

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



*Руслан Чернолуцький,
кандидат юридичних наук,
керуючий партнер адвокатської групи
Руслана Чернолуцького «Юр.КомМ»*

УДК 340.0; 340.134

Методологічні підходи до нормопроектної діяльності органів виконавчої влади (частина перша)

Є загальновідомим, що в системі органів публічної влади держави органи виконавчої влади відіграють особливо важливу, інституційно-функціональну роль, бо вони на практиці реалізують приписи правових норм, перетворюючи їх у відповідні управлінські дії, що розраховані на досягнення відповідного управлінського ефекту з телеологічною домінантою щодо здійснення як колективного, так й індивідуального соціального управління. Для цього органи виконавчої влади реалізують насамперед свою нормотворчу функцію.

Роль та значення нормотворчої функції органів виконавчої влади особливо зростає в процесі здійснення державно-правових реформ – конституційної, адміністративної, муніципальної. Саме в цей період потреби адміністративного нормотворення, що має свої особливості на відміну від нормотворення інших

органів публічної влади, об'єктивно зростають, оскільки правове регулювання важливих суспільних відносин неможливо уявити без нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Внаслідок цього вбачається, що основним завданням у цій сфері є удосконалення, оптимізація форм здійснення органами виконавчої влади нормотворчої діяльності та визначення ступеня правового впливу на суспільні відносини. У цьому процесі важливого та стратегічного значення набуває сам процес нормопроектувальної діяльності органів виконавчої влади, який детермінує виконання цього завдання.

Крім того, слід зазначити, що політика європейської міждержавної інтеграції, що обумовила відповідний цивілізаційний вибір України, ставить якісно нові завдання в процесі організації та здійсненні публічної влади, включаючи й виконавчу владу, яка в нових умовах повинна на-



бувати все більш гуманізований, координативний характер, відмовляючись від переважно владного, командного стилю здійснення. А це веде до трансформації основних засад її нормотворчої діяльності, включаючи й нормопроектувальну діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні дослідженню підзаконного нормотворення до останнього часу не приділялося належної уваги. Слід зазначити, що такий стан справ в юридичній науці відносно зазначеної проблематики справив негативний вплив на її праксеологічну практику здійснення нормотворчої діяльності залишається неефективною, оскільки діяльність органів виконавчої влади значною мірою невпорядкована, а створення нової системи нормотворчих відносин проходить вкрай повільно і суперечливо, не ґрунтуючись на достатніх наукових розробках. Вважаємо, що цей стан виник й завдяки тому, що практично не досліджуваною є нормопроектувальна діяльність органів виконавчої влади, яка є важливою онтологічною, гносеологічною, методологічною та телеологічною запорукою їх ефективної нормотворчої діяльності.

Отже, з огляду на об'єктивізацію необхідності зміни самого характеру і спрямування конституційно-правового регулювання інституту нормотворення органів виконавчої влади, включаючи й субінститут нормопроекування, потребують радикального оновлення усі основні елементи правотворчої діяльності. У зв'язку з відсутністю належного наукового забезпечення цих питань, слід визнати значну актуальність зазначеної проблематики, її особливу теоретичну і практичну значимість.

Право органів виконавчої влади приймати нормативно-правові акти, і отже, спираючись на метод логічного тлумачення, що дає можливість побудувати процесуально-предметний ланцюжок в профільній сфері, розробляти їх проекти, передбачено Конституцією України і незначною кіль-

кістю законодавчих актів, в яких питанню нормопроекування практично не приділено ніякої уваги. Вважаємо, що таке фрагментарне правове регулювання характеризується не тільки неповнотою чи навіть відсутністю комплексності, воно характеризує насамперед відсутність наявності концептуальних засад щодо нормотворення органів виконавчої влади. А це свідчить про суттєві недоліки в процесі нормативізації організації та реалізації нормотворчої діяльності органів публічної влади в державі на такій важливій ділянці, якою є виконавча влада.

Підтвердженням важливості дослідження нормотворчої та нормопроектувальної діяльності органів виконавчої влади є й те, що нечисленні дослідження проблем нормотворення, які проводились раніше, в основному зосереджували увагу на законотворенні. Ось чому теоретична розробка питань щодо загального і відомчого нормопроекування та нормотворення є об'єктивно необхідною, своєчасною, а тому актуальною. Особливо слід підкреслити внесок у розробку вказаних проблем провідних українських і зарубіжних вчених-юристів: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, С. Н. Братуся, Р. Ф. Васильєва, Є. А. Гетьмана, В. К. Гіжевського, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. П. Кисля, Л. В. Коваля, В. В. Копейчикова, В. О. Котюка, Є. В. Курінного, О. Е. Лейста, В. М. Марчука, А. В. Міцкевича, О. А. Нечитайленка, Л. В. Ніколаєвої, Н. Р. Нижник, А. Ф. Ноздрачова, П. С. Папурківського, В. П. Петкова, В. М. Поповича, В. Ф. Сіренка, О. Ф. Скакун, В. П. Чабана, В. М. Шаповала, В. К. Шкарупи, Ю. С. Шемшученка, В. С. Якушева та багатьох інших авторів.

Разом з тим, слід зазначити, що явно недостатня розробка в чинному законодавстві та в науковій літературі питань щодо процедури підготовки та

прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади, формальність, нечіткість механізму контролю за нормотворчою діяльністю ведуть до порушень законності даних актів. Виходячи з цього, важливим і актуальним є пошук дієвих способів і засобів забезпечення законності актів органів виконавчої влади, починаючи зі стадії їх проектування. В умовах розбудови правової держави загальні та відомчі нормативно-правові акти, в першу чергу, необхідно спрямовувати на забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Для створення повноцінної системи нормативних актів нагальною є проблема з'ясування правової природи нормативно-правових актів у сфері діяльності органів виконавчої влади.

Протягом останніх років були зроблені спроби врегулювання питань щодо створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів, проте до цього часу Закон України «Про нормативно-правові акти» так і не прийнято, а загальна і відомча нормотворча діяльність переважно здійснюється на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Отже, за таких умов, потреба у всебічному й системному врегулюванні нормопроектувальної і загалом нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні, є нагальною і досить актуальною.

Викладене свідчить про актуальність проблеми і необхідність широким узагальнень теоретичного та емпіричного матеріалу, оцінки тенденцій, що мають місце, і обґрунтування на цій підставі способів вирішення проблем конституційно-правового регулювання нормотворення органів виконавчої влади.

Тому метою даної статті є дослідження методологічних підходів до нормопроектувальної діяльності органів виконавчої влади.

Нормотворча діяльність органів виконавчої влади у концептуально-онтологічному аспекті заснована на двох методологічно важливих факторах: 1) на втіленні принципу розпо-

ділу влад, що досить суттєво та зримо проявляється в нормотворчому процесі та 2) на ролі, призначенні та місці органів виконавчої влади в системі органів державної публічної влади. Функціонально-конституційним фактором, що впливає на нормотворчість органів виконавчої влади є те, що ця діяльність носить підзаконний, вторинний характер, тобто вона відбувається не тільки на основі норм законодавства, у відповідності до норм законодавства і у порядку, передбаченому нормами законодавства, але й з метою створити належні умови, щоб норми законодавства змогли б здійснити відповідний управлінський вплив на суспільство та призвести до відповідного соціального результату.

Системний аналіз виконавчої влади насамперед торкається владних відносин, тобто відносин влади та підпорядкування. Тому «зміст концепції державної влади безпосередньо залежить від методологічної основи, її аналізу і, перш за все, від сутності феномену влади. Тому поняття влади як соціального явища вчені вважають передумовою при розгляді будь-яких державно-правових явищ» [1, с. 5]. Таким чином, феномен влади виступає відповідним стратегічним концептом публічної влади та здійснюваного її виконавчими органами публічного управління. Це, фактично, є «альфою і омегою» в організації та здійсненні публічної влади, і створення системи органів держави, в тому числі, й насамперед, системи органів виконавчої влади, а також визначальною рисою в нормотворенні органів виконавчої влади, включаючи їх нормопроектну діяльність.

Феномен публічної влади – влади, що виникає в суспільстві для вирішення його нагальних питань існування та розвитку, є докринально розробленим та праксеологічно обґрунтованим. Але, безумовно, його характеризує та ілюструє теорія розподілу єдиної державної влади на незалежні гілки влади.



Разом з тим, слід зазначити, що принцип розподілу державної влади й до сьогодні не є однозначно сформульованим, визначеним та сформованим і, відповідно, потребує своєї подальшої доктринальної розробки та прагматичного вдосконалення в сучасних умовах. Поверхневий огляд наукових підходів вчених щодо історичного виникнення принципу розподілу влади дозволив дійти висновку, що у історичній ретроспективі його відносять до часів буржуазних революцій XVII-XVIII ст.ст. Питання розподілу влади висвітлював ще Н. Макіавеллі у своїй роботі «Государ», а ще раніше – в середньовічній Європі – ідея розподілу влади була відома як принцип «двох мечів» (мався на увазі розподіл влади на державну та церковну) [2, с. 40].

Але свій розвиток і вигляд, в якому принцип розподілу влади сприймається в сьогоденні, він отримав у роботах Дж. Локка («Два трактати про державне правління», 1690 р.) та Ш.-Л. Монтеस्क'є («Персидські листи», «Роздуми про причини величі і падіння римлян», «Про дух законів») [3, с. 184-188].

Слід зазначити, що ці два видатних філософи дещо по-різному підійшли до проблеми розподілу влади, що й породило дві різні концепції розподілу влади, що відрізняються одна від одної не стільки онтологічним розумінням призначення єдиної державної влади, скільки конотативною кількістю, номенологією та структурно-функціональним призначенням її гілок. Так, Дж. Локк не тільки архітектонічно розподілив між різними органами публічно-владні повноваження, а й відповідні види діяльності розташував у ієрархічному порядку (владу розподілено на законодавчу, виконавчу і федеративну). Дослідник О. М. Леванчук зазначає, що Ш.-Л. Монтеस्क'є, у свою чергу, структурно розподілив державну владу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади [4, с. 18]. А дослідник В. С. Гошовський наголошує, що Ш.-Л. Монтеस्क'є, як французь-

кий політичний мислитель, «говорив не тільки про розподіл змісту самої влади, скільки про: а) політичний розподіл праці з керівництва державою; б) розподіл владних повноважень між різними соціальними верствами» [5, с. 121]. Тобто його підхід до профільної концепції був більш прагматичним та мав більш аксіологічне наповнення, бо торкався як найсуттєвіших питань існування та функціонування державності, так й питань її стабільного здійснення.

В той же час дослідник Т. І. Друцул вважає, що Дж. Локк тлумачив принцип розподілу влади у більш альтернативному, субординаційному та стереотипному варіанті, «як співпрацю гілок влади в їх тісній взаємодії на підставі переваги законодавчої влади над виконавчою», а Ш.-Л. Монтеस्क'є розглядав ідею розподілу влади «не просто як технічний розподіл функцій між державними органами», а «підкреслював необхідність їх повної рівноваги, незалежності, навіть відокремленості». Тобто, жодна гілка влади не має права втручатися у межі компетенції іншої, але може контролювати та стримувати іншу з метою захисту себе від можливого втручання, перевищення повноважень, зловживання тощо [6]. Вважаємо, що такий доктринальний підхід суттєво розширює прагматичне значення концепції Ш.-Л. Монтеस्क'є, бо, по-перше, вимагає не тільки процесуально, а обов'язково й нормативно закріпити такий розподіл функцій між державними органами; по-друге, не дивлячись на відносну самостійність кожної з гілок, все ж таки вибудовує тісні комунікативні зв'язки між ними в межах єдиної політичної влади; по-третє, потребує організаційної та компетенційної самостійності як кожної з гілок державної влади, так й компетенційного «наповнення» діяльності всієї публічної влади та її організаційного та організаційно-правового супроводження та забезпечення.

Дослідник І. А. Малютін, у свою чергу, зазначає, що Ш.-Л. Монтеस्क'є

дійшов висновку, що «свобода в державі можлива за будь-якої форми правління, якщо в ній панує право, а державна влада розподіляється на законодавчу, виконавчу, судову» [7]. Вважаємо, що ця позиція є досить спірною, бо в період життя Ш.-Л. Монтеск'є існувала абсолютна монархія, в межах якої справедливий розподіл повноважень між гілками влади був об'єктивно неможливим, враховуючи існування єдиного носія влади – короля. Разом з тим, в умовах конституційної монархії реалізація такої концепції є можливою.

Представляє інтерес позиція іншого видатного представника епохи французького Просвітництва Ж.-Ж. Руссо стосовно організації державної влади. Так, дослідники Т. І. Друцул та І. А. Малютін відзначають, що він вважав законодавчу, виконавчу та судову влади проявами єдиної влади народу, але всі державні органи реалізують «загальну політичну лінію, визначену носієм реальної влади» [7; 6, с. 10-11]. Дослідник В. О. Федоренко за результатами аналізу робіт Дж. Локка і Ш.-Л. Монтеск'є щодо розподілу влади дійшов висновку, що Дж. Локк запропонував розподілити державну владу на законодавчу, виконавчу, яка б стежила за виконанням діючих законів, та третю гілку влади – федеративну, до компетенції якої віднесено вирішення питань, пов'язаних із врегулюванням міжнародних відносин. У подальшому Ш.-Л. Монтеск'є удосконалив та фактично модернізував ідею Дж. Локка, додавши гілку судової влади, без якої неможливе існування демократичної держави [3, с. 184-188].

Таким чином, можна констатувати, що представники доктрини різних галузей науки (історики, філософи, політологи, юристи та ін.) велику увагу приділяють не тільки дослідженню принципу розподілу влади, але й його тлумаченню та порівнянню різних підходів до вирішення питання організації державної влади. Це дає можливість визначити роль та

значення виконавчої гілки влади в системі розподілу влад. Але виявляється, що кожний вчений суб'єктивно підходячи до розуміння та подальшого дослідження ідеї розподілу влади, фактично висуває різні позиції до викладення сутності ідей засновників концепції розподілу влади Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та ін. Тому слід погодитись з методологічною позицією дослідника О. М. Леванчука, який вважає, що розподіл влади є явищем неоднозначним, яке взагалі означає розподіл влади на законодавчу, судову та виконавчу гілки, але цей принцип по-різному виявляв себе в різні епохи історичного розвитку, в різних державах залежно від національних особливостей та набутих традицій та, відповідно, по-різному розумівся і трактувався [4, с. 19]. Тобто, згаданий науковець, позитивно оцінюючи феномен розподілу влади та визначаючи його як розподіл єдиної політичної влади на законодавчу, судову та виконавчу гілки, все ж вважає, що він в історичній ретроспективі та в суб'єктно-індивідуальному виконанні розумівся, тлумачився та реалізувався по-різному.

Разом з тим, є особливо важливим, що взагалі вчення Дж. Локка і Ш.-Л. Монтеск'є щодо розподілу влади на три гілки (з одного боку, кожна з гілок влади має бути відносно самостійною, а з іншого – урівноважувати одна одну) суттєво «вплинуло на забезпечення прав і свобод громадян, а також на загальну державно-правову політику» [4, с. 19]. Крім того, не зважаючи на координати, що були побудованими щодо взаємовідносин гілок влади, слід наголосити, що вони апріорі повинні визнавати пріоритет законодавчої гілки влади, яка носить первинний та установчий характер по відношенню до інших гілок влади.

Звідсіля, можна погодитись з В. С. Гошовським, що принцип розподілу влади в сучасній теорії держави і права України слід розуміти як «раціональну організацію державної



влади в демократичній державі, за якої здійснюється гнучкий взаємоконтроль і взаємодія вищих органів держави як частин єдиної влади за допомогою системи стримувань і противаг» [5, с. 121]. В такому доктринальному підході, перш за все, увага звертається на змістовно-функціональному прояві принципу розподілу влади як принципу раціональної організації державної влади в демократичній державі. Сутністю такої організації виступає гнучкий взаємоконтроль і взаємодія вищих органів держави як частин єдиної політичної влади. Інструментально-технологічним засобом її реалізації виступає система стримувань і противаг.

Резюмуючи викладене вище, з позицій історичної ретроспективи, можна стверджувати, що із виникненням перших конституцій та парламентів почався період конституціоналізму і парламентаризму, для якого концепція розподілу влади була фактично не тільки єдиним, а й ос-

новним та стрижневим принципом організації державної влади. Саме тоді розпочався розвиток та дослідження системи стримувань і противаг, який технологічно удосконалив, доповнив та розвинув принцип розподілу влади. Вважається, що вперше принцип розподілу державної влади та систему стримувань і противаг у історичній ретроспективі практично було запроваджено Конституцією США у 1787 р., яка є чинною й до сьогодні і вважається прикладом класичної моделі реалізації принципу розподілу влади та системи стримувань та противаг [8, с. 7]. Але спробу нормотворчого закріплення принципу розподілу влади з елементами системи стримувань та противаг ще раніше було здійснено в Україні у Конституції Пилипа Орлика 1710 року. Однак перші спроби запровадження його на практиці в Україні почали відбуватися лише після набуття Україною незалежності в 1991 році [8, с. 7].

Список використаних джерел

1. *Органи державної влади в Україні: структура, функції і тенденції розвитку* / за заг. ред. Н. Нижник. – К.: НІЧЛАВА, 2003. – 228 с.
2. *Лазаренко О. В.* Проблема поділу влади: теоретично-методологічні засади розробки та актуальні питання обґрунтування / О. В. Лазаренко // *Наукові праці МАУП.* – 2011. – Вип. 2 (29). – С. 38-42.
3. *Федоренко В. О.* Теорія розподілу влади в Європейській правовій думці XVIII ст. / В. О. Федоренко // *Вісник НГУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право.* – 2009. – № 9. – С. 184-188.
4. *Леванчук О. М.* Принцип розподілу державної влади / О. М. Леванчук // *Вісник Хмельницького інституту управління та права.* – 2002. – № 4. – С. 18-26.
5. *Гошовський В. С.* Правова природа та особливості органів виконавчої влади як однієї з гілок влади / В. С. Гошовський // *Форум права.* – 2011. – № 4. – С. 121-125.
6. *Друцун Т. І.* Органи виконавчої влади в системі поділу державної влади / Т. І. Друцун // *Підприємництво, господарство і право.* – 2010. – № 7. – С. 10-13.
7. *Малютін І. А.* Природний феномен державної влади / І. А. Малютін // *Віче.* – 2012. – № 14 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт журналу ВР України «Віче». – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3216/>.
8. *Гайдаєнко Н. В.* Система стримувань та противаг в сучасних демократіях: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: Спец. 23.00.02 «політичні інститути та процеси» / Н. В. Гайдаєнко. – Одеса, 2010. – 21 с.

Чорнолуцький Р. В. Методологічні підходи до нормопроектної діяльності органів виконавчої влади

У статті розглядаються методологічні підходи до нормопроектної діяльності органів виконавчої влади, досліджуються їх особливості та значення для нормотворчої діяльності цих органів держави.

Ключові слова: нормотворчість органів виконавчої влади, нормопроектна діяльність органів виконавчої влади, методологічні підходи до нормопроектної діяльності органів виконавчої влади, підзаконний характер нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Чорнолуцкий Р. В. Методологические подходы к нормопроектной деятельности органов исполнительной власти

В статье рассматриваются методологические подходы к нормопроектной деятельности органов исполнительной власти, исследуются их особенности и значение для нормотворческой деятельности этих органов государства.

Ключевые слова: нормотворчество органов исполнительной власти, нормопроектная деятельность органов исполнительной власти, методологические подходы к нормопроектной деятельности органов исполнительной власти, подзаконный характер нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Chernolutsky R. Methodological approaches to lawmaking of executive authorities

The article considers methodological approaches to Lawmaking activities of executive authorities investigated their features and value for the legislative activity of the State.

Key words: rule-making executive bodies Lawmaking activities of the executive, methodological approaches Lawmaking of executive bodies subordinate nature of legislative activity of executive authorities.