

**IMPROVEMENT OF VOLOST COURT BEHIND THE LAW «ABOUT
ZEMSKY LOCAL CHIEFS» FROM JULY, 12TH, 1889
RUMJANTSEV A. V.**

In article transformations to the organizations and activity of volost court, in connection with adoption of law «about zemsky local chiefs» from July, 12th, 1889 are investigated.

Key words: volost court, the organization of volost court, zemsky local chiefs.

Надійшла до редакції 15.09.2011 р.

УДК 342.951:342.6 (477)

**О. А. Шевчук, начальник юридичного відділу
Державного підприємства «Держпостачання»
Державного управління справами, м. Київ**

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Принципово важлива роль у забезпеченні злагодженого та ефективного функціонування державного механізму належить виконавчій владі. Саме вона втілює єдність, сутність та функціональну спрямованість держави [7, с. 26]. З ускладненням завдань забезпечення цілісності держави, соціально-економічного розвитку роль та значення її постійно зростають.

Центральні органи виконавчої влади є невід'ємним елементом системно-структурної організації державної влади, що покликаний забезпечувати усталену, спеціалізовану, професійну діяльність з формування та реалізації державної політики в різних сферах соціально-еко-

номічного та політичного життя, виконання її окремих функцій. Поетапне впровадження в ході адміністративної реформи в Україні ефективної та раціональної системи державного управління, підвищення ефективності її діяльності вимагають удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади.

У зв'язку з цим актуальним завданням науки адміністративного права стає дослідження правової регламентації, організації процесу нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Державознавці приділяють велику увагу вивченню особливостей форм управлінської діяльності. На рівні теорії

детально виписаними є поняття «форми державного управління», їх класифікація та основні умови застосування. Серед відомих науковців, які у своїх роботах досліджували теоретичні та правові аспекти нормотворчої діяльності, можна відзначити В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Р. Васильєва, А. Деміна, В. Зуя, Л. Коваля, В. Колпакова, А. Міцкевича, Ю. Тихомирова та ін. Проте питання нормотворчості центральних органів виконавчої влади розкриті в них лише фрагментарно, хоча уявляються вкрай важливими та актуальними.

Мета даної роботи – проаналізувати організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади – зумовлює такі дослідницькі завдання: охарактеризувати правову основу нормотворчості центральних органів виконавчої влади, законодавчі вимоги організації нормотворчого процесу, виявити існуючі проблеми правової регламентації та опрацювати пропозиції щодо їх розв'язання.

Нормотворчість центральних органів виконавчої влади виконує важливу роль у загальному механізмі правового регулювання та дії права. Вона слугує меті проведення у життя Конституції, законів України, актів вищих органів держав-

ної влади. Необхідність цього пов'язана з досить високим ступенем узагальненості регулятивних моделей законів, потребою регламентації тих аспектів суспільних відносин, які виявляються надто конкретними для законодавчого узагальнення, та відповідно вивільненням законів від регулювання процедурно-процесуальних і технологічних аспектів правовідносин. При цьому нормативно-правові акти вказаних органів розглядаються наукою адміністративного права як найважливіший елемент механізму дії законів [1, с. 150]. Така функціональна роль зумовлює зміст вимоги легальності (підзаконності) нормотворчості центральних органів виконавчої влади – нормотворчість має здійснюватися на основі та у виконання Конституції, законів України та інших законних правових приписів, а саме актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також наказів міністерств для інших центральних органів виконавчої влади. Ці акти визначають не лише основу, але й межі нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади.

Нормотворчість органічно вплетена у процес державного управління, який передбачає ухвалення рішень на всіх етапах організаційної діяльності для ре-

алізації всіх функцій, починаючи з постановки цілей і завдань і завершуючи контролем [4, с. 54]. Завдяки їй забезпечується динаміка державного управління, оперативне реагування на потреби держави та суспільства в нормуванні певних відносин, постійне коригування масштабів і характеру правового регулювання суспільних відносин. Нормотворчі повноваження є важливою складовою компетенції даних органів, обсяг яких різниться залежно від виду органу.

Оскільки нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади відноситься до державно-правової сфери, що спрямована на встановлення регулятивного впливу на суспільні відносини, порядок її здійснення має бути точно й детально зафіксований. Правове регулювання нормотворчої діяльності в цих органах здійснюється на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та підзаконному.

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент здійснення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, її демократичне, соціальне, правове спрямування. Разом із цим досліджувані питання лише частково одержали безпосереднє конституційне регулювання. Так, ч. 3 ст. 117 Основного Закону Укра-

їни встановила, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом [3; 1996. – № 30. – Ст. 141]. Безумовно, Конституція не може бути перевантажена процедурними нормами й детально регулювати питання розглядуваної діяльності, оскільки це суперечить її юридичній природі, але форма актів центральних органів виконавчої влади, на наш погляд, мала одержати своє закріплення в Основному Законі. Крім того, звертає на себе факт відсутності законодавчого забезпечення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Негативно на розвиток правової системи держави позначається й відсутність закону про нормативно-правові акти. Закладаючи підвалини нормотворчої діяльності, Конституція України слугує юридичною базою для поточного законодавства, оскільки саме на виконання, конкретизацію, деталізацію і розвиток її положень приймаються інші нормативні правові акти.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. у статтях 15, 23 закріплює повноваження центральних органів виконавчої

влади приймати акти у формі наказів [3; 2011. – № 38. – Ст. 385]. Цей Закон є довгоочікуваним, важливим і необхідним кроком у створенні надійної правової бази функціонування центральної ланки виконавчої вертикалі. В аспекті нормотворчої діяльності її органів він встановлює основні вимоги щодо характеру нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та порядку їх видання, визначаючи: 1) місце актів центральних органів виконавчої влади в системі правових актів; 2) їх обов'язковість; 3) питання набуття юридичної сили; 4) оскарження актів та здійснення щодо них нормотворчого контролю. Проте дані питання регламентовано здебільшого стосовно нормотворчої діяльності міністерств, тоді як щодо актів інших центральних органів виконавчої влади законодавцем застосовано усічену модель регулювання.

Серйозна увага з боку законодавця питанням нормотворчої діяльності міністерств цілком обґрунтована з точки зору покладеного на ці органи одного з пріоритетних завдань щодо формування та реалізації державної політики у певній сфері – забезпечення нормативно-правового регулювання. Закріплення ж організаційно-розпорядчого характеру наказів інших центральних

органів виконавчої влади поряд з відсутністю у ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» правоположень щодо нормотворчості цих органів ставить питання щодо наявності повноваження цих органів видавати нормативно-правові акти. Але відсутність такого повноваження означала б позбавлення значної групи загальнодержавних органів основного правового механізму здійснення управління, можливості встановлення порядку здійснення окремих функцій з реалізації державної політики, а також суперечила б нормі ч. 3 ст. 117 Конституції України, що передбачає можливість не лише міністерств, але й інших центральних органів виконавчої влади видавати нормативно-правові акти. Визначення організаційно-розпорядчого характеру наказів цих органів обмежує змістовне спрямування цих актів на забезпечення організації виконання наказів міністерств, актів Кабінету Міністрів України, Президента України, законів та Конституції України, але не нормативний характер цих актів. У зв'язку з цим невключення до змісту ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» норм щодо порядку нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади слід розглядати як прогалину правового регу-

лювання, що підлягає усуненню у законодавчий спосіб. До внесення відповідних змін та доповнень до Закону вона має долатися застосуванням аналогії відповідних частин ст. 15 Закону, а також відповідних підзаконних процедурних актів.

Важливу роль у законодавчому регулюванні питань нормотворчості центральних органів виконавчої влади відіграють й інші положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», зокрема щодо принципів (частин 1, 2 ст. 2) та правових засад (ст. 3) діяльності цих органів, завдань міністерств (ст. 7) та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 17), визначення меж нормотворчих повноважень керівників цих органів (ч. 2 ст. 8, ч. 4 ст. 19).

До законодавчого блоку правової основи нормотворчості центральних органів виконавчої влади слід також віднести Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», відповідно до вимог якого розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються накази центральних органів виконавчої влади, які відповідно до вимог ст. 1 цього Закону визнаються регуляторними актами [3; 2004. – № 9. – Ст. 79]. Спеціальна законодавча основа діяльності, в тому числі й нор-

мотворчості, передбачена для центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Проте на сьогоднішній день вона характеризується істотною колізійністю. Так, п. 11 ч. 3 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначає повноваження даного органу виконавчої влади приймати з питань, що належать до його компетенції, власні нормативно-правові акти у формі розпоряджень [3; 1993. – № 50. – Ст. 472]. Ця колізія з нормами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» долається колізійною нормою ч. 4 ст. 24 останнього з названих законів, що передбачає можливість визначення особливостей організації та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом Конституцією та іншими законами України, актами Президента України. Разом із цим вважаємо, що це не сприяє як універсалізації юридичної форми правових актів центральних органів виконавчої влади, так і вибудові чіткої системи нормативно-правових актів в Україні.

Нормативними актами, в яких знаходить своє визначення компетенція центральних органів виконавчої влади, а також конкретизуються питання предмету нормотворчості центральних органів виконавчої влади, є

положення про центральні органи виконавчої влади, що затверджуються Президентом України. При чому компетенція виступає і нормативним орієнтиром, і юридичними межами нормотворчої діяльності цих органів. Предмет нормативно-правового врегулювання на сьогоднішній день більш чітко і повно визначений для міністерств, а для інших центральних органів виконавчої влади він або позначається одинично, або окреслюється загальними межами компетенції цих органів.

Предмет нормотворчості центральних органів виконавчої влади може мати як обов'язковий, так і факультативний характер. Перший знаходить своє закріплення через позначення конкретних питань, що мають бути врегульовані даними органами (наприклад, підп. 7 п. 4 Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України [9; 2011. – № 31. – Ст. 1326]; підп. 14 п. 4 Положення про Державну службу молоді та спорту України [9; 2011. – № 41. – Ст. 1667] та ін.). Це дозволяє гарантувати у правовий спосіб унормування тих відносин, що відіграють важливу, а інколи й ключову роль у здійсненні державного управління в певній сфері або галузі господарства. Така модель не заперечує можливості (факультативності)

прийняття й інших нормативно-правових актів, в тому числі й внутрішньоорганізаційного характеру, в межах загальної предметної підвідомчості органу. Факультативність предмета правового регулювання забезпечується в положеннях про центральні органи виконавчої влади також через конкретизацію певних сфер відносин, в яких він може реалізовувати нормотворчі повноваження (наприклад, підп. 5 п. 4 Положення про Міністерство соціальної політики України [9; 2011. – № 29. – Ст. 1227]; підп. 44 п. 4 Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України [9; 2011. – № 29. – Ст. 1236] та ін.). Наявність поряд з обов'язковим факультативного предмета нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади має розглядатися як важлива умова функціональної мобільності цих органів виконавчої влади.

Нормативно-процесуальним актом, який визначає порядок діяльності центральних органів виконавчої влади, їх органів та посадових осіб, є регламент, що затверджується міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади на основі Типового регламенту центрального органу виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1143 [9;

2007. – № 71. – Ст. 2681]. Призначенням даного документу є розкриття, деталізація положень про центральні органи виконавчої влади щодо статусу та функціонування відповідних органів, встановлення такого порядку їх діяльності, за якого найбільш ефективно, раціонально та повно будуть реалізовані повноваження. Питання безпосередньо нормотворчої діяльності встановлюються, як правило, в окремому підрозділі регламенту, де визначаються правова основа нормотворчості, основні етапи розробки проекту нормативно-правового акта, умови набуття ним юридичної сили.

Нормотворчість центральних органів виконавчої влади є особливим видом юридичного процесу, динаміка якого може бути відстежена з точки зору стадійності. Аналіз регламентів центральних органів виконавчої влади дозволяє з певним ступенем узагальненості виокремити наступні стадії нормотворчого процесу.

Перша стадія – підготовча робота та складання проекту нормативно-правового акта. Розробка проектів нормативних актів – складна та кропітка робота. Чимало недоліків сучасної нормотворчої діяльності багато в чому зумовлені невиправданою квапливістю підготовки нормативних актів, відсутністю

достатнього досвіду, кваліфікованих кадрів, а також необхідної теоретичної бази. Серед цих недоліків – безсистемність, хаотичний розвиток законодавства, відсутність науково обґрунтованої системи правових актів управління, протиріччя і неузгодженості всередині нормативно-правового масиву [2, с. 286-287].

На даній стадії нормотворчого процесу має здійснюватися постановка завдання нормативно-правового регулювання; визначення суб'єкта підготовки проекту; збір та аналіз інформації щодо стану справ у відповідній сфері правового регулювання та причин, що обумовлюють необхідність підготовки проекту; визначення предмета правового регулювання, альтернативних шляхів розв'язання проблеми, їх аналіз та встановлення одного як базового; підготовка тексту проекту нормативного акта. На наш погляд, було б корисним доповнити дану стадію ще однією процедурою – обов'язковою підготовкою прогнозу прийняття нормативно-правового акта. Як зауважував ще у 1978 р. професор Б. В. Дрейшев, прогнозування, що дозволяє бачити результати дії актів, які приймаються, як й інші наукові методи, має увійти в повсякденну практику державного управління [6, с. 130].

Друга стадія – проведення експертиз, узгодження з заінте-

ресованими органами, доопрацювання проекту. Правовий акт має забезпечувати оптимальний механізм вирішення того чи іншого управлінського завдання. Визначення такого механізму вимагає юридичної та фактичної обґрунтованості, максимального врахування та втілення спеціальних знань, інтересів різних зацікавлених суб'єктів, досвіду управлінської діяльності. Реалізація мети даної стадії нормотворчого процесу полягає в перетворенні проекту в остаточно сформоване волевиявлення органу державного управління, готового до прийняття у встановленому порядку у формі нормативного акта [5, с. 101].

Третя стадія – прийняття акта центральним органом виконавчої влади. У правовому акті втілюється й об'єктивується одностороння воля органу влади, спрямовується на досягнення певного юридично значущого результату. На цій стадії державна воля отримує своє соціально-формальне закріплення і внаслідок цього набуває обов'язковості для учасників правовідносин [8, с. 50]. Пріоритетно єдиноначальний характер центральних органів виконавчої влади визначає особливості даної стадії процесу, що здійснюється шляхом підписання акта керівником органу. Колегіальний порядок ухвалення нормативно-

правових актів передбачений, зокрема в таких органах, як Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Національна комісія регулювання електроенергетики України.

Четверта стадія – державна реєстрація. Як слушно зауважується в наукових джерелах, вона найбільш відчутно впливає на стан забезпечення законності підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Однак ця робота ускладнена сьогодні відсутністю юридичних гарантій своєчасного подання актів на реєстрацію, повного усунення виявлених органами юстиції невідповідностей актів законодавству України [4, с. 180].

П'ята стадія – оприлюднення нормативно-правових актів. Воно здійснюється з додержанням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [3; 2011. – № 32. – Ст. 314]. Оприлюднення виконує особливу процесуальну роль, найчастіше виступаючи фактичною підставою початку юридичної дії нормативно-правового акта. Під юридичною силою акта розуміється реальність практичного застосування даної правової форми управлінських дій в межах системи державного управління [1, с. 152]. Вона засвідчує здатність правового акта виступати в ролі регулятора адміністративних правовідносин, ви-

рішувати завдання державного управління, здійснення функцій і повноважень конкретного органу виконавчої влади, а також забезпечує загальнообов'язковість прийнятого нормативно-правового акта, вимогу його неухильного та точного виконання.

Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади є офіційними документами з фіксованою інформацією у вигляді тексту, призначені для передачі у просторі та часі з метою вирішення певних питань, що виникають у процесі здійснення державного управління. З цієї точки зору цим актам властиві нормативна мова, правова термінологія, певний набір реквізитів. При їх підготовці особлива увага має приділятися додержанню вимог юридичної техніки, правильному їх оформленню. У зв'язку з цим не менш важливу, ніж регламенти, роль у правовій основі нормотворчості центральних органів виконавчої влади відіграють інструкції з діловодства центральних органів виконавчої влади, які розробляються і затверджуються цими органами на основі Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів

України від 17 жовтня 1997 р. № 1153 [9; 1997. – № 43. – С. 50]. Дані документи забезпечують детальну регламентацію основних дій та процедур нормотворчого процесу з точки зору їх змісту, строків виконання та кола виконавців, сприяючи якій підготовці та опрацюванню правових актів.

У цілому для центральних органів виконавчої влади передбачено значну нормативно-правову базу щодо врегулювання нормотворчої діяльності, яка складається з великого за обсягом розгалуженого масиву нормативно-правових актів різної юридичної сили. Однак лише у своїй сукупності вони здатні забезпечити цілісний правовий вплив на нормотворчу діяльність. Проведений аналіз організаційно-правових засад дозволяє виокремити такі риси нормотворчості центральних органів виконавчої влади: 1) нормотворчість цих органів є елементом механізму адміністративного регулювання, що має підзаконний характер і в процесі якого відбувається формування загальнообов'язкових формально-визначених приписів і правил; 2) є засобом організації та здійснення державного управління, однак при цьому процес нормотворчості сам врегульований правом; 3) є цілеспрямованою діяльніс-

тю, що триває в певних часових проміжках, містить внутрішні елементи – стадії нормотворчого процесу, включає сукупність певних дій та процедур.

Здійснене дослідження дозволило вивчити питання правової регламентації організації розробки та прийняття нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади. Разом із цим слід враховувати, що до кола нормотворчої компетенції даних органів входять також і повноваження щодо

участі їх у нормотворчому процесі інших органів державної влади, зокрема щодо розробки проектів законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та їх внесення на розгляд відповідного органу у встановленому законодавством порядку. Питання правового регулювання та організації порядку такого нормопроекування заслуговують на окреме вивчення і можуть бути предметом подальших наукових розробок.

Список літератури: 1. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – 320 с. 2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с. 5. Дрейшев Б. В. Обсуждение проектов нормативных актов коллегиальными органами государственного управления / Б. В. Дрейшев // Вестн. Ленинград. ун-та. – 1974. – № 17. – С. 100–106. 6. Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев; Ленинград. гос. ун-т им. А. А. Жданова. – Л. : ЛГУ, 1978. – 175 с. 7. Керимов А. Д. Исполнительная власть в системе разделения властей / А. Д. Керимов // Гражданин и право. – 2001. – № 9. – С. 26–29. 8. Москалькова Т. Н. Нормотворчество: научно-практ. пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 384 с. 9. Офіційний вісник України.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ Шевчук А. А.

Исследована конституционная, законодательная и подзаконная составляющие правовой основы нормотворчества центральных органов исполнительной власти в Украине. Проанализированы законодательные требования, предъявляемые к организации нормотворческого процесса, роль и содержание его основных этапов. Раскрыт ряд проблем правовой регламентации нормотворчества данных органов, приведены пути их решения.

Ключевые слова: центральный орган исполнительной власти, министерство, нормотворчество, нормотворческий процесс, нормативно-правовой акт, приказ министерства, иного центрального органа исполнительной власти.

**ORGANIZATIONAL-LEGAL BASES OF LAWMAKING ACTIVITY
IN THE CENTRAL ORGANS OF EXECUTIVE POWER IN UKRAINE**

Shevchuk O. A.

Constitutional, legislative and underlegislative components of a legal basis of lawmaking activity in the central organs of executive power in Ukraine have been investigated in the article. The legislative requirements to the organization lawmaking process, a role and the maintenance of its basic stages have been analyzed. A number of problems of a legal regulation lawmaking activity this organs have been revealed, ways of their decision have been resulted.

Key words: the central organs of executive power, the ministry, lawmaking activity, lawmaking process, the regulatory legal act, the order of the ministry, other central organs of executive power.

Надійшла до редакції 19.09.2011 р.

УДК 343. 98.067 – 344.2

В. О. Пелецький, *начальник відділення
провадження дізнання Харківського
зонального відділу Військової
служби правопорядку, м. Харків*

**ОБСТАНОВКА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ
ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ
ХАРАКТЕРИСТИКИ САМОВІЛЬНОГО
ЗАЛИШЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ЧАСТИНИ
АБО МІСЦЯ СЛУЖБИ**

У процесі розслідування самовільного залишення військової частини або місця служби необхідно вирішувати низку завдань, одним з найважливіших серед яких є з'ясування обставин, що впливають на дії злочинця, вибір ним способу вчинення злочину. Подія цього злочину, підготовка, що йому передувала, а також приховування слідів вчиненого діяння відбуваються в конкретних умовах місця з його матеріальною обстановкою, часу, освітлення, прояву природно-кліматичних факторів, стану служби військ та пропус-

кного режиму у військовій частині тощо. Усі ці умови складають обстановку вчинення злочину.

Обстановка вчинення злочину є предметом вивчення всіх наук кримінального циклу. Зокрема, в кримінальному праві обстановка вчинення злочину визначається як ознака об'єктивної сторони злочину. На думку В. М. Кудрявцева, «місце, час та обстановка вчинення злочину являють собою сукупність конкретних умов, в яких здійснюється злочинна дія (бездіяльність), розвивається об'єктивна сторона і настає злочинний результат» [5,