

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

Стаття присвячена формулюванню поняття «відомча нормотворчість» через призму дослідження та узагальнення найбільш відомих позицій теоретиків-правників щодо розуміння ними правотворчості в цілому та відомчої нормотворчості зокрема, висвітлення рівнів нормотворчості, визначення змісту та обсягу поняття «відомство», аналізу суб'єктів відомчої нормотворчості та шляхів здійснення ними своїх нормотворчих функцій.

Ключові слова: *правотворчість, рівні нормотворчості, відомча нормотворчість, відомство, суб'єкти відомчої нормотворчості.*

Стаття посвячена формулюванню поняття «ведомственное нормотворчество» через призму дослідження та обобщення наиболее известных позиций теоретиков-правоведов относительно понимания ими правотворчества в целом и ведомственного нормотворчества в частности, освещения уровней нормотворчества, определения содержания и объема понятия «ведомство», анализа субъектов ведомственного нормотворчества и путей осуществления ими своих нормотворческих функций.

Ключевые слова: *правотворчество, уровни нормотворчества, ведомственное нормотворчество, ведомство, субъекты ведомственного нормотворчества.*

The article is devoted to the formulation of the concept of «departmental rulemaking» through the prism of the study and generalization of the most well-known positions of the theoreticians on the understanding of their law-making in general and departmental rulemaking in particular, coverage of the rules of rule-making, definition of the content and scope of the concept «department», analysis of subjects of departmental rulemaking and ways of implementing their normative functions.

Key words: *law-making, levels of rule-making, departmental rulemaking, department, subjects of departmental rule-making.*

Вступ. Активний розвиток правової системи України, зокрема її нормативної частини, зумовлений процесами інтеграції та глобалізації демократичного розвитку держави. Це вимагає зміцнення методологічних засад підготовки нормативно-правових актів із метою вдосконалення національного законодавства, адаптації його до законодавства Європейського Союзу, а також підвищення загального рівня ефективності правового регулювання. У зв'язку із цим актуалізуються питання різних видів та рівнів правотворчості, в тому числі тих, які здійснюються на рівні центральних органів виконавчої влади.

Постановка завдання. Метою дослідження є формулювання науково-теоретичного визначення поняття «відомча нормотворчість» на підставі комплексного аналізу найбільш відомих позицій теоретиків-правників щодо розуміння ними правотворчості в цілому та відомчої нормотворчості зокрема, висвітлення рівнів нормотворчості, визначення змісту та обсягу поняття «відомство», аналізу суб'єктів відомчої нормотворчості та шляхів здійснення ними своїх нормотворчих функцій.

Результати дослідження. Відомча нормотворчість, на відміну від правотворчості, законотворчості, менш досліджена в науковій літературі. Фахівці права у своїх працях в основному розглядають відомчу нормотворчість як різновид правотворчості, яка, у свою чергу, на думку

О.Ф. Скакун [1, с. 430], Ю.А. Ведернікова та В.С. Грекула [2, с. 105], є останнім (інституційним) рівнем правотворення.

Водночас серед науковців виникають дискусії щодо розуміння правотворчості. Так, А.В. Малько [3, с. 115], П.М. Васильєв [4, с. 263], А.Б. Венгеров [5, с. 488], С.С. Алексєєв [6, с. 5], О.В. Бабкіна [7, с. 92] вважають, що правотворчість націлена на «творення права», яке знаходить своє зовнішнє відображення в певних об'єктивізованих формах, серед яких у теорії права розрізняють: нормативно-правові акти, правові прецеденти, нормативні договори, правові звичаї, правові доктрини, релігійно-правові норми, загальні принципи права [2, с. 111].

Проте в науковій літературі вказаний підхід розуміння результатів правотворчості є не єдиним. Так, на думку іншої групи теоретиків-правників, до якої належать В.С. Ковальський, І.П. Козінцев [8, с. 13], С.Л. Лисенков [9, с. 162], А.М. Колодій, І.В. Опришко [10, с. 109], М.Н. Пархоменко [11, с. 360], Е.І. Темнов [12, с. 159], Ю.М. Перерва [13, с. 28], М.С. Кельман, О.Г. Мурашин [14, с. 79], С.М. Тимченко, Р.А. Калюжний, Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша [15, с. 81], А.В. Міцкевич та О.А. Пучков [16, с. 245], результатом правотворчості є виключно нормативно-правові акти.

Однак така позиція науковців, на нашу думку, є допустимою лише для країн романо-германського права, оскільки нормативно-правовий акт є домінуючою формою права в законодавстві країн, які є представниками даної правової сім'ї, однак, з іншого боку, така позиція виключає існування інших форм права. У зв'язку із цим у теорії романо-германського права взагалі та в теорії українського права зокрема акт правотворчості слід розглядати у двох значеннях: у широкому та у вузькому. У широкому значенні до актів правотворчості слід віднести всі джерела права, які є характерними та діючими в інших правових системах сучасності, у вузькому – виключно нормативно-правові акти, які є домінуючим джерелом права в країнах романо-германської правової сім'ї.

Правотворчість у континентальному праві, як вірно зазначає А.О. Рибалкін, є родовим поняттям, яке охоплює такі два різновиди створення норм права, як законотворчість (створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили – законах) та нормотворчість (діяльність із прийняття правових норм на основі та відповідно до законів) [11, с. 185]. Тому, залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, правотворчість раціонально поділяти на законотворчість («творення» законів) та, відповідно, нормотворчість («творення» підзаконних актів).

Аналіз існуючих у науковій літературі наукових точок зору свідчить про те, що в основному всіма авторами підтримується позиція про необхідність виокремлення чотирьох рівнів нормотворчості, зокрема:

- нормотворчість вищих органів державної влади (загальна нормотворчість);
- нормотворчість центральних органів виконавчої влади (відомча нормотворчість);
- нормотворчість місцевих органів виконавчої влади (місцева нормотворчість);
- нормотворчість керівників підприємств, установ, організацій (локальна нормотворчість)

[12, с. 516].

У контексті визначення поняття «відомча нормотворчість» найбільшу увагу привертають результати наукових пошуків Р.І. Кондратьєва та Ю.Г. Арзамасова, які найбільш ґрунтовно підійшли до висвітлення цього питання.

Розкриваючи соціальне значення відомчої нормотворчості, слід звернути увагу на те, що її актуальність обумовлена рядом факторів, серед яких: динамічний розвиток суспільних відносин, які потребують правового регулювання; неспроможність законодавчого органу передбачити всі ситуації в різних сферах суспільного життя, що призводить до прогалин у законодавстві та необхідності їх швидкого вирішення шляхом видання відомчих підзаконних актів. Тому, як вірно зазначає Р.І. Кондратьєв, відомча нормотворчість спрямована на децентралізацію правового регулювання, є об'єктивно-необхідною, оскільки, з одного боку, суспільно-економічні відносини на рівні міністерств мають свої особливості, а з іншого – ці відносини є відображенням тих закономірностей, які обумовлені загальнодержавними інтересами [19, с. 6]. Ю.Г. Арзамасов, у свою чергу, вважає, що відомча нормотворчість є об'єктивно обумовленим процесом формування права та організаційно оформленим видом правової діяльності компетентних осіб міністерств та відомств, який здійснюється на законодавчо регламентованій або делегованій основі. Змістом відомчої нормотворчості, на думку теоретика, є розробка норм права, з метою прийняття, а також зміни та скасування відомчих нормативних документів, спрямованих на організаційне забезпечення дії актів вищих органів виконавчої влади [20, с. 72].

Отже, відомча нормотворчість посідає важливе місце в правовому регулюванні певного кола суспільних відносин. Проте в науковій літературі недостатньо уваги приділяється даному

правовому явищу. Науковці розглядають у своїх роботах відомчу нормотворчість як один із рівнів нормотворчості, зазначаючи при цьому те, що відомча нормотворчість є об'єктивно-необхідним процесом формування права, результатом якого є розробка норм права, які забезпечують дію актів вищих органів виконавчої влади. При цьому в Україні досі не існує дослідження, присвяченого проблемам відомчої нормотворчості, що викликає потребу її вирішення.

Необхідним для висвітлення проблематики відомчої нормотворчості є визначення змісту та обсягу поняття «відомство», яке використовується в сполученні з категорією «нормотворчість».

Більш повне та конкретне визначення відомства подається у Великому енциклопедичному юридичному словнику, оскільки визначається, як центральна установа, яка відає певною галузю або сферою суспільного життя і входить до системи органів виконавчої влади [21, с. 100]. М.Н. Ніколаєва, у свою чергу, зазначає, що «відомство» в науці адміністративного права означає центральні органи управління, а тому зміст даного терміна обумовлений особливостями порядку створення цих органів та принципами їх діяльності [22, с. 72].

Враховуючи вищезазначені роз'яснення даного терміну, можна зробити висновок, що відомство є багатограним поняттям, а тому його слід розуміти у двох значеннях: по-перше, як сферу суспільного життя, яка входить до відання відповідної галузі державного управління, а по-друге, як сукупність центральних установ органів виконавчої влади, які обслуговують певну галузь державного управління.

Необхідним у розгляді відомчої нормотворчості є висвітлення суб'єктів відомчої нормотворчості, якими є центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Відповідно до ч. 5 ст. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» [23] до системи ЦОВВ входять: міністерства, державні комітети (державні служби); центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Слід зазначити, що ЦОВВ є єдиноначальними органами, тобто владні повноваження органу здійснюються одноособово його керівником, який персонально несе повну відповідальність за результати роботи ЦОВВ безпосередньо перед Кабінетом Міністрів України [24, с. 20].

Кабінет Міністрів України, у свою чергу, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного ЦОВВ. Крім того, ЦОВВ можуть мати свої територіальні органи (підрозділи), що утворюються, реорганізуються та ліквідуються в порядку, встановленому законодавством та очолюються відповідними керівниками [23].

Можна констатувати, що територіальні органи ЦОВВ є відомчими органами, оскільки, по-перше, забезпечують ту сферу суспільного життя, яка входить до відання відповідної галузі державного управління, а по-друге, входять до системи центральних установ органів виконавчої влади, які обслуговують певну галузь державного управління, оскільки є їх структурними підрозділами. У зв'язку із цим керівники територіальних органів ЦОВВ є суб'єктами відомчої нормотворчості. Нормотворчі функції територіальні органи здійснюють на місцевому рівні, оскільки до їх компетенції входить регулювання суспільних відносин на певній адміністративно-територіальній одиниці, проте лише у сфері відання того ЦОВВ, керівником якого вони утворені.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що суб'єктами відомчої нормотворчості є: міністри, голови державних комітетів (служб), голови ЦОВВ зі спеціальним статусом, керівники урядових органів державного управління та територіальних органів (підрозділів) ЦОВВ.

Слід також зазначити, що в міністерствах [25], інших ЦОВВ [26] можуть утворюватись колегії, на засіданнях яких розглядаються питання вироблення рекомендацій щодо формування та реалізації державної політики, найважливіших напрямів діяльності ЦОВВ, проектів нормативно-правових актів, програм та інших документів тощо [26]. Рішення колегій проводяться в життя наказами міністерства [25] та, відповідно, наказами інших ЦОВВ.

Водночас особливу увагу слід звернути на те, що затвердження рішень колегій є одним із шляхів здійснення керівниками ЦОВВ своїх нормотворчих функцій.

Проведений аналіз дає підстави констатувати, що нормотворчі функції суб'єкти відомчої нормотворчості здійснюють такими шляхами:

- безпосереднім виданням відомчих підзаконних актів;
- санкціонуванням актів підпорядкованих структурних підрозділів шляхом видання наказів;
- спільним виданням нормативних актів із уповноваженими суб'єктами відомчої нормотворчості та суб'єктами інших рівнів нормотворчості;
- затвердженням рішень колегії певного ЦОВВ, керівником якого вони є.

На підставі зазначеного вище можна зазначити, що під відомчою нормотворчістю слід розуміти діяльність уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади, які в ме-

жах своєї компетенції створюють, скасовують, упорядковують відомчі підзаконні акти шляхом нормопроекування, зміни, доповнення, скасування, обліку, систематизації правових норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, що входять до сфери їх повноважень.

Висновки. Обґрунтовано, що правотворчість у континентальному праві слід розглядати в широкому значенні, як процес творення всіх форм права та, відповідно, у вузькому – як творення нормативно-правових актів. Доведено, що залежно від юридичної сили нормативно-правових актів правотворчість поділяється на законотворчість та нормотворчість. При цьому звертається увага на необхідність виокремлення чотирьох рівнів нормотворчості: загального, відомчого, місцевого та локального, серед яких провідне місце належить відомчій нормотворчості (нормотворчість центральних органів виконавчої влади). З'ясовано, що суб'єкти відомчої нормотворчості (міністри, голови державних комітетів (служб), голови ЦОВВ зі спеціальним статусом, керівники урядових органів державного управління та територіальних органів (підрозділів) ЦОВВ) здійснюють нормотворчі функції такими шляхами: безпосереднім виданням відомчих підзаконних актів; санкціонуванням актів підпорядкованих структурних підрозділів шляхом видання наказів; спільним виданням нормативних актів із уповноваженими суб'єктами відомчої нормотворчості та суб'єктами інших рівнів нормотворчості; затвердженням рішень колегії певного ЦОВВ, керівником якого вони є.

Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави та права : Енциклопедичний курс: підруч. Харків: Еспада, 2006. 776 с.
2. Ведерніков Ю.А. Теорія держави та права: навч. посіб. 4-е вид., доп. і перероб. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
3. Малько А.В. Теорія господарства і права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособ. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1997. 197 с.
4. Теория государства и права: учебник / под ред. А.М. Васильева. 2-е изд. М.: Юрид. лит., 1983. 416 с.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для высш. юрид. учеб. завед. М.: Новый Юрист, 1998. 624 с.
6. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, Т. 2: Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука. 1973. 401 с.
7. Бабкіна О.В. Теорія держави та права у схемах і визначеннях: навч. посіб. К.: МАУП, 2004. 144 с.
8. Ковальський В.С. Правотворчість : теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
9. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави та права: навч. посіб. К.: Юрисконсульт, 2006. 355 с.
10. Правознавство: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2001. 640 с.
11. Теорія держави та права. Академічний курс: підруч. / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
12. Темнов Е.И. Теория государства и права: учеб. пособие для высш. учеб. завед. М.: Изд-во «Экзамен», 2003. 320 с.
13. Перерва Ю.М. Законотворчість як вид правотворчої діяльності. Право і безпека. 2005. № 4. С. 27–30.
14. Кельман М.С. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, текстами): підруч. К.: Кондор, 2002. 353 с.
15. Теорія держави та права: посіб. для підготовки до іспитів / С.М. Тимченко, Р.А. Калужний, Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша. 2-е вид., виправ. та переробл. К.: Вид-во ПАЛИВОДА А. В., 2006. 176 с.
16. Теория государства и права: учебник / под ред. А. И. Денисова. М.: Юрид. лит, 1980. 432 с.
17. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01; Запорізьк. юрид. ін-т. Запоріжжя, 2005.
18. Котюк В.О. Загальна теорія держави та права: навч. посіб. К.: Атіка, 2005. 592 с.
19. Кондратьев Р.И. Філософські категорії загального і особливого та їх використання у правотворчості. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права: наук. часопис. Хмельницький, 2003. № 3–4. С. 7–13.

20. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: дис. .. доктора юр. наук: 12.00.01. М., 2004. 364 с.
21. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
22. Сидорчук В.П. Пути повышения качества ведомственного правотворчества. Право и демократия: межвед. сб. науч. тр. Минск: Университет, 2003. Вып. 4. С. 70–75.
23. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. № 1572/99. Офіційний вісник України. 1999. № 50. код акта 13199/1999.
24. Дерещ В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія. К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка»», 2007. 180 с.
25. Указ Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» від 12.03.1996 р. № 179/96. Урядовий кур'єр від 28.03.1996.
26. Указ Президента України «Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» від 31.12.2005 р. № 1902/2005. Офіційний вісник України. 2006. № 1. Ст. 24.