

НОРМОТВОРЧИСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ПОЗИТИВНЕ ПРАВО (ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ)

Постановка проблеми. Через нормотворчі повноваження органів публічної влади реалізуються мета, завдання і функції держави. Саме тому є важливим з'ясування їх сутності, вимог до їх реалізації. Перед правничою наукою постають питання взаємозв'язку нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності, а також необхідності існування відповідних правових процедур здійснення нормотворчої діяльності. Існує потреба поглибленого розуміння необхідності наділення органів виконавчої влади дискреційними повноваженнями задля кращого здійснення управлінської діяльності, необхідності контролю за здійсненням дискреційних повноважень. Саме ці положення визначають актуальність порушеної проблематики.

Аналіз останніх досліджень. Варто зазначити, що у світовій і вітчизняній науці останнім часом актуалізується тематика нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності органів публічної влади. Саме вона посідає вагоме місце серед напрямів правових досліджень повноважень органів виконавчої влади нашої держави. У цьому напрямі дослідження необхідно послатися на досвід і напрацювання таких відомих науковців, як С. Бобровник, Д. Бараненко, Є. Гетьман, Л. Горбунова, В. Жидецька, Ю. Ничка, М. Ославський, Н. Оніщенко, М. Потіп, А. Расюк та ін.

Виходячи з фундаментальних основ, які вони заклали, вважаю за доцільне провадити власні дослідження визначеної проблематики.

Метою статті є дослідження нормотворчих повноважень органів публічної влади їх взаємозв'язку з нормотворчою діяльністю, процедурно-процесуальних вимог до нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

Основні результати дослідження. Державна влада, яка в політичному розумінні є системою публічно-політичних відносин, спрямованих на упорядкування державного життя і суспільних відносин, в інституційному – системою установ та інститутів, покликаних реалізувати мету, завдання і функції держави, а з організаційно-структурної точки зору являє собою систему органів, вищих (уряд), центральних (міністерства, відомства, агенції) та місцеві (адміністрації, управління, комітети, відділи, департаменти тощо). Однак за загальним принципом свого існування державна влада є єдиною. Ця єдність ґрунтується на єдності легітимної основи державної влади – народу як носія влади, єдиного розуміння призначення влади в суспільстві, спільності кінцевих цілей, загальної відповідальності за наслідки своєї діяльності.

З метою найбільш ефективного її здійснення державна влада функціонує за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, що сприяє її збалансованості (стримуванням і противагам задля уникнення узурпації влади в межах однієї гілки влади), раціональному розподілу повноважень, це не порушує єдності державної влади.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях акцентував на тому, що «принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля» [2] і що «метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади» [3], а «поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних

функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади» [4].

Виконавча влада, як одна із трьох гілок державної влади, згідно з принципом поділу влади і теорії народного суверенітету є самостійною владою, що відповідальна за реалізацію законів і здійснення державного управління різноманітними сферами суспільного життя. Її самостійне існування зумовлене, з одного боку, необхідністю реалізації, впровадження у життя законів, що ухвалюються парламентом, а з другого боку – неможливістю поєднання законодавчої і виконавчої влади в одній особі чи одному органі, обґрунтоване фундаторами принципу поділу влади.

Зокрема, Руссо стверджував, що «погано, коли той, хто створює закони, керує також їхнім застосуванням або коли народ у цілому відволікається від загальних цілей, зосереджуючи увагу на партикулярних об'єктах. Немає нічого небезпечнішого за вплив приватних інтересів на суспільні справи, а зловживання законом, до якого вдається уряд, – це менше зло, ніж підкуп законодавця, що є неодмінним наслідком партикулярних цілей. Адже тоді спотворюється сама субстанція держави й унеможливується будь-яке реформування. Народ, який не зловживає урядовою владою, не зловживав би й незалежністю; народ, який добре урядує, не потребує уряду, який стояв би над ним» [1, с. 69]. А тому потрібен уряд, тіло-посередник, створене «для взаємоспілкування підданих і суверена і покликане приводити у дію закони, а також підтримувати як громадянську, так і політичну свободу» [1, с. 69], а урядування – «законне здійснення виконавчої влади».

Самостійність виконавчої влади означає здійснення органами виконавчої влади відповідних повноважень згідно з їх функціями, повноваженнями і компетенцією і під власну відповідальність без втручання інших влад у їх діяльність. Втручання у цьому сенсі означає неправомірний вплив у вигляді прямих доручень, не передбачених Конституцією чи законом оцінок їх рішень чи іншої діяльності, незаконних дій щодо відповідного органу виконавчої влади. Не вважається втручанням взаємодія органів законодавчої і виконавчої влади задля більш ефективної діяльності органів виконавчої влади, здійснення щодо виконавчої влади контрольних повноважень. Для підкріплення цієї позиції пошлемось на одне із рішень Конституційного Суду України, в якому він вказав, що «здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає передусім самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [5].

Викладене розуміння самостійності виконавчої влади по відношенню до інших гілок влади слід відрізнити від поняття оперативної самостійності окремих підрозділів органів виконавчої влади, якою вони наділяються всередині системи органів виконавчої влади – як право здійснювати певні дії, пов'язані з державним управлінням і власними владними повноваженнями й відповідною компетенцією задля успішної реалізації функцій державного управління та під власну відповідальність.

Нормотворчі повноваження є невід'ємною складовою правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються завжди й виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань і повноважень, у межах компетенції.

Нормотворчі повноваження, як і усі інші повноваження, підлягають загальному контролю з боку законодавчої влади. Адже, посилаючись знову на Ж.-Ж. Руссо, схильність уряду до свавілля є неминучою від самого його народження, тому він потребує жорсткого контролю й жорсткого обмеження з боку законодавчої влади задля такої організації «урядового тіла», щоб воно не стверджувало «власну конституцію», не зашкоджуючи «загальній», завжди розрізняло «свою особну силу, призначену для самозбереження, і суспільну силу, призначену для збереження держави, коротше кажучи, щоб воно було готове пожертвувати собою задля народу, а не народом задля себе» [1, с. 102].

Варто особливо підкреслити, що надання виконавчій владі зазначеної самостійності здійснюється з метою здійснення ефективного державного управління, належного виконання нею своїх завдань і функцій відповідно до наданих повноважень та компетенції.

Цій же меті слугує надана виконавчій владі можливість використання дискреційних повноважень, враховуючи в багатьох випадках загальний характер законів і необхідність конкретизації їх загальних положень у реальному житті, складність і багатовимірність суспільних відносин та відповідну потребу обрання найбільш прийнятних варіантів при вирішенні управлінських завдань, потребу оперативності при вирішенні управлінських завдань.

Дискреційними є повноваження діяти на власний розсуд, обираючи з-поміж кількох передбачених правомірних варіантів поведінки той, що найбільшою мірою відповідає потребам досягнення управлінської мети. Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації (80) 2 від 11 березня 1980 року щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень [6], у Рекомендації 2004 (20) щодо судового перегляду адміністративних актів [7], а також у Рекомендації (2007) 7 про належну адміністрацію [8] визначив дискреційні повноваження як можливість адміністративного органу ухвалювати рішення з певною свободою розсуду, тобто обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке вважається найкращим за конкретних обставин, причому кожна з таких альтернатив є правомірною та визначив цілу низку принципів, які супроводжують її застосування, серед яких – необхідність оприлюднення або повідомлення особі приписів про застосування дискреційних повноважень, дотримання мети повноважень, об'єктивності й безсторонності, пропорційності усіх складових верховенства права (принципів рівності перед законом, законності, недискримінації, захисту прав людини, правової визначеності).

Нормотворчі повноваження органів публічної влади реалізуються шляхом вчинення відповідних дій, через активну діяльність цих органів. Ця діяльність, у силу значення нормотворчих повноважень, важливості впливу на суспільні відносини, на права та обов'язки особи потребує реалізації в особливій правовій формі. Нормотворча діяльність і є правовою формою реалізації цих нормотворчих повноважень, а за своєю суттю – владною діяльністю щодо планування, підготовки, встановлення, зміни і скасування обов'язкових правил шляхом розробки та прийняття нормативних актів відповідних органів виконавчої влади. Нормотворча діяльність ґрунтується на наданих органам виконавчої влади нормотворчих повноваженнях, отримує від цих повноважень відповідну мету, призначення і зміст.

Вага і важливість нормотворчих повноважень зумовлюють низку вимог до способу їх реалізації. Це, зокрема, конституційність і законність форми, у рамках якої реалізуються ці повноваження, відповідність рішень актам Президента України.

Так само, як і для будь-яких інших суб'єктів владних повноважень, для нормотворчої діяльності органів виконавчої влади є важливим і необхідним дотримання відповідного способу, порядку і процедур реалізації нормотворчих повноважень, здійснення їх у передбаченій законом формі, з дотриманням меж компетенції. Сказане означає, що нормотворча діяльність органів виконавчої влади є не просто правовою формою, а правовою процесуальною формою здійснення нормотворчих повноважень.

Загальний принцип функціонування органів державної влади, закріплений у ст. 19 Конституції України, що передбачає їх зобов'язання діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України, а також положення п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законом визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, дає підстави для висновків щодо необхідності потреби нормативного упорядкування порядку здійснення нормотворчої діяльності, її високого рівня формалізації, фіксації її результатів, як діяльності, що має важливе значення для утримання органів виконавчої влади в межах їх повноважень, дотримання принципу верховенства права, захисту прав і свобод особи.

Так само, як і для нормотворчої діяльності інших органів державної влади, для нормотворчої діяльності органів виконавчої влади властиві й інші елементи, а саме нормотворчі стадії, нормотворчі провадження і нормотворчий режим, що в єдності становлять інтегральну характеристику нормотворчого процесу органів виконавчої влади.

Процесуальні стадії пов'язані з послідовністю здійснення дій щодо встановлення, зміни чи скасування обов'язкових правил поведінки шляхом розробки і прийняття відповідних нормативних

актів органами виконавчої влади, у тому числі стадіями прогнозування, планування, розробки нормативних актів органів виконавчої влади, їх експертизи, внесення на розгляд відповідного органу, прийняття, опублікування та введення в дію.

У процесуальному провадженні відображаються юридично фіксовані обставини нормотворчої ініціативи, матеріали справи законопроекту, офіційне документальне закріплення процесуальних результатів.

У нормотворчому процесуальному режимі відображається дія принципів нормотворчої діяльності, що утворює гарантії забезпечення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, ефективного здійснення нормотворчої діяльності й досягнення її кінцевого результату.

Висновки. Якщо підсумувати наведені положення, то з впевненістю можна стверджувати, що нормотворчі повноваження органів публічної влади, які є повноваженнями щодо встановлення, зміни й скасування обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів, слугують невід'ємною складовою правового статусу органів виконавчої влади, засобом здійснення ними державної влади і здійснюються самостійно, без неправомірного втручання, завжди й виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень у межах компетенції.

Нормотворчі повноваження слугують правовою основою для нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, яка має правову процесуальну форму і в якій і здійснюються ці нормотворчі повноваження.

Правова процесуальна форма нормотворчої діяльності в сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом становлять поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій щодо встановлення, зміни чи скасування загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади.

Викладений взаємозв'язок нормотворчих повноважень, нормотворчої діяльності й нормотворчого процесу органів виконавчої влади дає можливість для кращого розуміння як ваги та значення нормативного урегулювання усіх цих складових, так і пошуку шляхів оптимізації нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності, удосконалення відповідних нормотворчих стадій, проваджень і процедур, оптимізації прав і обов'язків, відповідальності його учасників.

Список використаних джерел

1. Жан-Жак Руссо. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. Київ, 2001. С. 80. 349 с. URL: <http://litopys.org.ua/rousseau/rous03.htm>
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 28.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) від 24 червня 1999 року № 6-рп/1999. *Офіційний вісник України*. 1999. № 28.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 57.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України) від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 48.
6. Recommendation № R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>

7. Recommendation Rec 2004 (20) on judicial review of administrative acts URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec\(2004\)20](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2004)20)
8. Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>

References

1. Zhan-Zhak Russo. Pro suspilnu uhodu, abo pryntsyphu politychnoho prava. Kyiv, 2001. С. 80. 349 s. URL: <http://litopys.org.ua/rousseau/rous03.htm>
2. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 50 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen chastyn druhoi, tretoi, chetvertoi statii 219 Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy (sprava pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy) vid 1 kvitnia 2008 roku № 4-rp/2008. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2008. № 28.
3. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen statei 19, 42 Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 1999 rik» (sprava pro finansuvannia sudiv) vid 24 chervnia 1999 roku № 6-rp/1999. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 1999. № 28.
4. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) okremoho polozhennia punktu 11 Prykintsevykh polozhen Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2016 rik» vid 8 lypnia 2016 roku № 5-rp/2016. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2016. № 57.
5. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 58 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Tymchasovu spetsialnu komisiuu Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan monitorynhu realizatsii zakonodavstva pro vybory Prezydenta Ukrainy» (sprava pro Tymchasovu spetsialnu komisiuu Verkhovnoi Rady Ukrainy) vid 18 lystopada 2004 roku № 17-rp/2004. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2004. № 48.
6. Recommendation No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>
7. Recommendation Rec 2004 (20) on judicial review of administrative acts URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec\(2004\)20](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2004)20)
8. Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>

Луцький Р. П. Нормотворчість органів публічної влади та позитивне право (теоретичні аспекти взаємодії)

У статті акцентується на сутності нормотворчих повноважень органів публічної влади, межах самостійності виконавчої влади у здійсненні її нормотворчих повноважень, відмінності поняття «самостійність виконавчої влади щодо інших гілок влади» від поняття «оперативна самостійність окремих підрозділів органів виконавчої влади», а також їх взаємозв'язку з нормотворчою діяльністю.

На основі розуміння нормотворчих повноважень органів виконавчої влади як повноважень щодо встановлення, зміни і скасування обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів обґрунтовується висновок про невід'ємність нормотворчих повноважень органів виконавчої влади від їх правового статусу, розглядаються питання їх призначення як засобу здійснення органами виконавчої влади своїх функцій і завдань та інших повноважень, а також необхідність загального контролю за здійсненням нормотворчих повноважень органами виконавчої влади з боку законодавчої влади. Розглядається питання використання дискреційних повноважень органами виконавчої влади, як їх повноважень діяти на власний розсуд, обираючи з-поміж кількох передбачених правомірних варіантів поведінки той, що найбільшою мірою відповідає потребам досягнення управлінської мети.

Обґрунтовується висновок про те, що нормотворчі повноваження органів виконавчої влади слугують правовою основою для нормотворчої діяльності та здійснюються через нормотворчу діяльність. У силу значення і впливу на суспільні відносини, на права і обов'язки особи нормотворчі повноваження зумовлюють потребу здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в особливій правовій процесуальній формі, оскільки для їх нормотворчої діяльності є важливим і необхідним дотримання відповідного способу, порядку і процедур реалізації, з дотриманням меж компетенції.

Обґрунтовується потреба нормативного упорядкування порядку здійснення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, її високого рівня формалізації, фіксації її результатів як діяльності, що має важливе значення для утримання органів виконавчої влади в межах їх повноважень, дотримання принципу верховенства права, захисту прав і свобод особи.

Ключові слова: нормотворчість, публічна влада, система органів публічної влади, право, позитивне право, нормотворчий процес.

Lutskiy R. P. Rule-making of public authorities and positive law (theoretical aspects of interaction)

The article focuses on the essence of rulemaking powers of public authorities, the limits of executive independence in the exercise of its rulemaking powers, the difference between the concept of «executive independence in relation to other branches of government» and the concept of «operational independence of individual subdivisions of executive authorities», as well as their relationship with rulemaking.

The rule-making powers of public authorities are used to realize the state's goals, objectives and functions. That is why it is important to clarify their essence and requirements for their implementation. Legal science is faced with the question of the relationship between rulemaking powers and rulemaking activities, as well as the need for appropriate legal procedures for rulemaking activities. There is a need for an in-depth understanding of the need to vest executive authorities with discretionary powers for better management, and the need to control the exercise of discretionary powers.

On the basis of the understanding of the rule-making powers of executive bodies as the powers to establish, change and cancel mandatory rules in the form of issuing bylaws, the conclusion that the rule-making powers of executive bodies are inseparable from their legal status is substantiated, the issue of their appointment as a means of implementation is considered by executive power bodies of their functions, tasks and powers, as well as the need for general control over the exercise of rule-making powers by executive power bodies from the legislative power. The question of the use of discretionary powers by the executive authorities is considered, as their powers to act at their own discretion, choosing from among several prescribed legal options for behavior the one that best meets the needs of achieving the management goal.

The conclusion that the rule-making powers of executive authorities serve as the legal basis for rule-making activity and are carried out through rule-making activity is substantiated. By virtue of their importance and impact on social relations, on the rights and obligations of individuals, rule-making powers require the implementation of rule-making activities of executive authorities in a special legal procedural form, since for their rule-making activities it is important and necessary to observe the appropriate method, order and procedures of implementation, while observing the limits of competence.

The need for regulatory regulation of the procedure for the implementation of rule-making activities of executive authorities, its high level of formalization, recording of its results, as an activity that is important for keeping executive authorities within their powers, observing the principle of the rule of law, protecting the rights and freedoms of the individual, is substantiated.

Key words: rulemaking, public authority, system of public authorities, law, positive law, rulemaking process.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-126-131