

cept of reforming the local government and local authorities in Ukraine should be based on the principles according to which the parties of an administrative contract cannot refuse in its conclusion, and the terms of the regulatory administrative contract are determined by the law indicating the sphere of its using under principle of subsidiarity, which should be applied based on the optimal functioning of institutions of local public authorities in a particular territorial administrative units by "addition" of powers (or specification of subjects of competence and authorities) of specific local authority for the most effective implementation of the public interest in a particular area.

However, given the impossibility of refusing in conclusion by its parties of administrative contract, there should be a judicial order (within Code of Ukraine) of not invalidation or cancellation of administrative contracts, and a mechanism of bringing their conditions into line with the law and the purpose of the specific administrative contract that meets the method and functions of administrative law.

**Key words:** administrative contract, cooperation, local state administrations, local self-government authorities, local public authorities, powers, delegation.

УДК 340.0; 340.134

**Р. В. ЧОРНОЛУЦЬКИЙ**

## **ПРИНЦИПИ НОРМОПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

*Досліджуються теоретичні підходи до визначення принципів нормопроектної діяльності органів виконавчої влади України та потреба в їх легалізації.*

---

© ЧОРНОЛУЦЬКИЙ Руслан Васильович – кандидат юридичних наук, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

**Ключові слова:** виконавча влада, органи виконавчої влади, принципи правотворчості, принципи нормотворчості (законотворчості), принципи нормопроектної діяльності.

**Чорнолуцкий Р. В. Принципы нормопроектной деятельности органов исполнительной власти Украины**

*Исследуются теоритические подходы к определению принципов нормопроектной деятельности органов исполнительной власти Украины и потребность в их легализации*

**Ключевые слова:** исполнительная власть, органы исполнительной власти, принципы нормотворчества (законотворчества), принципы нормопроектной деятельности.

**Chernolutsky Ruslan. Lawmaking principles of executive authority Ukraine**

*In the article the theoretical approaches to the definition Lawmaking principles of executive bodies of Ukraine and the need for their legalization.*

**Key words:** executive power, lawmaking principles, principles rule-making (lawmaking), principles lawmaking activity.

Використання терміна «виконавча влада» у технологічно-функціональному аспекті є пов'язаним передусім з переходом до розподілу єдиної державної влади на три гілки влади – законодавчу, виконавчу та судову. Таким чином, виокремлюється системний блок питань-повноважень в сфері державної публічної влади, що здійснює, курирує, забезпечує, супроводжує, контролює, охороняє, гарантує сукупність відповідних органів держави, що зветься виконавчою владою.

Звідсіля є загально визнанням, що виконавча влада в Україні є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні. Але слід розуміти, що виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному

масштабі. Але вона є вторинною по відношенню до законодавчої влади, яка її створює та легалізує, наділяючи відповідними компетенційними повноваженнями, а також є пов'язаною з судовою владою, під юрисдикцією та контролем якої вона знаходиться.

Виконавча влада в Україні має державно-правову природу, отже вона наділена відповідними владними повноваженнями профільного характеру, що виявляється в її можливостях цілеспрямовано та телеологічно обґрунтовано впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднань, праві й можливостях підкоряти своїй волі інших – здійснюючи державне управління.

Виконавча влада здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а лише на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. Вона не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості. Виконавча влада в Україні здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, які наділено виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів здійснюються державне управління, виконавча й розпорядча діяльність. Виконавча влада не ототожнюється з державним управлінням, яке характеризується як вид державно-владної діяльності. Виконавча влада в Україні набуває реального характеру в діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади, але продовжують здійснювати, як і раніше, управлінську діяльність і за суттю є органами державного управління<sup>1</sup>.

Дослідження проблемних питань правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, їх оптимального функціонування на сучасному етапі суспільного розвитку здійснювали фахівці у галузі адміністративного та конституційного права, теорії держави та права, серед яких слід відзначити праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.Н. Братуся, М.М. Бур-

бики, Л.К. Воронової, В.М. Гарашука, В.К. Гіжевського, Є.А. Гетьмана, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, С.М. Гусарова, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.В. Конопльова, В.В. Копейчикова, В.О. Котюка, Є.В. Курінного, В.М. Марчука, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, Л.В. Ніколаєву, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.В. Петришина, В.П. Петкова, В.М. Поповича, Н.Ю. Пришви, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценка, В.П. Чабана, В.О. Шамрая, В.М. Шаповала, О.О. Шевченка, Ю.С. Шемшученка, І.М. Шопіної та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, необхідність вирішення проблем правового регулювання нормопроектної діяльності органів виконавчої влади, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень з цієї проблематики – з іншого, зумовлюють актуальність та важливість наукового дослідження із зазначеного питання в умовах проведення адміністративної реформи.

В умовах правової та управлінської глобалізації, виконавча влада, в її державно-управлінському розумінні, певною мірою відходить від функцій безпосереднього управління, притаманних більшості держав з суворою централізованою системою управління та пануванням державної форми власності, вона зосереджується на вирішенні вузького кола питань, що мають екзистенційно важливий характер для існування та функціонування державності, перерозподіляючи свої повноваження шляхом децентралізації та деконцентрації на нижчестоящі рівні управління або органам місцевого самоврядування на їх регіональний та локальний рівні функціонування.

Разом з тим, актуалізується та об'єктивується проблематики здійснення саме державного управління в його новому розумінні та якості, що підсилює значення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та насамперед їх нормопроектної діяльності, як одної з перших стадій процесу нормотворення.

Досліджуючи принципи нормопроектної діяльності органів виконавчої влади, перш за все, необхідно дати визначення категорії «принцип».

«Принцип» [від латинського «*principium*» – основа, початок] – це 1) основний початок, на якому побудовано що-небудь (наукова система, теорія, політика); 2) закон, основне положення; 3) переконання, точка зору, правило поведінки<sup>2</sup>. Тлумачний словник В.Л. Даля містить таке визначення: «Принцип – наукове чи моральне начало, підстава, правило, основа, од якої не відступають»<sup>3</sup>. У відповідності до Великого Тлумачного словника сучасної української мови, принцип – «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і та ін.»<sup>4</sup>. У відповідності зі Словником російської мови С.І. Ожегова, принцип – «основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, світогляду, теоретичної програми»<sup>5</sup>. На думку відомого радянського вченого С.М. Братуся, принципи – це «провідні початки, закони існування і функціонування даного явища, заломлені в специфіці цього явища»<sup>6</sup>. Звідсіля можна стверджувати, що принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ<sup>7</sup>.

Таким чином, стосовно до галузі права принципи – це вихідні посилки, провідні початки, що відображають сутність права, а також закони функціонування правової системи. А стосовно до нормотворчості (нормопроекування) – це основні засади, що використовуються в процесі розробки, прийняття, легалізації та відміни правових норм або нормативно-правових актів, що їх містять в собі.

Дослідник В.Д. Журавльов вважає, що порушення принципів правосвідомості не дає можливості досягти бажаної мети, виконати поставлені завдання належним чином. Самі принципи не мета, а важливий засіб досягнення поставленої мети. Тому дотримання встановлених принципів сприяє органам виконавчої влади успішно здійснювати конституційні функції, які на них покладені<sup>8</sup>. Таким чином, принципи в технологічному розумінні виступають стрижнем компетенційної діяльності органів виконавчої влади, в тому числі й їх нормотворчої (нормопроектної) діяльності.

Слід зазначити, що дослідженню принципів правотворчої діяльності взагалі та нормотворчої діяльності органів виконавчої влади

зокрема приділяли увагу у своїх наукових працях такі вітчизняні вчені як Т.О. Чепульченко<sup>9</sup>, В.Г. Гончаренко<sup>10</sup>, С. Погребняк<sup>11</sup>, О.О. Томкіна<sup>12</sup> та багато ін. Разом із тим, слід зазначити, що на сьогодні питання законодавчого регулювання нормотворчої, і в тому числі нормопроектної діяльності, залишаються мало досліджуваними. Але вони досить активно обговорюється юристами-науковцями і практиками, тому особливої уваги та додаткового дослідження потребують саме принципи нормопроектної діяльності, що виступають як підґрунтя всій нормотворчій діяльності. Так, вельми продуктивною у цьому розумінні є методологічно вивірена доктринальна позиція О.І. Чаплук, яка зазначає, що принципи є «тим гарантом, який забезпечує якісний та досконалий механізм правотворчій діяльності в цілому» та відповідно підтверджує актуальність і необхідність дослідження сутності принципів правотворчості<sup>13</sup>, й в тому числі нормопроекування.

Вказаний автор вважає, що в сучасній юридичній літературі проблематика визначення та сутності принципів правотворчості розглядається в межах значної кількості концептуальних підходів. Вона пропонує користуватися в процесі дослідження історичним методом, вважаючи, що деякі з них включають до себе принципи, що визначали ще філософи епохи Просвітництва (Т. Гоббс, Ш-Л. Монтеск'є). Перший з них вважав, що: а) закони не повинні вимагати більшого, ніж того потребує благо громадян і держави; б) важливо, щоб відомим був і закон, і його автор; в) обов'язкове опублікування і тлумачення закону<sup>14</sup>, а другий наголошував на тому, що закони повинні відповідати законам природи, принципам ф формам правління кожної держави, географічним і кліматичним факторам і умовам<sup>15</sup>.

Також вона звертає увагу на доктринальні позиції представників юридичної науки кінця ХХ століття, що досліджували профільну проблематику. Так, наприклад, М.М. Марченко називає серед профільних принципів принципи законності, демократизму і системності<sup>16</sup>; А. Ф. Черданцев та С.В. Васильєва – принципи законності, демократизму, науковості та принцип оперативності і зв'язку правотворчості з практикою<sup>17</sup>; Л.А. Морозова – принципи законності,

демократизму, науковості а також принципи професіоналізму, гласності і системності<sup>18</sup>; Н.М. Крестовська виокремлює принципи гуманізму, гармонійного поєднання інтересів, демократизму, гласності, законності, науковості, професіоналізму, поєднання динамізму і стабільності, зв'язку з практикою, планування, оперативності<sup>19</sup>. Слід зазначити, що доктринальне визначення принципів правотворчості є різним, воно є неустояним та залежить від суб'єктивної позиції дослідника та від його особистих вподобань. Так, наприклад, дослідник Н.О. Славова пропонує виділяти в якості принципу правотворчості принцип антропоцентризму, який відрізняється від принципу гуманізму, згідно з яким нормативно-правові акти створюються, виходячи та через призму загальнолюдських цінностей, а в результаті орієнтування на людину, як основну фігуру світової діяльності та світобудови, «піднімаючи її на «трон» по відношенню до космосу, політики, природи тощо»<sup>20</sup>.

Системний аналіз наведених принципів свідчить про те, що всі вони мають відношення до нормопроектної діяльності, бо спрямовані на принципіальні засади її організації, здійснення та позитивної результативності. Разом з тим, враховуючи велику кількість наведених принципів, їх слід відповідним чином систематизувати. Вважаємо, що тут підійде метод побудови «мотрійки» принципів до якої увійдуть профільні принципи у відповідній послідовності: принципи правотворчості – принципи законотворчості (в тому числі й принципи законопроектної діяльності) – принципи нормотворчості (в тому числі й принципи нормопроектної діяльності).

У загальному вигляді наведена «мотрійка» володіє відповідною праксеологічною та логічно-функціональною характеристиками та може бути задіяною в процесі дослідження принципів нормопроектної діяльності органів виконавчої влади, але з відповідними поясненнями та додатками. По-перше, до профільної сфери дослідження принципів нормопроектної діяльності органів виконавчої влади обов'язково необхідно включити принципи законотворчості (в тому числі й принципи законопроектної діяльності). Це обумовлено тим, що відповідно до ст. 93 Конституції України право

законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить серед інших суб'єктів Кабінету Міністрів України<sup>21</sup>, тому Уряд держави та підпорядковані йому органи виконавчої влади приймають активну участь у законопроектній та законодавчій діяльності. По-друге, принципи нормопроектної діяльності органів виконавчої влади мають свої особливості і це торкається підготовки проектів нормативно-правових актів, що видаються органами виконавчої влади в межах власної компетенції (за межами законотворчої діяльності. – Авт.), тобто як органами виконавчої влади. По-третє, слід враховувати наявність в межах нормотворчості органів виконавчої влади досить суттєву сферу, яка зветься відомчою нормотворчістю та є підпорядкованою загальній нормотворчості, але володіє відповідними особливостями у нормопроектній та нормотворчій діяльності, виходячи з особливості правового статусу органу виконавчої влади, його телеологічного призначення та особливостей «компетенційного навантаження». По-четверте, важливим та обов'язковим принципом нормопроектної діяльності органів виконавчої влади всіх форм і рівнів є принцип використання юридичної техніки, що виступає в якості основоположних технологічних та процесуальних принципів-дій, принципів-форм та принципів-методів на цій стадії нормотворчості.

Таким чином, наведена вище «мотрійка» може бути доповненою у сфері принципів нормопроектної діяльності та може бути відображеною таким чином у відповідній послідовності: принципи правотворчості – принципи законотворчості (в тому числі й принципи законопроектної діяльності) – принципи нормотворчості (в тому числі нормопроектної діяльності) – принцип використання юридичної техніки.

Слід зазначити, що вказані теоретичні підходи в основному знаходять свою підтримку на нормативному (законодавчому) рівні. Так, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року врегульовано особливості створення нормативно-правових актів, які мають ознаки регуляторного акта. В ньому окремою статтею (ст. 4) визначено принципи державної регуляторної політики, якими є: доціль-



ність (обґрунтована реальна необхідність у прийнятті саме цього нормативно-правового акта) – логічно-раціональний критерій. – Авт.; адекватність (відповідність і співвідношення виду нормативно-правового акта потребі й вимогам у регулюванні відповідних суспільних відносин) – соціально-онтологічний критерій. – Авт.; ефективність (досягнення максимальних позитивних результатів із мінімальними затратами внаслідок реалізації відповідного регуляторного акта) – оціночно-гносеологічний критерій. – Авт.; збалансованість (забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави при реалізації регуляторної політики) – паритетно-аксіологічний критерій. – Авт.; передбачуваність (послідовність у реалізації регуляторної політики, відповідність поставленим планам з підготовки проектів регуляторних актів) – прогностично-об'єктний критерій. – Авт.; прозорість та врахування громадської думки (відкритість дій регуляторних органів на всіх етапах реалізації регуляторної політики, обов'язкове врахування зауважень і пропозицій фізичних та юридичних осіб, які надійшли в процесі розробки регуляторного акта, обов'язковість оприлюднення регуляторних актів) – транспарентно-суб'єктивний критерій. – Авт.<sup>22</sup> Вважаємо, що критеріальні оцінка наведених принципів державної регуляторної політики має пряме відношення до нормопроектної діяльності щодо створення актів профільного характеру.

Але для цілей нашого дослідження має велике значення й закріплені у ст. 5 цього Закону засоби забезпечення здійснення державної регуляторної політики, що фактично виступають у вигляді принципів її організації та супроводження, що має великий вплив на формування системи принципів нормопроектної діяльності у зазначеній сфері державного управління.

Так, забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає наступні організаційні та організаційно-правові заходи з боку держави, що закладають відповідні парадигми-принципи в її діяльності в цій важливій управлінській сфері:

- встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності ре-

гуляторних актів (фактично принцип моніторингу та аналізу соціальної необхідності видання регуляторних актів та соціальної ефективності вже виданих актів. – Авт.);

- підготовка аналізу регуляторного впливу (принцип визначення соціальної ефективності вже діючих регуляторних актів шляхом моніторингу або наступної експертизи. – Авт.);

- планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів (принцип планування у підготовці проектів регуляторних актів, що фактично співпадає з відповідною процесуальною ланкою в нормопроектній діяльності. – Авт.);

- оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю (принцип моніторингу та здійснення попередньої і наступної експертної діяльності за рахунок залучення представників експертної спільноти та представників громадянського суспільства. – Авт.);

- відстеження результативності регуляторних актів (принцип моніторингу результатів нормопроектної діяльності. – Авт.);

- перегляд регуляторних актів (принцип здійснення нормопроектної діяльності з метою вдосконалення нормативно-правових актів. – Авт.);

- систематизація регуляторних актів (принцип системності та кодифікації у нормопроектній діяльності. – Авт.);

- недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти (принцип виконання основоположних засад нормопроектної діяльності шляхом системного аналізу чинного нормативно-правового масиву. – Авт.);

- викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта (принцип виконання основоположної телеологічної вимоги нормопроектної діяльності щодо її доступності та розуміння її результатів суб'єктами права. – Авт.);

- оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності (принцип гласності в нормопроектній діяльності. – Авт.).

Сааме тут, на нашу думку, вельми продуктивною виступає доктринальна позиція дослідника Н.П. Христинченко, який зазначає, що відповідність регуляторної політики наведеним принципам (а якщо брати ширше – засобам забезпечення здійснення державної регуляторної політики. – Авт.), й забезпечується саме шляхом нормативної регламентації процесу правотворення (створення регуляторного акта), тобто за допомогою визначення та виокремлення «спеціальних етапів, що мають виконуватися регуляторним органом» у процесі створення регуляторного акта, та доходить висновку, що «якість державної політики... залежить від якості процесу її здійснення»<sup>23</sup>. Вважаємо, що слід всіляко підтримати таку точку зору, особливо, враховуючи насущну необхідність вдосконалення регулювання правотворчого процесу взагалі та нормотворчого процесу органів виконавчої влади, що обов'язково включає до себе й нормопроектну діяльність. Це, безумовно, буде сприяти як формуванню основоположних принципів такої діяльності, включаючи й вдосконалення принципів нормопроектної діяльності органів виконавчої влади, так й удосконаленню якості і ефективності законодавства України.

Корисним в контексті закріплення принципів нормопроектної діяльності Уряду є досвід нормативної регламентації підготовки проектів актів Кабінету Міністрів. Так у 2003 році Департаментом юридичного забезпечення Секретаріату Кабінету Міністрів України були підготовлені Рекомендації з підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України<sup>24</sup> (далі: Рекомендації). На думку П. Кондика, директора Департаменту юридичного забезпечення Секретаріату Кабінету Міністрів України, «зазначені рекомендації з урахуванням існуючої практики визначають принципи підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, їх форму, структуру та техніко-юридичні особливості розроблення»<sup>25</sup>.

Велике практичне значення має дефінітивне визначення в Рекомендаціях нормопроектувальної техніки – як системи правил і спо-

собів підготовки проектів актів, що забезпечують максимально повну і точну відповідність форми нормативних положень їх змісту, доступність і простоту викладу, вичерпне охоплення питань, що належать до предмета правового врегулювання таких актів. Від стану дотримання правил нормопроектувальної техніки залежить ступінь досконалості законодавства, доступність актів Кабінету Міністрів України, рівень їх обліку і систематизації.

Це визначення має практичне значення для нашого дослідження, бо фактично визначає принципи телеологічні та функціональні орієнтири, на засадах яких або з використанням яких здійснюється нормопроектна діяльність – розробка проектів нормативних актів Уряду.

Важливою характерною рисою Рекомендацій є закріплення принципів за дотримання яких здійснюється підготовка проектів актів. До них відносяться такі принципи: демократизм – установа і неухильне дотримання вільного, демократичного порядку підготовки проектів актів; законність – розроблення відповідно до компетенції Кабінету Міністрів України актів, які відповідають Конституції і законам України, актам Президента України. Принцип законності означає також дотримання встановленого порядку їх підготовки; гуманізм – спрямованість проекту акта на забезпечення і захист прав і свобод людини, максимально повне задоволення її духовних і матеріальних потреб; науковість – максимальна і повна відповідність актів потребам суспільного розвитку, його об'єктивним закономірностям, наукова обґрунтованість, урахування і використання досягнень науки і техніки, теоретичних розробок проблем, що потребують нового нормативного врегулювання; професіоналізм – розроблення актів висококваліфікованими фахівцями, які мають досвід роботи і ґрунтовні знання; технічна досконалість – широке використання вироблених юридичною наукою та випробуваних практикою правил і способів підготовки і оформлення нормативних положень, дотримання правил нормопроектувальної техніки; дотримання норм міжнародного права – забезпечення відповідності проекту акта міжнародним договорам України, його узгодженість з актами Європейського Союзу.

Слід зазначити, що фактично на основі Рекомендацій були розроблені Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, що були затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 року № 870<sup>26</sup> (далі: Правила). Ці Правила визначають загальні підходи до підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України (постанов і розпоряджень), їх форму, структуру та техніко-юридичні особливості розроблення з урахуванням нормопроектувальної техніки. Правила також містять перелік відповідних принципів, яких слід дотримуватись під час підготовки тексту проекту акта Кабінету Міністрів, але вони не тільки не дублюють принципи нормотворчості, а скоріше є принципами дотримання юридичної техніки та нормопроектувальної діяльності з раціональних, логічних, лінгвістичних та технологічних позицій.

Так, до них відносяться наступні принципи: а) логічна послідовність – полягає у логічному зв'язку усіх компонентів проекту акта, чітко виявлених причинно-наслідкових зв'язках між повідомлюваними діями (фактами) - як у межах одного речення, так і в межах усього акта; б) належна ясність викладу, точність опису – базується на правильному та професійно грамотному доборі слів і словосполучень (термінів), точності, лаконічності і водночас доступності мови актів; в) свобода від суперечностей – виявляється, зокрема, у тому, що обрані слова (словосполучення) належать до різних сфер мовлення. Неприпустима в актах суперечність смислового плану, коли наведені в тексті норми не узгоджуються одна з однією або взаємно виключаються, а також використання розмовної лексики, русизмів. Слід уникати вузькогалузевих професіоналізмів; г) лаконічність – досягається шляхом попереднього обдумування змісту проекту акта, складення плану, оптимальної заміни складних речень простими, а також уникання дієприкметникових і дієприслівникових зворотів в значній кількості; г') правильність komponування проекту акта – кожен аспект порушеного питання повинен зайняти певне місце в логічній структурі проекту акта та не збігатися з іншим аспектом. Недотримання цієї умови призводить до розтягнутості, великого

вступу, складних мотивувань, повторів; д) нормативність мовних засобів офіційно-ділового стилю – мова актів повинна відповідати сучасним правописним нормам. Слід вживати слова (терміни) у значеннях, закріплених за ними словником.

Слід зазначити, що порядок підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України містить й Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року № 1156)<sup>27</sup>, але він не містить принципи нормопроектувальної діяльності, а побудований на детальній процедурно-процесуальній<sup>28</sup> та стадійно-етапній характеристиці такої діяльності в залежності від видової характеристики актів Уряду та її суб'єктно-джерельній кваліфікації. Тому, ми вважаємо, цей документ практично неповним, бо по-своім назві та статусу, враховуючи на його комплексний та практично телеологічно-вичерпний характер, він повинен містити такі принципи, бо правотворчість та нормотворчість виступають в якості найважливішої тактично-стратегічної функції Уряду, за допомогою якої він фактично здійснює публічне управління.

Резюмуючи, слід дійти наступних висновків:

- нормотворча (законотворча) діяльність органів виконавчої влади України, включаючи й нормопроектну діяльність, виступає іманентною функцією зазначених органів, без здійснення якої є неможливим реалізовувати публічне управління;

- принципи нормопроектної діяльності органів виконавчої влади фактично базуються на принципах здійснення нею правотворчості та нормотворчості (законотворчості), але характеризуються своїм прикладним технологічним та процесуальним характером та є пов'язаними з принципами юридичної техніки;

- представниками юридичної доктрини пропонується широкий перелік принципів правотворчості та нормотворчості (законотворчості) органів виконавчої влади, але він є не устояним та таким, що перебуває у стані формування – переважна більшість представників доктрини не включають принципи нормопроектної діяльності до

переліку принципів правотворчості та нормотворчості (законотворчості), хоча між ними існує зримий логічно-послідовний зв'язок;

- принципи правотворчості та нормотворчості (законотворчості) органів виконавчої влади на нормативному рівні закріплені хаотично, безсистемно та є відсутніми у Регламенті Кабінету Міністрів України, хоча він виступає основним нормативно-правовим актом, що повинен містити в собі такі принципіальні засади, включаючи й принципи нормопроектної діяльності. Це актуалізує проблематику внесення до цього документу відповідних змін та доповнень.

**1. Ославський М. І.** Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Ославський М.І. – К.: Вид-во «Знання», 2009. – С. 3-5. **2. Большой словарь иностранных слов.** – М. : ООО «Дом Славянской книги», 2012. – С. 640. **3. Даль В.Л.** Толковый словарь живого великорусского языка / Даль В.О. ; Т. 1—4. – М. : Рус.яз., 1989. Т. 3 : П. – 1990. – С. 431. **4. Великий** Тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – С. 941. **5. Ожегов С.И.** Толковый словарь русского языка / Ожегов С.М. : Ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под ред. проф. Л. И.Скворцова. – 28-е изд., перераб. – М. : ООО «Издательство "Мир и образование"», 2014. – С. 876. **6. Братусь С.Н.** Предмет и система советского гражданского права / Братусь С.Н. – М., 2005. – С. 67 – 68. **7. Принцип** // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр.енцикл.», 1999, Т. 2 : ДійС382 **8. Журавльов Д.В.** Особливості функціонування центральних органів виконавчої влади України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання / Д. В. Журавльов // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – № 25. – С. 265. **9. Чепульченко Т.О.** Верховенство права як основоположний принцип сучасного правотворення / Т. О. Чепульченко // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. – 2012. – № 3. – С. 185-188. **10. Гончаренко В.Г.** Принцип науковості як методологія юридичного

нормотворення / В.Г. Гончаренко // Вісник Академії адвокатури України. – 2007. – Вип. 3. – С. 32-44. **11.** *Погребняк С.* Роль принципу верховенства закону для подолання ієрархічних колізій / С. Погребняк // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4/23. – С. 247-259. **12.** *Томкіна О.О.* Принцип гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України / О.О. Томкіна // Право України. – № 9. – 2004. – С. 28-31. **13.** *Чаплик О.І.* Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види / О. І. Чаплик // Часопис Київського університету права. – 2010. – №1. – С. 87. **14.** *Теория государства и права : хрестоматия / авт. сост. В. В. Лазарев, С. В. Липень.* – М. : Юристь, 2001. – Т. 2. – С. 207. **15.** Там само. – С. 209. **16.** *Марченко М.Н.* Общая теория государства и права / Марченко М.Н. // Академичный курс в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – Т. 2 : Теория права. – М. : «Зерцало», 2000. – С. 162. **17.** *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права : учебник для вузов / Черданцев А.Ф. – М. : Юрайт-М, 2001. – С. 234-235; Васильева А.В. Общая теория права и государства : учебник / Васильева А.В. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – С. 243-245. **18.** *Морозова Л.А.* Теория государства и права : учебник / Морозова Л.А. – М. : Юристь, 2002. – С. 254. **19.** *Крестовская Н.Н.* Теория государства и права : Элементарный курс / Н. Н. Крестовская, Л. Г. Матвеева. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – С. 243. **20.** *Славова Н.О.* Антропоцентризм як принцип правотворчості [Електронний ресурс] / Н.О. Славова. – Режим доступу : file:///C:/Users/mikhail/Downloads/Pchdu\_2013\_1\_22.pdf **21.** *Конституція України 1996 року* // ВВР України. – 1996. – № 31. – Ст. 140. **22.** *Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року* // ВВР України. – 2004. – № 9. – Ст. 79. **23.** *Христинченко Н.П.* Адміністративно-правове регулювання державного управління нормотворчою діяльністю / Н. П. Христинченко // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 3 (15). – С. 23-24. **24.** *Рекомендації з підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1465> **25.** *Кондик П.* Реко-



ментації з підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] / П. Кондик. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1465> **26.** *Правила* підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 року № 870 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF> **27.** *Регламент* Кабінету Міністрів України: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року № 1156) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/> **28.** *Совгіря О.* Процедура прийняття актів Уряду: конституційно-правові аспекти/ *О. Совгіря* // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – № 87. – С. 29 – 32.

### ***Chernolutsky Ruslan. Lawmaking principles of executive authority Ukraine***

Executive power in Ukraine is a relatively independent branch (form view) single state power in Ukraine. But it is understood that the executive is independent only in connection with the practical implementation of the Constitution and laws of Ukraine in the national and functionally of competence scale. But it is secondary to the legislature, which creates and legalizes it, giving appropriate powers of competence and is related to the judiciary under the jurisdiction and control where it is.

Executive power in Ukraine is state-legal nature, therefore it is endowed with the power of the corresponding character profile, manifested in its capacity purposefully and teleological reasonably influence the behavior and activities of people and their associations, rights and opportunities to subordinate his will of others - making public management.

Executive power is exercised on the basis of separation of the branches of government is not at all levels, but only at the top, because no local legislative bodies. It can not be identified with the executive activities because such activities are a form of realization of executive power, a view of the relevant public of competence and functional ori-

entation. Executive power in Ukraine is a system specially created entities - the executive authorities of different levels, which are endowed with executive competence, which is not typical of the legislative and judicial branches. Through a system of bodies carried governance, executive and administrative activities. The executive is not identified with the state administration, which is characterized as a form of state-power. Executive power in Ukraine becomes the real nature of the activities of relevant state bodies and parts of the apparatus that are called executive power but continue to exercise as before, management activities and is essentially state authorities.

Rulemaking activities of the executive power of Ukraine, including Lawmaking activities, acts immanent function of these bodies, without the implementation of which is impossible to implement public administration.

Lawmaking principles of executive bodies actually based on the principles of exercise of lawmaking, but characterized its applied technology and procedural nature and is related to the principles of legal technology.

Representatives of legal doctrine offers a list of principles of lawmaking executive power, but it is not settled and one that is in a state of formation – the vast majority of the doctrine did not include the principles Lawmaking of the list of principles of lawmaking and lawmaking although there exist visible logically consistent communication.

The principles of lawmaking executive bodies at the regulatory level fixed chaotic, haphazard and absent in the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine, although it is the main legal act that should contain the following of principle foundations, including and principles Lawmaking activity. This updates the perspective of making this document appropriate amendments.

**Key words:** executive power, lawmaking principles, principles rulemaking (lawmaking), principles lawmaking activity.