

УДК 342.56:35

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.29>

ШУБЕРТ Е.С.

ПРИНЦИПИ ПІДЗАКОННОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF BYLAW LAWMAKING IN UKRAINE

Актуальність теми полягає в тому, що принципи відіграють ключову роль у становленні будь-якої правової держави, вони регламентують і затверджують на фундаментальному рівні основоположні ідеї, які в майбутньому формують основу для регулювання певної сфери суспільних відносин. На поточному етапі розвитку наша держава стоїть на межі значних змін в усіх сферах суспільного життя. Сфера правотворчості потребує якісних і рішучих змін, які сприятимуть подальшому становленню нашої країни як сучасної, демократичної, правової європейської держави. Для цього потрібно виробити методологічні основи дослідження; здійснювати аналіз концепції правової держави, систематизувати принципи, визначити логіку і співвідношення з характеристиками нормативних актів; визначити стандарти правотворчості для правової держави та механізм забезпечення якості нормативного акта; сформулювати поняття правотворчості в контексті правової державності. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел визначити принципи підзаконної правотворчості в Україні. Зроблено висновок, що принципи підзаконної правотворчості – це система фундаментальних начал, керівних засад поведінки компетентних суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють розроблення підзаконного законодавства для ефективного виконання законів в усіх сферах публічного адміністрування. Серед принципів правотворчості виділяють загальні, такі як науковість і професіоналізм, гуманізм, демократизм, гласність, законність, толерантність, єдність загальнодержавних і регіональних інтересів, та спеціальні принципи: оперативність, поєднання динамізму і стабільності, наступність, плановість, системну погодженість, техніко-юридичну досконалість. Визначаючи принципи підзаконної правотворчості, треба враховувати взаємозв'язок між організацією процесу правотворчості та основоположними засадами концепції правової держави. Системна характеристика принципів правової держави наочно демонструє роль правотворчості в реалізації концепції правової держави.

Ключові слова: виявлення і узагальнення, ефективне виконання, підзаконна правотворчість, підзаконне законодавство, поведінка, принципи, публічне адміністрування, суб'єкт публічної адміністрації, фундаментальні основи.

The relevance of the topic is that principles play a key role in the formation of any rule of law, they regulate and approve at the fundamental level of fundamental ideas, which in the future form the basis for regulating a particular area of public relations. At the current stage of development, our state is on the verge of significant changes in all spheres of public life. The field of lawmaking needs qualitative and decisive changes that will contribute to the further development of our country as a modern, democratic, legal European state. For this purpose it is necessary to develop methodological bases of research; to analyze the concept of the rule of law, to systematize the principles, to determine the logic and relationship with the characteristics of regulations; determine the standards of lawmaking for the rule of law and the mechanism for ensuring the quality of the normative act; to formulate the concept of lawmaking in the context of the rule of law. The purpose of the article is to determine the principles of bylaw lawmaking in Ukraine on the basis of the theory of administrative law, analysis of relevant domestic and foreign

regulations, works of scientists and other sources. It is concluded that the principles of bylaws are a system of fundamental principles, guidelines for the conduct of competent public administration entities that develop bylaws for the effective implementation of laws in all areas of public administration. Among the principles of lawmaking are general, such as science and professionalism, humanism, democracy, openness, legality, tolerance, unity of national and regional interests, and special principles - efficiency, combination of dynamism and stability, continuity, planning, systematic coherence, technical and legal perfection. In determining the principles of by-law, law should take into account the relationship between the organization of the law-making process and the fundamental principles of the concept of the rule of law. The systematic characterization of the principles of the rule of law clearly demonstrates the role of lawmaking in the implementation of the concept of the rule of law.

Key words: *behaviour, bylaws, effective law-enforcement, fundamental beginnings, identification and generalization, principles, public administration, subject of public administration.*

Вступ. Підзаконні нормативні акти посідають невіддільне місце в системі норм адміністративного права. Водночас чималу роль вони також відіграють у забезпеченні засад існування та діяльності правової держави. У переважній більшості європейських держав концепція правової держави є загально визнаною. Однак за визнанням цінності концепції правової державності повинні йти наступні кроки з впровадження принципів правової держави в життя суспільства загалом та кожної окремо взятої людини як наділеного правами суб'єкта.

Принципи відіграють ключову роль у становленні будь-якої правової держави, вони регламентують і затверджують на фундаментальному рівні основоположні ідеї, які в майбутньому формують основу для регулювання певної сфери суспільних відносин.

На поточному етапі розвитку наша держава стоїть на межі значних змін в усіх сферах суспільного життя. Сфера правотворчості потребує якісних і рішучих змін, які сприятимуть дальшому становленню нашої країни як сучасної, демократичної, правової європейської держави.

Для цього потрібно виробити методологічні основи дослідження; здійснювати аналіз концепції правової держави, систематизувати принципи, визначати логіку і співвідношення з характеристиками нормативних актів; визначити стандарти правотворчості для правової держави та механізм забезпечення якості нормативного акта; сформулювати поняття правотворчості в контексті правової державності.

Отже, є потреба у виявленні основ сучасних концепцій правової державності та проведенні класифікації принципів, що дасть змогу створити методологічні засоби конструктивно-критичного аналізу сучасних соціально-політичних процесів, зокрема принципів правотворчості.

Вищепроаналізована інформація дає можливість стверджувати, що проблематиці класифікації керівних засад правотворчості держава приділяє недостатньо уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику принципів підзаконної правотворчості в Україні вивчали такі вчені: В. Баранов, Х. Кайтаєва, В. Каргашов, Д. Керімов, А. Міцкевич, А. Нашиц, Б. Дрейшев, Д. Ковачьова, Н. Оніщенко, О. Піголкин, С. Поленіна, В. Погорілко, Ю. Тіхоміров, Г. Шмельова, Р. Халфіна, О. Ющик та інші. Однак ці вчені порушували це питання лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні чи спеціальні суспільні відносини.

Постановка завдання. Метою статті є на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел визначити принципи підзаконної правотворчості в Україні.

Результати дослідження. Як показує статистика, відповідно до методики британського дослідного центру The Economist Intelligence Unit у світі 167 країн, які визнають себе демократичними, однак тільки 25 з них є справді демократичними, відповідно вони мають позитивний досвід у становленні такої держави, який, безумовно, могла б перейняти й Україна, звісно ж, враховуючи деякі нюанси та менталітет української дійсності [1]. Тобто провідна роль у будь-якій демократичній державі належить правам, свободам і законним інтересам громадян.

С. Козуліна вважає, що одним із найгостріших питань державної правової політики нині є ефективність реалізації громадянами своїх прав і свобод, яка безпосередньо залежить від ступеня забезпечення їх надійної охорони та захисту, що здійснюються відповідними органами держа-

ви. Саме з такою правоохоронною діяльністю традиційно пов'язують феномен юстиції. Термін «юстиція» в літературі, законодавстві та на побутовому рівні здається зрозумілим і усталеним, проте тільки на перший погляд. Змістовий спектр цієї дефініції варіюється, як правило, від сукупності системи всіх правоохоронних органів, судового відомства до діяльності цих установ, форми судової державної діяльності [2].

Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3].

Відповідно до вищезазначеного, права і свободи людини є найвищою соціальною цінністю, тому всі закони України мають відповідати головному принципу, що зазначений в Конституції України.

Згідно з «Тлумачним словником української мови» принцип (від лат. *principium* – «основа, начало») – це першооснова, керівна ідея, основне правило поведінки. У суб'єктивному розумінні принцип означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову. «Тлумачний словник української мови» дає такі визначення слова «принцип»: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку й таке інше; засада, основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [4, с. 927].

Загальні принципи правотворчості – це основні загальноприйняті норми імперативного характеру, які виступають як незаперечні вимоги, що ставляться до змісту нормативно-правових актів, до процесу їх підготовки й ухвалення [5].

Отже, принципи підзаконної правотворчості – це фундаментальні основи, керівні правила поведінки, відповідно до яких компетентні органи державної влади, здійснюють процес розроблення внутрішнього законодавства для виконання законів вищого рівня.

Принципи правотворчості: 1. Науковість і професіоналізм – залучення до розроблення нормативних актів кваліфікованих фахівців із відповідних галузей науки, учених-юристів і юристів-практиків, які мають потрібні знання і досвід; наявність глибокої обґрунтованості відповідності нормативного акта потребам розвитку суспільства, що міститься в науковій концепції. Наукова експертиза проєктів нормативно-правових актів, що повинна запобігати винесенню на розгляд правотворчих органів проєктів, які містять недостатньо обґрунтовані положення, прогалини, суперечності. 2. Гуманізм – формування нормативно-правових актів на основі загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їх втілення в життя суспільства і держави. Україна визнає пріоритет міжнародного права перед національним у галузі прав людини, і це забезпечується національним законодавством. Нормативно-правові акти й інші юридичні джерела права не можуть містити норми, які порушують права і свободи людини, закріплені в Конституції та передбачені міжнародними стандартами. Конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Під час ухвалення нових законів або внесення змін у чинні не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод. Обмеження конституційних прав і свобод людини можливі як виняток і лише у випадках, передбачених Основним Законом. Цей принцип означає відбиття в законах і підзаконних актах балансу інтересів усіх соціальних груп і верств суспільства, їх рівності перед законом, поваги їхніх прав і інтересів, рівного захисту перед судом. Велике значення має відображення в нормативно-правових актах паритету прав людини й держави, оскільки будь-яка людина не лише вимагає відповідальності від держави, але й несе відповідальність перед нею. Відносини людини і держави повинні будуватися на встановленні балансу їхніх потреб і інтересів. 3. Демократизм – встановлення й забезпечення вільного порядку розроблення, обговорення й ухвалення нормативно-правових актів; створення законодавчих процедур, що забезпечували б вираження в законі свободи народу, врахування свободи більшості з дотриманням прав меншості, погодженість інтересів суспільства, соціальних груп, людини; недопущення як незаконного тиску на законодавчу діяльність парламенту, так і свавілля з боку парламенту. Цей принцип означає також широку участь народу в обговоренні проєктів законів, у консультативних і законодавчих референдумах; урахування альтернативних проєктів законодавчих актів і громадської думки, підтримку народної правотворчої ініціативи; зважене ставлення до парламентської опозиції. 4. Глас-

ність – відкрите для громадськості, вільне й ділове обговорення проєктів нормативно-правових актів, інформування про них населення, прозорість їхньої поведінки в парламенті. Гласність і відкритість, можливість громадянському суспільству встановити контроль за законодавчим процесом, вчасно коригувати проходження нормативних актів. З одного боку, гласність є способом підконтрольності правотворчих суб'єктів, з іншого – виступає каналом формування громадської думки. Гласність передбачає інформованість і одночасне пізнання, врахування й частково формування потреб, інтересів, думок і почуттів людини, соціальних груп, суспільства. 5. Законність – додержання ієрархії нормативно-правових актів під час їх складання (нормопроектування) та ухвалення їх законним шляхом відповідно до конституційно закріпленого процесу правотворчості. Цей принцип означає, що всі звичайні закони ухвалюються на основі Конституції України й повинні відповідати їй і міжнародним угодам, укладеним за участю України. Акти органу нижчого підпорядкування правотворчості не можуть суперечити акту вищого правотворчого органу. Закони, ухвалені всеукраїнським референдумом з питань визнання нечинним будь-якого закону або окремих його положень, мають вищу юридичну силу щодо закону, ухваленого Верховною Радою України. Такі акти є загальнообов'язковими до виконання на території держави з моменту їх опублікування й не вимагають санкціонування з боку будь-якого державного органу. Принцип законності передбачає не лише забезпечення верховенства Конституції в процесі правотворчості, але й наявність механізму перевірки Конституційним Судом нормативно-правових актів щодо відповідності їх Конституції. 6. Толерантність – виявлення та врахування законоутворювальних погоджених інтересів, створення певних теоретичних конструкцій, загальної моделі вираження й захисту інтересів різних соціальних груп. У сучасних умовах немає такої соціальної групи, задоволення інтересів якої (з ігноруванням інтересів інших груп населення) могло б забезпечити якість і ефективність результатів правотворчості. Потрібна згода всіх основних соціальних верств суспільства, їх толерантність. Шляхом правотворчості досягається авторитетне посередництво, спрямоване на примирення, рівновагу протилежних інтересів сторін. 7. Єдність загальнодержавних і регіональних інтересів – виражається у врахуванні інтересів центру й регіонів. У загальнодержавних актах відображаються інтереси регіонального характеру, враховуються місцеві особливості, не ущемляються інтереси населення певної місцевості. Особливо це стосується актів центральних правотворчих органів, що зачіпають інтереси будь-якого регіону: вони ретельно вивчаються з метою оптимального врахування місцевих інтересів. Прикладом можуть служити акти, що регулюють різні сторони життя населення, яке постраждало від аварії на Чорнобильській атомній електростанції [5].

Зі свого боку, місцеві органи видають акти відповідно до загальнонаціональних інтересів. Спеціальні принципи правотворчості: оперативність – незволікання з підготовкою проєктів нормативних актів; поєднання динамізму і стабільності – створення стабільного нормативного акта й одночасно можливість вносити до нього доповнення та зміни; наступність – перенесення й використання попереднього позитивного вітчизняного та сучасного закордонного досвіду зі створення нормативних актів; плановість – складання й додержання планів за функціональним призначенням актів і строками їх ухвалення; системна погодженість – старанність і ретельність під час підготовки нормативних актів у їхньому взаємозв'язку, злагодженість нормативних приписів як усередині нормативно-правового акта, так і між іншими нормативно-правовими актами, їх відповідність Конституції, міжнародно-правовим договорам у галузі прав людини; техніко-юридична досконалість – упорядкування нормативно-правових актів з урахуванням правил, способів, прийомів юридичної техніки, які є обов'язковими для правотворчих органів; додержання лінгвістичних стандартів їхньої мови [5].

Відповідно до вищезазначеного, принципи підзаконної правотворчості в Україні становлять цілісну систему загальних і спеціальних керівних правил поведінки правової демократичної держави, якими керуються органи публічної адміністрації під час здійснення владних повноважень у сфері правотворчої діяльності.

Водночас вважаємо, що дослідження системи принципів підзаконної правотворчості треба здійснювати у взаємозв'язку з основоположними засадами концепції правової державності, яким повинен відповідати процес правотворчості.

Зокрема, найперше треба внести принцип, який розкриває головну ідею концепції правової держави, – це принцип верховенства права в організації та діяльності держави. Усі ті принципи, які характеризують ідею правової держави загалом, також повинні бути віднесені до цієї групи.

До другої групи ми вносимо сутнісно-змістовні принципи, які встановлюють (виправдовують) допустимість верховенства права як основи справедливої організації державної влади, а

саме: максимально можливого співвідношення змісту нормативних актів загальної волі з інтересами суспільства й більшості соціальних груп; у пріоритеті права і свободи людини, реалізовані в нормах правового нормативного акта; видання правового нормативного акта як загальнообов'язкової форми рівності, свободи та справедливості.

Порушення хоча б одного з принципів другої групи перетворює правовий нормативний акт у неправовий, що, відповідно, призводить до потреби його вилучення із системи права; інакше держава загалом втрачає правовий характер.

Принципи перших двох груп у концепції правової державності залишалися б нереалізованими конструктивами, якби концепція правової держави не передбачала б третю групу принципів правової державності, яку утворюють організаційно-допоміжні принципи, що повинні спиратися на механізм підзаконної правотворчості, а саме: реалізація суверенітету населення через представництво його інтересів у законотворчому органі; ефективна система поділу влади, що забезпечує пріоритет законодавчої влади як органу народного представництва; забезпеченість контролю за легітимністю правотворчих повноважень інших органів державної влади з боку законодавчого органу та органу судової влади; розвинені засоби участі суспільства та його представників у підзаконному правотворчому процесі та контроль над ним; демократична процедура правотворчої діяльності, що забезпечується прогнозованістю результатів застосування нормативного правового акта, його впливу на суб'єктів суспільних відносин; незалежна й ефективна судова влада, що забезпечує очищення правової системи від неправових актів і відновлення правової державності.

На нашу думку, у такому вигляді система принципів правової держави надає загальній концепції певну цілісність і виявляє безпосередній зв'язок із належною організацією підзаконної правотворчості. Такий системний підхід дає змогу результат і цілісність концепції правової держави поставити на хорошу методологічну основу й не тільки дослідити характеристику окремих елементів концепції (окремих ідей і заснованих на них вимог), але й визначити її зовнішні кордони, характер взаємозв'язків із зовнішнім середовищем. Системна характеристика принципів правової держави наочно демонструє роль правотворчості в реалізації концепції правової держави.

Висновки. Принципи підзаконної правотворчості – це система фундаментальних начал, керівних засад поведінки компетентних суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють розроблення підзаконного законодавства для ефективного виконання законів в усіх сферах публічного адміністрування.

Серед принципів правотворчості виділяють загальні, такі як науковість і професіоналізм, гуманізм, демократизм, гласність, законність, толерантність, єдність загальнодержавних і регіональних інтересів, і спеціальні принципи: оперативність, поєднання динамізму і стабільності, наступність, плановість, системну погодженість, техніко-юридичну досконалість.

Визначаючи принципи підзаконної правотворчості, треба враховувати взаємозв'язок між організацією процесу правотворчості та основоположними засадами концепції правової держави. Системна характеристика принципів правової держави наочно демонструє роль правотворчості в реалізації концепції правової держави.

Список використаних джерел:

1. Рейтинг стран мира по уровню демократии. *Гуманитарная энциклопедия. Центр гуманитарных технологий*. 2020. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info>.
2. Козуліна С. Сучасні проблеми та основні шляхи вдосконалення правового статусу органів міністерства юстиції України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 65–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2014_14_7.
3. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254. *Офіційний вісник України* від 01.10.2010. № 72.
4. Яременко В., Сліпущко О. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х тт. Київ : Аконіт, 1998. Т. III : ОБУ-РОБ. 927 с.
5. Принципи правотворчості. *Studfiles*. 2020. URL: <https://studfile.net/preview/5109957/page:80>.