

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Руслан Чернолуцький,
кандидат юридичних наук, докторант
Інституту законодавства
Верховної Ради України

УДК 340.0; 340.134

Методологічні підходи до нормопроектної діяльності органів виконавчої влади (частина друга)*

Важливе значення для розуміння методологічних засад нормотворення органів виконавчої влади, включаючи й їх нормопроектну діяльність, має місце органів виконавчої влади як такої в системі органів державної влади.

Вихідною позицією тут є методологічна позиція, відносно якої державна влада – виходить від держави, яка надає їй можливість і здатність чинити певний вплив на поведінку людей за допомогою певних засобів.

Є загальновідомим, що єдину державну владу розділяють на наступні гілки (види) державної влади: законодавчу; виконавчу і судову.

Виконавча влада – це гілка державної влади, діяльність з управління справами держави і суспільства, що здійснюється системою державних органів, які наділені виконавчо-

розпорядчими повноваженнями та підконтрольні органам законодавчої та судової влади.

Важливими (конститууючими) ознаки виконавчої влади є такі:

- виконавча влада є самостійною гілкою єдиної державної влади (статутарний фактор. – Авт.);

- вона виступає в якості підзаконної по відношенню до представницької (законодавчої) влади (субординаційний фактор. – Авт.);

- вона здійснюється органами виконавчої влади, які є органами державного управління (управлінський фактор. – Авт.);

- вона володіє предметно-функціональною самостійністю (компетенційний фактор. – Авт.);

- вона володіє єдністю, тобто здійснюється на всій території дер-

* *Продовження.* Початок статті див.: «Публічне право». – 2016. – № 1

жави (просторовий фактор. – Авт.);

- вона організується і здійснюється на засадах унітаризму при розмежуванні предметів ведення і повноважень між самою Україною та її адміністративно-територіальними одиницями (фактор унітаризму. – Авт.);

- її діяльність носить виконавчо-розпорядчий характер (функціонально-діяльнісний фактор. – Авт.);

- її діяльність носить універсальний характер, тобто здійснюється постійно і перманентно (безперервно) (універсальний фактор. – Авт.);

- вона має у своєму розпорядженні певні кошти (ресурси) для здійснення примусових функцій (ресурсний фактор. – Авт.);

- вона своєю діяльністю пов'язує між собою всіх суб'єктів права, що функціонують на території держави (комунікаційний фактор. – Авт.) [1].

Системний аналіз вказаних властивостей та факторів, що ними детерміновані, дає змогу виокремити найбільш важливі властивості, що, в свою чергу, детермінує нормотворчу діяльність органів виконавчої влади, включаючи їх нормопроектну діяльність. Такою властивістю є те, що органи виконавчої влади реалізують державне управління, а по великому рахунку вони фактично здійснюють у соціумі функції соціального управління.

Ознаками соціальної призначеного управління, на думку Косякової Н. І. та Рибокової М. В. [2], слід вважати:

- потребу, необхідність регламентувати діяльність людей, суспільства (об'єктивна потреба в нормативізації суспільних відносин в умовах державно організованого суспільства. – Авт.);

- впорядкування, нівелювання поведінки учасників такої діяльності (потреба до схематизації, стереотипізації суспільних відносин в умовах державно організованого суспільства. – Авт.);

- супідрядність волі учасників управлінських взаємин (побудова

управлінського ланцюжка, з метою здійснення управлінського впливу на суспільні відносини. – Авт.);

- владність врегулювання законами та підзаконними актами (виконавча влада оперує відповідними можливостями застосування джерел права різного рівня з метою формування управлінського імпульсу та впливу. – Авт.);

- одержавлення суспільних відносин, що складаються в сфері управління (суспільні відносини, що представляють для держави, суспільства та особистості особливий інтерес та такі, що володіють управлінським потенціалом, повинні впорядковуватись тільки державою шляхом застосування механізму нормативно-правового регулювання. – Авт.).

Остання ознака соціальності управління, та й у різному ступені решта чотири ознаки, свідчать про те, що соціальне управління є синонімом державного управління. У силу цього виникає необхідність розмежування понять: управління і державне управління. Якщо управління – це сукупність діянь (дія і, або бездіяльність), врегульованих законами та підзаконними актами, на основі яких реалізуються владні повноваження одних суб'єктів управлінської діяльності щодо інших – то основним, стрижневим показником, ознакою управління слід визнати цілеспрямований законодавчий припис, що є обмежений посадовими повноваженнями керуючого суб'єкта, обов'язковий для неухильного виконання підпорядкованими суб'єктами (елементами) управлінської системи.

Таким чином під державним управлінням, у найзагальнішому, широкому сенсі, слід розуміти наступні характерні ознаки:

- це спеціальний вид державної діяльності, що є врегульованим принципами і нормами адміністративного права та здійснюється органами виконавчої влади. Така діяльність носить об'єктивний характер, вона є і буде, бо без державного впливу на відповідні суспільні відносини зник-



не сама держава, перетворившись на розрізнені, погано керовані складові частини, що постійно прагнуть довести своє право на існування. Звідси й нормопроектна діяльність органів виконавчої влади насамперед повинна відображати таку реальність, тобто мати, по-перше, управлінський ухил, а, по-друге, містити достатню кількість процесуальних норм, з метою формулювання належних управлінських дій суб'єктів правовідносин чи дій, які повинні зробити суб'єкти правовідносин, що управляються ними.

Слід мати на увазі, що від державного управління не відмовилась й не може відмовитись жодна держава, і навряд чи є для цього будь-які підстави. Інша справа, що поряд з державним управлінням вправі уживатися інші види управління (громадське, законодавче, судове, світське, релігійне і т. д.), але вони носять переважно вторинний характер по відношенню до нього та не можуть йому суперечити (за виключенням законодавчого та судового /конституційна юрисдикція/. – Авт.). Належне місце державного управління, його постійного вдосконалення приділяється в США, Великій Британії, Німеччині, Франції (до речі, вона вважається родоначальницею адміністративного права і терміна «державне управління»), Китаї, Індії, Італії та в інших державах.

Таке положення ролі і місця державного управління в житті суспільства, держави, людини є не випадковим, а соціально, політично та нормативно обґрунтованим, бо воно дозволяє [3]:

- здійснювати однакове, владне регулювання відповідних суспільних відносин на всій території держави (будувати управлінські поведінкові стереотипи в процесі нормопроектувальної діяльності. – Авт.);

- контролювати і своєчасно виправляти допущені збої в управлінні, замінювати відстали від життя елементи, складові частини на нові, що відповідають тим процесам, що відбуваються (існує реальна можливість

оперативного внесення змін у нормативно-правові акти в процесі нормопроекування. – Авт.);

- своєчасно впроваджувати передовий досвід управління, враховувати специфічні особливості застосування владних рішень в конкретних ситуаціях (надзвичайних, військових) (нормопроектна діяльність органів виконавчої влади носить більш жвавий та активний характер в контексті запозичення позитивного досвіду та оперативної розробки необхідних проектів нормативно-правових актів. – Авт.) ;

- навчати, готувати кваліфіковані управлінські кадри, без наявності яких надій на безперебійне, належне врядування розраховувати не доводиться (кадровий критерій, що детермінує виникнення, функціонування та вдосконалення кадрового ресурсу, є особливо важливим в процесі нормопроектної діяльності органів виконавчої влади. – Авт.);

- прогнозувати, планувати управлінську діяльність і приймати адекватні ситуації заходи (нормопроектна діяльність органів виконавчої влади дає можливість для планування, прогнозування та оперативної розробки проектів нормативно-правових актів. – Авт.).

На нормопроектну діяльність органів виконавчої влади впливає й те, що державне управління відрізняється від інших видів державної діяльності своїми специфічними рисами, функціями, методами, формами і, звичайно, принципами.

До числа основних специфічних рис державного управління, що на пряму відбивається на нормопроектній діяльності, слід віднести: підзаконність, підконтрольність і владність.

Підзаконність означає, що державне управління базується і здійснюється на базі чинного українського законодавства. Підзаконність означає також, що діяльність суб'єктів державного управління будується в суворій відповідності з їх функціональними обов'язками та обсягами владних компетенційних повноважень,

тобто мова в якійсь частині може вестися про явну наявність субординації, та про можливість виникнення вертикальної та горизонтальної лінії самоврядування.

Підконтрольність, у свою чергу, вимагає підпорядкування, правомочностей на перевірку старанності виконання розпоряджень вищих інстанцій системи державного управління, нижчестоящими, тобто підлеглими структурами по відношенню до наділених правом вимагати, наказувати і впливати. Крім того, контрольна функція вирішує ще й таке завдання, як перевірка вірності відданого і виконаного владного припису. В цілому в будь-якому управлінні, у державному в тому числі, має дотримуватися золоте правило, а саме, всякий припис слід віддавати тільки в цілях досягнення конкретного результату (телеологічний фактор. – Авт.). При цьому, чим швидше воно буде віддано, тим більше надій на його ефективність (терміново-часовий фактор. – Авт.). При наявності можливостей (залежно від ситуації) припис необхідно віддавати безпосередньо тим хто його віддає та безпосередньо тому, хто його приймає (фактор персоналізації. – Авт.).

Слід мати на увазі, що тільки відсутність таких умов об'єктивізує і зобов'язує начальника, керівника звернутися до виготовлення розпорядження, припису в письмовому вигляді. Однак будь-яке розпорядження тому таким і називається, що воно повинно бути виконано, проведено в життя. Для цих цілей і існує контрольна функція з тим, щоб упевнитися, як скоро і точно виконано вольове рішення, і яка від нього пішла віддача, користь (фактор соціальної ефективності. – Авт.).

Владність зобов'язує учасників управлінської діяльності лояльно, на законних засадах будувати відносини, не перевищуючи владних компетенційних повноважень, не зловживаючи службовим становищем і не допускаючи недбалості при участі в управлінських правовідносинах.

Вказані принципи є не тільки важливими та змістовно-методологічними засадами для організації нормопроектної діяльності органів виконавчої влади. Саме вони є «запускаючим» фактором у нормопроектній діяльності органів виконавчої влади, бо детермінують необхідність видання відповідних нормативно-правових актів, а значить й необхідність розробки їх проектів. Системний аналіз нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та її принципів дає змогу констатувати, що така діяльність у багатьох питаннях носить не інноваційний, первісний характер, а лише вторинний, в багатьох випадках стереотипний характер, бо проекти нормативно-правових актів у онтологічному розумінні розробляються згідно загальній управлінській парадигмі, а звідси й з застосуванням відповідного лексикографічного та семантичного інструментарію.

На становлення, розвиток та вдосконалення нормопроектної діяльності органів виконавчої влади суттєво та напряду впливають й функції державного управління, що означають основні напрями впливу на соціум та соціальну реальність. До них, на думку П. П. Глуценка, відносяться три групи, категорії функцій: 1) загальні, 2) такі, що забезпечують і 3) спеціальні [4].

У свою чергу, до загальних функцій відносяться: організація, координація, планування, прогнозування, інформація, регулювання і контроль. Вважаємо, що саме такі напрямки та прийоми управлінської діяльності повинні знайти своє відображення в діяльнісних парадигмах та логіко-семантичних конструкціях проектів нормативно-правових актів виконавчої влади. Їх змістове навантаження, що буде виражено управлінською мовою, складе зміст поведінкових настанов суб'єктів-об'єктів державного управління через застосування конституційно-правової та адміністративно-правової термінології.

До функцій державного управління забезпечувального характеру



слід, насамперед, віднести ті з них, які не прямо, а опосередковано сприяють досягненню цілей і вирішенню завдань, що переслідуються і ставляться перед ним – матеріально-технічне постачання; доставка і розподіл ресурсів; розмножувальні, редакційні роботи; різні види обслуговування; підготовки та перепідготовки кадрів і т.д. Вважаємо, що використання таких напрямків діяльності та методів, що їх забезпечують, нададуть нормопроектній діяльності органів виконавчої влади більш прагматичного значення та праксеологічного наповнення, наблизять її до потреб і вимог державно-правової практики. Правила поведінки, що є ресурсно забезпеченими, відіграють велику роль у процесуальній реалізації нормативних настанов, бо за ними стоїть не тільки воля суб'єкта, що володіє владними повноваженнями, а й відповідний матеріально-ресурсний потенціал на базі якого вказані поведінкові настанови можуть бути реально реалізованими, виходячи з їх важливості, необхідності, реальності та забезпечуваності необхідними ресурсами.

Спеціальними функціями державного управління, з точки зору П. П. Глуценка, слід вважати: правотворчу; регулятивно-управлінську, тобто таку, що забезпечує соціально-правовий захист прав і свобод громадян та державних службовців; охоронну (підтримання громадського порядку); оперативно-виконавську та адміністративно-процесуальну (юрисдикційну) [5]. На наш погляд, саме спеціальні функції державного управління є найбільш наближеними та генетично спорідненими нормотворенню органів виконавчої влади, включаючи їх нормопроектну діяльність, бо саме через них реалізуються інтерстиціально-стратегічні (внутрішньо-стратегічні) призначення управлінської діяльності органів виконавчої влади, що призвана реалізувати настанови законодавчої влади шляхом видання нормативно-правових актів, які деталізують та конкретизу-

ють законодавчі приписи і транспонують їх відносно різних умов правового життя.

Необхідно наголосити на тому, що хоча наведені три групи, категорії функцій державного управління повною або частковою мірою визнаються в США, Великій Британії, Франції, Німеччині та Китаї – кожна з трьох груп функцій там розуміється і оцінюється по-різному, до того ж мають місце розбіжності як по їх числу, так і за праксеологічним призначенням.

В процесі нормопроектної діяльності органів виконавчої влади обов'язково необхідно враховувати основні методи державного управління, до яких, згідно з чинним українським законодавством і практикою державно-управлінської діяльності, можна віднести: переконання, примус, узгодження, надання допомоги, припис, перевірки і державні замовлення. Згідно з їх природою, перераховані вище методи можна об'єднати в три групи:

- а) адміністративні,
- б) економічні,
- в) соціально-психологічні.

До адміністративних методів відносяться: примус, припис та перевірки (контроль і нагляд); до економічних – державні замовлення та матеріальні види впливів (матеріальна відповідальність, цивільно-правова відповідальність, обмеження при застосуванні заходів матеріального заохочення); до соціально-психологічних – переконання, узгодження і надання допомоги. Крім того, і з цим слід погодитися, окремі представники доктрини до адміністративних методів відносять такі види як: адміністративно-правові, адміністративно-організаційні, нормативні, індивідуальні, які зобов'язують, уповноважують, заохочують, а також гарантійні і рекомендаційні [5]. Однак, як нам видається, зазначені види адміністративних методів є все ж вторинними та похідними від раніше наведених (примусу, приписів та перевірок).

В адміністративному праві так само не однозначно [6] розуміються

економічні методи. Окремі автори, крім тих, які були поійменовані вище, відносять до них ще й прибуток, премії, кредит, оподаткування. Думається, що як доктринальна позиція, точка зору, такий підхід є можливим, але навряд чи вони здатні претендувати на методи, що мають важливе значення в системі державного управління. Якщо тільки їх визнавати допоміжними, опосередкованими до основних методів державного управління.

Особливо значення вказаних методів державного управління в нормопроектній діяльності органів виконавчої влади міститься в тому, що зазначені методи вже мають своє дефінітивне визначення не тільки в доктрині конституційного і адміністративного права, в теорії державного управління, а й на нормативному рівні. Тому їх застосування в проектах нормативно-правових актів профільного характеру вибудовує відповідну управлінську парадигму, й тому полегшує не тільки нормопроекування, а й розуміння правових норм, що містять вказані доктринальні чи нормативні дефініції, як фахівцями-легістами, так й самими суб'єктами нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, а це є гарантією їх правильного застосування та нормативної ефективності в процесі реалізації.

Методологічного значення в процесі нормотворчої діяльності, в тому числі й нормопроекування органів виконавчої влади, набувають форми державного управління, до яких прийнято відносити: реєстрацію, ліцензування, атестацію, державні договори і державні програми, концепції і доктрини. Необхідно зазначити, що кожен з наведених видів форм має не тільки свої особливості, критерії оцінки, а й механізм застосування, що обумовлює використання в процесі нормотворення відповідних лексикографічних термінів та термінологічних зв'язок, що є характерними для відображення саме цих конкретних форм державного управління. Крім

того, форми державного управління за способом застосування, використання поділяється на: цілеспрямовані для внутрішніх і зовнішніх потреб, завдань; організаційні, матеріально-технічні, правотворчі, правозастосовні, регулятивні, правоохоронні, письмові, усні та конклюдентні (мовчазно виконувані, застосовувані). Використання кожної з зазначених форм державного управління в нормопроектній діяльності профільних органів, по-перше, є раціональним, виходячи з їх семантичного наповнення; по-друге, є детермінованим, виходячи з практики їх застосування; по-третє, як вже зазначалось вище, викликає необхідність використання адекватних термінів та логічно-семантичних зв'язок, що є характерними для кожної з зазначених форм. Все це не тільки надає відповідного доктринального «наповнення» проекту нормативно-правового акту, а й створює організаційну, організаційно-правову, процесуальну системи відповідного науково-технологічного супроводження і забезпечення такому акту в процесі його осмислення, засвоєння та реалізації.

Резюмуючи, можна констатувати, що дослідження сутності, змісту і призначення методологічних підходів до нормопроекувальної діяльності органів виконавчої влади, дозволяє зробити наступні висновки:

- нормотворча діяльність органів виконавчої влади представляє собою складний системно-процесуальний та системно-нормативний комплекс, основою якого є відповідний нормотворчий процес, що володіє своєю сутністю і змістом, виступає різновидом підзаконної правотворчості й полягає у специфічній телеологічно детермінованій діяльності уповноважених органів держави (державної виконавчої влади України, її органів та їх посадових осіб) зі створення нормативно-правових актів у порядку, суворо регламентованому законодавством (залежно від органу нормотворення та виду нормативно-правового акта, який створюється), з



метою здійснення державного управління;

- основними ознаками нормотворчої діяльності органів виконавчої влади є державна діяльність, яка: 1) реалізується через систему органів виконавчої влади; 2) здійснюється в порядку і за процедурою, що регламентовані чинним законодавством; 3) результатом якої є нові чи вдосконалені підзаконні нормативно-правові акти;

- нормопроектувальна діяльність органів виконавчої влади є обов'язковою та іманентною складовою процесу їх нормотворчої діяльності;

- нормотворча діяльність органів виконавчої влади, в тому числі й їх нормопроектувальна діяльність, у концептуально-онтологічному аспекті заснована на двох методологічно важливих факторах: 1) на втіленні принципу розподілу 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, в тому числі й на їх нормопроектування 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;

- на нормопроектну діяльність органів виконавчої влади оказують вплив не тільки специфічні риси виконавчої влади, а також її функції, методи, форми і, звичайно, принципи – бо саме вони детермінують особливості підготовки проектів нормативно-правових актів управлінського характеру, що розробляються з метою деталізації та конкретизації норм чинного законодавства;

- визначення методологічних підходів до нормопроектної діяльності органів виконавчої влади має велике наукове та прагматичне значення, виходячи з того, що державне управління, яке здійснюється через нормативно-правові акти виконавчої влади, являє собою головний регулятор в боротьбі за підтримання законності, правопорядку, забезпечення соціальної справедливості та соціально-правового захисту прав та інтересів громадян, юридичних осіб і громадських об'єднань

Список використаних джерел

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2006. – С. 16.
2. *Косякова Н. И.* Механизм организации и осуществления управленческой деятельности в рыночных условиях: история и современность [Електронний ресурс] / Н. И. Косякова, М. В. Рыбакова. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/mehanizm-organizatsii-i-osuschestvleniya-upravlencheskoy-deyatelnosti-v-rynochnyh-usloviyah-istoriya-i-sovremennost#ixzz3olGSCT57>
3. *Коренев А. П.* Административное право. Альбом схем/ А. П. Коренев, Д. Ф. Богатов. – М.: Щит-М, 1996. – С. 66.
4. *Административное право.* 2-е изд. / Под общ. ред. Глущенко П. П. – СПб.: Питер, 2011. – С. 23.
5. *Коренев А. П.* Административное право. Альбом схем/ А. П. Коренев, Д. Ф. Богатов. – М.: Щит-М, 1996. – С. 66.
6. *Административное право.* 2-е изд. / Под общ. ред. Глущенко П. П. – СПб.: Питер, 2011. – С. 25.

Чорнолуцький Р. В. Методологічні підходи до нормопроектної діяльності органів виконавчої влади (частина друга)

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 (часть вторая)

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 (part two)

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.