

Система принципів

нормотворчої процедури як гарантія правомірності актів місцевих державних адміністрацій



С. М. Мойсак

кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін Нікопольського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена змісту принципів нормотворчої процедури, їх впливу на правомірність актів місцевих державних адміністрацій. Запропонована система принципів нормотворчої процедури. Визначена важливість законодавчого закріплення принципів нормотворчості.

Ключові слова: принципи, нормотворча процедура, акти управління, органи виконавчої влади, право.

Статья посвящена содержанию принципов нормотворческой процедуры, их влияние на правомерность актов местных государственных администраций. Предложена система принципов нормотворческой процедуры. Определена важность законодательного закрепления принципов нормотворчества.

Ключевые слова: принципы, нормотворческая процедура, акты управления, органы исполнительной власти, право.

The article is devoted to the content of the principles of law-making procedures, their influence on the validity of acts of local state

administrations. A system of principles rulemaking procedure. Defined legislative recognition of the importance of the principles of law-making.

Keywords: *principles, law-making procedures, acts of administration, executive authorities, law.*

Серед науковців сучасності триває дискусія щодо необхідності обмеження застосування в публічному управлінні підзаконної нормотворчості. В першу чергу це обумовлено тим, що низка дослідників вказують на чисельні недоліки підзаконних актів, а через це на формування правового нігілізму [1].

Подолання дефектів актів публічного управління можливо при дотриманні низки гарантій. Серед цих гарантій ключову позицію посідає регламентація та дотримання принципів нормотворчої процедури місцевими державними адміністраціями.

Питання принципів нормотворчості є досить дослідженим в теорії адміністративного права. До провідних фахівців, які здійснювали наукові пошуки у цьому питанні, можна віднести: В. Б. Авер'янова, Л. М. Белкіна, Є. В. Додіна, Б. В. Дрейшова, С. В. Ківалова, Ю. М. Оборотова, А. Ю. Осадчого, О. Ф. Скаун, В. П. Тимошука та ін.

В останніх дослідженнях, в яких розкривалися принципи нормотворчості, головним чином порушувалися питання їх класифікації та розкриття змісту. Проте залишилися поза увагою правове закріплення та дотримання принципів нормотворення, як гарантії забезпечення правомірності актів місцевих державних адміністрацій.

Метою цієї статті є визначення системи принципів нормотворчої процедури з урахуванням норм Кодексу адмініст-

ративного судочинства України та з'ясування, як дотримання цих принципів буде впливати на правомірність актів, які приймають місцеві державні адміністрації.

Нормотворчість органів виконавчої влади відзначається оперативністю, гнучкістю, яка дозволяє регламентувати ті аспекти суспільних відносин, які залишились занадто конкретними для законодавця і меншою формальністю, порівняно із законотворчістю. Місцеві державні адміністрації достатньо швидко реагують на проблеми, які виникають в суспільстві на певній адміністративно-територіальній одиниці, при цьому враховується, як інтереси держави, так і населення, що мешкає у межах компетенції відповідного органу.

До позитивної сторони нормотворчості з боку місцевих державних адміністрацій також необхідно віднести і компетентність таких органів, наявність спеціальних знань і спеціального досвіду у розробників нормативного акта, їх знання місцевих та інших умов, що може збільшити ефективність, доцільність прийнятого рішення, достатньо глибоке розуміння ними питання, характеру взаємовідносин адресатів владного акта, існуючої практики тощо. Проте є і негативна сторона такої нормотворчості, яка обумовлена відносною закритістю процедури прийняття правового акта, складності застосування норм через велику кількість нормативних актів та відсутності контролю з боку суспільства.

Аналіз чинного законодавства дозволяє дійти до висновку, що нормотворча процедура місцевих державних адміністрацій закріплена головним чином у Конституції України, Законі України «Про місцеві державні адміністрації» та регламенті місцевої державної адміністрації, однак, ці акти не деталізу-

ють процедуру прийняття актів місцевих державних адміністрацій та не містять системи принципів нормотворення, що, врешті-решт, впливає на якість актів управління. Не знайдемо ми подібних принципів і в інших правових актах.

У той же час необхідно звернути увагу, що певні норми, все-таки, містять базові засади, на яких має ґрунтуватися нормотворча діяльність. До таких загальних принципів належать: законність, гуманізм, демократизм, гласність тощо [2, с. 325].

Проте з точки зору правомірності актів місцевих державних адміністрацій такий перелік принципів не дозволяє вести мову про повну гарантованість прийняття актів, які не будуть містити дефектів.

Вчення про правомірні акти свідчить, що це акти, які відповідають не тільки Конституції України та законам України, а й процедурі його видання, іншим істотним вимогам. Враховуючи це, необхідно проаналізувати ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [3], в якій міститься перелік обставин, на які має звернути увагу суд у разі оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, яким може бути також і місцева державна адміністрація. До таких обставин належать, чи прийняті вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між

будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

З урахуванням вчення про загальні принципи нормотворчості та вимоги, які містяться в КАС України, можна виділити систему принципів нормотворчої процедури місцевих державних адміністрацій. При цьому систему необхідно розглядати як сукупність компонентів, взаємодія яких викликає появу нових, інтегративних властивостей, не притаманних окремим компонентам, які утворюють систему в цілому [4, с. 99]. Це у свою чергу вказує на те, що дотримання лише якогось окремого принципу без урахування інших призведе до того, що прийнятий акт буде мати ознаки дефектності, а отже, виникнуть питання щодо його правомірності та дієвості.

До керівного принципу нормотворчої процедури місцевих державних адміністрацій необхідно віднести принцип верховенства права, який містить свої базові засади в Конституції України, однак не розкриває його сутність. Проте аналіз чинного законодавства та ст. 8 КАС України зазначають, що цей принцип полягає в тому, що зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права є за своєю суттю принципом природного права як сукупності ідеальних, духовних і справедливих понять про право [5, с. 6]. Підводячи цей принцип до вимог нормотворчої процедури, важливо вказати на те, що під час нормотворчої діяльності, яку здійснюють місцеві державні адміністрації, вони повинні орієнтуватися, що створювані норми пере-

дусім мають задовольняти потреби людини, і в цьому спрямованість держави, а вже потім розкривати управлінські інтереси. Недотримання цього принципу може бути покладено в основу оскарження такого акта з посиланням на те, що його пріоритетністю є захист державних інтересів, а не людини та її прав і свобод.

Базовим принципом нормотворчої процедури з видання актів місцевими державними адміністраціями є принцип законності, який полягає в тому, що нормативно-правові акти органів виконавчої влади мають підзаконний характер та видаються у межах закріплених повноважень.

Підзаконність – важливий чинник реалізації принципу законності в державному управлінні, у відповідності з яким уся управлінська діяльність повинна здійснюватись у виключній відповідності з законом. Цей принцип виявляє себе у тому, що юридична сила, тобто підпорядкованість одного акта іншому, пов'язана із чіткою ієрархією в системі органів державної виконавчої влади, а відтак розпорядження місцевих державних адміністрацій повинні відповідати законам. В деяких випадках вказують на те, що принцип законності в нормотворчій діяльності пов'язаний і з відповідністю акта управління не тільки Конституції України та Закону України, але і правовим актам інших органів державної влади, що ієрархічно знаходяться на вищій ланці. Однак таку позицію не підтримує низка вітчизняних дослідників. Так, В. Б. Авер'янов висловлюється щодо спотворення принципу законності у випадку, коли здійснюється відповідність акта не тільки Конституції та Закону України, а й сумнозвісному «відомчому законодавству» [6, с. 6].

Тому доцільно, розкриваючи цей принцип, стверджувати, що 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. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій приймаються органами виконавчої влади для розвитку законодавчих актів, доповнюють і конкретизують їх та пов'язані з досягненням часткового результату, його адресати конкретно визначені, як і окремі юридичні приписи, що містяться у ньому, внаслідок чого нормативно-правовий акт має підзаконний характер – у ньому не може бути виявлена державна влада у тій повноті, як це може мати місце в законі [7, с. 88].

Враховуючи частину 3 статті 2 КАС України, можна сказати, що принцип законності буде охоплювати те, що акт управління має бути прийнятим: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, запобігаючи всім формам дискримінації.

До наступного принципу нормотворення необхідно віднести 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 ос-

таннім висловлювати суспільну думку щодо певних пріоритетів держави та суспільства. Так, відповідно до положень Типового регламенту місцевої державної адміністрації п. 70. Проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб [8]. Принцип демократизму нормотворчої процедури знаходимо у відповідній кореспондуючій вимозі, яка висувається до владного рішення, що закріплено в ч. 3 ст. 2 КАС України в такому формулюванні – з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення. Ця теза стосується також принципу гласності нормотворчої процедури і полягає в тому, щоб розробка та прийняття нормативних актів проходили з дотриманням певної процедури та участі громадськості під час такої процедури. Порушення меж законодавчо визначеного правового регулювання, перевищення повноважень роблять акт органу виконавчої влади чи посадової особи незаконним, а отже, недійсним. Ще більше зазначений принцип стосується проектного етапу нормотворчості, під час якого має проводитись своєрідний моніторинг процесу адміністративної нормотворчості з метою унеможливлення порушень з боку посадових осіб органів виконавчої влади.

Нормотворець повинен постійно відслідковувати зміни, що відбуваються

у суспільстві, орієнтуватися на практику застосування вже діючих актів, своєчасно заповнювати прогалини в праві, що знаходить свій прояв у зв'язку з практикою. Крім цього, інформація про проект акта має бути надана громадськості через офіційні веб-сторінки.

Можливий доступ громадськості до проектної роботи місцевих державних адміністрацій закріплено у ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», де міститься посилання щодо систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом [9].

Наступним принципом, що характеризує нормотворчу процедуру місцевих державних адміністрацій, є принцип обґрунтованості. У певних випадках він має узагальнюючу назву публічності [10, с. 117]. Відповідно до цього принципу при розробці проекту нормативного акта місцевими державними адміністраціями в основу закріплення державної волі мають бути покладені сформовані на демократичних засадах потреби та інтереси більшості, а не особисті потреби незначної кількості людей з урахуванням того, що орган влади має докласти достатньо зусиль для з'ясування всіх обставин, які можуть вплинути на прийняття рішення. Цей принцип знаходить своє закріплення у таких вимогах, які містяться в ч. 3 ст. 2 КАС України – обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення, розсудливо та пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення. До принципу обґрунтованості має бути

віднесено і таку вимогу, як своєчасність, тобто прийняття акта управління у розумний строк – у терміни, коли такий акт є актуальним і відповідає потребам суспільства та ситуації, яка склалася.

Дослідниками виділяються й інші принципи, такі, як: професіоналізм, науковість, підконтрольність, викладення мотивів тощо [2, с. 324; 10, с. 130]. Проте необхідно зауважити, що такі спеціальні принципи правильніше назвати умовами, вони є допоміжними і впливають головним чином на якість акта управління.

Аналізуючи принципи нормотворчої процедури прийняття актів місцевими державними адміністраціями, необхідно вказати на те, що існує певна узгоджена система, яка складається з принципів: верховенства права, законності, демократизму, гласності та обґрунтованості.

Їх взаємозв'язок і нерозривність обумовлені тим, що кожний із наведених принципів доповнює один одного і в цілому формує гарантію видання правомірного акта управління. Детально розкрити наведені принципи у законі, що регулював би виключно нормотворчу процедуру місцевих державних адміністрацій, немає обґрунтованої потреби, оскільки ці принципи будуть властиві будь-якій підзаконній нормотворчості. Тому доцільно їх закріпити в комплексному правовому акті, наприклад, у Законі України «Про нормативно-правовий акт». Однак не можна очікувати, що правове закріплення системи принципів нормотворчої процедури буде панацеєю від появи дефектних актів управління, оскільки принципи – це головним чином орієнтири, ідеали, до яких має прагнути нормотворець.

Список використаної літератури

1. *Белкін Л. М.* Підзаконна нормотворчість органів виконавчої влади як чинник правового нігілізму / Л. М. Белкін // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 3 (12). – С. 2.
2. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, А. А. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.
4. *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание, управление / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1981. – 432 с.
5. *Ківалов С. В.* Принципи адміністративного судочинства України як основоположні засади формування адміністративної юстиції / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : Збірник наукових праць [Редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін.]. – О. : Юрид. л-ра, 2005. – Вип. 26. – С. 5-18.
6. *Авер'янов В.* Чиї права захищає адміністративний кодекс? / В. Авер'янов // Урядовий кур'єр. – 2006. – 10 бер. – С. 6.
7. Проблемы общей теории и государства : учеб. / Под ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – С. 88.
8. Типовий регламент місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.1999 р. № 13163/1999 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 77.
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
10. *Тимошук В. П.* Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В. Тимошук : моногр. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.