

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.9

Гетьман Є.А., к.ю.н., старший науковий співробітник, начальник відділу координації правових досліджень апарату президії Національної академії правових наук України

Функції нормотворчої діяльності органів виконавчої влади

В статті досліджуються функції правотворчої (нормотворчої) діяльності та їх зміст. Пропонується удосконалений перелік функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади України.

Ключові слова: правотворча (нормотворча) діяльність, функції, виконавча влада.

В статье исследуются функции правотворческой (нормотворческой) деятельности и их содержание. Предлагается усовершенствованный перечень функций нормотворческой деятельности органов исполнительной власти Украины.

Ключевые слова: правотворческая (нормотворческая) деятельность, функции, исполнительная власть.

This article examines the function of law-making (legislative) activities and their contents. Proposed an improved feature list rulemaking authorities of Ukraine.

Keywords: law-making (rule-making) activities, functions, executive.

Постановка проблеми. Функції визначають основні характерні показники, ознаки, напрямки розвитку і становлення певного поняття, процесу тощо, в даному випадку - нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. Огляд діючого законодавства, періодичної юридичної наукової і навчальної літератури виявив, що певним чином висвітлено поняття функцій правотворчості, але не приділено увагу функціям нормотворчої діяльності, що й обумовлює актуальність та гостру необхідність дослідження даного питання.

Стан дослідження. Частково свою увагу у працях питанню функцій діяльності органів виконавчої влади, серед яких варто назвати наступних вчених: Ю.А. Ведерніков, С.В. Плавич, І.М. Погребний, О.Ф. Скакун. Доробки зазначених вчених складають фундаментальну базу у дослідженні саме функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. Недостатньо висвітленим у юридичній науці є питання щодо функцій діяльності органів виконавчої влади, що й обумовлює *актуальність* даної тематики, а також визначає її *мету*. *Завданням* статті є проведення аналізу існуючих наукових розробок стосовно функцій правотворчої діяльності, виявлення тих елементів, що можуть бути застосовані до нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, надання удосконаленого переліку функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. *Наукова новизна* полягає у тому, що здійснено аналіз наукових праць вітчизняних вчених стосовно розуміння функцій діяльності органів виконавчої влади, визначено авторські функції нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, їх поняття й перелік.

Виклад основного матеріалу. С.В. Плавич в дисертаційному дослідженні під функціями правотворчості пропонує розуміти «напрями діяльності відповідних органів по

створенню джерел права з метою урегулювання суспільних відносин у сферах, де такі відносини не урегульовані, або урегульовані неналежним чином і потребують удосконалення, зміни або скасування» [1, с. 10]. О.Ф. Скакун зазначає, що функції правотворчості — це «напрями діяльності, пов'язаної зі встановленням, зміною або скасуванням правових норм, створенням і розвитком законодавства» [2, с. 297]. І.М. Погребний вважає, що основним призначенням правотворчості є розробка та прийняття нових норм, а іншими, допоміжними проявами правотворчості є зміна, відміна і систематизація норм права [3].

Таким чином, функції — це певні напрямки діяльності, які мають здійснюватися відносно об'єкту цієї діяльності. Так, враховуючи, що в узагальненому розумінні нормотворча діяльність органів виконавчої влади — це діяльність уповноважених органів із створення, зміни, доповнення, скасування, втрати чинності нормативно-правових актів, функціями нормотворчої діяльності, на перший погляд є певна діяльність щодо створення нормативно-правових актів та підтримання їх у контрольному стані. Пропонуємо визначити поняття функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, як певні напрямки нормотворчої діяльності стосовно підзаконних нормативно-правових актів. Очевидно, що, зважаючи на змістовний перетин правотворчості та нормотворчості (однак, ці терміни ми жодною мірою не вважаємо тотожними, про що свідчать наші інші наукові публікації), під час дослідження доцільно використовувати розробки науковців щодо функцій правотворчості.

Ю.А. Ведерніков основними функціями правотворчості вважає: 1) «первинне регулювання суспільних відносин» - необхідність нормативного регулювання суспільних відносин, які раніше не були врегульовані, але виникла необхідність в їх регулюванні; 2) «оновлення правового матеріалу» - у разі застарілості та невідповідності існуючих нормативно-правових актів потребам сучасності і розвитку правової системи держави; 3) «заповнення прогалін у праві» - прийняття норм з метою усунення часткової чи повної відсутності необхідних норм права у нормативно-правових актах; 4) «упорядкування нормативно-правового матеріалу» - здійснення заходів щодо систематизації чинного законодавства, його консолідації, кодифікації тощо [4]. О.Ф. Скакун аналогічно із попереднім автором виділяє функціями правотворчості наступні функції: 1) первинного регулювання — полягає в розробці та прийнятті нових нормативно-правових актів; 2) «відновлення правового матеріалу» - полягає у скасуванні, зміні, доповненні чинних нормативно-правових актів; 3) усунення прогалін — єдиним способом усунення прогалін є нормотворча діяльність та зазначається, що при стиканні із прогалинами законодавства може бути застосовано аналогію права, але вона не заповнює прогалину, а лише є способом вирішення окремої конкретної юридичної проблеми; 4) функція упорядкування — передбачає кодифікаційну чи систематизаційну правотворчість [2, с. 297-298]. І.М. Погребній функціями правотворчості виділяє: 1) розробку та прийняття нових юридичних норм; 2) зміна та доповнення діючих норм права; 3) відміна застарілих; 4) систематизація або упорядкування діючого нормативно-правового матеріалу [3].

З метою визначення переліку та сутності функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, вважаємо за доцільно здійснити змістовний аналіз запропонованих функцій правотворчості.

Функція первинного регулювання — створення нормативно-правового акта у різі виявлення суспільних відносин, які потребують певного регулювання та єдиним дійсним способом є спосіб нормативно-правового регулювання. Важливо, що функція первинного регулювання на нашу думку є функцією в «ідеальному варіанті» притаманною

законотворчій діяльності через те, що саме закон є нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, який має первинно визначити основні засади регулювання певних відносин та органи виконавчої влади шляхом реалізації нормотворчих повноважень мають створювати підзаконні нормативно-правові акти, які конкретизують, «розкривають» норми встановлені відповідним законом у відповідності до нього та у його межах. Таким чином, нормотворчій діяльності органів виконавчої влади притаманна не функція первинного регулювання, а функція підзаконної конкретизації первинного регулювання суспільних відносин, яка проявляється через створення підзаконних нормативно-правових актів на виконання, в межах та з метою конкретизації законів. Так, наприклад, з метою врегулювання питання примусового виконання рішень юрисдикційних органів Верховною Радою України було прийнято Закон «Про виконавче провадження» [5] та відповідно до цього закону з метою визначення окремих питань організації виконання рішень судів та інших органів, їх посадових осіб, які відповідно до вищевизначеного закону підлягають примусовому виконанню Міністерством юстиції України приймається підзаконний акт – наказ «Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень» [135]. Але, в Україні інколи мають місце випадки підзаконного нормативно-правового регулювання, яке передує законодавчому. Так, суспільні відносини щодо державної реєстрації актів цивільного стану в Україні до прийняття у 2010 році Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [7] були врегульовані лише підзаконними актами, перш за все – наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні» [8]. На нашу думку, такий досвід регулювання суспільних відносин складається внаслідок того, що процедура прийняття підзаконного нормативно-правового акта є простішою та швидшою, та використовується, як попереднє тимчасове регулювання певних відносин до прийняття відповідного закону. Але, така практика призводить до накопичення великої кількості підзаконних нормативних актів, які приймаються по кожному дрібному питанню, які були б врегульовані єдиним законом та лише у разі необхідності в подальшому розгорнуті та конкретизовані в підзаконних актах.

Звісно, правове регулювання певних суспільних відносин через їх специфіку, галузеві особливості потребують додаткової подальшої конкретизації норм законів в підзаконних нормативно-правових актах [9], але однозначно вбачається, що первинним нормативним документом має бути закон. Але, на нашу думку, існуючі випадки первинного регулювання суспільних відносин підзаконними нормативно-правовими актами слід вважати виключенням із «правильного порядку» регулювання.

Наступною загально визнаною функцією правотворчості вважається «функція відновлення правового матеріалу», яка в узагальненому розумінні передбачає оновлення діючих нормативно-правових актів шляхом внесення змін, доповнень, викладення у новій редакції, визнання такими, що втратили чинність або скасування.

О.Ф. Скакун стосовно реалізації уповноваженими органами цієї функції зазначає, що «важливо не займатися відновленням заради відновлення, оскільки стабільність є кращою, ніж зміни, тим більше зміни без особливої необхідності». Разом із тим, у часи економічних, правових, соціальних реформуваль, значних змін потреб і інтересів суспільства відповідно виникає необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання цих процесів і їх результатів, що й обумовлює «відновлення правового матеріалу» [2, с. 297] яке може бути досягнуто шляхом прийняття нових нормативно-правових актів, або внесенням, змін, доповнень, викладення в новій редакції вже існуючих.

Разом із тим, необхідність внесення змін може бути викликана протиріччями, суперечностями, помилками та іншими недоліками виявленими в самому тексті нормативно-правового акта або між існуючими чинними нормативно-правовими актами. Підставами оновлення підзаконного нормативно-правового акта можуть бути також зміни і доповнення внесені в закон, на виконання та відповідно до якого було прийнято підзаконний нормативно-правовий акт. Такий підзаконний нормативно-правовий акт потребуватиме приведення у відповідність до законодавства шляхом внесення змін, доповнень тощо.

В Україні на сьогодні порядок внесення змін і доповнень до підзаконних нормативно-правових актів врегульовано в залежності від суб'єкту нормотворення. Так, процедура відновлення актів Кабінету Міністрів України встановлені Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України [10], інших органів виконавчої влади - Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [11] та деякими відомчими нормативно-правовими актами.

В останньому проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» окремою статтею передбачено «особливості нормативно-правового акта про внесення змін до іншого нормативно-правового акта» [12, ст. 21], якими визначено основні засади внесення змін до нормативно-правових актів. Разом із тим, в зазначеному проекті використовується поняття внесення змін та в інших підзаконних нормативно-правових актах, які діють станом на сьогоднішній день використовуються поняття внесення змін та доповнень (наприклад в Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [13], Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [11]). Таким чином, у разі залишення такої редакції статті (в якій передбачено лише внесення змін) будуть мати місце розбіжності із нормами чинних нормативно-правових актів. Отже, враховуючи, що ці два поняття передбачають дещо різний порядок їх реалізації, з метою недопущення різночитань між чинними нормативно-правовими актами вважаємо за доцільне або передбачити обидва поняття і внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, або передбачити, що внесення змін до нормативно-правових актів здійснюється шляхом змін та (або) доповнень.

Українське законодавство останнім часом відзначається великою кількістю змін та доповнень, що на нашу думку є негативним фактором та свідчить про низький професійний рівень спеціалістів, які займаються нормотворенням та нестабільність законодавства взагалі. Наприклад Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» було прийнято 01.07.2010 року та вже 02.12.2010 року до нього було внесено перші зміни та до кінця 2012 року до нього вже 5 законами внесено зміни [7], наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку ведення обліку і звітності про використання бланків свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, а також їх зберігання» було прийнято 29.10.2012 року, та вже наказом від 24.01.2013 року до нього було внесено певні зміни [14].

Законом Республіки Білорусь «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь» з метою стабілізації правової системи встановлено норму щодо недопустимості внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів раніше ніж через рік після їх прийняття, за рідким виключенням за умови вимоги закону або рішення Президента [15, ст. 38]. На нашу думку, встановлення такої норми є позитивним досвідом, який має бути

запроваджений в Україні. Встановлення строкового обмеження можливості коригування знов створених нормативно-правових актів покликано сприяти поліпшенню якості нормативно-правових актів, зменшенню кількості змін та доповнень до них, що в свою чергу зменшить кількість «змінюючих» нормативно-правових актів та підвищить рівень відповідального ставлення суб'єктів нормотворення — органів виконавчої влади, їх посадових осіб до реалізації повноважень із нормотворчої діяльності.

Визнання уповноваженим органом — суб'єктом нормотворення нормативно-правового акта таким, що втратив чинність або його скасування також вважається функцією нормотворчої діяльності щодо відновлення нормативно-правової бази.

Дія нормативно-правових актів припиняється із настанням певних обставин: «- перебігу строку, на який було передбачено чинність акта; - перебігу подій (ситуацій, станів), з існуванням яких офіційно пов'язувалась чинність акта; - скасування акта тим органом, який його прийняв, або вищим від нього органом; - прийняття з цього ж питання іншого (нового) нормативного акта тим самим органом; - офіційного визнання акта незаконним, недійсним (нечинним) шляхом певної, встановленої законом судової процедури» [16, с. 110-111]. Підстави припинення чинності нормативно-правових актів можна розділити на дві групи в залежності від суб'єктивних та об'єктивних причин. Так, чинність нормативно-правового акта припиняється в залежності від об'єктивних причин, таких як сплив терміну дії нормативно-правового акта (наприклад, закони про державний бюджет на конкретний рік) та закінчення події, ситуації, стану, для регулювання якого було прийнято певний нормативно-правовий акт (наприклад, нормативно-правові акти, прийняті для забезпечення організації проведення в Україні чемпіонату Європи 2012 року з футболу; щодо усунення певних причин та умов). Другу групу підстав припинення чинності нормативно-правових актів складають суб'єктивні умови, тобто чинність нормативно-правових актів припиняється в наслідок здійснення суб'єктом нормотворення певних дій (визнання нормативно-правового акта таким, що втратив чинність шляхом прийняття іншого нормативно-правового акта; скасування нормативно-правового акта; визнання його незаконним (неконституційним) в судовому порядку). Отже, можна дійти висновку, що функціями нормотворчої діяльності органів виконавчої влади щодо припинення дії нормативно-правових актів можна зазначити лише дії нормотворчих органів щодо визнання нормативно-правового акта таким, що втратив чинність або його скасування.

На нашу думку, вищезазначену функцію нормотворчої діяльності органів виконавчої влади доцільно розділити, та визначити як функцію удосконалення законодавства, яка проявляється у оновленні підзаконних нормативно-правових актів, й реалізується шляхом вчинення дій із внесення змін, доповнень або викладення нормативно-правового документа у новій редакції та функцію очищення законодавства, що проявляється через вчинення дій із визнання певного акта таким, що втратив чинність або його скасування. Важливо зазначити, що підставами для реалізації органами виконавчої влади функцій удосконалення та очищення нормативно-правової бази можуть бути наступні фактори: 1) зміни у суспільному житті, економічні, політичні, правові тощо; 2) суперечності, помилки в нормативно-правому акті або неузгодженості з іншими нормативними документами; 3) прийняття або зміни і доповнення у законі, на підставі якого реалізується відповідний підзаконний нормативно-правовий акт.

Наступною функцією правотворчості (нормотворчості), на думку деяких науковців (Ю.А. Ведернікова, О.Ф. Скакун), вважається функція заповнення прогалін у праві.

Загальновідомо, що прогалина в законодавстві та праві – це недолік, який потребує усунення. Разом із тим, науковцями визнаються також такі види недоліків, які визначають недосконалість нормативно-правових актів, як «юридичні колізії», «конкуренція правових норм», «правотворчі помилки», «дефекти у праві», «правові деформації», «технічні прогалини», які однак відмежовуються від прогалин законодавства і права [17, с. 9]. Єдиним способом усунення прогалин в законодавстві і праві є прийняття нових норм, але на час тривалості правотворчого (нормотворчого) процесу правозастосувач використовує аналогію права. На сьогодні, окремими нормами законодавства передбачено порядок застосування аналогії закону та аналогії права. Слід зазначити, що науковці поділяють прогалини в законодавстві і праві на повні і часткові (повна або часткова відсутність регулювання) [17, с. 9], але незалежно від виду прогалини однозначним єдиним шляхом їх усунення є прийняття нових норм, або внесення змін і доповнень до чинного законодавства. Таким чином, вбачається, що усунення прогалин законодавства і права, як інших недоліків нормативно-правових актів здійснюється шляхом реалізації функції удосконалення законодавства. Враховуючи вищевикладене, ми не вважаємо за доцільне виділяти окремо функцію заповнення прогалин, через те, що вона поглинається функцією удосконалення.

Наступною функцією нормотворчості є функція упорядкування законодавства, яка на думку О.Ф. Скакун складається з кодифікаційної або систематизаційної правотворчості [2, с. 298].

Прийняття нормативно-правових актів, внесення змін і доповнень до них, визнання такими, що втратили чинність та скасування, обумовлюють необхідність упорядкування діючих нормативно-правових актів, приведення їх у систему, видання певних видів збірників законодавства. Систематизація нормативно-правових актів, на думку О.Ф. Скакун, здійснюється суб'єктами нормотворення трьома способами (формами): кодифікацією (під якою розуміється удосконалення «через зміну змісту (переробку і узгодження) юридичних норм, пов'язаних загальним предметом правового регулювання, і об'єднання у новий єдиний нормативно-правовий акт. Іншими словами, кодифікація виражається в підготовці та прийнятті нових актів, у які заносяться узгоджені між собою як норми старих актів, що виправдали себе, так і нові нормативні розпорядження), інкорпорацією (спосіб, «який полягає у зовнішньому впорядкуванні (розташуванні в тому чи іншому порядку) вже наявних нормативних актів без зміни змісту норм права, які містяться в них») та консолідацією (об'єднанням «кількох нормативно-правових актів, що діють в одній і тій самій сфері суспільних відносин, в єдиний нормативно-правовий акт, як правило, без зміни змісту. Інакше: консолідація виражається в підготовці і прийнятті укрупнених актів на основі об'єднання норм розрізаних актів, виданих з одного питання»), технічною передумовою яких є «облік нормативних актів, тобто письмове фіксування виданих нормативно-правових актів (у спеціальних часописах, на картках, у комп'ютері)» [2, с. 257, 259, 261]. На сучасному етапі, з активним застосування електронних комп'ютерних систем з'являються нові види діяльності суб'єктів нормотворення, зокрема ведення реєстрів нормативно-правових актів відповідних рівнів, тому дійсно доцільно вважати однією з функцій нормотворчої діяльності з впорядкування та обліку нормативно-правових актів – ведення відповідних реєстрів нормативно-правових актів.

Разом із тим, нормотворець приділив окрему увагу функції нормотворчих органів – органів виконавчої влади із систематизації законодавства. Так, нормотворець визначив поняття систематизації законодавства, як «упорядкування законодавства, приведення його

до внутрішньоузгодженої системи. Систематизація законодавства включає облік, підтримання у контрольному стані та зберігання актів законодавства» і визначив, що суб'єктами здійснення систематизації є «міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, територіальний орган міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація» [18, ч.ч. 4,8 п. 1.2], тобто органи виконавчої влади всіх рівнів. Окремим того, Міністерством юстиції розроблено Порядок здійснення систематизації та обліку законодавства в органах юстиції, яким в свою чергу встановлено, що систематизація законодавства — це «засіб реформування, упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньоузгодженої системи. За допомогою систематизації усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо. Це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту» та зазначено, що метою її є забезпечення системи органів юстиції «точною і повною інформацією про чинне законодавство України, надання допомоги ... в оперативному пошуку законодавчих актів» [19].

Висновок. Враховуючи вищенаведене, вбачається, що однією з функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади є впорядкування нормативно-правових актів, яка реалізується шляхом здійснення систематизації законодавства. Огляд позицій науковців дозволив встановити, що вони вважають, що систематизація реалізується шляхом кодифікації, інкорпорації та консолідації та передумовою їх є облік нормативно-правових актів. Разом із тим, з поняття систематизації, встановленого нормативно-правовими актами вбачається, що систематизація передбачає облік, підтримання в контрольному стані та зберігання нормативно-правових актів. Не слід залишати поза увагою й сучасний обов'язковий електронний облік нормативно-правових актів, який реалізується через формування та ведення правових інформаційних систем «Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів» та «Регіональний реєстр», який здійснюється системою органів юстиції України. На нашу думку, впорядкування нормативно-правових актів, як одна з функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади представляє собою діяльність уповноважених органів нормотворення із систематизації підзаконних нормативно-правових актів, яка здійснюється шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації.

Враховуючи вищенаведене, слід зазначити, що функції нормотворчості, їх зміст, відіграють важливу роль при дослідженні питань нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та вбачається, що всі вони взаємопов'язані і реалізуються в нормотворчому процесі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Плавич С.В. Теоретико-методологічні засади правотворчості: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. — Київ. — 2009. — 19 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
3. Погребной И.М. Теория права: Учебное пособие. 3-е изд. испр. и дораб. — Харьков: Государственное специализированное издательство «Основа», 2003. — 128 с. / [Електронний ресурс]: Веб-сайт економіко-правової бібліотеки Vuzlib. — Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z544_4.html.
4. Ведерніков Ю.А. Теорія держави і права: навч. посібник / Ю.А. Ведерніков, А.В. Папіна. - К.: Знання, 2008. — 333 с. / [Електронний ресурс]: Веб-сайт Українські підручники он-лайн. — Режим доступу: http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/teoriya_derzhavi_i_prava_-_vedernikov_yua
5. Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. № 606-XIV(зі змінами)// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999. - № 24. - ст.207.

6. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень» від 02.02.2012 р. № 512/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 02.04.2012 року за № 489/20802 / [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12/page?text=%E3%F0%F3%EF>

7. Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 № 2398 (із змінами) / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

8. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні» №52/5 від 18.10.2000, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 18 жовтня 2000 року за № 719/4940 (із змінами) / [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00>

9. Иванов С.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации. Монография. - Москва, 2002 / [Електронний ресурс] : електронна бібліотека юридичної літератури «Правознавец». — Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/133/17/#chlist>

10. Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 року № 870 (зі змінами) / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-p>

11. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затверджений наказом Міністерства юстиції України № 34/5 від 12.04.2005 р., зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 12 квітня 2005 року за № 381/10661 (із змінами) / [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>

12. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 12.12.2012 р. № 0922 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021

13. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 року № 731 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-p>.

14. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку ведення обліку і звітності про використання бланків свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, а також їх зберігання» від 29.10.2012 року № 1576/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 2 листопада 2012 року за № 1845/22157 (із змінами) / [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1845-12>

15. Закон Республіки Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-З (с изменениями) / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Национальный правовой портал Республики Беларусь. — Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&rp0=H10000361>

16. Рабинович П. М. Основы загалної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник. — К.: Атіка. — 2001. — 176 с.

17. Шмаленя С.В. Особливості застосування аналогії права при вирішенні юридичних справ: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 — теорія держави і права; історія політичних і правових учень. — Львів. — 2009. — 21 с.

18. Порядок проведення органами юстиції перевірок стану правової роботи та систематизації законодавства, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 18.01.2012р. № 91/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 19 січня 2012 р. за № 75/20388 / [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0075-12?nreg=z0075-12&find=1&text=%EA%EE%E4%E8%F4%B3%EA%E0%F6&x=0&y=0>

19. Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 року № 31/5 / [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04>

УДК 342.98

Гришук А.Б., викладач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права ЛьвДУВС

Рівень якості професійно-практичної підготовки державних службовців: проблеми, шляхи подолання комплікативних позицій

Стаття присвячена узагальненню проблемних питань концепції розвитку системи професійно-практичної освіти в Україні як складової національної освіти, подальшого вдосконалення системи підготовки фахівців для партисипації у загально-соціальних та спеціалізованих ланках державного апарату України, приведення іманентних якісних показників якості освіти до стандартів ЄС та реформування комплексу індикативних засобів визначення рівня дидактичної ефективності.

Ключові слова: освітня політика, професійно-практична підготовка персоналу, концепція, система органів освіти України, дидактика.

Статья посвящена обобщению проблемных вопросов концепции развития системы профессионального образования в Украине как составной национальной образования, дальнейшего совершенствования системы подготовки специалистов для дальнейшей работы в общесоциальных и специализированных инстанциях государственного аппарата Украины, приведению интегральных показателей качества образования к стандартам ЕС и реформирования комплекса индикаторов уровня дидактической результативности.

Ключевые слова: образовательная политика, профессионально-практическая подготовка персонала, концепция, система образования Украины, дидактика.

This article is dedicated to the consolidation of the problematic aspects of educational system's development in different spheres of it's representation as the component of multidimensional system of national education, as well as to the problem of further system's of staff preparation for the needs of specialized and non-specialized bodies of society development and adaptation of Ukrainian educational system to the standards of EU; reformation of the educational quality indicator's system.

Key words: official educational strategy, personal trainings, conception, educational system of Ukraine, deduction.

Постановка проблеми. Здійснення і розвиток демократії, реальне забезпечення прав та інтересів громадян є невід'ємною умовою створення правової держави. У наш час перед Україною стоїть складне завдання – побудувати активне життєздатне громадянське суспільство, серцевину демократичного устрою, а перед органами системи освіти – належним чином забезпечити його функціонально-спеціалізаційну життєдіяльність. Але для цього необхідно визначити стратегічні напрями, методи і механізми реалізації професійної підготовки персоналу для партисипації у загально-соціальних та спеціалізованих ланках державного апарату України з метою підвищення ефективності їхньої професійної діяльності. Професійна підготовка фахівців детермінована цілями й потребами суспільства, а також подальшим розвитком системи національної освіти.

Стан дослідження проблеми. Проблемні питання професійної підготовки фахівців були предметом досліджень О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, М. І. Іншина, Я. Ю. Кондратьєва, В. П. Петкова, В. М. Плішкіна, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, О. Ю. Синявської, І. М. Шопіної, С. Н. Ярмиша та інших науковців, проте ряд актуальних і практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшої розробки.

Мета статті – розгляд домінантних проблем процесу професійної підготовки фахівців системою органів освіти України та продукування способів їх оптимальної резолуції.

Виклад основних положень. Проблема якості освіти стала однією з домінант-