

МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.951.02:342.5(477)

Д. В. Бараненко
кандидат юридичних наук

СТРАТЕГІЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. У сучасній цивілізованій і правовій державі нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади має базуватися на певних принципах, які розкривають особливості та характерні ознаки публічної діяльності зі створення, внесення змін та скасування нормативно-правових актів. У загальноприйнятому розумінні принципи – це «а) внутрішні переконання, погляди на речі, які визначають норму поведінки; б) основа організації, дії будь-якого механізму, в тому числі й суспільного чи соціально-економічного». Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Порушення принципів правосвідомості не дає можливості досягти бажаної мети, виконати поставлені завдання належним чином. Самі принципи не мета, а важливий засіб досягнення поставленої мети. Дотримання встановлених принципів сприяє органам виконавчої влади успішно здійснювати конституційні функції, які на них покладені. Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яким врегульовано особливості створення нормативно-правових актів, які мають ознаки регуляторного акта, окремою статтею визначено принципи державної регуляторної політики [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми принципів нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади розглядалися в роботах представників вітчизняної і зарубіжної юридичної науки різних історичних періодів у галузі адміністративного та конституційного права, теорії держави та права, серед яких слід відзначити праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.Н. Братуся, М.М. Бурбики, Л.К. Воронової, В.М. Гаращука, В.К. Гіжевського, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, С.М. Гусарова, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.В. Конопльова, В.В. Копейчикова, В.О. Котюка, Є.В. Курінного, В.М. Марчука, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, Л.В. Ніколаєву, Н.Р. Нижник,

В.І. Олефіра, О.В. Петришина, В.П. Петкова, В.М. Поповича, Н.Ю. Пришви, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценка, В.П. Чабана, В.О. Шамрая, В.М. Шаповала, О.О. Шевченка, Ю.С. Шемшученка, І.М. Шопіної та інших. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, необхідність вирішення проблем правового регулювання принципів нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень з цієї проблематики – з іншого, зумовлюють актуальність та важливість наукового дослідження із зазначеного питання.

Формування цілей. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів, а також чинного законодавства України і узагальнення практики його реалізації визначити сутність та особливості принципів нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади в умовах реформування системи виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Принципи нормотворчої діяльності органів виконавчої влади знайшли своє відображення у Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України. Так, встановлено, що при підготовці текстів проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України мають бути дотримані наступні принципи: логічної послідовності (під яким слід розуміти дотримання логічних зв'язків складових компонентів проекту нормативно-правового акта, чітких причинно-наслідкових зв'язків між нормами, які викладаються); належної ясності викладу і точності опису (полягає у правильному та професійному викладенні норм, точності, лаконічності і доступності до розуміння народом (суспільством); свободи від суперечностей (виявляється у недопущенні смислових суперечностей, неузгодженості та взаємного виключення норм, які викладаються в нормативно-правовому акті); лаконічності (полягає у плануванні та обдумуванні змісту нормативно-правового акта, застосуванні в більшості простих речень, «уникненні дієприкметникових і дієприслівникових зворотів в значній кількості»);

правильності «компонування проекту акта» (кожний аспект акта має займати своє місце в логічній послідовності і викладенні норм та не збігатися з іншими); нормативності «мовних засобів офіційно-ділового стилю (при викладенні норм в нормативно-правовому акті мають застосовуватися слова і терміни, закріплені словниками та відповідати сучасному правопису) [2].

Сучасна юридична наукова та навчальна література не містить єдиного визначення та переліку принципів нормотворчої діяльності. Більшість теоретиків під принципами правотворчості пропонують розуміти «основоположні начала, основні ідеї, на які спираються державні та муніципальні службовці в своїй діяльності, результатом якої є створення правових норм, виражених, як правило, в нормативних актах». Сучасні науковці пропонують наступні підходи до визначення і класифікації принципів правотворчої діяльності. Так, О.Р. Дашковська, проаналізувавши позиції науковців щодо визначення поняття принципів правотворчості, зазначають, що «під принципами правотворчості розуміють положення та ідеї, що покладені в основу даної діяльності і реалізація яких забезпечує якість нормативно-правових актів, оптимальне нормативно-правове регулювання» [3, с. 30].

Більшість учених зазначають, що в «сучасній вітчизняній літературі виділяють вісім принципів правотворчості, до яких відносять: принцип науковості, професіоналізму, законності, демократизму, гласності, оперативності, гуманізму, планування» [4, с. 37]. Ю.А. Ведерніков виділяє дві групи принципів правотворчої діяльності: загальні (основоположні вимоги, які виражають сутність правотворчості) та спеціальні (притаманні виду державної діяльності, яка будується на загальних принципах). До загальних принципів віднесені принципи гуманізму (нормативно-правові акти мають будуватися на основах загальнолюдських та соціальних цінностей, загальносвітових стандартів прав людини і громадянина); демократизму (участі громадськості у правотворчості); гласності (відкритості та можливості вільного обговорення проектів нормативно-правових актів); законності (реалізації правотворчості лише згідно із конституцією та діючим законодавством із дотриманням відповідної процедури підготовки, прийняття і оприлюднення нормативно-правового акта); науковості (використанні в правотворчості сучасних досягнень юриспруденції, проведення експертизи нормативно-правового акта); системності (узгодженості нормативно-правового акта із системою права і законодавства). До спеціальних принципів віднесені наступні принципи: своєчасності (вчасності підготовки і прийняття нормативно-правового акта); динамізму і стабільності; плановості (розподілу правотворчості за предметом,

часом, етапами); професіоналізму (залучення до правотворчої діяльності кваліфікованих підготовлених спеціалістів); техніко-юридичної відокремленості; врахування місцевого досвіду [5, с. 132].

О.Ф. Скакун також розділяє принципи правотворчості на дві групи: загальні і спеціальні. До них учена відносить такі самі принципи, але в групі спеціальних принципів принцип професіоналізму визначено як принцип старанності і скрупульозності підготовки нормативних актів, який виражається у відсутності «скоростиглих і непродуманих проектів» [6, с. 258-259]. І. Вороніна вважає, що незалежно від виду правотворчості вона має будуватися на системі основоположних принципів, таких як демократизм, гуманізм, законність, науковість, збереження національних особливостей і інтернаціоналізм, техніко-юридичне вдосконалення [7, с. 39]. Н.В. Хараджа наголошує, що головними принципами, на яких має будуватися нормотворчість, є законність, науковість, технічна досконалисть, демократизм, гуманізм, професіоналізм і гласність, та зазначає, що всі ці принципи взаємопов'язані та можуть реалізовуватися лише у взаємодії [8, с. 56]. І.Д. Шутак зазначає, що аналіз навчальної та наукової літератури свідчить про існування загальних, основоположних принципів правотворчої діяльності сучасних цивілізованих держав, які як організаційні начала визначають сутність, характерні ознаки та загальні напрямки цієї діяльності [9, с. 89].

Враховуючи, що кожен науковець пропонує свій авторський перелік принципів правотворчості та надає більше значення тим чи іншим, вважаємо за доцільне ознайомитись із змістом певних принципів з метою визначення переліку принципів правотворчої діяльності взагалі та нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади зокрема, притаманних Україні. Так, одним з основних загальноновизнаних принципів є законність, що полягає у важливості дотримання процесу прийняття нормативно-правових актів уповноваженим органом, ієрархії нормативно-правових актів [10, с. 71]. Сутність даного принципу полягає в тому, що нормативно-правові акти слід приймати лише в межах компетенції, наданої суб'єктам нормотворчості законами, нормативними актами Президента, Кабінету Міністрів. При цьому нормативно-правові акти повинні відповідати міжнародно-правовим стандартам у сфері прав і свобод людини та громадянина, Конституції України.

Зміст принципу законності нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади стосується особливостей процедури створення, підготовки, прийняття, оприлюднення нормативно-правових актів, яка має здійснюватися в суворо визначеному законодавством порядку і лише суб'єктами правотворення в межах їх компетен-

ції. Саме принцип законності означає, що нормативно-правові акти, які приймаються, не можуть суперечити Конституції, іншим законодавчим актам та порушувати інші принципи правотворчої (нормотворчої) діяльності. Знов прийняті нормативно-правові акти мають «гармонійно існувати та узгоджуватися, що виявляється шляхом чіткого знаходження» місця нормативно-правового акта в системі законодавства [11, с. 13]. Отже, принцип законності є першим обов'язковим принципом нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та виявляється в таких моментах: відповідність створюваних нормативно-правових актів Конституції і законам України; прийняття нормативно-правових актів уповноваженими органами виконавчої влади в межах їх повноважень; порядок прийняття нормативно-правового акта має бути суворо регламентований законодавством.

Принцип законності є універсальним принципом, тобто він адресується одночасно і правотворцям і правозастосовникам, а принцип верховенства права, перш за все, адресується «правозастосовнику і суб'єктам виконавчої ... влади» [12, с. 69]. Але органи виконавчої влади є і нормотворцями, і правозастосовниками. Важливо, що Конституцією України закріплено принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція має найвищу юридичну силу, а інші нормативно-правові акти повинні відповідати їй, і принцип законності, згідно з яким органи державної влади, їх посадові особи мають діяти лише в межах повноважень, на підставі і у спосіб, встановлений Конституцією і законами України. Дійсно, Конституція встановлює два окремі види принципів, що стосуються загальних конституційних принципів права. Однак, на нашу думку, в нормотворчій діяльності органів виконавчої влади принципи законності, верховенства права та конституційності є ідентичними за змістом і значенням.

Одним з принципів правотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, який одностайно виділяється науковцями, є принцип демократизму, який полягає в установленні і неухильному дотриманні «вільного, демократичного порядку підготовки проектів актів» [13, с. 6], «активній участі представників різних верств суспільства та всіх верств влади» в діяльності зі створення нормативно-правових актів [14, с. 48] і врахуванні суспільної думки та інтересів в процесі підготовки і прийняття нормативно-правових актів [15, с. 103]. Тобто, цей принцип є формою реалізації волі народу у процесі державного управління та закріплений у ст. 5 Конституції України.

Принцип демократизму тісно переплітається із принципом гласності, який виявляється у відкритості процесу створення нормативно-правового акта, інформуванні населення через засоби масової інформації, систему Інтернет (кожний орган

виконавчої влади має офіційний веб-сайт, доступ до яких повністю відкритий) про хід створення нормативно-правового акта та подальше його оприлюднення. Тобто, реалізація на практиці вказаного принципу означає реальну можливість громадян знати про те, яким чином у державі готуються та приймаються ті чи інші нормативно-правові акти. Вважаємо, що принцип демократизму забезпечується через реалізацію принципу гласності.

Наступним важливим принципом нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, що виражається в максимальній та повній відповідності нормативно-правових актів сучасним потребам суспільства, стану його економічного, політичного, правового, культурного розвитку, науковій обґрунтованості, врахуванні та застосуванні досягнень науки і техніки, теоретичних розробок проблем, що потребують нового нормативного врегулювання є принцип науковості. Розробниками нормативно-правових актів мають вивчатися, досліджуватися певні фактори розвитку суспільства, його інтереси і потреби, їх співвідношення між собою і державою, залучатися спеціалісти, вчені, використовуватися міжнародний та вітчизняний досвід нормотворчої діяльності. В.Г. Гончаренко зазначає, що принцип науковості в правотворчому процесі реалізується трьома напрямками: «дослідження впливу права на розвиток суспільних відносин; виявлення закономірностей наукового впливу; встановлення закономірностей розвитку правової форми» [16, с. 35].

Одним з невід'ємних принципів нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади має бути принцип професіоналізму, під яким прийнято розуміти обов'язкову участь кваліфікованих, високопрофесійних спеціалістів на всіх стадіях нормотворчого процесу. І.Г. Сурай щодо принципу професіоналізму зазначає, що в нормотворчому процесі мають застосовуватися знання не лише кваліфікованих юристів, а й економістів, політологів, психологів, тобто спеціалістів різних напрямків [17, с. 268]. Таким чином, що принцип професіоналізму майже збігається з принципом науковості, але ми вважаємо, що принцип професіоналізму полягає дещо в іншому. Кожний центральний орган виконавчої влади самостійно, спираючись на власних спеціалістів, які мають спеціальні знання, але не володіють спеціальними навичками нормотворчої діяльності, розробляють нормативно-правові акти, які, як наслідок, мають низький рівень за змістом, формою викладення, якістю складання тощо.

Враховуючи наведене, функції, які виконує Міністерство юстиції України та система його органів на місцях (Головні управління юстиції, міські, районні), вважаємо за доцільне запровадити при відповідних управліннях юстиції окремі відділи (сектори), в яких працюватимуть спеціа-

лісти із нормотворчої діяльності та забезпечуватимуть потреби регіону в професійному створенні нормативно-правових актів. Ю. Бальцій також запропонував здійснювати заходи щодо цілеспрямованої підготовки «кадрового потенціалу для роботи у сфері нормотворчості (підготовка особливої категорії юристів-нормотворців...)» [18, с. 47].

Принцип професіоналізму діяльності центральних органів виконавчої влади реалізується за допомогою принципу техніко-юридичної досконалості, який полягає в широкому використанні «вироблених юридичною наукою та випробуваних практикою правил і способів підготовки і оформлення нормативних положень, дотримання правил нормопроектувальної техніки» [19, с. 135], тобто створення нормативно-правових актів здійснюється з «урахуванням правил, способів, прийомів юридичної техніки, які є обов'язковими» для уповноважених на здійснення нормотворчої діяльності органів [20, с. 114]. Так, якість нормативно-правових актів залежить від рівня юридичної техніки, яка, у свою чергу, свідчить про рівень правової, юридичної культури держави.

Висновки. Таким чином, принципами нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні є принципи законності, демократизму, гласності, професіоналізму, техніко-юридичної досконалості, ефективності регулювання, виконуваності та планувально-оперативний принцип. Всі зазначені принципи взаємопов'язані та взаємодіють у процесі реалізації нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні, саме вони і складають основні напрямки та підґрунтя нормотворчого процесу. Принцип законності є першим обов'язковим принципом нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та проявляється у чотирьох аспектах: відповідність знов створюваних нормативно-правових актів Конституції і законам України; прийняття нормативно-правових актів уповноваженими центральними органами виконавчої влади в межах їх повноважень; порядок прийняття нормативно-правового акта має бути суворо регламентований законодавством (на сьогодні в Україні принцип законності в частині регламентації порядку створення нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади повною мірою не виконується та потребує вирішення); визначення і зайняття нормативно-правовим актом свого місця в ієрархії (системі) нормативно-правових актів.

Література

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

2. Про затвердження Правил підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

3. Дашковська О.Р. Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2015. Вип. 35(2.1). С. 29-32.

4. Роговенко О.В. Принципи муніципальної нормотворчості: національний досвід та європейська практика. *Приватне та публічне право.* 2017. № 3. С. 35-40.

5. Ведерніков Ю.А. Теорія держави та права. 4-ге вид. Київ : Цент учбової літератури, 2016. 237 с..

6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Київ : Правова єдність, 2010. 525 с.

7. Вороніна І. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності. *Evropsky politicky a pravni diskurz.* 2017. Vol. 4, Iss. 5. С. 36-42.

8. Хараджа Н.В. Нормотворча діяльність судів у контексті застосування принципів сімейно-правового регулювання. *Правничий часопис Європейського університету.* 2015. № 1. С. 53-59.

9. Шутак І.Д. Правовий моніторинг нормотворення, реалізації та тлумачення норм права в контексті принципу верховенства права. *Альманах права.* 2019. Вип. 10. С. 87-94.

10. Гришина Н.В. Законність та індивідуалізація як основоположні принципи адміністративної відповідальності. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право.* 2016. Вип. 21. С. 70-72.

11. Братасюк М.Г., Росоляк О.Б. Співвідношення принципу верховенства права та принципу законності. *Актуальні проблеми правознавства.* 2018. Вип. 1. С. 11-17.

12. Братасюк М.Г., Росоляк О.Б. Співвідношення принципу верховенства права та принципу законності. *Актуальні проблеми правознавства.* 2018. Вип. 1. С. 11-17.

13. Шейна А.М. Філософсько-правове розуміння демократії як онтологічної основи принципу демократизму у праві. *Митна справа.* 2015. № 2(2.1). С. 3-10.

14. Стадниченко Т. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2016. Вип. 1. С. 47-53.

15. Жидецька В.В. Про стадії нормотворчої діяльності міністерства. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 4. С. 101-107.

16. Гончаренко В.Г. Принцип науковості як методологія юридичного нормотворення. *Вісник Академії адвокатури України.* 2007. Число 3. С. 32-44.

17. Сурай І.Г. Забезпечення принципу професіоналізму в контексті модернізації законодавства України про державну службу. *Теорія та практика державного управління.* 2015. Вип. 2. С. 267-273.

18. Бальцій Ю. Конституційно-правові засади локальної нормотворчості. *Юридичний вісник.* 2011. № 3. С. 45-52.

19. Ригун Н.В. Роль проведення правової експертизи Міністерством юстиції України в нормотворчому процесі. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право.* 2010. Вип. 10. С. 133-139.

20. Сезонова -ення стабільності нормотворчої діяльності. *Право і Безпека.* 2002. № 2. С. 112-115.

Анотація

Бараненко Д. В. Стратегія оптимізації принципів нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. – Стаття.

У статті досліджені принципи діяльності центральних органів виконавчої влади. Міститься аналіз принципів нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, до яких запропоновано віднести принципи законності, демократизму, гласності, професіоналізму, техніко-юридичної досконалості, ефективності регулювання, виконуваності та планувально-оперативний принципи. Підкреслено, що всі зазначені принципи взаємопов'язані та взаємодіють в процесі реалізації нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади і саме вони складають основні напрями та підґрунтя нормотворчого процесу. Визначено, що принцип законності є основоположним принципом нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Констатовано, що принцип демократизму забезпечується через реалізацію принципу гласності, які виявляються в процесі створення нормативно-правових актів і є регуляторними. Встановлено, що принцип науковості в нормотворчій діяльності центральних органів виконавчої влади має реалізовуватися лише разом із принципом використання при розробці нормативно-правових актів практичного досвіду у галузі, в якій розробляється документ. Узагальнено, що ефективна реалізація зазначених принципів у нормотворчому процесі сприятиме удосконаленню якості нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, недопущенню протиріч між ними, усуненню дублювань норм та перешкоджатиме недоцільному збільшенню неякісного законодавства взагалі.

Зроблено висновок, що принципами нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні виступають принципи законності (перший обов'язковий принцип нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади), демократизму, гласності, професіоналізму, техніко-юридичної досконалості, ефективності регулювання, виконуваності та планувально-оперативний принцип. Усі вони пов'язані між собою та взаємодіють у процесі реалізації нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, і саме вони складають основні напрями та підґрунтя нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади.

Ключові слова: виконавча влада, міністерство, нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність, повнова-

ження, правове регулювання, принципи, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

Summary

Baranenko D. V. Strategy of optimization of principles of normative activity of central executive bodies. – Article.

The article examines the principles of central executive bodies. It contains an analysis of the principles of rule-making activities of central executive bodies, which include the principles of legality, democracy, publicity, professionalism, technical and legal excellence, regulatory efficiency, enforceability and planning and operational principles. It is emphasized that all these principles are interconnected and interact in the process of implementing the rule-making activities of the central executive bodies and they are the main directions and foundations of the rule-making process. It is determined that the principle of legality is a fundamental principle of rule-making activity of the central executive bodies. It is stated that the principle of democracy is ensured through the implementation of the principle of publicity, which are manifested in the process of creating regulations and are regulatory. It is established that the principle of scientificity in the rule-making activities of central executive bodies should be implemented only together with the principle of using practical experience in the development of regulations in the field in which the document is developed. In general, the effective implementation of these principles in the rule-making process will improve the quality of regulations of central executive bodies, prevent contradictions between them, eliminate duplication of rules and prevent inappropriate increase in poor quality legislation in general.

It is concluded that the principles of rule-making activities of central executive bodies in Ukraine are the principles of legality (the first mandatory principle of rule-making activities of central executive bodies), democracy, publicity, professionalism, technical and legal excellence, regulatory efficiency, enforceability and planning and operational principle. All of them are interconnected and interact in the process of implementing the rule-making activities of the central executive bodies, and they are the main directions and the basis of the rule-making process of the central executive bodies.

Key words: executive power, ministry, normative legal act, normative legal activity, powers, legal regulation, principles, public administration, central executive body.