

УДК 342.9

*Маргарита Олександрівна Лисенко,  
головний спеціаліст-юрисконсульт відділу правового  
забезпечення та антикорупційної діяльності  
Управління правового забезпечення Державної ветеринарної  
та фітосанітарної служби України*

## ПРИНЦИПИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Більшість суспільних відносин підлягають правовому регулюванню з боку держави. Значну частину законодавства становлять підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади, які деталізують законодавче врегулювання певних суспільних відносин, забезпечення і реалізацію прав людини.

Становлення і вдосконалення правотворчої діяльності органів виконавчої влади відбувається одночасно із сутнісними системними змінами в Україні. Правотворчість органів виконавчої влади спрямована на створення і вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, що регулюють суспільні відносини. Саме тому важливе значення мають принципи правотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Правовою формою діяльності органів виконавчої влади та результатом їх правотворчої діяльності є нормативно-правовий акт. Зокрема, згідно з Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156), передбачено, що акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань — у формі розпоряджень. Згідно зі ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр.

Окремі питання правотворчості органів виконавчої влади, принципів правотворчості, а також механізмів забезпечення досліджувались у наукових працях провідних представників вітчизняної науки: В. Авер'янова, О. Андрійко, Н. Александрової, Л. Горбунової, Р. Калюжного, Д. Керімова, В. Ковальського, І. Козінцева, О. Константого, Є. Кубка, О. Мироненка, Є. Назаренко, Н. Нижник, В. Опришка, П. Рабіновича, А. Селіванова, О. Скакуна, В. Стефанюка, В. Тація, Ю. Тодици, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Д. Шумкова, О. Ющика та ін.

Мета статті полягає у дослідженні основоположних засад та ідей правотворчої діяльності органів виконавчої влади, розкритті їх змісту та значення.

Зазвичай під принципами розуміють основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ.

Принципи правотворчої діяльності органів виконавчої влади — це основоположні засади, які визначають напрями реалізації компетенції і завдань органів виконавчої влади.

На законодавчому рівні закріплено лише загальні принципи діяльності органів виконавчої влади, зокрема у законах України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3), «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3).

У наукових джерелах вирізняють такі принципи правотворчої діяльності: верховенства права; законності; демократизму; професіоналізму; гласності. Деякі автори виокремлюють ще й прин-

ципи гуманізму, наукового характеру, зв'язку з практикою, правового досвіду, своєчасності, постійного технічного удосконалення нормативно-правових актів, правового досвіду, системності, диференціації правотворчої компетенції, поваги до прав людини та основоположних свобод, дотримання правотворчої техніки.

У Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 наголошується, що під час підготовки тексту проекту акта Кабінету Міністрів України слід дотримуватися таких принципів: логічності послідовності; належної ясності викладу; точності опису; свободи від суперечностей; лаконічності; правильності komponування проекту акта; нормативності мовних засобів офіційно-ділового стилю.

Розглянемо детальніше принципи правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Принцип верховенства права передбачає, що правотворча діяльність органів виконавчої влади повинна перш за все сприяти реалізації і забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, тобто бути спрямованою на реалізацію інтересів людини і суспільства, оскільки відповідно до Конституції України людина визнається найвищою соціальною і правовою цінністю. При цьому нормативно-правові акти органів виконавчої влади повинні відповідати загальноєвропейським принципам адміністративного права та бути спрямованими на захист прав людини.

Особливо важливим для практичного втілення принципу верховенства права у правотворчій діяльності органів виконавчої влади є закріплення у законодавстві вимог до актів, які видаються (приймаються) суб'єктами владних повноважень, та ефективних механізмів контролю за дотриманням таких вимог [1, с. 214]. На сьогодні правотворча діяльність органів виконавчої влади переважно регулюється різними підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України — від 18 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156, від 30 січня 2013 р. № 61 «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів»), наказами Міністерства юстиції України — від 12 квітня 2005 р. № 34/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 15 травня 2013 р. № 883/5) «Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації», від 5 серпня 2013 р. № 1608/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» та ін.

Варто погодитися з думкою науковців, що неузгодженість функцій у правотворчій сфері як між гілками влади, так і в межах певної гілки призводить до колізій у законодавстві, неузгодженості законів [1, с. 217].

У юридичній літературі законність виступає комплексним правовим явищем і розглядається як принцип, метод і режим. Однак найчастіше законність визначається як неухильне виконання законів і прийнятих відповідно до них інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами й організаціями [2, с. 345]. Стосовно правотворчої діяльності органів виконавчої влади принцип законності означає, що розробка, прийняття, опублікування нормативно-правового акта здійснюється відповідно до законодавства України і передбачає, що нормативно-правовий акт, проект нормативно-правового акта, повинен не суперечити Конституції України, іншим законам, та не порушувати права і свободи людини та громадянина. Умовою законності акта та, відповідно, його дії є дотримання вимог, які ставляться до таких актів. Одним із перших критеріїв для перевірки законності акта адміністрації має бути непорушність і необмежуваність ним прав, свобод та інтересів людини [1, с. 218].

Таким чином, очевидно є необхідність законодавчого врегулювання правотворчої діяльності органів виконавчої влади, зокрема шляхом прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». Водночас слід зазначити про необхідність ґрунтовних наукових досліджень адміністративно-правових засобів забезпечення законності правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Такими адміністративно-правовими засобами забезпечення законності органів виконавчої влади виступає юридична експертиза проектів нормативно-правових актів, реєстрація нормативно-правових актів, судовий контроль.

У правотворчій діяльності органів виконавчої влади принцип забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина ще раз наголошує, що центром правотворчої діяльності органів виконавчої влади виступає людина, її права. Цей принцип є гарантією того, що нормативно-правові акти органів виконавчої влади приймаються з метою забезпечення реалізації прав людини та їх захисту. У цьому випадку нормативно-правовий акт є формою реалізації правотворчої діяльності органів виконавчої влади та механізмом реалізації прав людини.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, вирішення інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Принцип гласності полягає у забезпеченні органами виконавчої влади інформування суспільства про їх правотворчу діяльність та відкритості правотворчого процесу органів виконавчої влади, наприклад, шляхом оприлюднення проектів нормативно-правових актів на офіційних веб-сайтах органів виконавчої влади. Всі акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом (ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Принцип демократизму також має важливе значення, оскільки правотворча діяльність органів виконавчої влади повинна ґрунтуватися на основних засадах демократії. Участь різних соціальних груп населення, національностей у правотворчій діяльності органів виконавчої влади, а також відкритість порядку правотворчої діяльності забезпечує реалізацію принципу демократизму.

Принцип гуманізму полягає у тому, що нормативно-правовий акт органів виконавчої влади пов'язаний із забезпеченням дотримання прав і свобод людини та громадянина. Принцип гуманізму передбачає, що будь-який нормативно-правовий акт має бути прийнятий з метою забезпечення і захисту прав та свобод людини.

За принципом професіоналізму правотворчість покликана максимально повно відповідати назрілим потребам суспільного розвитку, його об'єктивним закономірностям, бути науково обґрунтованою, враховувати і використовувати досягнення науки і техніки, базуватися на теоретичних розробках проблем, що вимагають нового нормативного рішення. До нормопроєктування повинні залучатися наукові установи, фахівці певних галузей знань, особливо вчені-юристи та практики [3, с. 18].

Принцип оперативності, або своєчасності прийняття органами виконавчої влади нормативно-правових актів, означає, що розробка і прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади повинно здійснюватися, враховуючи необхідність врегулювання суспільних відносин.

Деякі науковці виділяють окремо принцип постійного технічного удосконалення нормативно-правових актів. Сутність цього принципу полягає у тому, що під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів слід максимально використовувати напрацьовані юридичною наукою та випробувані правотворчою практикою найбільш ефективні методи і прийоми розробки проектів нормативно-правових актів, оптимального викладення їх змісту і відповідності загальноприйнятим стандартам їх оформлення [4].

Принцип системності передбачає створення єдиної правової бази нормативно-правових актів, їх єдину ієрархічну систему. Нормативно-правові акти органів виконавчої влади повинні мати логічну структуру та узгоджуватися між собою.

Отже, закріплення на нормативному рівні принципів правотворчої діяльності наголошує на їх значенні та необхідності дотримання при здійсненні правотворчої діяльності, оскільки принципи виступають основними засадами здійснення правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Дотримання принципів правотворчої діяльності органів виконавчої влади при прийнятті нормативно-правових актів забезпечує їх належну якість.

Забезпечення належної реалізації та дотримання органами виконавчої влади вказаних принципів правотворчої діяльності сприяє її ефективності, удосконаленню, а також забезпеченню захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від прийняття незаконних нормативно-правових актів органами виконавчої влади.

Крім того, слід зазначити про необхідність подальшого наукового дослідження адміністративно-правових засобів забезпечення принципів правотворчої діяльності органів виконавчої влади, а також закріплення на законодавчому рівні окремих таких засобів.

#### Список використаних джерел

1. *Принцип* верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В. Б. Авер'янов. — К. : Конус-Ю, 2008. — 314 с.
2. *Адміністративне* право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юридична думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина.
3. *Ковальський В. С.* Правотворчість теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 192 с.
4. *Марченко М. Н.* Правоведение : учеб. / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://books.google.com.ua/books?isbn=539211945X>.

#### Лисенко М. О. Принципи правотворчої діяльності органів виконавчої влади

У статті розкриваються принципи правотворчої діяльності органів виконавчої влади, їх значення і необхідність забезпечення. Зазначаються окремі проблемні питання реалізації принципів правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Наголошується на необхідності ґрунтовних наукових досліджень засобів забезпечення принципів правотворчої діяльності та законодавчого врегулювання. Зазначається, що правотворча діяльність органів виконавчої влади полягає у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина та створенні якісних нормативно-правових актів.

*Ключові слова:* правотворчість, принципи правотворчості, правотворчість органів виконавчої влади, верховенство права, законність.

#### Лысенко М. А. Принципы правотворческой деятельности органов исполнительной власти

В статье раскрываются принципы правотворческой деятельности органов исполнительной власти, их значение и необходимость обеспечения. Указываются отдельные проблемные вопросы реализации принципов правотворческой деятельности органов исполнительной власти. Подчеркивается необходимость фундаментальных научных исследований средств обеспечения принципов правотворческой деятельности и законодательного урегулирования. Отмечается, что правотворческая деятельность органов исполнительной власти заключается в обеспечении прав и свобод человека и гражданина и создании качественных нормативно-правовых актов.

*Ключевые слова:* правотворчество, принципы правотворчества, правотворчество органов исполнительной власти, верховенство права, законность.

#### Lysenko M. Principles of lawmaking activity of executive powers

This scientific article deals the principles of lawmaking activities of executive powers, their nature and importance. Specifies individual problematic issues of implementation of the principles of lawmaking activities of executive powers. Therefore, fundamental research means to ensure the principles of lawmaking and legislative regulation. It is noted that the legislative activities of the executive authorities is ensure the rights and freedoms of people and citizen, and the creation of high-quality legal acts.

*Key words:* lawmaking activity, principles of lawmaking, lawmaking of executive powers, rule of law, legality.