



ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

УДК 342. (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2024.1>

Ю. Бальцій,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

В. Панасюк,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ СПЕЦІАЛЬНИХ ВИМОГ ДО НОРМОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Вступ. Люди у суспільстві в своїй масі є пасивними, і з метою впливу на суспільні процеси, свідомість і поведінку людей, для забезпечення належного функціонування громадського суспільства, необхідна така категорія як нормотворча діяльність органів виконавчої влади, як однієї з гілок державної влади. Крім того, важливо зазначити, що під час видання нормативних актів, органи виконавчої влади повинні орієнтуватися не тільки на забезпечення інтересів демократичної правової держави, але й на обов'язковість дотримання усіх прав та свобод людини і громадянина в Україні. Таким чином, питання щодо визначення системи спеціальних вимог до нормотворчості органів виконавчої влади не втрачає своєї актуальності і потребує наукового узагальнення, що безумовно є метою наукового дослідження в межах даної статті.

Проблематику нормотворчості органів виконавчої влади в Україні зокрема досліджували: В. Авер'янов, С. Ківалов, В. Колпаков, В. Погорілко, В. Риндюк, Ю. Тодика, В. Шаповал та ін. В той же час висвітленню окремих спеціальних вимог щодо нор-

мотворчості органів виконавчої влади здійснювалось фрагментарно, що й зумовлює необхідність їх системного дослідження.

Таким чином, на досягнення мети дослідження – визначення системи спеціальних вимог до нормотворчості органів виконавчої влади плануємо до виконання наступні завдання дослідження: з'ясування правових підстав до системи спеціальних вимог до нормотворчості органів виконавчої влади; визначення спеціальних вимог до нормотворчості органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу.

За загальним правилом, «нормативні акти суб'єктів нормотворення тільки тоді можуть виконувати свої функції, коли вони володіють юридичною силою і здатні бути правовою формою реалізації публічної влади» [1, с. 414]. В той же час в Україні, так само, як і в усьому світі, важливою умовою дієвості нормативно-правових актів органів виконавчої влади є їхня відповідність певним вимогам, які висуваються щодо них. Звідси, зазначимо, що на сучасному етапі державотворення, однією з найважливіших умов





у процесі удосконалення нормативно-правової бази України є встановлення системи певних вимог, що застосовується при створенні проєктів нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Ці вимоги, напрацьовані протягом століть багатьма державами, в тому числі Україною, і тісно пов'язані із таким поняттям як нормотворча техніка. На жаль, доводиться констатувати, що практично відсутня вітчизняна науково обґрунтована нормотворча техніка. Наразі постає нагальна потреба в опануванні засад та засобів ефективної правотворчості, результатом чого має стати створення удосконаленого правового інструментарію, яким є нормативно-правові акти органів виконавчої влади.

На сучасному етапі державотворення можемо спостерігати, що йде процес відмови від старих поглядів, і в той же час це ще незавершений процес – відсутня чітка визначеність такої категорії як нормотворча техніка. На наш погляд, під нормотворчою технікою розуміється сукупність правил і прийомів, які використовуються для підготовки та прийняття проєктів нормативно-правових актів, що встановлюються державою з метою надання останнім належної якості, повноти, відповідності Конституції України та чинному законодавству України, і, як наслідок, забезпечення в країні режиму законності і правопорядку. Така нормотворча техніка спрямована також на встановлення суттєвого бар'єру проти свавілля в суспільному і політичному житті країни. Звісно, існують випадки, коли нормотворець може переслідувати певні корисливі мотиви чи припуститися помилки в ході нормотворення, і тим самим завдати шкоди іншим громадянам. Однак, сама по собі абстрактна можливість здійснення помилки з її негативними наслідками притаманна іншим сферам людської діяльності (наприклад, науці, техніці, медицині і т. д.) аж

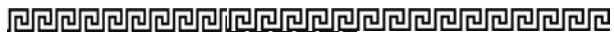
ніяк не в меншій мірі, ніж нормотворенню. Тому спробуємо знайти більш надійні й досконаліші засоби і форми діяльності, які б створювали перепони для перетворення абстрактної можливості помилки у реальність. Одним із таких засобів у нормотворчій діяльності є встановлення обов'язкових вимог до нормативно-правових актів, які застосовуються нормотворцями при їх підготовці.

В юридичній літературі зустрічаються різні підходи щодо вимог, які висувуються до актів органів виконавчої влади. Їх різноманітність пов'язана з наявністю великої кількості об'єктивних факторів, що впливають на нормативне регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади: політика, інтереси громадян і держави, сутність права, рівень культури, правосвідомості нормотворців тощо. Вимоги до нормативно-правових актів ставлять за мету відображення самої нормотворчої діяльності, а також шляхи та засоби її вдосконалення. А у разі їх законодавчого закріплення, вони будуть юридично обов'язковими для нормотворця.

На даний момент вказані вимоги закріплені в наукових розробках і їх зміст майже не розкривається. Так, найбільш розповсюдженими є вимоги загального характеру, спеціально-юридичні та організаційно-технічні [2, с. 528].

Вимогами загального характеру вважаються об'єктивна необхідність (актуальність) та стабільність нормативно-правових актів. Так, акти повинні бути об'єктивно необхідними (актуальними) на даний момент розвитку держави, логічно виправданими. Зараз в Україні здійснюється досить тривалий процес заміни застарілих норм законодавства на принципово нові. І відставання цього процесу від суспільного розвитку призводить до гальмування еволюції правової держави. Таким чином, орієнтація нормотворця на об'єктивні закономірності розвитку суспільних





відносин є вкрай необхідною. Ігнорування цієї вимоги проявляється у випадках, коли при прийнятті актів органами виконавчої влади не враховуються процеси розвитку нашої держави в демократичному руслі, рівень правосвідомості і правової культури населення, бездумно дублюються іноземні правові інститути, які неприйнятні в Україні. Все це призводить до того, що нормативно-правові акти органів виконавчої влади вирішують лише сьогоденні задачі і, як наслідок, потребують частих змін і доповнень.

Що ж стосується стабільності, то ця вимога ґрунтується на розумному і виваженому співвідношенні між новими структурами, нормами, суб'єктами та тими нормами, традиціями, звичаями, культурою, трудовими навичками, що вироблені попередніми суб'єктами державного управління. Тобто багато актів, що були прийняті раніше, знайшли своє відображення у практичній діяльності суспільства і стали часткою об'єктивної навколишньої реальності, і їх скасування лише з приводу появи нових суб'єктів органів виконавчої влади, без обґрунтованої на те потреби, може призвести до дестабілізації законодавства.

До вимог загального характеру також можна віднести і вимогу інформаційної місткості, відповідно до якої нормативно-правові акти повинні включати в себе оперативну, актуальну та повну інформацію.

Враховуючи ту обставину, що Конституція України [3] займає пріоритетне місце в ієрархії нормативно-правових актів (ст. 8 Конституції України), вважаємо необхідним виділити серед спеціально-юридичних вимог, перш за все, вимогу конституційності. Відповідність нормативно-правових актів органів виконавчої влади Конституції України за своєю суттю є конституційністю нормотворчості виконавчої гілки влади, яка полягає, по-перше, в дотриманні вимог Конституції України стосовно переліку органів виконавчої

влади, що здійснюють нормотворчу діяльність; по-друге, здійснення цієї діяльності органом виконавчої влади згідно компетенції, яка встановлена Конституцією України; по-третє, прийняття нормативно-правових актів, що передбачені Конституцією України, дотримання порядку набуття ними чинності. З метою закріплення гарантій конституційності нормативно-правових актів органів виконавчої влади в Конституції України (ст. 147) передбачається, що в Україні здійснює діяльність Конституційний Суд України, який, відповідно до ст. 152 Конституції України, має право визнавати «неконституційними повністю чи в окремі частині закони та інші правові акти, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності».

До спеціально-юридичних вимог відноситься і підзаконність, яка знаходить свій вияв у тому, що юридична сила нормативно-правового акта передається йому законом або нормативним актом органів виконавчої влади вищого рівня. При цьому при виданні правового акта орган, який його видає, не може діяти на свій розсуд, поза будь-якими межами, а зобов'язаний діяти лише відповідно до вимог закону. Підзаконність акта означає, що він «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». Вважаємо за необхідне зазначити, що акти, які приймаються органами виконавчої влади у розвиток законодавчих актів, на їх доповнення і конкретизацію, повинні містити у преамбулі чітке посилання на відповідну правову норму для уникнення суперечностей при тлумаченні правових актів та у використанні їх на практиці, у правозастосовній діяльності. З метою неухильного





виконання цього положення, його необхідно закріпити у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» [4].

До того ж нормативно-правові акти органів виконавчої влади, що приймаються задля виконання законів повинні пройти обов'язковий перегляд на їх відповідність нормам закону, що буде гарантувати відсутність колізій у законодавстві.

Порушення меж законодавчо визначеного правового регулювання, перевищення компетенції органами виконавчої влади робить акт органу виконавчої влади незаконним, а отже, недійсним. У відповідності до ст. 19 Конституції України, органи виконавчої влади і посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

Крім того, нормативні акти органів виконавчої влади повинні відповідати і основним принципам права які прямо закріплені у Конституції України, й насамперед принципу верховенства права. Тому нормотворча діяльність органів виконавчої влади повинна бути спрямована перш за все саме на захист прав і свобод людини і громадянина. Водночас, саме дотримання цих вимог буде сприяти підвищенню поваги до системи нормативно-правових актів держави, а отже і верховенству права, що у період «підвищеної нормотворчості держави» є особливо актуальним. Таким чином, можна виділити і таку вимогу до нормативно-правових актів як їх відповідність основним принципам права, які зазначені у Конституції України.

Хотілося б в рамках цієї статті звернути увагу, й на відповідний Указ Президента України від 9 лютого 1999 року № 145 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [5], в якому визначено, що проекти актів підлягають опрацюванню з урахуванням основних положень законодавства Європейського Союзу, для чого

вивчається стан урегулювання законодавством Європейського Союзу положень, які містяться у проекті, та порядок вирішення питань, що належать до сфери правового регулювання проекту, а також ступінь відповідності положень розроблюваного проекту акта тим основним правовим нормам цього Союзу, до яких Україна взяла на себе зобов'язання наближувати національне законодавство.

Звідси, в Україні й почався етап правової адаптація нормативно-правових актів, що приймаються органами виконавчої влади, до вимог законодавства Європейського Союзу. При цьому, вже сьогодні в країні створюється механізм приведення як чинного, так і майбутнього законодавства України у відповідність із стандартами Європейського Союзу, визначення пріоритетних напрямів його розвитку. Тому, одним із визначальних напрямів реформи законодавства має стати прийняття закону, який би регулював порядок та послідовність здійснення підзаконної нормотворчої діяльності, та удосконалення процедури адаптації нормативно-правових актів органів виконавчої влади до правової системи Європейського Союзу, що дозволить істотно зміцнити стан нормотворення та вдосконалити правозастосовчу практику. В протилежному випадку неякісно розроблений нормативно-правовий акт може привести до порушень законних прав та свобод людини і громадянина.

Крім того, важливою вимогою, що впливає зі ст. 5 Конституції України, яка встановлює носієм суверенітету і джерелом влади в Україні народ, є демократизм нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. Тобто органи виконавчої влади повинні виходити з інтересів народу, виражати його волю і відображати її в своїх нормативно-правових актах, враховуючи при цьому множинність суспільних, колективних і особистих інтересів і максимально їх поєднуючи в правових нормах.



Важливим елементом нормотворчої роботи є створення належних умов, які б забезпечували дійсно демократичну процедуру обговорення проектів нормативних актів: творчі, ділові взаємини в роботі, гласне, всебічне обговорення, аналіз і врахування різних точок зору. При цьому слід пам'ятати – чим більше буде пропозицій та критичних зауважень на стадії нормопроекткування, тим менше їх буде при прийнятті суб'єктами нормотворення. Тому слід вітати подання альтернативних проектів, створювати умови для вільного, конструктивного їх обговорення. Крім цього, на даний момент діяльність держави спрямована саме на створення організаційно-правових засад участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики органами виконавчої влади. Виходячи з цього, доцільно було б запровадити обговорення проектів нормативних актів органів виконавчої влади з широким залученням громадськості, з використанням апробованих та нових форм. Особливої ефективності можливо досягти на місцевому рівні, а саме за допомогою залучення до обговорення проектів осередків партій, громадських організацій, органів місцевого самоврядування, які найкраще знаються на місцевих проблемах. З метою найефективнішої реалізації вищезазначеної вимоги та створення механізму участі громадян у процесі нормотворення органів виконавчої влади необхідно прийняти окремий закон, який би встановлював порядок співпраці останніх з громадськістю, з той або іншою територіальною громадою.

Гласність, відкритість нормотворчої діяльності органів виконавчої влади є важливою умовою розвитку демократії і суспільної стабільності. Необхідно зробити наголос, що на даний момент вже зроблені деякі кроки задля забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади в цілому і органів виконавчої влади зокрема.

Ще одним проявом гласності підзаконного нормотворення є відкритість інформації щодо тих актів, які приймаються, починаючи зі стадії прийняття рішення про необхідність розробки проекту акта і до його опублікування, оскільки вони адресовані громадянам і будуть в подальшому ними виконуватися. Заслугує більш широкого застосування практика друкування проектів у пресі, доведення їх до відома населення через телебачення і радіо. Однак механізм реалізації цієї вимоги на даний момент невизначений: відсутня практика опублікування проектів розроблених нормативно-правових актів, проведення соціологічних опитувань та досліджень носить необов'язковий характер і проводиться у виключних випадках, відсутнє народне обговорення таких проектів. Тому вимога гласності нормотворчої діяльності повинна знайти своє законодавче закріплення у Законі України «Про нормативно-правові акти» із конкретизацією механізму висвітлення нормотворчої діяльності уряду та інших органів виконавчої влади в засобах масової інформації, а також із запровадженням порядку висвітлення кожної стадії нормотворчого процесу. На нашу думку, потребують обов'язкового висвітлення проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав громадян, їх свобод і законних інтересів.

Організаційно-технічні вимоги полягають у дотриманні порядку проходження і правил оформлення нормативно-правових актів. Недосконалість чинного законодавства значною мірою пов'язана саме з прорахунками технічного порядку. Організаційно-технічні вимоги мають на меті створення змістовного, досконалого за технікою виконання, ефективно працюючого нормативно-правового акта. Обов'язковим елементом нормотворчого процесу є дотримання порядку проходження нормативно-правового акта. Проект нормативно-правового

діяльність органів виконавчої влади повинна здійснюватися з дотриманням цілої низки певних вимог, а також безпрецедентно ґрунтуватися на певних принципах права, які знайшли своє закріплення в Конституції України та законах України.

Системно аналізуючи чинне законодавства в сфері функціонування та діяльності органів виконавчої влади, то можна зазначити, що незважаючи на певний масив нормативних актів, які регулюють діяльність органів виконавчої влади, на сьогодні, на превеликий жаль, відсутній акт, який б детально конкретизував відповідні вимоги до нормотворчості органів виконавчої влади. Звідси, було б бажано прийняти довгоочікуваний Закон України «Про нормативно-правові акти», який би заповнив ці прогалини.

У статті розглядаються питання щодо визначення системи спеціальних вимог до нормотворчості органів виконавчої влади.

Визначено, що на сучасному етапі державотворення, однією з найважливіших умов у процесі удосконалення нормативно-правової бази України є встановлення системи певних вимог, що застосовується при створенні проектів нормативно-правових актів органів виконавчої влади. При цьому, ці вимоги, напрацьовані протягом століть багатьма державами, в тому числі Україною, і тісно пов'язані із таким поняттям як нормотворча техніка.

Зазначено, що сьогодні доводиться констатувати, що практично відсутня вітчизняна науково обґрунтована нормотворча техніка. Крім того, постає нагальна потреба в опануванні засад та засобів ефективної правотворчості, результатом чого має стати створення удосконаленого правового інструментарію, яким є нормативно-правові акти

органів виконавчої влади.

Визначено, що систему спеціальних вимог до нормотворчості органів виконавчої влади можна згрупувати у три групи, а саме: вимоги загального характеру, спеціально-юридичні вимоги та організаційно-технічні вимоги. Крім того, визначена ще і така вимога до нормотворчості органів виконавчої влади, як її відповідність основним принципам права, які закладені у Конституції України.

Надані пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання системи спеціальних вимог до нормотворчості органів виконавчої влади.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, нормотворчість, органи виконавчої влади, принципи права, права і свободи людини і громадянина.

Baltsii Yu., Panasiuk V. Regardng the determination of the system of special requirements for rule-making of the executive's authority

The article deals with the issue of defining the system of special requirements for rule-making by executive authorities.

It was determined that at the current stage of state formation, one of the most important conditions in the process of improving the regulatory and legal framework of Ukraine is the establishment of a system of certain requirements, which is used when creating projects of regulatory and legal acts of executive authorities. At the same time, these requirements, developed over the centuries by many states, including Ukraine, are closely related to such a concept as the rule-making technique.

It is noted that today it is necessary to state that there is practically no domestic scientifically based norm-making technique. In addition, there is an urgent need to master the principles and means of effec-



tive law-making, the result of which should be the creation of an improved legal toolkit, which are regulatory and legal acts of executive authorities.

It was determined that the system of special requirements for rule-making by executive authorities can be grouped into three groups, namely: requirements of a general nature, special legal requirements and organizational and technical requirements. In addition, such a requirement for rule-making by executive authorities as its compliance with the basic principles of law, which are enshrined in the Constitution of Ukraine, is also defined.

Proposals and recommendations on improving the legal regulation of the system of special requirements for rule-making by executive authorities are provided.

Key words: normative legal act, rule-making, bodies of executive power,

principles of law, rights and freedom of man and citizen.

Література

1. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

2. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

3. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123

5. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 лютого 1999 року № 145. Офіційний вісник України. 1999. № 6. Ст. 189.

