



Юлія Степанівна ЛЕПЕХ,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права Львівського інституту МАУП,
notaryu@ukr.net

УДК 342.9.07

ПРО ФУНКЦІЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

З'ясовано значення змісту поняття «правотворчість органів публічного управління». Зроблено висновок про те, що терміни «державне управління» та «публічне управління» вживаються у вузькому та широкому аспектах. Встановлено, що у вузькому аспекті суб'єктами публічного управління є органи виконавчої влади. Запропоновано адміністративну правотворчість вважати правотворчістю органів публічного управління. Встановлено, що метою адміністративної правотворчості є створення ефективних правових актів, які забезпечуватимуть належну реалізацію та захист прав і свобод громадян. З'ясовано, що основними складовими адміністративної правотворчості є суб'єкт та об'єкт. Зазначено, що суб'єктом є органи публічного управління. Об'єктом є відповідний вид нормативно-правового акта, що пов'язано із законотворчою діяльністю або підзаконною правотворчістю. Підзаконну адміністративну правотворчість поділено залежно від суб'єкта на центральну, місцеву, відомчу (галузеву) тощо. Зроблено висновок, що суб'єктами центральної адміністративної правотворчості є вищий орган виконавчої влади — Кабінет Міністрів України. Адміністративну правотворчість на місцях здійснюють місцеві державні адміністрації. До суб'єктів відомчої (галузевої) правотворчості віднесено профільні комітети та міністерства. Зроблено висновок, що адміністративна правотворчість — це форма публічного управління.



З'ясовано, що однією з ознак адміністративної правотворчості є те, що остання здійснюється з дотриманням встановленої законом процедури. На кожній зі стадій правотворчості вирішуються різні завдання і виконуються певні функції.

Висвітлено питання про визначення функцій правотворчості різними вченими у правовій науці та подано перелік цих функцій. Запропоновано авторське визначення функцій правотворчості органів публічного управління. Охарактеризовано функцію регулювання суспільних відносин, функцію систематизації законодавства, функцію удосконалення законодавства. Визначено мету систематизації правових актів органів публічного управління. З'ясовано основні причини для реалізації органами публічного управління функції удосконалення законодавства.

Ключові слова: функція, правотворчість, органи публічного управління, регулювання суспільних відносин, систематизація законодавства, удосконалення законодавства.

Зазначимо, що в науковій літературі порушується питання щодо сутності та переліку функцій правотворчості. Однак вважаємо за потрібне, детальніше зупинитися саме на функціях правотворчості органів публічного управління, оскільки саме цьому питанню не приділено потрібної уваги. Функції правотворчості допомагають зрозуміти її сутність та зміст, роль у суспільстві та правовій системі. Функції правотворчості органів публічного управління тісно пов'язані зі всіма сферами життєдіяльності громадян, саме тому мають важливе практичне значення.

В авторефераті дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Р. Яценко «Правотворчість в умовах перехідного суспільства: теоретико-правовий аспект» подано визначення правотворчості та виділено основні функції [1]. О. Чаплук у своїх наукових працях дає визначення та виділяє функції національної та міжнародної правотворчості [2]. Детальну характеристику функціональної складової правотворчої діяльності подає С. Плавич. С. Мельничук правотворчу діяльність досліджує як провідну правову форму здійснення функцій держави [3]. Дисертаційне дослідження Є. Гетьмана містить окремий підрозділ, присвячений функціям нормотворчої діяльності органів виконавчої влади [4]. Питання про удосконалення законодавства (що є, на нашу думку, функцією правотворчості органів публічного управління) порушується у дисертаційному дослідженні В. Косовича [5].

Метою статті є визначення змісту та виділення функцій правотворчості органів публічного управління, їх детальна характеристика.

Правотворчість органів публічного управління — це діяльність уповноважених органів, пов'язана зі створенням, зміною чи припи-



ненням правових норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин.

Якщо аналізувати тлумачення термінів «державне управління», «публічне управління», «публічна адміністрація», «органи виконавчої влади» у науковій літературі, можна дійти до висновку, що вчені порізно му ї х розуміють та використовують. Більшість науковців підтримують тезу про те, що у широкому аспекті державне і публічне управління пов'язане із діяльністю усіх органів державної влади. У вузькому аспекті суб'єктами публічного управління є органи виконавчої влади.

Прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів (на відміну від актів судових чи законодавчих) [6, с. 16–17]. Тому вважаємо за необхідне використовувати термін «адміністративна правотворчість» в контексті правотворчості органів публічного управління.

Отже, метою адміністративної правотворчості є створення ефективних правових актів, які забезпечуватимуть належну реалізацію та захист прав і свобод громадян.

Основними складовими адміністративної правотворчості є суб'єкт та об'єкт. Суб'єктом варто зазначити органи публічного управління. Об'єктом вважатимемо відповідний вид нормативно-правового акта, що пов'язано із законотворчою діяльністю або підзаконною правотворчістю.

Підзаконну адміністративну правотворчість варто поділити залежно від суб'єкта на центральну, місцеву, відомчу (галузеву) тощо.

Отже, суб'єктами центральної адміністративної правотворчості є вищий орган виконавчої влади — Кабінет Міністрів України. Адміністративну правотворчість на місцях здійснюють місцеві державні адміністрації. До суб'єктів відомчої (галузевої) правотворчості варто віднести профільні комітети та міністерства.

Таким чином, адміністративна правотворчість — це форма публічного управління.

Однією з ознак адміністративної правотворчості є те, що остання здійснюється з дотриманням встановленої законом процедури. Можна стверджувати, що на кожній зі стадій правотворчості вирішуються різні завдання і виконуються певні функції.

О. Скакун функціями правотворчості називає напрями діяльності, пов'язаної зі встановленням, зміною або скасуванням правових норм, створенням і розвитком законодавства [7, с. 197]. Науковець виокремлює функції первинного регулювання суспільних відносин, відновлення правового матеріалу, заповнення прогалін у праві, упорядкування нормативно-правового матеріалу [8, с. 321].

Детальну характеристику функціональної складової правотворчої діяльності подає С. Плавич, виокремлюючи такі її функції:

а) функція оновлення законодавства, що здійснюється шляхом встановлення нових правових норм для регулювання відповідної сфери суспільних відносин відповідно до сучасних потреб;



- б) конкретизація існуючих правових норм, що сприяє удосконаленню правового регулювання;
- в) функція санкціонування існуючих у суспільстві звичаїв чи традицій;
- г) функція усунення прогалин у законодавстві, яка за своїм змістом може перетинатися з вищезгаданими функціями;
- д) функція упорядкування нормативно-правової бази (систематизація, кодифікація тощо) [3, с. 8].

Варто звернути увагу на те, що серед переліку функцій правотворчості вищевказані вчені називають подібні за змістом функції.

Тому, зважаючи на все вищевказане, пропонуємо виділити такі функції правотворчості органів публічного управління:

1) функція регулювання суспільних відносин. Так, Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України [9];

2) функція систематизації законодавства;

3) функція удосконалення законодавства. Для прикладу, метою Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла є підвищення рівня забезпечення громадян, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, житлом шляхом удосконалення існуючого та запровадження нового ефективного фінансово-інвестиційного механізму державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла [10].

Проте вважаємо за необхідність більш детально охарактеризувати вищевказані функції. Отже, перша функція полягає в регулюванні суспільних відносин підзаконними нормативно-правовими актами. У цьому випадку необхідно враховувати регулювання суспільних відносин вже чинними законами України. Оскільки, зважаючи на ієрархію нормативно-правових актів, підзаконні акти не повинні суперечити законам. Для прикладу, Закон України «Про нотаріат» встановлює порядок правового регулювання діяльності нотаріату в Україні. В цьому правовому акті є загальні норми діяльності державних та приватних нотаріусів, а також вказані загальні правила вчинення нотаріальних дій. А в Порядку вчинення нотаріальних дій, який затверджений наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 р. № 296/5 (що є правотворчістю органу публічного управління), більш детально охарактеризовані вимоги та процедури вчинення нотаріальних дій.

На забезпечення достатнього життєвого рівня кожного в Україні спрямовані загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального розвитку, які розробляє і здійснює Кабінет Міністрів України і затверджує Верховна Рада України. До останніх слід віднести Державну цільову соціально-економічну програму будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1249 від 11 листопада 2009 р., Концепцію Державної програми «Соціальне житло», Державну програму забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки, ре-



гіональні програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки.

Наступна функція, яку необхідно охарактеризувати, це функція систематизації законодавства. У поняття систематизації законодавства включаються чотири основні форми правової діяльності:

- 1) облік нормативних актів;
- 2) інкорпорація законодавства;
- 3) консолідація законодавства;
- 4) кодифікація законодавства [11].

Для прикладу, наказом Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 р. № 31/5 затверджено Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України.

Акти законодавства України, спеціальна юридична література, електронні інформаційні правові системи, що зберігаються та використовуються в органах та установах юстиції, становлять інформаційний фонд. Інформаційний фонд складається з:

- 1) документального фонду актів законодавства;
- 2) бібліотечного фонду юридичної літератури, періодичних видань;
- 3) електронного фонду нормативно-правових.

Вищевказаним Положенням передбачено також наявність Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та Регіонального реєстру [12].

Отже, мета систематизації правових актів полягає у:

- 1) встановленні єдиного порядку обліку, зберігання правових актів;
- 2) усунення недоліків, повторів і застарілих норм;
- 3) забезпечення зацікавлених осіб точною і повною інформацією про чинне законодавство;
- 4) надання допомоги працівникам державних установ у пошуку законодавчих актів.

Таким чином, можна прийти до висновку, що основною метою систематизації правових актів публічного управління є упорядкування у системі правових актів, що дає можливість забезпечити суб`єктів права швидкий та якісний пошук необхідної інформації.

Наголошуємо також на тому, що в юридичній літературі часто окремо зазначають такі функції правотворчості: функція заповнення прогалін у праві, функція відновлення правового матеріалу, функція ліквідація колізій. Вважаємо, що доцільно ці всі функції об`єднати в одну під назвою «функція удосконалення законодавства».

Важливо зазначити, що основними причинами для реалізації органами публічного управління функції удосконалення законодавства є:

- 1) адаптація чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу;



2) зміна соціально-економічних умов життєдіяльності людини і громадянина;

3) заповнення прогалин та колізій у законодавстві.

Існують два способи подолання прогалин у праві (законодавстві): аналогія, в тому числі субсидіарне застосування норм права (без внесення змін до законодавства) та прийняття нових нормативно-правових актів чи внесення змін і доповнень до прийнятих нормативно-правових актів [13, с. 68]. В. Косович зазначає, що в процесі реалізації та застосування законодавства і права напрацьовані певні правила щодо подолання кожного з видів недоліків, але ці правила повинні знайти нормативне відображення. Міністерством юстиції України здійснюються певні заходи щодо врегулювання питань застосування колізійних норм підзаконних нормативно-правових актів, але ці заходи мають методичний, рекомендаційний характер — листи Міністерства юстиції України «Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами», «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії». На сьогодні законодавство України дійсно має велику кількість недоліків, таких як колізії, прогалини, неузгодженості тощо. Єдиним шляхом їх вирішення є нормотворчість, але нормотворчий процес потребує певного часу, тому погоджуємося із В. Косовичем, що Закон України «Про правотворчу діяльність та нормативно-правові акти» повинен містити норми регулювання та застосування колізійних норм, залежно від виду суперечності, неузгодженості та видів нормативно-правових актів [4, с. 118].

Отже, зважаючи на все вищесказане, пропонуємо дати таке авторське визначення. Функції правотворчості органів публічного управління — це напрями діяльності органів публічного управління щодо створення правових актів з метою врегулювання, систематизації та вдосконалення суспільних відносин.

Серед основних функцій правотворчості органів публічного управління виділяємо:

- 1) функцію регулювання суспільних відносин;
- 2) функцію систематизації законодавства;
- 3) функцію удосконалення законодавства.

Список використаних джерел

1. Яценко Р. Ю. Правотворчість в умовах перехідного суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Острог, 2013. 23 с.
2. Чаплюк О. І. Функціональні аспекти національної і міжнародної правотворчості. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія Юриспруденція. 2013. № 6-3, Том 1. С. 43–46.
3. Мельничук С. М. Правотворча діяльність — провідна правова форма здійснення функцій держави: теоретико-прикладний аспект. *Інформація і право*. 2016. № 1 (16). С. 5–11.



4. Гетьман Є. А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровська, 2015. 412 арк.
5. Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2015. 488 арк.
6. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.
7. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс). Х. : Эспада, 2005. 840 с.
8. Скакун О. Ф. Теория держави і права : пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2009 р. № 1249. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/Vum5CV>.
11. Методичні рекомендації «Система законодавства. Нормативно-правові акти і їх систематизація» : наказ Головного територіального управління юстиції у Запорізькій області від 23.06.2015 р. № 188/07. *Головне територіальне управління юстиції у Запорізькій області*. URL : <https://goo.gl/UREcw4>.
12. Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 15.04.2004 р. № 31/5. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/sM5iTb>.
13. Кармаза О. Способи подолання прогалин у житловому законодавстві України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. № 86. С. 67–70.

Надійшла до редакції 01.02.2018



Lepekh, Yu. S. About Function of Legality of Public Administration Bodies

The meaning of the content of the concept of «law-making of public administration bodies» is clarified. The conclusion is made that the term «state administration» and «public administration» are used in a narrow and wide area. It was established that in the narrow aspect of the subjects of public administration there are executive authorities. It is suggested that administrative law-making should be considered law-making bodies of public administration. It was established that the purpose of administrative lawmaking is to create effective regulations that will ensure proper implementation and protection of rights and freedoms. It is revealed that the main components of administrative law-making is the subject and object. It is indicated that the subject is the bodies of public administration. The object is the appropriate type of regulatory act that is related to law-making or sub-legislative law-making.

Sub-legislative administrative law-making is divided depending on the subject on the central, local, departmental (branch), etc. It is concluded that the subjects of central administrative law-making are the highest executive body — the Cabinet of Ministers of Ukraine. Local law-making is carried out locally by local state administrations. Subjects of departmental (branch) lawmaking include profile committees and ministries. It is concluded that administrative law-making is a form of public administration.

It was found that one of the signs of administrative lawmaking is that the last shall be subject to the statutory procedure. At each of the stages of law-making solves various tasks and perform certain functions. The issue of determining the functions of law-making by various scholars in the field of legal science is discussed and a list of these functions is given. Author's definition of functions of law-making bodies of public administration is offered. The function of regulating social relations, the function of systematization of legislation, and the function of improving legislation are characterized. The purpose of systematization of legal acts of public administration bodies is determined. The main reasons for implementation by the public administration bodies of the improvement of legislation are revealed.

Keywords: *function, law-making, bodies of public administration, regulation of social relations, systematization of legislation, improvement of legislation.*

