

НОРМОТВОРЧІСТЬ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ

ЖУКОВА Євгенія Олексіївна - кандидат юридичних наук, докторант Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>

УДК 342.61

DOI 10.32782/EP.2022.1.27

Метою статті є визначення сутності та ознак нормотворчості як виду публічного адміністрування. З'ясовано особливості структури публічного адміністрування. Представлено класифікацію представлено видів публічного адміністрування за цільовим критерієм, критерієм направленості, територіального масштабу та юридичних наслідків.

Визначено поняття нормотворчої діяльності та охарактеризовано рівень розробленості її правового забезпечення. Зроблено висновок, що нормотворчість за своїми цільовими, змістовними та якісними ознаками належить до категорії видів публічного адміністрування як автономної галузі діяльності публічних адміністрацій.

Ключові слова: публічне адміністрування, нормотворчість, вид публічного адміністрування, компетенція, правове забезпечення, критерій.

Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями

Проблеми розвитку системи публічного адміністрування привертають нині увагу як політиків та науковців, так і всього громадянського суспільства, оскільки від їх вирішення залежить функціонування всіх сфер життєдіяльності держави. Важливим елементом публічного адміністрування є нормотворчість публічних адміністрацій, за допомогою якої забезпечується вплив на суспільні відносини та вирішується низка завдань публічної політики. Разом з тим, з

огляду на відносну новизну проблематики публічного адміністрування як предмета розгляду адміністративного права, нормотворчість в контексті діяльності публічних адміністрацій досліджена ще недостатньо, що обумовлює актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання поданої проблеми

Проблеми, пов'язані із здійсненням нормотворчості, привертали увагу таких вчених, як Є. Бараш, В. Барський, О. Безпалова, Ю. Лепех, А. Монаєнко, В. Новіков, О. Предместніков, О. Салманова, І. Сердюк, С. Соляр та інші вчені. Разом з тим нормотворчість як вид публічного адміністрування ще не знайшла достатнього висвітлення на теоретико-методологічному рівні, що обумовлює спрямованість наукових пошуків.

Метою статті є визначення сутності та ознак нормотворчості як виду публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження

Структура публічного адміністрування та її методологічно правильне вираження мають важливе значення для розгляду правових явищ, в яких завдяки структурному підходу, можна виокремити найбільш значущі елементи. взаємозв'язки між якими породжують певні закономірності, які знаходять своє закріплення як у сфері нормот-

ворчої, так і правозастосовної діяльності. Як упорядкована сукупність певних зв'язків, що існують всередині явищ та процесів, і залишаються стійкими незалежно від зміни зовнішніх обставин, структура відіграє важливу роль у розумінні сутності публічного адміністрування. Для опису вказаної структури на методологічному рівні використовують низку її ключових ознак, до яких належить зв'язки (або взаємозв'язки), елементи, відносини, а також функції, тобто будь-яка структура складається із низки елементів, які перебувають у взаємозв'язках або відносинах одне з одним, виконуючи при цьому певні функції.

Вид як більш незалежна, ніж форма, характеристика публічного адміністрування, може розглядатися як більш стійка та стабільна у часі та за територіальною ознакою властивість останнього. Вид публічного адміністрування представляє собою автономну та незалежну від суб'єктивного сприйняття галузь діяльності публічних адміністрацій, у ході якої вони шляхом реалізації своєї компетенції, досягають цілей та відповідності місії свого функціонування.

Можна представити таку класифікацію видів публічного адміністрування: *за цільовим критерієм*: надання публічних послуг, забезпечення публічної безпеки і правопорядку та нормотворча діяльність, спрямована на створення (зміцнення) правових механізмів реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб; *за критерієм направленості*: зовнішні (надання публічних послуг, забезпечення публічної безпеки та правопорядку) і внутрішні (розробка і затвердження підзаконних правових актів, в яких визначено компетенцію посадових осіб публічних адміністрацій у сфері публічного адміністрування, процедури здійснення публічного адміністрування тощо); *за критерієм територіального масштабу*: загальнодержавні, регіональні, місцеві види публічного адміністрування; *за критерієм юридичних наслідків*: види публічного адміністрування, які тягнуть і не тягнуть за собою настання юридичних наслідків для фізичних і юридичних осіб.

Нормотворча діяльність, спрямована на створення (зміцнення) правових механізмів

реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, представляє собою процес підготовки, узгодження і затвердження правових актів, в яких закріплено правила та процедури публічного адміністрування.

Як слушно стверджує А. Монаєнко, підзаконна правотворча діяльність або нормотворча діяльність – це діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям підзаконних актів (підзаконна правотворчість). Нормотворчість інших державних органів України (правотворчістю займаються майже всі державні органи) здійснюється на підставі і відповідно до чинних законів, прийнятих Верховною Радою. Юридична чинність прийнятих державними органами нормативно-правових актів залежить від рівня й обсягу їх повноважень, які визначаються місцем, яке вони посідають у системі органів держави (Президент, Кабінет Міністрів, міністерства, відомства, голови державних адміністрацій на місцях та ін.) [1].

До ознак нормотворчості відносять такі:

– здійснюється уповноваженими суб'єктами: а) державою, її органами (парламентом, урядом, міністерствами, місцевими адміністраціями тощо); б) громадянським суспільством (народом), його організаціями;

– є формою владної вольової діяльності уповноважених суб'єктів, яка включає в себе вивчення, узагальнення і систематизацію типових конкретних правовідносин, що виникають у суспільстві;

– є не диктатом волі уповноважених суб'єктів, а процедурою формулювання норм, котрі властиві соціальним відносинам, стали типовими діями їх учасників;

– виражається у санкціонуванні наявних чи встановленні нових, зміні чи призупиненні чинних і скасуванні застарілих правових норм на підставах, передбачених законом;

– набуває завершення в письмовому акті-документі, що називається нормативно-правовим актом (законом). Результат нормотворчої діяльності може мати інші юридичні (зовнішні) форми вираження – нормативний договір, судовий прецедент, правовий звичай; здійснюється (у значній частині) відповідно до правового регламенту, тобто з дотриманням процедури підготовки і

прийняття акта. А різновидом і складником нормотворчості є законотворчість [2, с. 9].

На підставі визначеного вище можна згрупувати ознаки досліджуваного виду публічного адміністрування наступним чином:

1) мета нормотворчості як виду публічного адміністрування – створення правових механізмів реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб;

2) рівень розробленості правового забезпечення – недостатній. Уже багато десятиліть в Україні гальмується прийняття закону про нормативно-правові акти, в якому було б визначено їх види, структуру, ієрархію, способи подолання суперечностей тощо. Наразі діє низка наказів Міністерства юстиції України, як-то «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 р. № 34/5, «Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації» від 15.05.2013 р. № 883/5 та низка інших, втім, з огляду на відомчий характер вказаних правових актів, серед суб'єктів нормотворчості поширена практика не реєструвати підзаконні правові акти, які не відповідають установленим вимогам, у Міністерстві юстиції України, а одразу розсилати їх підпорядкованим підрозділам для виконання. Формальною підставою такої практики є надзвичайно нечіткі формулювання п. 5 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, відповідно до якого на державну реєстрацію не подаються акти: а) персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо); б) дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми; в) оперативного-розпорядчого характеру (разові доручення); г) якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів;

д) спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, що не мають нових правових норм; е) рекомендаційного, роз'яснювального та інформаційного характеру (методичні рекомендації, роз'яснення, зокрема податкові, тощо), нормативно-технічні документи (національні та регіональні стандарти, технічні умови, будівельні норми і правила, правила спортивних змагань з видів спорту, визнаних в Україні, тарифно-кваліфікаційні довідники, кодекси ustalеної практики, форми звітності, зокрема щодо державних статистичних спостережень, адміністративних даних та ін.) [3];

3) основними здобутками правового забезпечення нормотворчості як виду публічного адміністрування, є: а) створення зручної та комплексної інформаційно-комунікаційної системи «Законодавство України», в якій містяться законодавчі акти, а також підзаконні правові акти суб'єктів публічного адміністрування, і є змога відстежити редакційні зміни до документів у хронологічному порядку; б) запровадження системи обговорення з громадськістю проєктів регулятивних актів, публікація деякими суб'єктами публічного адміністрування звітів про результати такого обговорення; в) створення правил підзаконної нормотворчості та їх закріплення на рівні актів Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України;

4) основними недоліками правового забезпечення нормотворчості як виду публічного адміністрування, є: а) наявність у суб'єктів публічного адміністрування двох категорій правових актів з відкритим доступом – зареєстрованих у Міністерстві юстиції України і таких, що не проходили такої реєстрації. Пошук і користування другою категорією правових актів ускладнений унаслідок відсутності у більшості суб'єктів публічного адміністрування автоматизованих систем зберігання таких актів, вони розмножуються шляхом ксерокопіювання і направляються у підпорядковані підрозділи, де також роблять їх паперові копії, користування якими є досить складним через незадовільну якість таких документів. Можливість правокористувачів швидко

ознайомитися зі змістом не зареєстрованих у Міністерстві юстиції України відкритих підзаконних правових актів у певній галузі суспільних відносин також утруднюється і потребує опитування працівників органу публічного адміністрування, дотичних до певної проблематики; б) порушення більшістю суб'єктів публічного адміністрування Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка вимагає від розпорядників і володільців публічної інформації оприлюднення, зокрема на офіційних сайтах, переліку наборів даних певного органу, який має включати й не зареєстровані у Міністерстві юстиції України відкриті підзаконні правові акти відповідного суб'єкта; в) формальне відношення більшості суб'єктів публічного адміністрування до оприлюднення регулятивних підзаконних правових актів (наприклад, на сайті Харківської міської ради лінк «Проекти нормативно-правових актів» веде на російськомовний ресурс «Единый городской реестр актов Харьковского городского совета, городского головы и исполнительных органов совета» [4], на якому жодних проєктів для обговорення немає. Спроба перейти на сторінку електронних обговорень проєктів нормативно-правових актів на сайті Міністерства внутрішніх справ України веде на видалену сторінку [5]. Орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю на офіційному сайті Міністерства аграрної політики та продовольства України датуються 2016, 2018 та 2019 роками, а планування на 2020, 2021 і 2022 роки відсутні [6], так само станом на вересень 2021 року не оприлюднено жодного звіту про публічне обговорення за 2020 рік [7], і таких прикладів чимало).

Висновки із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямку

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що нормотворчість за своїми цільовими, змістовними та якісними ознаками належить до категорії видів публічного адміністрування як автономної галузі діяльності публічних адміністрацій, за допомогою якої останні досягають поставлених цілей у відповідності з визначеною

законом компетенцією. Не зважаючи на існування низки здобутків, нормотворчість публічних адміністрацій нині не можна визнати досконалою, свого вирішення потребує ряд проблем правового та організаційного характеру, сутність яких має обумовлювати спрямованість подальших наукових пошуків.

Література

1. Монаєнко А.О. Правові основи фінансування видатків на освіту та науку : монографія. Львів : Червона Калина, 2009. 251 с.
2. Курусь Т.В. Співвідношення нормотворчої діяльності з суміжними правовими поняттями. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 6-3. Т.1. С.8-10.
3. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#n35>
4. Единый городской реестр актов Харьковского городского совета, городского головы и исполнительных органов совета: URL: <https://doc.city.kharkov.ua/ru/profile/>
5. Портал МВС. URL: https://mvs.gov.ua/uk/for_citizens/elektronni-konsultaciyi-z-gromadskistyuu/informacii-ne-povidomlennya-pro-provedennya-elektronnix-konsultacii-z-gromadskistyuu-shhodo-projektu-nakazu-mvs-ukrayini-pro-zatverdzeniya-poryadku-obliku-subyektiv-gospodaryuvannya-yaki-zdiisnyuyut-optovu-ta-rozdribnu-torgivlyu-avtomobilyami-avtobusami
6. Орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю. URL: <https://minagro.gov.ua/ua/gromadyanam/konsultaciyi-z-gromadskistyuu/oriyentovni-plani-provedennya-konsultacij-z-gromadskistyuu>
7. Звіти про результати консультацій та обговорень. URL: <https://minagro.gov.ua/ua/gromadyanam/konsultaciyi-z-gromadskistyuu/zviti-pro-rezultati-konsultacij-ta-obgovoren>

References

1. Monaienko, A.O. (2009) *Pravovi osnovy finansuvannia vydatkiv na osvitu ta nauku : monohrafiia*. Lviv, 251 p.
2. Kurus', T.V. (2013) *Spivvidnoshennia normotvorchoi diial'nosti z sumizhnymy pravovymy poniattiamy*. Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia, № 6-3, V.1, p.8-10.
3. Polozhennia pro derzhavnu reiestratsiiu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv, inshykh orhaniv vykonavchoi vlady, zatverdzhеноho postanovoіu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 hrudnia 1992 r. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#n35>
4. Edynyj horodskoj reestr aktov Khar'kovskoho horodskoho soveta, horodskoho holovy y yspolnytel'nykh orhanov soveta: URL: <https://doc.city.kharkov.ua/ru/profile/>
5. Portal MVS. URL: https://mvs.gov.ua/uk/for_citizens/elektronni-konsultaciyi-z-gromadskistyuu/informaciine-povidomlennya-pro-provedennya-elektronnix-konsultacii-z-gromadskistyuu-shhodo-projektu-nakazu-mvs-ukrayini-pro-zatverdzhennya-poryadku-obliku-subektiv-gospodaryuvannya-yaki-zdiisnyuyut-optovu-ta-rozdribnu-torgivlyu-avtomobilyami-avtobusami
6. Oriientovni plany provedennia konsul'tatsij z hromad'skistiu. URL: <https://minagro.gov.ua/ua/gromadyanam/konsultaciyi-z-gromadskistyuu/oriyentovni-plani-provedennya-konsultacij-z-gromadskistyuu>
7. Zvity pro rezul'taty konsul'tatsij ta obhovoren'. URL: <https://minagro.gov.ua/ua/gromadyanam/konsultaciyi-z-gromadskistyuu/zviti-pro-rezultati-konsultacij-ta-obgovoren>

Zhukova Y.O. – candidate of legal sciences, doctoral student of the Interregional Academy of Personnel Management (Kyiv, Ukraine)

RULEMAKING AS A TYPE OF PUBLIC ADMINISTRATION: ESSENCE AND FEATURES

The purpose of the article is to determine the essence and features of rulemaking as a type of public administration. Arguments are

given that the structure of public administration and its methodologically correct expression are important for considering legal phenomena. The justification is made that the type of public administration is an autonomous and independent of subjective perception area of activity of public administrations, during which they, through the exercise of their competence, achieve the goals and compliance with the mission of their functioning.

The classification is represented by the types of public administration: according to the target criterion: the provision of public services, ensuring public security and law and order and rule-making activities aimed at creating (strengthening) legal mechanisms for the implementation of the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities; according to the criterion of orientation: external (provision of public services, ensuring public security and law and order) and internal (development and approval of by-laws that define the competence of public administration officials in the field of public administration, procedures for the implementation of public administration, etc.); by the criterion of territorial scale: national, regional, local types of public administration; according to the criterion of legal consequences: types of public administration that entail and do not entail the onset of legal consequences for individuals and legal entities.

Arguments are given that rule-making activity aimed at creating (strengthening) legal mechanisms for the implementation of the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities is the process of preparing, agreeing and approving legal acts that set out the rules and procedures of public administration. The goal of rule-making as a type of public administration is defined. The characteristic is the degree of development of the legal support of rule-making. The conclusion is made that rule-making by its target, content and quality features belongs to the category of types of public administration as an autonomous branch of activity of public administrations.

Key words: public administration, rule-making, type of public administration, competence, legal support, criteria.