

В. Г. ЗАВЕРУХА

<https://orcid.org/0000-0002-0796-932X>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ПРОБЛЕМИ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 58(2), с. 61–67

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-02/58-61-67>

Розглянуто принципи адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності в Україні. Аналізуються наукові підходи до визначення принципів нормотворчості. Схарактеризовано принципи адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності в Україні.

Суспільні відносини регулюються нормами права, які створюються, змінюються та припиняються в результаті нормотворчої діяльності. Отже, дуже важливими є принципи, на основі яких здійснюється адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності. Однак, на сьогодні в законодавстві України відсутній чіткий перелік вказаних принципів. Тобто, керівні ідеї, засади адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності містяться в різних законодавчих актах: Конституції України, законах України, інших нормативно-правових актах тощо. Також, серед науковців немає єдиного погляду на систему принципів адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності.

Вказане потребує детального аналізу системи принципів адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності, що є метою статті.

Проблемі приділяло увагу багато видатних вчених, зокрема, Л. А. Луць, М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева, В. І. Риндук та ін.

Перш, ніж перейти безпосередньо до розгляду питання, варто розглянути поняття категорії “принцип”. О. В. Шаган зазначає, що поняття “принцип” у перекладі з латинської означає “початок”, “першооснова”, “первинність” [13, 65]. З даного твердження можна зробити висновок, що принципи являють собою основні ідеї, керівні положення, якими керуються при здійсненні певної діяльності.

У науковій і навчальній літературі принципи характеризуються як найбільш загальні вимоги, що висуваються до суспільних відносин та їх учасни-

ків, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і впливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи. Принципи, насамперед, виступають умовою розвитку теорії та практики у суспільному житті [13, 65]. З даного твердження випливає, що принципи є основою будь-якої діяльності, в тому числі нормотворчої.

Отже, категорія “принципи” має такі ознаки: є найбільш загальними вимогами, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників; є керівними засадами певної діяльності; виражають сутність права; впливають з ідей справедливості та свободи; визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи.

О. В. Шаган зазначає, що в літературі існують різні визначення принципів нормотворчості, що зумовлено об’єктивними та суб’єктивними причинами [13, 65]. Як зазначає М. В. Фігель, до об’єктивних причин належить складність явища та його пізнання, багатоманітність форм і видів нормотворчості, факторів, що на неї впливають. Суб’єктивні причини пов’язані, насамперед, з індивідуальними смаками тих чи інших науковців [11, 22]. Отже, різноманітність визначень принципів нормотворчості обумовлена тим, що вказані принципи — явище складне та багатоаспектне, і неможливо створити єдине визначення, яке буде характеризувати усі аспекти принципів нормотворчої діяльності.

О. В. Шаган зазначає, що принципи нормотворчості — це основоположні ідеї, вихідні положення, покладені в основу діяльності, щодо створення, зміни чи відміни норм права [13, 65]. В. І. Риндюк вважає, що принципи нормотворчості — це основоположні засади, керівні ідеї діяльності, пов’язаної з прийняттям, скасуванням або зі зміною юридичних норм [10, 25]. У наведених визначеннях основний акцент зроблено на основоположності принципів, тобто, будь-яка нормотворча діяльність повинна відповідати принципам здійснення вказаної діяльності.

Отже, з наведеного можна зробити висновок, що принципи нормотворчості — це основоположні ідеї, керівні засади, вихідні положення, покладені в основу нормотворчості.

О. Р. Дашковська вказує на те, що в юридичній науці висловлюються різноманітні погляди на систему принципів нормотворчості [5, 30]. Л. А. Луць виокремлює такі принципи нормотворчості: наукова обґрунтованість; демократизм; законність; гласність; професіоналізм; оперативність; диференціація нормотворчої компетенції; компаративність [9, 187]. На думку М. С. Кельмана та О. Г. Мурашина принципами нормотворчості є: законність; науковість; демократизм; системність і узгодженість; наступність; професіоналізм; чітка диференціація нормотворчих повноважень; планування; своєчасність; використання правового досвіду; зв’язок із практикою; гуманізм; технічна досконалість [7, 83–86]. Н. М. Крестовська та Л. Г. Матвеева вважають, що принципами нормотворчості є: гуманізм; єдність інтересів особистості і суспільства; демократизм; гласність; законність; науковість і професіоналізм; зв’язок із практикою; планування; оперативність; поєднання динамізму і стабільності

[8, 380–381]. О. Л. Дзюбенко до принципів нормотворчості відносить такі принципи: законність; науковість; гласність; демократизм; своєчасність; професіоналізм; планування; диференціація нормотворчої компетенції [6, 71]. О. В. Шаган виділяє наступні принципи нормотворчості: верховенство права; гуманізм; демократизм; законність; гласність; відповідальність; динамізм та стабільність; оперативність; планування та прогнозування; системність та ієрархічність; застосування прийомів та засобів юридичної техніки; професіоналізм; обґрунтованість; міжнародний пріоритет; принцип національних інтересів [12, 160–162]. В. І. Риндюк вважає, що принципами нормотворчості є: гуманізм; демократизм; гласність; законність; науковість; системність; техніко-юридична досконалість; професіоналізм [10, 25].

Варто зазначити, що відсутність чіткого переліку принципів адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності у законодавстві пояснюється тим, що нормотворча діяльність різних державних органів регулюється різними законодавчими актами. Наприклад, нормотворча діяльність Верховної Ради України регулюється, зокрема, Конституцією України та Законом України “Про Регламент Верховної Ради України”; нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України регулюється, зокрема, Конституцією України та Законом України “Про Кабінет Міністрів України”; нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування регулюється, зокрема, Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” тощо. Однак, можна виділити перелік принципів, характерних для нормотворчої діяльності в цілому, незалежно від того, який державний орган здійснює нормотворчість. Також, варто зазначити, що, оскільки здійснення нормотворчої діяльності визначається, передусім тим, як ця діяльність регулюється, то можна зробити висновок, що принципи нормотворчої діяльності одночасно є також принципами адміністративно-правового регулювання вказаної діяльності. Тобто, по-суті, немає різниці між принципами нормотворчої діяльності та принципами адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності.

Отже, проаналізувавши різні підходи науковців до визначення принципів нормотворчості, можна виділити такі принципи адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності: принцип верховенства права; принцип законності; принцип гуманізму; принцип демократизму; принцип гласності; принцип відповідальності; принцип пріоритету норм міжнародного права над нормами національного права; принцип науковості; принцип професіоналізму; принцип системності; принцип планування; принцип застосування юридичної техніки; принцип зв’язку з практикою; принцип своєчасності; принцип використання правового досвіду.

Принцип верховенства права як принцип адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності виявляється у двох важливих аспектах: відповідності законів та інших нормативно-правових актів Конституції України; пріоритетності прав і свобод людини та громадянина в діяльності (зокрема, нормотворчій) держави в особі державних органів та посадових осіб.

Перший аспект визначений у ч. 2 ст. 8 Конституції України, де вказано, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, а другий аспект визначений у ч. 2 ст. 3 Конституції України, де зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1].

Що ж стосується принципу законності у системі принципів адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності, то вказаний принцип проявляється в таких аспектах: вимога неухильного додержання Конституції України та законів України; обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування діяти лише у межах, визначених Конституцією та законами України.

Перший аспект (вимога неухильного додержання Конституції України та законів України) визначений у ч. 1 ст. 68 Конституції України, а другий аспект визначений в ч. 2 ст. 19 Конституції України, де зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Також, серед принципів адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності є принцип гуманізму, який характеризується тим, що діяльність держави, в тому числі нормотворча, насамперед, повинна спрямовуватися на забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Даний принцип визначений, зокрема, ч. 2 ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Також, в адміністративно-правовому регулюванні нормотворчої діяльності важливим є принцип демократизму, закріплений, зокрема, у ч. 2 ст. 5 Конституції України, де зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [1].

Крім цього, важливим принципом адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності є принцип гласності, який визначений, зокрема, ст. 57 Конституції України [1]. Дана правова норма акцентує увагу на такій ознаці принципу гласності, як обов'язковість доведення до відома населення нормативно-правових актів, що визначають права й обов'язки громадян. Також, ст. 6 Закону України "Про інформацію" встановлює обов'язок суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення [2]. Зокрема, ч. 1 ст. 2 Закону України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" передбачає право засобів масової інформації України висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [3]. Тобто, важливу роль у забезпеченні принципу гласності відіграють незалежні засоби масової інформації.

Отже, принцип гласності полягає в таких аспектах: оприлюднення прийнятих нормативно-правових актів; гласне і відкрите обговорення проєктів нормативно-правових актів.

Також, у системі принципів адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності важливим є принцип відповідальності. Вказаний принцип закріплений, зокрема, у ч. 2 ст. 3 Конституції України, де зазначено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність [1].

Не менш важливим є принцип пріоритету норм міжнародного права над нормами національного права. Вказаний принцип визначений, зокрема, в ч. 1 ст. 9 Конституції України [1] та ч. 2 ст. 19 Закону України “Про міжнародні договори України” [4]. Даний принцип передбачає: якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Велике значення має принцип науковості, який полягає в тому, що при здійсненні нормотворчої діяльності повинні враховуватися наукові висновки та рекомендації.

Також, важливим є принцип професіоналізму. Як зазначає В. І. Риндюк, виробленням юридичних норм повинні займатися професіонали. У нормотворчому процесі необхідно використовувати знання не тільки досвідчених юристів (як учених, так і практиків), а й учених різних спеціальностей (політологів, економістів та ін.) [10, 25]. Даний принцип має дуже важливе значення, оскільки, правові норми регулюють дуже значне коло суспільних відносин, тому для ефективного здійснення правового регулювання потрібні не лише професійні знання юристів, а також знання фахівців в тих сферах суспільних відносин, щодо яких здійснюється правове регулювання.

Крім цього, важливим принципом адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності є принцип системності, який полягає в тому, що законодавство України є системою. Тобто, всі нормативно-правові акти повинні узгоджуватись; не повинно бути колізій тощо.

Також, в адміністративно-правовому регулюванні нормотворчої діяльності великого значення мають такі принципи: планування; застосування юридичної техніки; зв'язку з практикою; своєчасності; використання правового досвіду. Зокрема, принцип планування передбачає необхідність здійснення відповідної підготовчої роботи перед прийняттям нормативно-правового акта; принцип застосування юридичної техніки вимагає застосування певних прийомів при прийнятті нормативно-правових актів (наприклад, правові норми повинні бути чітко викладені в нормативно-правових актах); принцип зв'язку з практикою вимагає можливості застосування відповідної норми права, яка міститься в нормативно-правовому акті (відсутність так званих “мертвих” правових норм, які не застосовуються на практиці); принцип своєчасності передбачає необхідність прийняття відповідних нормативно-правових актів у разі виникнення суспільних відносин, які необхідно регулювати (відсутність прогалин у праві); принцип використання правового досвіду вимагає використовувати у нормотворчій діяльності, зокрема, досвід інших держав.

Зважаючи на те, що нормотворча діяльність здійснюється різними державними органами, існують принципи, які є основою адміністративно-пра-

вового регулювання нормотворчої діяльності вказаних державних органів. Проаналізувавши наукову юридичну літературу, можна дійти висновку, що до системи зазначених принципів належать такі:

- принцип верховенства права;
- принцип законності;
- принцип гуманізму;
- принцип демократизму;
- принцип гласності;
- принцип відповідальності;
- принцип пріоритету норм міжнародного права над нормами національного права;
- принцип науковості;
- принцип професіоналізму;
- принцип системності;
- принцип планування;
- принцип застосування юридичної техніки;
- принцип зв'язку з практикою;
- принцип своєчасності;
- принцип використання правового досвіду.

Джерела

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к / 96-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
3. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539 / 97-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 49. Ст. 299.
4. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-ІV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540.
5. *Дашковська О. Р.* Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 1. С. 29–32.
6. *Дзюбенко О. Л.* Ідея верховенства права в контексті відомчого нормотворення // Наук. зап. НаУКМА. Серія: Юрид. науки. 2007. Т. 64. С. 70–73.
7. *Кельман М. С., Мурашин О. Г.* Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами): підручник. К.: Кондор, 2002. 353 с.
8. *Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г.* Теорія держави і права: підручник. Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.", Одес. держ. ун-т внутр. справ. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 583 с.
9. *Луць Л. А.* Загальна теорія держави і права: навч.-метод. посіб. (за кредитно-модульною системою). К.: Атіка, 2007. 412 с.
10. *Риндюк В. І.* Нормотворча діяльність: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2009. 162 с.
11. *Фігель М. В.* Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації // Наук. записки. Т. 53. Юрид. науки. К.: Вид. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. С. 21–24.

12. Шаган В. О. Принципи нормотворчості органів місцевого самоврядування // Вісник Нац. ун-ту "Львівська політехніка". Серія: Юрид. науки. 2014. № 801. С. 159–163.
13. Шаган О. В. Система принципів нормотворчості // Наук.-інформ. вісн. Івано-Франківського ун-ту права ім. Короля Данила Галицького. 2014. № 9. С. 64–69.

Zaverukha V. G. Problems Of System Analysis Of Principles Of Administrative And Legal Regulation Of Standard-Making Activity In Ukraine.

The article deals with the principles of administrative and legal regulation of rule-making activity in Ukraine. The scientific approaches to the definition of principles of rule-making are analyzed. The description of the principles of administrative and legal regulation of rule-making activity in Ukraine is being carried out.

Public relations are governed by the rules of law, which are created, changed and terminated as a result of rule-making activities. Therefore, the principles on the basis of which the administrative and legal regulation of rule-making activities are carried out are very important. However, to date, there is no clear list of these principles in the legislation of Ukraine. That is, guiding ideas, principles of administrative and legal regulation of rule-making activities are contained in various legislative acts: the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, other regulations, etc. Also, among scholars there is no single view on the system of principles of administrative and legal regulation of rule-making activities.

The purpose of the article is a detailed analysis of the system of principles of administrative and legal regulation of rule-making activities.

Conclusions of the article. Given that rule-making activities are carried out by various state bodies, there are principles that are the basis of administrative and legal regulation of rule-making activities of these state bodies. After analyzing the scientific legal literature, we can conclude that the system of these principles includes the following principles:

1. *The principle of the rule of law.*
2. *The principle of legality.*
3. *The principle of humanism.*
4. *The principle of democracy.*
5. *The principle of publicity.*
6. *The principle of responsibility.*
7. *The principle of priority of norms of international law over norms of national law.*
8. *The principle of scientificity.*
9. *The principle of professionalism.*
10. *The principle of systematization.*
11. *The principle of planning.*
12. *The principle of application of legal techniques.*
13. *The principle of connection with practice.*
14. *The principle of timeliness.*
15. *The principle of using legal experience.*

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-02/58-61-67>

Надійшла 16 жовтня 2019 р.