їх компетенції, та лише стосовно тих суб'єктів, на яких розповсюджується сфера їх дії.

Отже, нормотворення органів виконавчої влади має свої особливі ознаки такі як: підзаконний характер – видання на основі і з метою реалізації Конституції і законів України; спеціальна компетенція – видається органами, що наділені спеціальною компетенцією, видання з метою реалізації і конкретизації актів вищестоящих органів; як уточнення і подальший розвиток першої ознаки – менша юридична сила порівняно з актами вищих органів держави; вирішення питань, які мають переважно внутрішнє значення для певного органу виконавчої влади; в переважній більшості є похідними нормами права, тобто нормами, які не містять нових юридичних правил.

Висновки. Таким чином, на підставі наведеного, можна зробити висновок, що головне призначення нормотворчості органів виконавчої влади – встановлення нових правових норм, зміна і відміна застарілих. Прийняття правових актів здійснюється тоді, коли суспільні відносини раніше не регулювались, і вперше виникає необхідність в їх регулюванні, а також тоді, коли суспільні потреби змінюються, суспільство потребує такого нормативного регулювання, яке б адекватно відображало ці потреби, і врешті-решт, усунення повної або часткової відсутності в чинних нормативних актах необхідних юридичних норм. І саме робота органів виконавчої влади, що знаходить свій прояв у прийнятті і реалізації правових актів, сприятиме ефективному управлінню державою та буде сприяти позитивному руху нашої держави до європейських стандартів нормотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Расюк А.О. Відомча нормотворча діяльність в Україні та шляхи її модернізації. *Наука і правоохорона*. 2019. № 1. С. 140–147.
2. Дзюбенко Л.О. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство*. 2009. № 4. С. 12–16.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави. 4-те видання, стереотипне. Підручник. Київ: Алерта, 2021. 528 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 р., прийнята на V сесії Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 20-21. Ст. 190.
6. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року. *Голос України* від 19.09.2023 р. № 32.