

Основні напрями розвитку та ефективності делегованої правотворчої діяльності в Україні

The main directions of development and efficiency of delegated law-making in Ukraine

Павло Грималюк, Діана Коваль

Ключові слова:

делегована правотворчість, органи виконавчої влади, напрями розвитку, правова експертиза, стабільність делегованої правотворчості.

Key words:

delegated lawmaking, executive agency, legal expertise, stability of delegated lawmaking.

Постановка проблеми. Делегування правотворчих повноважень як організаційно-правовий інститут є новим, малодослідженим явищем у суспільно-політичному житті і потребує відповідного розвитку і удосконалення у процесі утвердження України як європейської демократичної держави. Крім усього іншого, делегування повноважень є відомим способом формування компетенції як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування як основи їх діяльності.

Стан дослідження проблеми. Сьогодні виконання як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування делегованих повноважень пов'язано з неналежним рівнем фінансових ресурсів для забезпечення виконання делегованих повноважень. Проблемам делегованих повноважень присвячені праці В.Б. Авер'янова, І.П. Бутко, Р. Давіда, В.М. Кампо, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, А. Токвіля, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та інших авторів. Проте дослідження делегування повноважень на місцевому рівні, яке поширене в діяльності місцевих органів публічної влади, мають фрагментарний характер.

Метою статті є визначення основних напрямів розвитку та ефективності делегованої правотворчої діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні Україна перебуває на шляху реформування централізованої системи організації влади. Процес трансформації місцевої влади з позицій становлення нової децентралізованої системи управління, удосконалення взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має будуватися не на принципах субординації (властивій державній управлінській вертикалі), а на принципах правової, організаційної, фінансової та матеріально-технічної самостійності органів місцевого самоврядування і спиратися на ефективне використання інституту делегованих повноважень¹.

Інститут делегування правотворчих повноважень постає як сукупність конституційно-правових норм, що регулюють діяльність уповноваженого органа у здійсненні переданих йому нормотворчих повноважень, а також діяльність парламенту з надання органу публічної влади повноважень зі сфери власної компетенції та контроль за їх здійсненням. Делегована правотворча діяльність як складова та невід'ємна частина правової системи сьогодні має широко використовуватися. Велике значення у поширенні сфери використання делегованої правотворчості є її здатність вносити зміни та доповнення до нормативно-правових актів, виходячи з вимог конкретної політичної та економічної ситуації у країні. Це дасть можливість конструктивно підійти до проблем розвитку делегованого правового регулювання суспільних відносин, розробки проектів нормативно-правових актів делегованої правотворчості, проведення їх правової експертизи, подальшого розгляду, прийняття, введення в дію та реалізації закріплених правових норм.

До нормативно-правових актів делегованої правотворчої діяльності висувають особливі, підвищені вимоги. Регулюванню часто підлягають найскладніші відносини організаційних систем та індивідів на

¹ Пухтинський М.О. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики / М.О. Пухтинський. – К. : Логос, 2001. – С. 65–69

різних рівнях ієрархії, і знайти міру найбільш ефективного, оптимального за будь-яким критерієм виконання функцій державних або громадських організацій, міру допущеної, бажаної та належної поведінки індивідів можна тільки із застосуванням найновіших досягнень науки та техніки, на основі синтезу знань природознавчих і суспільних наук, на основі системного підходу до створення закону та організації законодавчої діяльності; з урахуванням результатів соціологічних досліджень, які проводяться з використанням сучасних засобів обчислювальної техніки і математичного програмного забезпечення.

Делегована правотворча діяльність у правовому регулюванні повинна бути спрямована на узгодження основних чинників правоутворення, під якими маються на увазі об'єктивно створені та функціонуючі у суспільстві економічні, політичні, демографічні, соціокультурні та інші чинники, які зумовлюють потребу у правовому регулюванні та здійснюють таким чином вплив на процес правоутворення.

Основними напрямками розвитку делегованої правотворчої діяльності в Україні необхідно визнати:

- встановлення порядку здійснення делегованої правотворчої діяльності органами виконавчої влади, підготовки та прийняття ними рішень;
- визначення правового статусу уряду як вищого колегіального органу делегованої правотворчої діяльності в системі виконавчої влади та загальних засад і принципів його функціонування²;
- організацію діяльності Уряду у сфері делегування та здійснення делегованих правотворчих повноважень;
- визначення механізму виконання делегованих повноважень Урядом, в тому числі врегулювання правових аспектів підготовки й прийняття нормативно-правових актів уряду як результат його делегованої правотворчої діяльності³;
- визнання правомочності засідань Уряду у разі прийняття рішення у сфері делегованої правотворчої діяльності (наявність понад половини посадового складу)⁴;
- втілення урядової делегованої правотворчої діяльності у постановах та розпорядженнях, їх опрацювання на відповідність законодавству Європейського Союзу та європейським стандартам у сфері дотримання прав людини⁵;
- проведення правової експертизи нормативно-правових актів Уряду, прийнятих в результаті виконання делегованих правотворчих повноважень⁶;
- розмежування та чітке визначення кола делегованих правотворчих повноважень Уряду та інших органів виконавчої влади⁷;
- контроль за відповідністю Конституції України, за законністю нормативно-правових актів та дій Уряду, органів місцевого самоврядування у сфері делегованої правотворчої діяльності;
- вироблення відповідної стратегії делегованої правотворчої діяльності органів виконавчої влади⁸;
- використання адміністративного договору як правової форми делегування правотворчих повноважень між органами влади і органами місцевого самоврядування⁹.

Доречно у рамках розвитку теоретичних засад делегованої правотворчої діяльності розробити та закріпити концептуально провідні ідеї, визначальні задуми та конструктивні принципи такого різновиду

² Сырых В.М. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / В.М. Сырых. – М. : Норма, 2006. – С. 149.

³ Абзалова Л.Ф. Делегированное законодательство / Л.Ф. Абзалова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 1. – С. 37–43.

⁴ Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : [монографія] / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2001. – С. 203–209.

⁵ Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції / [Ю.П. Битяк, О.Г. Данильян, В.А. Колесник, З.Д. Чуйко та ін.]. – К. : Право, 2010 – С. 179.

⁶ Москалькова Т.Н. Нормотворчество : [научно-практическое пособие] / Т.Н. Москалькова, В.В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – С. 324.

⁷ Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.В. Бублик. – К., 2005. – С. 13.

⁸ Троицкий В.С. Делегированное законотворчество / В.С. Троицкий, Л.А. Морозова // Государство и право. – 1997. – № 4. – С. 90–99.

⁹ Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх регулювання та розподіл у процесі міжнародної інтеграції : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Д.І. Голосніченко. – К., 2010. – С. 33.

правотворчості, як делегована правотворчість¹⁰. Розробка теоретичної бази щодо змісту та сутності делегованої правотворчості дасть можливість визначити доцільність видання та ефективність використання нормативно-правових актів делегованої правотворчості; стане основою для наступних розробок і пропозицій щодо подальшого розвитку делегованої правотворчості; є чинником ефективності делегованого правотворчого процесу; сприяє встановленню і розв'язанню правових колізій та виявленню прогалин у чинному законодавстві. Чітке формулювання цілей, які передбачається досягти за допомогою делегованої правотворчості, їх своєчасне визначення сприяють обґрунтованому врегулюванню конкретних суспільних відносин та можливості зробити механізм правового регулювання більш цільним і досконалим.

Під час визначення обґрунтованої необхідності здійснення делегування правотворчих повноважень важливо з'ясувати можливість розв'язання проблеми за допомогою інших правових засобів, без видання нормативно-правових актів делегованої правотворчості: шляхом більш ефективної реалізації чинних нормативно-правових актів, надання роз'яснень щодо їх застосування тощо. Це дасть можливість визначити співвідношення позитивних та негативних наслідків запланованого делегування правотворчих повноважень, встановити співвідношення запланованого нормативно-правового акта делегованої правотворчості з попереднім законодавством, визначити його місце у системі права. Одночасно доцільно визначити конкретні нормативно-правові заходи, за допомогою яких можна найбільш ефективно досягти цілей делегованої правотворчої діяльності¹¹.

Чітке визначення концептуального змісту делегованої правотворчості має містити такі складові:

- встановлення мети, яку належить досягти в результаті розробки та прийняття нормативно-правового акта делегованої правотворчості;
- визначення наслідків розробки, прийняття і подальшого введення у дію такого юридичного документа;
- визначення фактичного стану та тенденцій правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, що перебувають у делегованій правотворчій компетенції, а також фіксація результатів аналізу ефективності чи недоліків використання нормативно-правового акта делегованої правотворчості.

Інститут концепції делегованої правотворчості є перспективним напрямом у системі засобів удосконалення нормотворчого процесу, адже дає змогу забезпечити системний розвиток нормативно-правових актів делегованої правотворчості¹².

Виявлення потреби у правовому регулюванні завжди має прогностичну спрямованість. Це передбачає вивчення та узагальнення прогнозів економічного, політичного, демографічного, екологічного та інших типів розвитку, які є на цей час.

Виконання завдань, які стоять перед суб'єктами делегованої правотворчості у сфері формування національної правової системи, потребує серйозного науково-правового та соціологічного обґрунтування його рішень, а також відповідного прогнозування результатів реалізації цих рішень. З метою посилення науково-правового забезпечення делегованої правотворчої діяльності та обґрунтованості рішень її суб'єктів було б доцільно посилити правову експертизу нормативно-правових актів делегованої правотворчості¹³, здійснювати делегування на плановій, науковій основі, вдосконалити механізм забезпечення суб'єкта делегування правовою інформацією, право залучати до правової діяльності наукові сили та правові центри країни, вдосконалити правову основу розробки і прийняття нормативно-правових актів делегування.

Необхідно запровадити на постійній основі правову експертизу найважливіших відомчих та урядових нормативно-правових актів у сфері делегування правотворчих повноважень, яка повинна встановити

¹⁰ Шишкина Н.Э. Современные государственно-правовые проблемы муниципального управления и самоуправления в зарубежных странах (экономико-финансовый аспект) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / Н.Э. Шишкина. – Иркутск, 1997. – С. 15.

¹¹ Шамсутдінов О.В. Концепція проекту нормативно-правового акта: поняття та сутність / О.В. Шамсутдінов, М.Я. Стрипко // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1 (48). – С. 58–60.

¹² Дідич Т.О. Концептуалізація нормопроєктування в контексті модернізації правотворчості (теоретико-правовий аспект) / Т.О. Дідич // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 4 (55). – С. 41–42.

¹³ Закалюк А.П. Ефективність закону: методологічні засади / А.П. Закалюк // Проблеми методології сучасного правознавства : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1996. – С. 91–95.

перш за все відповідність нормативно-правового акта делегування суспільним потребам та стану правосвідомості, тобто оцінити можливості його адекватного сприйняття та впровадження. Експертиза дала б змогу розв'язати проблему об'єктивного аналізу й оцінки урядових і відомчих проектів на основі сучасного рівня наукових знань, використання закордонного досвіду.

За наявності суттєвих суперечностей між авторами нормативно-правових актів делегування доцільно на стадії обговорення, доробки та узгодження проекту провести опитування експертів. Відбір експертів для цієї мети повинен базуватися на науковому обґрунтуванні їхньої кількості та професійного складу.

Важливим джерелом інформації, яка необхідна для розв'язання спірних (суперечних) питань, що виникають на цій стадії правотворчого процесу, служить громадська думка. Вона повинна бути для органів влади насамперед індикатором соціальних потреб й інтересів, які треба знати і враховувати.

Необхідно подолати традицію відчуження від громадської думки, яка має глибоке коріння в нашій дійсності і бере початок у домінуванні держави над особою. Доречно також після набуття чинності нормативно-правового акта делегованої правотворчої діяльності регулярно отримувати відомості про відповідність акта суспільним очікуванням, про ступінь його ефективності, причини його неефективності тощо.

Найбільш ефективною формою виявлення громадської думки щодо проекту нового нормативного акта є організація обговорення проекту серед представників тих соціальних груп і верств суспільства, на яких розрахована дія норми, що розробляється. Ефективність нормативно-правового акта делегування є результируючою характеристикою його дії, яка свідчить про спроможність акта вирішувати відповідні соціально-правові проблеми. Під ефективністю нормативно-правового акта делегування необхідно розуміти співвідношення між цілями правових норм, які містяться у нормативно-правовому акті, та результатом їх дії, тобто ступінь досягнення цілей акта під час його реалізації. Ефективність нормативно-правових актів делегованої правотворчості може бути визначена на двох рівнях: юридичному та соціальному. Юридична ефективність характеризується відповідністю поведінки адресатів нормативно-правового акту делегування (зразку, що передбачений у нормі такого акта). Еталоном оцінки соціальної ефективності є, як правило, більш широка соціальна ціль: мають передбачатися усі соціальні наслідки застосування нормативно-правового акта делегування, насамперед соціально бажані результати, що і становлять соціальну мету такого акта у широкому розумінні для оцінки його соціальної ефективності. При такому підході можна виокремлювати (оцінювати, прогнозувати) економічну, політичну, загальноправову, соціально-психологічну, кримінологічну, екологічну ефективність нормативно-правового акта делегування.

Визначення ефективності нормативно-правового акта делегування має орієнтуватись на виявлення показників конфліктності, які характеризують міру задоволення правомірних інтересів учасників регульованих відносин¹⁴. Ступінь конфліктності урегульованих цією нормою суспільних відносин передбачає виявлення і визначення оптимального для цієї сфери рівня (ступеня) конфліктності на даний момент (з урахуванням загальної соціально-політичної, економічної, моральної або іншої ситуації). При цьому очевидно, що критерієм ефективності нормативно-правового акта делегування не можна вважати повну відсутність будь-яких конфліктів.

Важливе місце у прогнозуванні ефективності проектів нормативних актів делегованої правотворчості повинен посісти нормотворчий експеримент як найбільш науково надійний спосіб емпіричної перевірки ефективності експериментальної правової новели і прогнозування ефективності загального нормативного акта делегованої правотворчості, який приймається на основі експериментальної норми¹⁵.

Інтенсифікація правотворчої діяльності як характерна риса сучасного розвитку правової системи країни сприяє здійсненню юридично вірного всебічного врегулювання суспільних відносин за рахунок прийняття нових нормативно-правових актів шляхом делегування правотворчих повноважень, підвищення ефективності такого виду юридичної діяльності, як делегована правотворчість, посилення її наукової обґрунтованості. У процесі інтенсифікації правотворчої діяльності посилюється її стабільність як своєрідна гарантія сталості державного впливу на регулювання суспільних відносин. Стабільність делегованої правотворчої діяльності обумовлюється двома факторами: 1) матеріальний – сталість соціально-економічних, державно-політичних та національних взаємозв'язків, своєчасність нормативного реагування на вре-

¹⁴ Вершинин М.С. Конфликтология: Конспект лекций / М.С. Вершинин – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2001. – С. 35–37.

¹⁵ Аистова Л.С. Эксперименталистское направление в американской юриспруденции / Л.С. Аистова, А.И. Экимов // Человек и общество: ученые записки. – Вып. XII. – Л. : Изд-во Ленинград.ун-та, 1973. – С. 70.

гулювання суспільних відносин з урахуванням перспектив їх розвитку, об'єктивність та обґрунтованість економічних перетворень, прогнозування необхідності юридичного опосередкування певної суспільної сфери у майбутньому; 2) спеціально-юридичний – відповідність нормативно-правових актів делегованої правотворчості чинному законодавству та Конституції України, високий рівень інтенсифікації та ефективності делегованої правотворчої діяльності, юридично вірне та активне використання нормативно-правових актів делегування, яке потребує швидкого регулюючого впливу.

Висновки. Підсумовуючи проведене наукове дослідження, необхідно зазначити, що основними напрямками розвитку делегованої правотворчої діяльності в Україні необхідно визнати встановлення порядку здійснення делегованої правотворчої діяльності органами виконавчої влади, підготовки та прийняття ними рішень; визначення правового статусу уряду як вищого колегіального органу делегованої правотворчої діяльності в системі виконавчої влади, загальних засад і принципів його функціонування; організація діяльності Уряду у сфері делегування та здійснення делегованих правотворчих повноважень тощо. Доречно у рамках розвитку теоретичних засад делегованої правотворчої діяльності розробити та закріпити концептуально провідні ідеї, визначальні задуми та конструктивні принципи такого різновиду правотворчості, як делегована правотворчість.

Необхідно запровадити на постійній основі правову експертизу найважливіших відомчих та урядових нормативно-правових актів у сфері делегування правотворчих повноважень. Також важливим джерелом інформації, яка необхідна для розв'язання спірних (суперечних) питань, що виникають на цій стадії правотворчого процесу, служить громадська думка.

Анотація

Стаття присвячена визначенню основних напрямів розвитку делегованої правотворчої діяльності в Україні. Визначено фактори стабільності делегованої правотворчої діяльності. Звернено увагу на необхідність запровадження на постійній основі правової експертизи найважливіших відомчих та урядових нормативно-правових актів у сфері делегування правотворчих повноважень.

Summary

The article deals with defining of the main directions of delegated legislative activities in Ukraine. We determined the stability factors of delegated legislative activities. We paid attention to the necessity of establishment on a permanent basis the legal due diligence of the most important departmental and governmental regulatory and legal acts in field of the delegate law-making power.

Використана література:

1. Пухтинський М.О. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики / М.О. Пухтинський. – К. : Логос, 2001. – 212 с.
2. Сырых В.М. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / В.М. Сырых. – М. : Норма, 2006. – 704 с.
3. Абзалова Л.Ф. Делегированное законодательство / Л.Ф. Абзалова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 1. – С. 37–43.
4. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : [монографія] / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 656 с.
5. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції / [Ю.П. Битяк, О.Г. Данильян, В.А. Колесник, З.Д. Чуйко та ін.]. – К. : Право, 2010. – 384 с.
6. Москалькова Т.Н. Нормотворчество : [научно-практическое пособие] / Т.Н. Москалькова, В.В. Черников. – М. : Проспект, 2011. – 384 с.
7. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.В. Бублик. – К., 2005. – 20 с.

8. Троицкий В.С. Делегированное законотворчество / В.С. Троицкий, Л.А. Морозова // Государство и право. – 1997. – № 4. – С. 90–99.
9. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх регулювання та розподіл у процесі міжнародної інтеграції : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Д.І. Голосніченко. – К., 2010. – 43 с.
10. Шишкина Н.Э. Современные государственно-правовые проблемы муниципального управления и самоуправления в зарубежных странах (экономико-финансовый аспект) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / Н.Э. Шишкина. – Иркутск, 1997. – 43 с.
11. Шамсутдінов О.В. Концепція проекту нормативно-правового акта: поняття та сутність / О.В. Шамсутдінов, М.Я. Стрипко // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1 (48). – С. 56–65.
12. Дідич Т.О. Концептуалізація нормопроєктування в контексті модернізації правотворчості (теоретико-правовий аспект) / Т.О. Дідич // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 4 (55). – С. 37–43.
13. Закалюк А.П. Эффективность закона: методологічні засади / А.П. Закалюк // Проблеми методології сучасного правознавства : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1996. – 161 с.
14. Вершинин М.С. Конфликтология: Конспект лекций / М.С. Вершинин. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2001. – 64 с.
15. Аистова Л.С. Эксперименталистское направление в американской юриспруденции / Л.С. Аистова, А.И. Экимов // Человек и общество: ученые записки. – Вып. XII. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. – С. 65–73.

Павло Грималюк,

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»

Діана Коваль,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»