

аспірантка кафедри теорії та історії держави і права ДВНЗ «Запорізький національний університет»

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена правовим засадам нормотворчої діяльності органів державної влади. Проаналізовано підходи різних вчених щодо правових засад нормотворчої діяльності органів державної влади. Автор акцентує увагу на розкритті питання правових основ нормотворчої діяльності органів державної влади. Недосконалість чинної нормативної бази, що негативно впливає на якість професійної діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, та недостатня теоретична розробка проблеми відомчої нормотворчої діяльності обумовлюють необхідність глибокого й усебічного дослідження.

**Ключові слова:** нормотворча діяльність, право, людина, періодизація, закони, звичаї.

Стаття посвящена правовим основам нормотворческой деятельности органов государственной власти. Проанализированы подходы различных учёных по поводу правовых основ нормотворческой деятельности органов государственной власти. Автор акцентирует внимание на раскрытии вопросов правовых основ нормотворческой деятельности органов государственной власти. Незрелость действующей нормативной базы, что отрицательно влияет на качество профессиональной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, и недостаточная теоретическая разработка проблемы ведомственной нормотворческой деятельности обуславливают необходимость глубокого и всестороннего исследования.

**Ключевые слова:** нормотворческая деятельность, право, человек, периодизация, законы, обычаи.

The article is devoted to the legal framework of law-making activities of the state authorities. The approaches of different scientists on the legal principles of the rule-making activity of the state authorities. The author focuses on the disclosure of questions of the legal foundations of law-making activities of the state authorities. Imperfection of the existing regulatory framework, which negatively affects the quality of professional activity of state bodies and bodies of local self-government, and an insufficient theoretical elaboration of the problems of the departmental normative activity results in a need for a thorough and comprehensive investigation.

**Key words:** rule-making's activity, law, man, periodicity, laws, customs.

**Постановка проблеми.** Процес дослідження становлення та розвитку правових засад нормотворчої діяльності органів державної влади актуалізує широке коло історичних і методологічних проблем, пов'язаних із пізнанням загальних закономірностей та структури розвитку наукового знання.

**Стан дослідження.** Питання, пов'язані із нормотворчою діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, розробили у своїх працях відомі вітчизняні науковці. Пробле-

ми правотворчості були об'єктом дослідження та висвітлювалися у працях П. О. Гука, М. М. Марченка, О. В. Попова, Є. В. Сем'янова, С. П. Чередніченка, С. В. Шевчука та ін. Проблематика вдосконалення окремих форм управлінської діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування вміщена в працях В. Барського, О. Волоха, М. Дутки, Я. Журавля, Т. Калиновської та ін. Водночас фрагментарне вивчення правових засад органів державної влади вимагає узагальнення та систематизації

питань розробки і прийняття локальних правових актів [4, с. 1]. Саме тому метою статті є дослідження правових засад нормотворчої діяльності органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Держава існує для людини, для захисту загальноновизнаних прав та свобод. Держава має творити право для людини і для її блага. **Нормотворча діяльність** – це особлива форма діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка заснована на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства. Дана тема є актуальною. Н. Железняк у статті «Правове регулювання нормотворчої діяльності» зазначає, що обсяг нормотворчої діяльності органів виконавчої влади не зменшується, а постійно збільшується. На його думку, зростання кількості значених актів обумовлено тим, що більшість важливих законодавчих актів ще не прийнято, внаслідок чого відповідні суспільні відносини залишаються неврегульованими [2, с. 103].

З. О. Погорелова у дисертації «Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії та практики» підкреслює, що згідно з Законом «Про закони і законодавчу діяльність», який був прийнятий ВР України, однак не вступив в силу у зв'язку з вето Президента, законодавча діяльність визначалася як нормотворча діяльність, спрямована на розробку, прийняття і забезпечення дії законів, яка здійснюється громадянами, державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, об'єднаннями громадян, науковими установами та ін. [27, с. 13].

Отже, як уже було зазначено, метою статті є дослідження правових засад нормотворчої діяльності органів державної влади.

Нормотворча діяльність органів державної влади регулюється такими законами: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»

від 7 квітня 2011 р., Закон України «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» від 6 листопада 2012 р., Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р., Закон України «Про виконання рішень та застосування практики з прав людини» від 23 лютого 2006 р., також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про Президента України», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та ін. Проект закону «Про нормативно-правові акти» має за мету забезпечити створення досконалої системи внутрішньоузгоджених високоякісних нормативно-правових актів для реалізації властивих правовій державі принципів верховенства права, демократизму, справедливості і підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні. Правову основу нормотворчої діяльності становлять Конституція України, проект закону «Про нормативно-правові акти» та інші закони України, які визначають статус та компетенцію окремих суб'єктів нормотворчих повноважень, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти. Предметом регулювання є нормотворча діяльність глави держави, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та результати нормотворчої діяльності – нормативно-правові акти. Інші нормативно-правові акти встановлюють особливості:

- 1) прийняття, зміни та припинення дії Конституції України;
- 2) скасування нормативно-правових актів в цілому або їх окремих положень на референдумах;
- 3) підготовки, укладення, ратифікації, виконання та денонсації міжнародних договорів;
- 4) прийняття, зміни та припинення дії законів України про Державний бюджет України;

5) прийняття, зміни та припинення дії регуляторних нормативно-правових актів [3, с. 1].

Після ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Міністерством юстиції зареєстровано більше ніж 100 статутів територіальних громад, деякі з них зараз перебувають на стадії переробки та затвердження нових редакцій. Тому на сучасному етапі реформування було б доцільно законодавчо врегулювати обов'язковість укладення такого виду локального нормативного акта та закріпити процедуру його прийняття територіальною громадою [4, с. 1]. Дослідження полягає в тому, щоб підвищити ефективність нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

На нашу думку, велика частина правових норм в Україні мають неналежне врегулювання, адже існують прогалини законодавчого регулювання діяльності органів державної влади.

Погоджуємося з думкою О. А. Шевчука, що нормотворчість 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 державної 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 [14, с. 150].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» розкриває основні вимоги щодо характеру нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та порядку їх видання, а саме:

- 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 [15, с. 54]. Конституція України також заклала необхідний правовий фундамент здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. Отже, нормотворча діяльність уряду є його основною роботою.

Виокремимо 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 діяльністю, що триває в певних часових проміжках, містить внутрішні елементи – стадії нормотворчого процесу, включає сукупність певних дій та процедур [12, с. 150].

Вважаємо, що робота колегії центрального органу виконавчої влади має обмежуватися розглядом та обговоренням проекту нормативного акта, а її створенням має займатися не уряд, а державний секретар центрального органу виконавчої влади.

Науковці, дослідження яких стосувалися нормотворчого процесу, звертають увагу на його недостатню врегульованість, а також істотне відставання від стандартів, які діють у Європейському Союзі [18, с. 5].

На думку О. Богачової, аналіз тексту Конституції України дає підстави стверджувати про відсутність єдиного механізму системного регламентування законотворчої діяльності, тому що положення щодо цієї діяльності містяться в її різних розділах з неоднаковими ступе-

нем деталізації та обсягом. Окрім того, вчена вважає, що найсуттєвішою проблемою нормативно-правового забезпечення законотворчої діяльності загального характеру є значний обсяг та розгалуженість нормативно-правового поля у цій сфері [19, с. 16].

Конструктивною видається пропозиція українського вченого В. Головатенка, який пропонує розробити концепцію систематизації нормотворчої діяльності Президента України, що повинна бути спрямована на зупинення негативних тенденцій у нормотворчій діяльності глави держави. Ці тенденції, на його думку, пов'язані з тим, «що в регулюванні деяких галузей суспільних відносин спостерігається суперечливість між правовими актами Президента України та нормативно-правовими актами інших органів державної влади, диспропорції у співвідношенні між законами та актами президентської нормотворчості, відсутність у цих актах дієвих механізмів їх реалізації» [20, с. 17]. Більшість українських і зарубіжних науковців, які досліджували питання інституту глави держави загалом та його правотворчості зокрема, звертали увагу на необхідність прийняття спеціального закону про нормативно-правові акти, який, на їхню думку, виокремить сферу нормотворчої діяльності глави держави, що здійснюється з допомогою указів, а також розмежує сферу указів та розпоряджень глави держави [21, с. 103]; упорядкує всю систему чинних нормативно-правових актів, забезпечить вищі вимоги до їхнього змісту та форми, а також предметно розмежує сферу правового регулювання парламенту та глави держави [22, с. 66]; врегулює питання правотворчості глави держави, види його правових актів та їхнє співвідношення, а також питання реалізації правових актів шляхом підвищення виконавської дисципліни і контролю за виконанням норм та встановлення відповідальності осіб за невиконання або неналежне виконання пра-

вових приписів [23, с. 171]; дасть відповіді на питання, пов'язані з актами глави держави, зокрема визначить органи, що забезпечують контроль за їх виконанням, а також застосовують заходи юридичної відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання [24, с. 12]; врегулює особливості нормотворчого процесу та вимоги до нормативних актів глави держави [25, с. 315]; дасть можливість упорядкувати систему законодавства та визначити в ній місце актів глави держави [26, с. 178].

Ян Берназюк у своїй статті «Законодавче регулювання нормотворчої діяльності Президента України» зазначає, що деякі дослідження містять пропозиції стосовно того, що закон «Про нормативно-правові акти» повинен врегулювати і загальні питання нормотворчого процесу, які стосуються всіх без винятку суб'єктів нормотворчості, а саме встановити законодавчі правила і критерії під час здійснення нормотворчої діяльності, а також єдині вимоги до нормопроектної техніки під час підготовки проектів правових актів; визначити поняття «нормативно-правовий акт»; врегулювати засади нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб; розв'язати проблему системи підзаконних нормативно-правових актів; вибудувати систему нормативно-правових актів за їхньою юридичною силою; встановити чіткі правила оприлюднення, набрання чинності та дії нормативно-правового акта в часі, просторі, за колом суб'єктів, а також техніко-технологічні засоби нормотворення та правила їх використання; правила тлумачення і систематизації нормативно-правових актів. Однак є позиція стосовно необхідності вирішення порушених питань у Кодексі адміністративних процедур в Україні [17, с. 1].

Погоджуємося з думкою Яна Берназюка, який, проаналізувавши проект закону «Про нормативно-правові акти»

(в 2011 році прийнятий Верховною Радою України за основу), вважає, що його необхідно доопрацювати, найперше з метою максимального врахування пропозицій, які містяться у висновках Головного науково-експертного управління та зауваженнях Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України, зокрема в частині недопущення обмеження нормотворчості Президента України та недоцільності запровадження обов'язкової правової експертизи проектів актів глави держави з боку Міністерства юстиції України. Ми, як і Ян Берназюк, вважаємо, що цей проект закону також потребує уточнення в частині беззастережного віднесення актів Президента України до підзаконних актів та відповідно розміщення указів Президента України в ієрархії актів законодавства після постанов Верховної Ради України. Вважаємо, що не всі акти глави держави є підзаконними. Такого статусу не мають, зокрема, акти Президента України, які винесені на підставі виключно норм Основного Закону та з питань, що не належать до компетенції Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України (статті 85, 92, 116 Конституції України). Крім того, акти Президента України і, найперше, укази мають вищу юридичну силу, ніж постанови Верховної Ради України. Це підтверджується положеннями статті 113 Конституції України, згідно з якою Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України, та статті 116 Основного Закону, згідно з якою Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Окрім врегулювання питання нормотворчості глави держави в законі про нормативно-правові акти, в науковому середовищі тривають дискусії про доцільність прийняття закону «Про Президента України». У цьому разі аргументи на користь такого закону також не є одностайними, зокрема, науковці вва-

жають, що він повинен розкрити статус Президента України; визначити правовий статус консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президенті України; визначити коло питань, що належать до його нормотворчої компетенції, а також закріпити положення про те, що нормативні акти глави держави, видані з питань компетенції парламенту, не діють і не підлягають застосуванню до їх затвердження парламентом; визначити види актів Президента України, порядок їх підготовки і прийняття, юридичні критерії розмежування указу і розпорядження, порядок надання главою держави доручень, а також порядок оприлюднення контрасигнованих актів Президента України [17, с. 1].

Ян Берназюк наголошує, що деякі вчені пропонують, окрім закону «Про нормативно-правові акти», прийняти також закони «Про закони та законодавчу діяльність», «Про правову експертизу законопроектів», «Про порядок офіційного оприлюднення законів України, інших нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та набрання ними чинності». На жаль, ми змушені констатувати, що й сьогодні актуальна висловлена 1997 року думка українського вченого М. Панова: «Є цілий ряд нормативних актів, котрі регулюють різні сфери нормотворчої діяльності, але ... єдиного нормативного акта, котрий мав би в собі специфічні норми, які регулювали б у комплексі всю систему складних суспільних відносин нормотворчості, зараз немає». Підтримуючи необхідність якнайшвидшого прийняття закону «Про нормативно-правові акти», наполягаємо, що, окрім іншого, він повинен розв'язати наявну ще з 1996 року проблему відсутності встановленого на рівні закону, як того вимагає Конституція України, порядку доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права та обов'язки

громадян (частина друга статті 57 Конституції України), і порядку реєстрації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (частина третя статті 117 Конституції України) [17, с. 1].

Розглядаючи прикладний характер актів глави держави, можна констатувати, що існують нормативні правові акти, прийняті на виконання закону, в яких деталізуються закономірності, а також нормативні правові акти, якими регулюються проблемні відносини, які є об'єктами законодавчого регулювання. Видання другого типу нормативних правових актів вказує на ігнорування такої істотної ознаки правових актів [16, с. 185].

Г. В. Макаров вважає, що нормотворчою діяльністю глави держави є сукупність дій глави держави щодо встановлення чи зміни формально-обов'язкових правил поведінки, які спрямовані на регулювання суспільних відносин, адресовані колу неперсоніфікованих суб'єктів та мають необмежену кількість застосувань. Він підкреслює, що головними видами нормотворчої діяльності є законодавча діяльність, видання підзаконних актів (таких, які відповідають ознакам норм права) та укладання міжнародних договорів. Законодавча діяльність глави держави, тобто його діяльність у створенні законів, може здійснюватися у 2 способи – через видання законодавчих актів або через вплив на законодавчий процес [13, с. 35].

Підзаконна нормотворча діяльність є складним розумовим процесом діалектичного сприйняття, усвідомлення, фіксації, відображення та розвитку у нормативно-правових актах [5, с. 24–30]. Юридичною технікою є сукупність способів і прийомів, умінь і навичок формування всіх елементів механізму правового регулювання та ефективного оперування ними у праворегулятивній практиці [6, с. 155]. Належне ви-

користання прийомів юридичної техніки є надійною запорукою забезпечення законності у сфері підзаконного нормотворення. Треба безперечно підкреслити, що роль підзаконних актів у механізмі дії права істотна. У теорії права висловлюється точка зору, що «в основному у формі конкретизації реалізується право, виражене в законах» [7, с. 203].

С. С. Алексєєв вказує на те, що право у всіх своїх основних особливостях і характеристиках має слугувати відправною сходиною і незмінно бути присутнім (саме в своїх основних особливостях і характеристиках) при розробці і розвитку ідеї філософсько-правового характеру [8, с. 24]. Готуючи проекти нормативно-правових актів, необхідно застосовувати й задіяні законодавцем юридичні конструкції – моделі закріплення прав та обов'язків суб'єктів права, їх взаємин, процедур розв'язання конфліктів, іншими словами, типові схеми виразу «юридичного матеріалу» [9, с. 108].

Погоджуючись з думкою Г. В. Макарова, дійшли до висновку, що підзаконні акти за своєю юридичною силою є нижчими, ніж закони. Найбільш поширені назви таких актів глави держави – «указ», «декрет» або «ордонанс». Актуальною, на нашу думку, для майбутніх досліджень залишається проблема визначення сфер, на які має поширюватися законотворча діяльність Президента України, а також формування механізмів контролю за реалізацією таких повноважень [11, с. 12].

**Висновки.** Теоретична та практична значимість проведеного дослідження полягає в тому, що розроблені у роботі пропозиції можуть бути використані для підвищення ефективності нормотворчої діяльності глави держави та органів виконавчої влади. Даний напрям наукового дослідження є перспективним, враховуючи достатньо велику кількість проблем та прогалин у сфері правового регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади в Україні.

## Література

1. Нерсесянц В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право / В. С. Нерсесянц // Судебная практика как источник права / отв. ред.: Б. Н. Топорнин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 2010. – 48 с.
2. Железняк Н. Правове регулювання нормотворчої діяльності / Н. Железняк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 102–107.
3. Про нормативно-правові акти [Електронний ресурс] : проект Закону України Центру політико-правових реформ. – Режим доступу: <http://do.gendocs.ru/docs/index-324016.html>.
4. Шумляева І. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності [Електронний ресурс] / І. Шумляева. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2011\\_4/11sidfud.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_4/11sidfud.pdf).
5. Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества / Д. А. Керимов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 160 с.
6. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 3-є, зі змін. й доповн. – К. : ІСДО, 1995. – 172 с.
7. Теорія права і держави / під ред. Г. Н. Манова. – М., 1995. – 203 с.
8. Алексеев С. С. Философия права / С. С. Алексеев. – М. : НОРМА, 1998. – 336 с.
9. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
10. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. М. Тодика. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.
11. Макаров Г. В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика / Г. В. Макаров // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 5–13.
13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
14. Шевчук О. С. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади / О. С. Шевчук // Вісн. України / відп. ред.: Б. Н. Топорнин – К., 2011. – 150 с.
15. Горбунова Л. М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
16. Конституція України. – Х. : Фоліо, 2006. – 48 с.
17. Берназюк Ян. Законодавче регулювання нормотворчої діяльності Президента України: науково-практичний аспект / Ян Берназюк // Віче. – 2013. – № 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3849/>.
18. Докторова Ж. П. Вимоги до проектів нормативно-правових актів: порівняльний аналіз України та ЄС / Ж. П. Докторова // Збірник тез лекцій з питань нормопроекування. – К. : М-во юстиції України ; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с.
19. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Богачова ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2006. – 24 с.
20. Головатенко В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції / В. Головатенко // Право України. – 2004. – № 3. – С. 14–18.
21. Кичалюк О. Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. Н. Кичалюк. – Саратов, 1999. – 176 с.
22. Дмитриева Л. И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. И. Дмитриева. – М., 2005. – 147 с.
23. Верстов В. В. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Верстов. – Краснодар, 2006. – 196 с.
24. Тихон Е. А. Президент Российской Федерации – гарант прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. А. Тихон. – Саратов, 2006. – 204 с.
25. Нормография: теория и методология нормотворчества : науч.-метод. и учеб. пособие / под ред. д-ра юрид. наук Ю. Г. Арзамасова. – М. : Академический проект, 2007. – 480 с.
26. Бобракова Н. В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. В. Бобракова ; Сарат. гос. акад. права. – Краснодар, 2008. – 253 с.
27. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / З. О. Погорелова. – К., 2004. – 170 с.