

ЩОДО ЗМІСТУ ТА ЗНАЧЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

НАГОРНИЙ Павло Олександрович - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.951 (477)

В статті дана теоретико-правова характеристика поняття «нормативно-правовий акт», його значення в нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. Автором розглянуті норми діючого адміністративного законодавства України касательно порядку розробки і прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади на регіональному рівні, а також дані пропозиції по його оптимізації.

Ключевые слова: нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність, органи виконавчої влади, регион, адміністративне законодавство.

Постановка проблеми

Зміни, які відбуваються в Україні останнім часом в усіх сферах суспільного життя, реформування системи органів державного управління та приведення національного адміністративного законодавства у відповідність до європейських норм згідно із законом України від 18 березня 2004 року «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», висунули на перший план потреби в удосконаленні процесу нормотворення, що здійснюється органами виконавчої влади [1]. Оскільки правове регулювання суспільних відносин неможливо уявити без нормативно-правових актів, унаслідок чого основним завданням у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина є оптимізація форм

здійснення нормотворчої діяльності органами виконавчої влади, визначення ролі нормативно-правових актів у регулюванні суспільних відносин не тільки на державному, але й регіональному рівні. Частково нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади в Україні врегульована [2], проте відсутня належна правова регламентація нормотворчого процесу регіональних органів виконавчої влади, неврегульовані питання щодо видів і форм нормативно-правових актів, порядку та послідовності дій щодо їх прийняття місцевими органами виконавчої влади. Внаслідок чого особливої актуальності набуває проблема з'ясування правової природи нормативно-правових актів у сфері діяльності органів виконавчої влади, створення повноцінної системи нормативних актів та удосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади на рівні держави та регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Нормотворча діяльність як складний процес і важлива складова державного управління досліджувалася багатьма вченими за окремими напрямками діяльності органів виконавчої влади у межах адміністрування. Особливо слід підкреслити внесок у розробку даних проблем провідних українських і зарубіжних вчених: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.Н. Братуся, Р.Ф. Васильєва, В.К. Гі-

жевського, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, І.Д. Казанчук, Р.А. Калюжного, С.П. Кисля, Л.В. Ковалья, В.О. Котюка, О.Е. Лейста, Н.Ф. Лати, О.А. Нечитайленка, Н.Р. Нижник, А.Ф. Ноздрачова, В.П. Петкова, В.Ф. Сіренка, В.О. Шамрая, В.М. Шаповала і багатьох інших авторів. Разом з тим недостатня розробка в чинному адміністративному законодавстві і в науковій літературі питань щодо процедури підготовки і прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади визначили об'єктивно необхідною, своєчасною, а тому актуальною проблемою пошук дієвих способів і засобів забезпечення законності нормативно-правових актів органів виконавчої влади.

Метою статті є аналіз правового регулювання порядку розробки і прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади. У зв'язку з цим потрібно виконати наступні завдання: дослідити поняття та сутність нормативно-правового акту, його значення в нормотворчій діяльності, виявити прогалини в чинному адміністративному законодавстві України, яким урегульовано порядок прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади на рівні регіону і сформулювати шляхи його удосконалення.

Виклад основного змісту

При розгляді питання щодо визначення поняття «нормативно-правового акту», насамперед, вважаємо доцільним розглянути поняття нормотворчої діяльності держави, у тому числі й регіональних органів виконавчої влади. Якщо звернутися до наукових джерел, виявляється, що нормотворча діяльність відрізняється від інших видів державної діяльності певними специфічними ознаками: здійснюється державою безпосередньо (зокрема, через місцеві державні адміністрації або з її дозволу органами місцевого самоврядування, іншими громадськими установами; виявляється у створенні, зміні чи скасуванні норм права; реалізується у нормативно-правовому акті; здійснюється відповідно до встановленої процедури; має конкретно-цільову і організаційну спрямованість [3, с. 103].

Науковці в широкому розумінні нормотворчу діяльність визначають як вид спеціальної діяльності органів виконавчої влади, що має свої, притаманні їй характерні риси, які відображають її специфіку [4, с. 44], а саме: 1) це державна діяльність, яка реалізується через систему центральних та регіональних органів виконавчої влади; 2) здійснюється в порядку, регламентованому чинним законодавством; 3) результатом її є нові чи удосконалені підзаконні нормативно-правові акти (управлінські рішення місцевого характеру).

Як бачимо, основним результатом і важливим елементом процесу нормотворчості, у тому числі і на рівні місцевих органів виконавчої влади, є юридичні норми, втілені у нормативно-правових актах. Саме нормативно-правовий акт виступає засобом управління суспільством, бо саме у ньому закріплюються правила поведінки. Тобто якість нормативних актів є основним показником цивілізованості та демократії в державі [5, с. 189].

На нашу думку, при розгляді поняття «нормативно-правовий акт» потрібно перш за все з'ясувати гносеологічне походження поняття «акт» та «нормативний акт». На жаль, у юридичній літературі немає однозначного визначення поняття «нормативний акт». Одні автори під цією дефініцією визнають дії виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовані на встановлення загальних правил поведінки, безпосередні зміни або припинення конкретних правовідносин [6, с. 38]. У ряді інших наукових праць під «актом» розуміються державно-владні акти, прийняті на основі й для виконання законів і указів органами державного управління у процесі практичного виконання функцій держави [7, с. 224]. Юридика енциклопедія Ю.С. Шемшученка визначає «нормативний акт» як: дію, вчинок громадянина або посадової і службової особи; документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах її компетенції (закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо). У ній до актів також віднесені протоколи та інші документи, що засвідчують юридичні факти [8, с. 411].

В адміністративному праві в поняття «нормативний акт» вкладається більш вузький понятійний зміст. Отже, з точки зору адміністрування «нормативний акт» розглядається як юридична форма виконавчо-розпорядчої діяльності, спосіб реалізації юридично-владних, державних розпоряджень органів управління, засіб закріплення їхніх дій, форма їх вираження, засіб вирішення завдань, що постають перед певним органом управління [3, с. 202]. Серед інших правових і організаційних засобів вони посідають центральне місце, оскільки акумулюють у собі цільові та координуючі властивості практично будь-якого керуючого впливу [9, с. 82].

Проаналізувавши наведені визначення, виділимо загальні ознаки, що характеризують сутність нормативних актів. Це: 1) правила поведінки органів виконавчої влади; 2) поведінка, спрямована на виконання нормативних приписів; 3) виражається в певному правовому документі (розпорядження, постанова та ін.); 4) видання таких актів здійснюється у процесі державного управління; 5) видаються уповноваженими на те державними органами чи їх посадовими особами; 6) спрямованість дії може бути як загальною, так і індивідуальною; 7) містять норми правової спрямованості; 8) спрямовані на досягнення конкретно визначеного результату.

У науковій юридичній літературі використовується і досліджується також поняття «правовий акт». Під правовим актом можна розуміти універсальну форму реалізації державної влади. Він є виразом державно-владного волевиявлення і направлений на регулювання суспільних відносин, або через встановлення правових норм, або через виникнення, зміну чи прийняття правовідносин [9, с. 83]. Іншими словами, правовий акт – це належним чином (словесно-документально) оформлений зовнішній вираз волі держави, його органів, окремих осіб, що виступає носієм змістовних елементів правової системи (юридичних норм, правоположень практики, індивідуальних приписів, автономних рішень осіб) [5, с. 204].

Отже, нормативно-правовий акт – це письмовий документ відповідного держав-

ного органу, яким встановлюються, змінюються або припиняються норми права, які містять правила загального характеру. Характерними рисами правового акту є те, що: по-перше, це письмовий документ, тобто він відповідає встановленій формі, має всі необхідні реквізити, до нього застосовують правила юридичної техніки; по-друге, він видається уповноваженими на те державними органами (відповідний орган видає виключно такі правові акти, які належать до його компетенції).

На жаль, у чинному українському законодавстві немає чіткого визначення поняття «нормативно-правовий акт». У роз'ясненні Президії Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» зазначено, що нормативно-правовий акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, має загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово [10].

Більшість українських вчених, зокрема, Зайчук О.М., визначає нормативно-правовий акт як офіційний письмовий документ, прийнятий державним органом і який встановлює, змінює чи скасовує норми права з різних питань [11, с. 164]. На основі аналізу наданих дефініцій робимо висновок, що нормативно-правовий акт має різне смислове навантаження. Нормативно-правовим є акт, який встановлює певні правові норми, а також норми, які мають індивідуальний характер, тобто застосовуються до конкретної особи. Такі акти мають владний вплив з боку держави, і відповідно, створюють, змінюють і припиняють відносини загального характеру. Відмінність нормативно-правового акту від інших актів і документів полягає насамперед у його змісті, тому що ні в кого не викликає сумніву, що нормативно-правовий акт є нормативним саме тому, що він містить норми права.

Враховуючи досліджені наукові концепції, надамо власне визначення нормативно-правового акту. Отже, нормативно-правовий акт – це письмовий документ відповід-

ного державного органу, яким встановлюється, змінюються норми права, які містять правила загального характеру, застосовуються неодноразово. Нормативно-правовий акт має державно-владний характер, і відмінність його від інших актів і документів полягає насамперед у його змісті, тому що ні в кого не викликає сумніву, що нормативно-правовий акт є нормативним саме тому, що він містить норми права.

Протягом останніх років були зроблені спроби врегулювання питань щодо створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів, але до цього часу Закон України «Про нормативно-правові акти» так і не прийнято. На жаль, усе це негативно впливає на якість і ефективність нормотворчого процесу органів виконавчої влади загалом і, відповідно, ускладнює реалізацію громадянами країни своїх прав і законних інтересів в регіонах. За таких умов потреба у всебічному й системному врегулюванні нормотворчої діяльності органів виконавчої влади є нагальною.

Нормативно-правові акти хоча й створюються уповноваженими органами різних рівнів та регулюють «широке коло інтересів» громадян, але інколи вони не відповідають потребам сучасності та при їх розробці не завжди враховуються соціальні, економічні та інші чинники, не прогнозуються наслідки прийняття деяких нормативно-правових актів [12, с. 12].

Нормативно-правовий акт ухвалюється уповноваженим на те органом у межах його компетенції [13, с. 226]. Відповідно такий акт слід вважати виявом нормотворчої діяльності органів державної влади. Не є винятком і виконавча влада України. Нормативно-правовий акт регіонального органу виконавчої влади України є виявом основних напрямів діяльності держави, компетенції, яку покладено державою на органи виконавчої влади з того чи іншого питання.

Отже, нормативно-правовим актом місцевого органу виконавчої влади є сукупність норм права, які виражаються в письмовій чи іншій документальній формі, ухвалений у встановленій законом процедурі уповноваженим органом виконавчої влади у межах його компетенції, містять загальні правові

приписи, мають державно-владний характер і спрямовані на регулювання суспільних відносин, яке тягне за собою настання певних юридичних наслідків.

Висновки

Таким чином з наведеного можна відзначити, що застосування комплексного підходу до нормотворчого процесу регіональних органів виконавчої влади дозволяє визначити всі необхідні умови прийняття того чи іншого нормативного акту, врахувати думку місцевого населення (усіх груп громадськості), створити умови для належного адміністративно-правового врегулювання та впорядкування суспільних відносин в усіх сферах суспільного життя регіону. Між тим нормативно-правовий акт є виявом нормотворчої діяльності органів державної влади, а отже, саме у змісті компетенції уповноваженого органу виконавчої влади покладено державою вирішення того чи іншого нагального питання на рівні регіону.

Література

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32, / Спец. випуск /. – Стор. 3. – Ст. 1026.
3. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, А. В. Папіна. – К. : Знання, 2008. – 333 с.
4. Гетьман Є.А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади: поняття, сутність, основні ознаки / Є. А. Гетьман // Європейські перспективи. – 2013. – № 6. – С. 42-47.
5. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М.Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

АНОТАЦІЯ

У статті надано теоретико-правову характеристику поняття «нормативно-правовий акт», його значення в нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. Автором розглянуті норми чинного адміністративного законодавства України відносно порядку розробки та прийняття нормативно-правових актів органами виконавчої влади на регіональному рівні, а також надані пропозиції щодо його удосконалення.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність, органи виконавчої влади, регіон, адміністративне законодавство.

SUMMARY

The article gives a theoretical and legal description of the concept of "normative legal act", its significance in the rule-making activity of executive authorities. The author examines the norms of the current administrative legislation of Ukraine regarding the procedure for the development and adoption of normative acts by executive authorities at the regional level, as well as proposals for its improvement.

Key words: normative legal act, norm-setting activity, executive bodies, region, administrative legislation.

6. Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі / А. Нечипоренко // Публічне право. – 2012. – № 4. – С. 37-41.

7. Основы государства и права / под ред. В. В. Комарова. – Х. : Основа, 1994. – 334 с.

8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр.енцикл., 1999. – Т. 2: Д-Й. – 744 с.

9. Васильев С.В. Підзаконні акти у системі джерел цивільного процесуального права / С. В. Васильев // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – 2009. – № 841. – Серія: Право. – 2009. – Вип. 1 (5). – С. 80-85.

10. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних та інших органів: роз'яснення Президії Вищого арбітражного

суду України від 26.01.2000 № 02-5/35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/v5_35800-00

11. Сучасна правова енциклопедія /- О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; за заг. ред. О.М. Зайчук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

12. Ленгер Я.І. Реформування правової системи України як засіб підвищення її ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Я.І. Ленгер ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 20 с.

13. Карабін Т.О. Компетенція місцевих органів державно виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти / Т.О. Карабін // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2005. – № 29. – С. 221–228.