**Реферат**

**монографії Гетьмана Є.А.**

**«Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні:**

**правовий зміст і проблемні питання»**

***Мета праці.*** Із здобуттям незалежності в Україні почали відбуватися кардинальні зміни у політичному, економічному та правовому житті суспільства, які й обумовили процес становлення і розвитку суверенної, демократичної та правової держави. Саме тоді постало питання вибору шляхів побудови оптимальної моделі організації державної влади взагалі та виконавчої влади зокрема, притаманної для України з урахуванням вимог та потреб суспільства.

Виконавча влада виділилася в окрему гілку влади як рівноцінна законодавчій та судовій, а її діяльність здійснювалась в рамках механізму стримувань та противаг, без якого належний розвиток правової держави взагалі неможливий. Негативним на сьогодні є той факт, що цей механізм не здатен ефективно виконувати притаманні йому функції. Це випливає з наявності в країні практично паралельних процесів законодавчої діяльності Верховної Ради України та нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: по-перше, підзаконні нормативно-правові акти видаються досить часто із порушенням норм закону, іноді навіть всупереч законодавчим положенням, їхня численність постійно зростає швидкими темпами, але вони не відзначаються належною якістю; по-друге, норми підзаконних актів в своєму «урегулюванні» суспільних відносин виходять за межі законів, не завжди є правовими в природному розумінні сутності права та закону, або ж взагалі є єдиними регуляторами певного кола суспільних відносин у зв’язку із відсутністю в цій сфері законодавчих норм; по-третє, законодавчо цей процес не впорядковується (зокрема, проект Закону України «Про нормативно-правові акти» більше п’яти років не може бути затверджений).

Водночас, від якості підзаконних нормативно-правових актів цілком і повністю залежить якість правового регулювання суспільних відносин в країні, захист інтересів, прав та свобод громадян, оскільки яким би досконалим законом не було врегульовано ту чи іншу сферу суспільного життя, без належного впровадження законодавчих положень органами виконавчої влади правове регулювання ефективно здійснюватися не може. Звідси, проблема низької ефективності та якості нормотворчої діяльності органів виконавчої влади є не тільки очевидною, але й потребує негайного вирішення, оскільки вона гальмує подальший процес становлення в Україні дієвої системи регулювання суспільних відносин.

Викладене і зумовило **мету праці** Гетьмана Є.А., яка полягає в тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів, а також чинного законодавства України і узагальнення практики його реалізації визначити сутність та особливості правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в умовах їх реформування, а також окреслити шляхи його вдосконалення.

Поставлена мета обумовила вирішення таких завдань:

– визначити поняття, сутність та ознаки нормотворчої діяльності органів виконавчої влади;

– систематизувати функції нормотворчої діяльності органів виконавчої влади;

– сформулювати поняття підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади, опрацювати їх особливості та види;

– розкрити порядок прийняття та відміни нормативно-правових актів органів виконавчої влади;

– охарактеризувати сучасний стан реалізації нормотворчої діяльності Кабінетом Міністрів України, здійснення нормотворчої діяльності центральними органами виконавчої влади та органами виконавчої влади на місцях;

– окреслити практичні проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні;

– розробити науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо шляхів удосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що монографія є одним із перших комплексних досліджень, в якому з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки сформульовано теоретичні засади правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні та визначено шляхи їх реалізації у практику діяльності органів виконавчої влади. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних положень та висновків. Основні з них такі:

*вперше:*

– доведено, що в нормотворчому процесі слід виділяти два блоки: перший – створення нормативно-правового акта; другий – приведення нормативно-правових актів у відповідність або їх припинення. В першому блоці нормотворчого процесу (створення нормативно-правового акта) слід розрізняти три основні етапи: підготовчий, етап видання, кінцевий етап; кожний з яких має обов’язкові та додаткові стадії. Підготовчий та етап видання мають також наскрізну стадію доопрацювання. Кожному з етапів нормотворчого процесу властиві власні мета, об’єкт та суб’єкти. Обов’язковими універсальними суб’єктами нормотворчого процесу в Україні є Міністерство юстиції України та його структурні підрозділи;

– за результатами вивчення досвіду зарубіжних держав щодо реалізації права законодавчої ініціативи обґрунтовано необхідність запровадити узгодження плану законопроектної діяльності Кабінету Міністрів України із Верховною Радою України з метою удосконалення законотворчого процесу в країні та усунення розпорошення зусиль уряду та депутатів під час підготовки дублюючих один одне законопроектів, мінімізації процесів блокування подання законопроектів;

– обґрунтовано доцільність передбачення певних строків розробки проекту нормативно-правового акта: термін розробки проекту нормативно-правового акта, який розробляється на виконання законів, постанов Кабінету Міністрів, доручень Президента, Прем’єр-міністра встановити тривалістю один місяць, за умови необхідності доробки та аналізу додаткової інформації, залучення непідлеглих фізичних та юридичних осіб до створення проекту, розробки проекту регуляторного акта; у разі виникнення необхідності продовження такого строку він може бути продовжений за рішенням керівника суб’єкта нормотворення, але не довше ніж до чотирьох місяців. При цьому нормативно-правовий акт на будь-якій стадії може бути повернутий на доопрацювання та законодавець має встановити, що строк доопрацювання (після непогодження зацікавленим органом, після повернення на доопрацювання тощо) може бути не довше 15 днів, за винятком окремих випадків, коли доопрацювання потребує суттєвого перегляду змісту проекту нормативно-правового акта, або доопрацювання після повернення Міністерством юстиції України без державної реєстрації. Такий строк доопрацювання може бути продовжений за рішенням керівника суб’єкта нормотворення, але не довше ніж до місяця;

– аргументовано, що відстеження результативності регуляторного акта триває певний час, який також входить до загального часу, протягом якого нормотворчий орган «створює» регуляторний нормативно-правовий акт. Тому запропоновано зазначити, що базове відстеження (здійснення заходів щодо нього) має починатися одночасно із процесом розробки проекту регуляторного нормативно-правового акта, при цьому процес створення проекту регуляторного нормативно-правового акта має співпадати у часі із процесом створення тексту проекту регуляторного нормативно-правового акта;

*удосконалено:*

– визначення поняття «система органів виконавчої влади» як очолювана Кабінетом Міністрів України сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації і взаємодії, які реалізують повноваження із організації виконання законів та вчинення управлінської діяльності в державі взагалі, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального розподілу країни, з метою забезпечення потреб громадян з усіх питань їх життєдіяльності та захисту їх прав, свобод та законних інтересів;

– систему функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні, якими є: функція підзаконної конкретизації первинного регулювання суспільних відносин (створення підзаконних нормативно-правових актів); функція удосконалення законодавства (вчинення дій із внесення змін, доповнень або викладення нормативно-правового документа у новій редакції); функція очищення законодавства (вчинення дій із визнання певного акта таким, що втратив чинність або його скасування); функція впорядкування підзаконних нормативно-правових актів (діяльність із систематизації підзаконних нормативно-правових актів шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації);

– положення про підстави відмови в державній реєстрації нормативно-правового акта, зокрема така відмова може бути за двох підстав: по-перше, за певні порушення та недотримання за змістом та формою нормативно-правового акта, тобто за матеріальних підстав (невідповідність нормам чинного законодавства змісту нормативно-правового акта, недотримання правил правопису, діловодства тощо) та по-друге, за порушення процедури створення нормативно-правового акта (непогодження нормативно-правового акта із заінтересованими особами, недотримання процедури створення регуляторних нормативно-правових актів тощо), тобто за процесуальних підстав;

– положення про підстави скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта, зокрема доведено, що має бути визначено набрання чинності постановою суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили;

*дістали подальшого розвитку:*

– розуміння того, що нормотворча діяльність органів виконавчої влади складає сутність та зміст нормотворчого процесу, який є різновидом правотворчості і полягає у діяльності уповноважених органів (державної виконавчої влади України та їх посадових осіб) зі створення нормативно-правових актів в порядку, суворо регламентованому законодавством (в залежності від органу нормотворення та виду нормативно-правового акта, який створюється);

– аргументи про місце поняття «органи виконавчої влади» в оновленій теорії адміністративного права України;

– позиція щодо необхідності наділити Головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, які мають право проводити перевірки у відповідних, підпорядкованих місцевих управліннях юстиції та мають право застосовувати заходи щодо усунення виявлених недоліків, повноваженнями щодо скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта, прийняте підпорядкованим управлінням юстиції;

– обґрунтування того, що слід використовувати термін «нормотворча», а не «правотворча» діяльність органів виконавчої влади.

***Практична значимість*** полягає в тому, що викладені у монографії результати дослідження можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку теоретико-правових засад нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні (акт впровадження результатів наукового дослідження у наукову діяльність Харківського національного університету внутрішніх справ від 8 липня 2015 року);

– у правотворчості – у процесі підготовки проектів нових і вдосконалення чинних законодавчих актів, які визначають порядок, процедуру та стадії створення нормативно-правових актів органами виконавчої влади в Україні (довідка про впровадження результатів наукового дослідження у законодавчу діяльність Верховної Ради України від 7 серпня 2015 року);

– у правозастосовній діяльності – з метою вдосконалення практики використання норм чинного адміністративного законодавства різними органами виконавчої влади;

– у навчальному процесі – положення й висновки, зроблені в монографії, можуть бути використані під час вивчення такої наукової дисципліни як «Адміністративне право» у вищих юридичних закладах освіти, у процесі вдосконалення робочих програм і планів, при підготовці підручників, навчальних посібників, лекцій, семінарських занять (акт впровадження результатів наукового дослідження у навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 1 липня 2015 року).

***Загальна кількість публікацій.*** Основні результати наукового дослідження викладені в монографії, двадцяти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, п’яти статтях **–** у наукових виданнях інших держав, а також у десяти тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Основні положення висновки й рекомендації доповідались на міжнародних і регіональних наукових і науково-практичних конференціях: «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід» (м. Луганськ, 2013 р.); «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 2013 р.); «Нові завдання та напрямки розвитку юридичної науки у ХХІ столітті» (м. Львів, 2013 р.); «Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти» (м. Дніпропетровськ, 2013 р.); «Актуальні проблеми правового регулювання економічної безпеки» (м. Київ, 2013 р.); «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 2013 р.); «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 2014 р.); «Право: історія, теорія, практика» (м. Львів, 2014 р.); «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Дніпропетровськ, 2014 р.); «Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення» (м. Київ, 2014 р.).

**Основними науковими результатами** монографії можна вважати наступні положення, висновки і пропозиції.

1. Встановлено, що нормотворча діяльність органів виконавчої влади становить сутність і зміст нормотворчого процесу, який є різновидом правотворчості й полягає у діяльності уповноважених органів (державної виконавчої влади України та їх посадових осіб) зі створення нормативно-правових актів у порядку, суворо регламентованому законодавством (залежно від органу нормотворення та виду нормативно-правового акта, який створюється).

2. До функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні віднесено такі: підзаконної конкретизації первинного регулювання суспільних відносин (створення підзаконних нормативно-правових актів); удосконалення законодавства (вчинення дій із внесення змін, доповнень або викладення нормативно-правового документа в новій редакції); очищення законодавства (вчинення дій із визнання певного акта таким, що втратив чинність, або його скасування); впорядкування підзаконних нормативно-правових актів (діяльність із систематизації підзаконних нормативно-правових актів шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації).

3. Визначено, що підзаконний нормативно-правовий акт органу виконавчої влади – це офіційний письмовий документ уповноваженого органу виконавчої влади, створений на підставі та на виконання Конституції та законів України, який містить, змінює або скасовує норми права, створюється у встановленому законодавством порядку із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки. Основним призначенням підзаконних нормативно-правових актів є регулювання суспільних відносин шляхом розвинення, розкриття та реалізації законодавчих норм та часткового первинного регулювання суспільних відносин, які складаються в процесі життєдіяльності населення країни.

4. Констатовано, що підзаконні нормативно-правові акти виконують певні функції: перш за все – регулятивну функцію, яка, у свою чергу, розподіляється на функцію первинного (при первинному встановленні норм права підзаконними нормативно-правовими актами) та вторинного (при конкретизації, розвиненні та вдосконаленні норм права, встановлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили) регулювання; управлінську функцію (органи виконавчої влади є органами управління, саме тому видані ними підзаконні нормативно-правові акти виконують управлінську функцію); роз’яснювальну та конкретизуючу функції (норми, які містяться в підзаконних нормативно-правових актах конкретизують, роз’яснюють, удосконалюють, «розгортають» норми, встановлені нормативно-правовими актами вищої юридичної сили); правоустановчу функцію (реалізується при введенні норм права підзаконними нормативно-правовими актами); правореалізаційну функцію (норми підзаконних нормативно-правових актів закріплюють певні порядки, положення тощо, реалізація яких практично відтворює норми, встановлені Конституцією, кодексами та законами України).

5. Запропоновано у нормотворчому процесі виділяти два блоки: перший – створення нормативно-правового акта; другий – приведення нормативно-правових актів у відповідність з чинним законодавством або їх припинення. У першому блоці нормотворчого процесу (створення нормативно-правового акта) слід розрізняти три основні етапи: підготовчий, етап видання, кінцевий етап – кожний з яких має обов’язкові та додаткові стадії. Підготовчий та етап видання мають також наскрізну стадію доопрацювання. Кожному з етапів нормотворчого процесу властиві власні мета, об’єкт та суб’єкти. Обов’язковими універсальними суб’єктами нормотворчого процесу в Україні є Міністерство юстиції України та його структурні підрозділи.

6. Доведено, що нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України виявляється у трьох формах: ординарне провадження, яке являє собою саме безпосередню діяльність Кабінету Міністрів зі створення особистих нормативно-правових актів – постанов; законопроектне провадження, що полягає в реалізації Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи та розгляді й внесенні проектів законів України до Верховної Ради України, участі в законодавчій діяльності Верховної Ради та реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи; спеціальне провадження, яке реалізується через розробку Кабінетом Міністрів України проектів актів Президента.

7. Враховуючи, що законодавець передбачає необхідною умовою набрання чинності нормативно-правовим актом, у тому числі територіальних органів міністерств та центральних виконавчої влади, його офіційне опублікування, але не врегульовано порядок такого опублікування, висловлено пропозицію ст. 57 проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» доповнити п. 2 наступного змісту: «Підзаконні нормативно-правові акти територіальних органів міністерств, центральних органів виконавчої влади всіх рівнів, місцевих державних адміністрацій публікуються в офіційних друкованих виданнях місцевої державної адміністрації відповідного регіону, які розповсюджуються на території цього регіону», та пункти 2 – 8 вважати відповідно пунктами 3 – 9.

8. Запропоновано ч. 1 ст. 56 проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» доповнити реченням наступного змісту: «Оприлюднення нормативно-правових актів може здійснюватися шляхом офіційного опублікування, висвітлення на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, через національні (регіональні) офіційні канали радіо та телебачення. Нормативно-правові акти, які мають загальносоціальне значення, зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян, повинні оприлюднюватися шляхом застосування всіх зазначених вище засобів».

Д.ю.н., с.н.с., начальник

відділу координації правових

досліджень управління планування

і координації правових досліджень

в Україні Національної академії

правових наук України Є. А. Гетьман