

# Проблемні питання

## нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні

**В. Л. Федоренко**

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України*

Сучасні державотворчі та правотворчі процеси в Україні вирізняються своєю динамікою та необхідністю суб'єктів владних повноважень приймати своєчасні, неупереджені та відповідальні рішення, які отримують своє юридичне втілення у відповідних правових актах. Після Євромайдану 2013 р. та Революції гідності 2014 р. за нетривалий час в Україні відбулася низка доленосних подій: тимчасова окупація Автономної Республіки Крим та військово-політична криза у Донецькій і Луганській областях, проведення позачергових виборів глави держави і парламенту, укладення Мінських угод про мирне вирішення конфлікту на Сході України і їх грубе порушення з боку самопроголошених квазідержавних утворень терористичного спрямування «ЛНР» і «ДНР», посилення в країні кризових явищ у бюджетно-фінансовій і соціально-економічній сферах, запровадження в Україні нового законодавства про очищення влади і антикорупційну діяльність, започаткування реалізації програми реформ Президента України П. Порошенка «Стратегія – 2020», а також оптимізація системи центральних органів виконавчої влади зі зменшенням

у її складі частки інспекцій і майбутнім реформатуванням Уряду України після обрання Верховної Ради України VIII скликання та ін. Усі ці події супроводжувалися й продовжують оперативне унормовуватися правовими актами органів виконавчої влади.

Відповідь на питання про ефективність нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні в умовах сьогодення надасть історія. Але уже нині можна стверджувати, що нормопроектна та нормотворча діяльність органів виконавчої влади, насамперед Кабінету Міністрів України, потребує свого належного теоретико-методологічного та законодавчого обґрунтування. Щодо останнього, то ситуація із прийняттям Закону України «Про нормативно-правові акти» залишається критичною. Відповідні законопроекти були ветовані Президентом України у 2008 і 2009 рр., а законопроект «Про нормативно-правові акти» (реєстр. № 0922 від 12.12.2012 р.), який тривалий час залишався без уваги законодавця, хоча й був включений у порядок денний п'ятої сесії VII скликання восени 2014 р., але так і не потрапив на розгляд Верховної Ради України.

Не менш складною є ситуація з теоретико-методологічним забезпеченням нор-

моторної діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, у тому числі й зі спеціальним статусом. Утім, нещодавно свого читача знайшла змістовна монографія Є. Гетьмана «Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання» (2014 р.)<sup>\*</sup>.

У праці системно досліджені проблеми теорії та практики нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні. Зокрема, у першому розділі монографії здійснено загальну характеристику правових засад нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. Автор вдало, на наш погляд, апелює до витоків і правової природи органів виконавчої влади, як важливого суб'єкта державно-владних відносин, та висловлює слушну тезу про те, що саме на систему органів виконавчої влади покладається значне навантаження щодо практичного забезпечення життєдіяльності суспільства (с. 30). Реалізація ж цієї функції здійснюється, в першу чергу, через нормотворчу діяльність органів виконавчої влади, яка є вивіреною і беззаперечним інструментарієм легітиматії їх рішень.

У цьому сенсі становлять наукову цінність результати дослідження Є. Гетьманом поняття, сутності, принципів і функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. Заслуговує на увагу і науково-категоріальний апарат цього дослідження. Так, вчений розмежовує категорії «правотворчість» і «нормотворчість» та робить висновок, що «нормотворча діяльність органів виконавчої влади складає сутність і зміст нормотворчого процесу, який є різновидом правотворчості і полягає у діяльності уповноважених органів (державної виконавчої влади України та її посадових осіб) із створення нормативно-правових актів у по-

рядку, суворо регламентованому законодавством» (с. 70). При цьому, основними ознаками цього виду юридичної діяльності, на думку вченого, є: державна діяльність, яка реалізується через систему органів виконавчої влади; вона здійснюється в порядку і за процедурою, регламентованих чинним законодавством; результатами її є нові чи вдосконалені підзаконні нормативно-правові акти.

Серед основних принципів нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні Є. Гетьман виокремлює принципи законності, демократизму, гласності, професіоналізму, техніко-юридичної досконалості, ефективності регулювання, науковості, виконуваності та плановості й оперативності та здійснює їх правову характеристику. На наш погляд, запропонована науковцем система принципів не вичерпує всіх керівних засад цього виду юридичної діяльності, але дає доволі повне уявлення про її ідеологічну та доктринальну складові.

Оригінальною вбачається й система функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, обґрунтована в рецензованій роботі. Вона репрезентована такими функціями: підзаконної конкретизації первинного регулювання суспільних відносин; удосконалення законодавства; очищення законодавства; впорядкування підзаконних нормативно-правових актів (с. 104).

Самостійний розділ роботи Є. Гетьмана присвячено змісту нормотворчої діяльності органів виконавчої влади України, в якому аналізуються поняття та види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади в Україні, а також аналізується порядок їх прийняття та скасування. Зокрема, вчений пропонує розуміти під нормативно-правовим актом органу виконавчої влади офіційний письмовий документ уповноваженого органу виконавчої влади, створений на підставі та на виконання Конституції та законів України, який містить, змінює або скасовує норми пра-

<sup>\*</sup> Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман. – Х. : Оберіг, 2014. – 308 с.

ва, створюється у встановленому законодавством порядку із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки. У монографії також приділено увагу ознакам таких актів і їх функціям.

Самостійний підрозділ монографії (2.2) присвячено проблемам класифікації та систематизації нормативно-правових актів органів виконавчої влади в Україні. У ньому Є. Гетьман обґрунтовує такі критерії класифікації відповідних актів як рівень органу виконавчої влади; суб'єкт нормотворення; територіальна дія; сфера дії; характер норм; юридична сила; колегіальність прийняття; співвідношення між собою (с. 147). І хоча окремі із цих критеріїв, як до прикладу «рівень органу виконавчої влади», є дискусійними в частині термінології, але їх системне застосування дозволило авторові змоделювати доволі збалансовану й багатомірну систему нормативно-правових актів органів виконавчої влади, яка може бути відтворена в новому законі про нормативно-правові акти.

Третій розділ роботи «Нормотворча діяльність окремих органів виконавчої влади в Україні» присвячений дослідженню діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі й зі спеціальним статусом. Не вдаючись до конкретизації матеріалів цього розділу, відзначимо вдалий характер його компаративістських аспектів, що ґрунтуються на аналізі нормотворчої діяльності низки зарубіжних держав.

Цей розділ отримує своє продовження в заключному, четвертому розділі, присвяченому питанням удосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні. Особливістю цієї частини рецензованої монографії є перевага дослідження практично-прикладних аспектів нормотворчості над теоретичними. Зокрема, заслуговують на увагу положення монографії про проблеми з оскарженням нормативно-правових актів Кабміну й ін-

ших центральних органів виконавчої влади у судовому порядку та інші.

Праця Є. А. Гетьмана також містить багатий емпіричний матеріал, що ґрунтується на узагальненні доктрини, правотворчої та правозастосовної діяльності органів виконавчої влади Білорусі, Вірменії, Молдови, Таджикистану, Узбекистану та інших пострадянських республік, чинного законодавства та позитивних нормотворчих практик урядів держав-учасниць ЄС, а також змістовні схеми та додатки (с. 103, 125, 165, 173-174 та ін.).

Через динамічний перебіг цьогорічних політико-правових процесів в Україні емпірична база монографії на майбутнє вимагає оновлення. Насамперед з урахуванням досвіду формування та функціонування нового Уряду України після позачергових парламентських виборів.

Переконані, що монографія Є. Гетьмана «Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання» буде корисна не лише для досвідчених і молодих науковців, а й для юристів-практиків у сфері нормопроектної та нормотворчої діяльності, фахівців у сфері моніторингу якості правового регулювання та реалізації нормотворчої діяльності органами виконавчої влади. Положення та висновки цієї наукової праці також будуть цікавими і для інститутів громадянського суспільства, що здійснюють цілеспрямований вплив на прийняття Кабінетом Міністрів України та іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів у сфері прав і свобод людини, та інших сферах суспільних відносин, що є традиційним предметом захисту громадських організацій, профспілок, організацій роботодавців та ін. Адже у рецензованій книзі Є. Гетьман не лише обґрунтовує теорію нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні, а й вдало аналізує цей вид юридичної діяльності, формує конструктивні пропозиції щодо його вдосконалення.