

Khozhabekov P. Priority role of political and legal analytics in state building

The article is devoted to the role and importance of analytics, the need for its more frequent use in state and inter-state construction.

Key words: analyst, political analyst, legal analyst, state building, prognostication.

УДК 342.61

Олексій Анатолійович Шевчук,

*аспірант відділу конституційного права
та місцевого самоврядування*

*Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
адвокат*

ПРАВОВИЙ ЗМІСТ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Актуальність теми зазначеної статті полягає в тій винятковій ролі, що відіграють центральні органи виконавчої влади у державному регулюванні суспільних відносин. При цьому саме центральні органи виконавчої влади, що в процесі здійснення своєї діяльності врегульовують суспільні відносини, здійснюють безпосереднє правове регулювання у відповідній сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В українській правовій науці питаннями нормотворчості займалися К. Волинка, Д. Журавльов, Л. Заморська, Т. Курусь, Н. Лазнюк, Н. Пархоменко, Ю. Сайфуліна та ін.

Метою статті є встановлення юридично значущих ознак нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Вона реалізується у таких завданнях:

- 1) встановити юридичну природу нормотворчої діяльності;
- 2) визначити особливості нормотворчості у центральних органах виконавчої влади.

Основні результати дослідження. Стаття 6 Конституції України визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

Таким спеціальним законом є Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ч. 1 ст. 1 якого визначає, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України (далі – міністерства) та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України [2].

Для визначення правового змісту нормотворчості центральних органів виконавчої влади слід передусім звернутися до особливостей ролі і функцій, притаманних виконавчій владі.

У теорії поділу влад виконавча влада вважається виокремленою в умовах поділу влади гілкою державної влади, яка має прерогативу виконувати ухвалені парламентом закони та інші рішення. Основною функцією виконавчої влади є виконання законів. Крім того, виконавча влада здійснює функцію підзаконного регулювання суспільних відносин, тобто вищі органи виконавчої влади наділені повноваженням ухвалювати підзаконні нормативно-правові акти. Виконавча влада небезпідставно асоціюється з державною владою у вузькому розумінні цього слова, оскільки на відміну від інших гілок влади вона заснована на ієрархічних відносинах, які передбачають чітку організацію державно-службових відносин, підпорядкованість і відповідальність [3, с. 133–134].

Зв'язок двох вказаних вище форм діяльності органів виконавчої влади реалізовується у низці функцій виконавчої влади, серед яких М. Кунцевич виокремлює такі:

- управлінська (організаційно-розпорядча);
- репресивна (карально-примусова);
- регулятивна функція виконавчої влади, що здійснюється у формі державного регулювання;

– забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів приватних осіб шляхом надання адміністративних послуг [4, с. 143–144].

Серед цих функцій найбільш притаманною центральним органам виконавчої влади є управлінська. Саме в процесі управління у тій чи іншій сфері (галузі) суспільного життя виникає необхідність у підзаконному нормативно-правовому регулюванні, тобто прийнятті підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на виконання Конституції і законів України та деталізацію відповідних конституційних і законодавчих приписів. Близькою за змістом до цієї функції є регуляторна, яка також спрямована на вдосконалення правого врегулювання у відповідній сфері. Наприклад, державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється у межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [5].

Так, п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що одним з основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання.

В українській правовій науці вважається, що управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреб суспільства як самодостатньої системи і здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаторської діяльності спеціально створеної для цього групи органів. Управління має також політичний характер, може розглядатися з соціальної, економічної точок зору. Сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. Із цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи виконавчої влади (у широкому розумінні – на органи державного управління). Для державного управління характерно те, що **виконавча діяльність є його основним призначенням** і становить важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом, а отже, **водночас є розпорядчою діяльністю** [6, с. 12].

Організаційно-розпорядчий характер управлінської діяльності центральних органів виконавчої влади проявляється, зокрема, у тому, що вони здійснюють нормативне забезпечення управлінської та регуляторної діяльності.

Нормотворчість центральних органів виконавчої влади є особливим видом юридичного процесу, динаміка якого може бути відстежена з точки зору стадійності. Аналіз регламентів центральних органів виконавчої влади дає змогу з певним рівнем узагальненості виокремити такі стадії нормотворчого процесу. Перша стадія – підготовча робота та складання проекту нормативно-правового акта. Розробка проектів нормативних актів – складна та кропітка робота. Чимало недоліків сучасної нормотворчої діяльності багато в чому зумовлені невинноватою квапливістю підготовки нормативних актів, відсутністю достатнього досвіду, кваліфікованих кадрів, а також необхідної теоретичної бази. Серед цих недоліків – безсистемність, хаотичний розвиток законодавства, відсутність науково обґрунтованої системи правових актів управління, протиріччя і неузгодженості всередині нормативно-правового масиву [7, с. 286–287].

На цій стадії нормотворчого процесу має здійснюватися постановка завдання нормативно-правового регулювання; визначення суб'єкта підготовки проекту; збір та аналіз інформації щодо стану справ у відповідній сфері правового регулювання та причин, що обумовлюють необхідність підготовки проекту; визначення предмета правового регулювання, альтернативних шляхів розв'язання проблеми, їх аналіз та встановлення одного як базового; підготовка тексту проекту нормативного акта. На нашу думку, було б корисним доповнити цю стадію ще однією процедурою – обов'язковою підготовкою прогнозу прийняття нормативно-правового акта. Як зауважував ще у 1978 р. Б. Дрейшев, прогнозування, що дає змогу бачити результати дії актів, які приймаються, як й інші наукові методи, має увійти в повсякденну практику державного управління [8, с. 130].

Друга стадія – проведення експертиз, узгодження з заінтересованими органами, доопрацювання проекту. Правовий акт має забезпечувати оптимальний механізм вирішення того чи іншого управлінського завдання. Визначення такого механізму вимагає юридичної та фактичної обґрунтованості, максимального врахування та втілення спеціальних знань, інтересів різних зацікавлених суб'єктів, досвіду управлінської діяльності. Реалізація мети цієї стадії нормотворчого процесу полягає в перетворенні проекту в остаточно сформоване волевиявлення органу державного управління, готового до прийняття у встановленому порядку у формі нормативного акта [9, с. 101].

Третя стадія – прийняття акта центральним органом виконавчої влади. У правовому акті втілюється й об'єктивується одностороння воля органу влади, спрямовується на досягнення певного юридично значущого результату. На цій стадії державна воля отримує своє соціально-формальне закріплення і внаслідок цього набуває обов'язковості для учасників правовідносин [10, с. 150]. Пріоритетно єдиноначальний характер центральних органів виконавчої влади визначає особливості цієї стадії процесу, що здійснюється шляхом підписання акта керівником відповідного органу. Колегіальний порядок ухвалення нормативно-правових актів передбачений, зокрема, у таких органах, як Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Національна комісія регулювання електроенергетики України. Четверта стадія – державна реєстрація. Як слушно зауважується у наукових джерелах, вона найбільш відчутно впливає на стан забезпечення законності підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Однак ця робота ускладнена сьогодні відсутністю юридичних гарантій своєчасного подання актів на реєстрацію, повного усунення виявлених органами юстиції невідповідностей актів законодавству України [11, с. 180].

П'ята стадія – оприлюднення нормативно-правових актів. Воно здійснюється з додержанням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [12]. Оприлюднення виконує особливу процесуальну роль, найчастіше будучи фактичною підставою початку юридичної дії нормативно-правового акта. Під юридичною силою акта розуміється реальність практичного застосування даної правової форми управлінських дій в межах системи державного управління [13, с. 152]. Вона засвідчує здатність правового акта виступати в ролі регулятора адміністративних правовідносин, вирішувати завдання державного управління, здійснення функцій і повноважень конкретного органу виконавчої влади, а також забезпечує загальнообов'язковість прийнятого нормативно-правового акта, вимогу його неухильного та точного виконання. Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади є офіційними документами з фіксованою інформацією у вигляді тексту, призначені для передачі у просторі та часі з метою вирішення певних питань, що виникають у процесі здійснення державного управління.

Загалом для центральних органів виконавчої влади передбачено значну нормативно-правову базу щодо врегулювання нормотворчої діяльності, яка складається з великого за обсягом розгалуженого масиву нормативно-правових актів різної юридичної сили. Однак лише у своїй сукупності вони здатні забезпечити цілісний правовий вплив на нормотворчу діяльність.

Висновки. Проведений аналіз організаційно-правових засад дає змогу виокремити такі риси нормотворчості центральних органів виконавчої влади:

- 1) нормотворчість цих органів є елементом механізму державного 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) нормотворчість є цілеспрямованою діяльністю, що триває в певних часових проміжках, містить внутрішні елементи – стадії нормотворчого процесу, включає сукупність певних дій та процедур.

Здійснене дослідження дало змогу вивчити питання правової регламентації організації розробки та прийняття нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади. Водночас слід враховувати, що до кола нормотворчої компетенції зазначених органів входять також і повноваження щодо участі їх у нормотворчому процесі інших органів державної влади, зокрема щодо

розробки проектів законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та їх внесення на розгляд відповідного органу у встановленому законодавством порядку.

Використані джерела

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4188#n4188>.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. №3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
3. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
4. Кунцевич М. П. Функції виконавчої влади / М. П. Кунцевич // Держава і право: Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 60. – С. 140–145.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України 11 вересня 2003 р. №1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
6. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – №2. – С. 10–14.
7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.
8. Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев ; Ленинград. гос. ун-т им. А. А. Жданова. – Л. : ЛГУ, 1978. – 175 с.
9. Дрейшев Б. В. Обсуждение проектов нормативных актов коллегиальными органами государственного управления / Б. В. Дрейшев // Вестник Ленинград. ун-та. – 1974. – №17. – С. 100–106.
10. Москалькова Т. Н. Нормотворчество : научно-практ. пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 384 с.
11. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
12. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. №2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
13. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – 320 с.

Шевчук О. А. Правовий зміст нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади

У статті автор розглядає питання нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади України. Встановлює основні риси діяльності органів виконавчої влади – управлінська, контрольна, регуляторна та надання адміністративних послуг. Визначено законодавчі засади діяльності центральних органів виконавчої влади, стадії нормотворчої діяльності та їх процедурний і матеріально-правовий зміст. Встановлено, що нормотворча діяльність більшою мірою притаманна управлінській та регуляторній діяльності. Крім того, здійснено низку висновків та узагальнень як теоретичного, так і практичного змісту.

Ключові слова: норма права, нормотворчість, виконавча влада, державне управління.

Shevchuk O. Legal content of normative activity of central executive authorities

In the theory of separation of powers the executive singled considered in terms of the separation of powers of public power, which has the prerogative to carry out law passed by Parliament and other solutions. Executive power is inherent in managerial, repressive, regulatory, and also ensuring the realization of the rights, freedoms and interests of individuals through the provision of administrative services.

It is determined that the essence of state administration in a concise form is the implementation of laws and other legal acts of state authorities. The organizational and administrative nature of the management activities of central executive authorities is manifested in particular in the fact that they carry out normative provision of management and regulatory activity.

The normative work of central executive authorities is thus a special type of legal process, the dynamics of which can be monitored in terms of stage. The first stage – preparatory work and drafting of a legal act. The second stage – conducting of examinations, coordination with the interested bodies, finalization of the project. The third stage is the adoption of the act by the central executive body. The fourth stage is state registration. The fifth stage – the publication of normative legal acts.

Regulatory acts of central executive authorities are official documents with fixed information in the form of a text intended for transmission in space and time in order to solve certain issues that arise in the process of implementation of public administration.

In general, for the central executive authorities, there is a significant regulatory framework for regulation of normative activity, which consists of a large volume of a broad array of regulatory legal acts of varying legal force. However, only in their totality, they are able to provide a holistic legal impact on normative activities.

The analysis of the institutional and legal framework allows to distinguish such features rulemaking central authorities: 1) rule-making bodies is part of the mechanism of state regulation that is subordinate nature in the process of which is the formation of mandatory formally defined regulations and rules; 2) is a means of organizing and implementing public administration, however, the process of rule-making itself is regulated by law; 3) is focused rulemaking activity continued in certain time intervals, contains internal elements – the stage of the legislative process, includes a set of specific actions and procedures.

Key words: norm of law, norm-making, executive power, state administration.