

Р. С. ХАРЧУК,
кандидат юридичних наук, нотаріус, Київський
міський нотаріальний округ

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВОЇ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу ключових проблем правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні, яка розглядається в якості складового механізму забезпечення прав людини. Особлива увага звертається на суб'єктивні та об'єктивні проблеми підзаконної правотворчої діяльності, що виникають на всіх етапах такої діяльності, та формуються рекомендації щодо вирішення таких проблем.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, права людини, правотворча діяльність, правотворчість.

Вступ. У статті здійснено комплексний аналіз основних актуальних проблем правотворчої діяльності органів виконавчої влади як складової механізму забезпечення прав людини в нашій державі. Актуальність теми цього наукового дослідження пояснюється такими обставинами: по-перше, в умовах триваючої політичної та соціально-економічної кризи в Україні питання дотримання прав людини є особливо актуальним для нашої держави. На сьогоднішній день у процесі правотворчості органи влади повинні дотримуватися «золотої середини» між загальним благом держави, народу та правами людини, які дуже складно забезпечити в умовах тимчасової окупації АР Крим та антитерористичних дій на території Донецької та Луганської областей. Однак дотриманню принципу цієї «золотої середини» досить часто заважає ряд об'єктивних і суб'єктивних проблем здійснення правотворчої діяльності, вирішити які можливо лише після їх ідентифікації та аналізу, на що і націлена ця стаття. По-друге, у нашій державі на сьогоднішній день активно здійснюється реформування діючого законодавства у відповідності до вимог демократії та ринкової економіки. Однак ефективність цих реформ напряму залежить саме від такого явища, як «найменший спротив». При цьому «найбільшим спротивом» цим перетворенням є об'єктивні й суб'єктивні проблеми правотворчості, наявність яких унеможливує здійснення ефективних реформ та загрожує стану забезпечення прав людини. Ігнорування цих проблем у ході реформ обезцінює сам процес і результати вдосконалення законодавства та зумовлює створення нових декларативних норм, які лише перевантажують законодавство та не характеризуються потрібною ефективністю й оптиміальністю.

Постановка завдання. Сприяти досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку буде

звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору фахівців та вчених (В. К. Бабаєв, С. А. Воробйова, Ю. М. Сидорчук, В. В. Черней та ін.), вивчення положень діючих нормативно-правових актів України.

XX і XXI ст. піднесли права людини в категорію універсальної цивілізаційної цінності. Утвердження та захист конституційних прав і свобод є фундаментальним критерієм рівня демократичності розвитку будь-якої країни. Тому забезпечення прав і свобод людини, її законних інтересів є пріоритетним завданням розбудови не лише громадянського суспільства та демократичної, соціальної, правової держави, а й визначальним чинником утвердження авторитету нашої країни на міжнародній арені, позаяк кожна сучасна цивілізована держава з демократичною формою державного правління на рівні національних конституцій та інших нормативно-правових актів закріпила права, свободи і обов'язки людини та громадянина, механізми їх реалізації та захисту [1, с. 12; 2, с. 33].

Результати дослідження. При цьому необхідно звернути увагу на те, що потреба в забезпеченні прав людини державою обумовлена не лише такою потребою, як «утвердження авторитету країни на міжнародній арені», але й самою сутністю такого забезпечення, без якої сьогодні неможливе нормальне функціонування цивілізованої держави. Так, як уже вище зазначалось, механізм забезпечення прав людини в Україні є важливим процесом, позаяк він направлений на регулювання процесів у сфері прав та свобод людини й громадянина через відповідні компетентні органи, їх реального визначення та реалізації. Таким чином, у силу складності питання забезпечення прав людини та правотворчості (виступає початковим елементом у складному процесі

правового регулювання) органи виконавчої влади в процесі забезпечення прав людини (шляхом правотворчої діяльності) в нашій державі зустрічаються з комплексом проблем, основними з яких є:

1. Проблеми підзаконної правотворчої діяльності як складової механізму правозахисту, що пов'язані з порядком та умовами здійснення правотворчої діяльності органами виконавчої влади в Україні. Порядок та умови здійснення підзаконної правотворчості є складними категоріями й явищами об'єктивної правової реальності, що пов'язані із низкою інших правових категорій та явищ, взаємодіючи з якими, характеризуються низкою проблем. До основних таких проблем слід відносити:

1) хибність процесу імітації вдосконалення правової системи та законодавства про права людини та їх забезпечення через прийняття нормативно-правових актів та правових приписів. До сьогодні органи виконавчої влади досить часто приймають нові нормативно-правові акти та створюють і затверджують нові правові приписи, виходячи не із доцільності їх прийняття та затвердження, а з факту імітації правотворчої діяльності, яка начебто має продемонструвати ефективність роботи таких органів влади. Концепції корисності кількості нормативно-правових актів над їх якістю, так само як і прийняття нормативно-правового акта як наслідок самоцілі його прийняття органом виконавчої влади, є априорі хибними та шкідливими як для правотворчої діяльності загалом, так і для процесу забезпечення прав людини в Україні зокрема (таке ускладнює чинне законодавство та заплутує процедури захисту прав людини). Інший бік цієї проблеми полягає в самій системності нормопроектної діяльності, у питанні пріоритетів, які проекти нормативно-правових актів в умовах швидких змін у суспільстві повинні розглядатись та прийматись першочергово;

2) надмірне бюрократичне навантаження на правотворчість. Бюрократичне навантаження виникає в результаті пред'явлення з боку держави обмежувальних вимог дотримання законодавства в частині здійснення суб'єктами правотворчої діяльності відповідних повноважень з метою захисту національної безпеки та прав людини і громадянина. Однак на практиці виникають випадки, коли таке навантаження буває невиправдано надмірним, у результаті чого невиправдано ускладнюється процес правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Як правило, таке надмірне бюрократичне навантаження виражається в обов'язку суб'єкта правотворчої діяльності узгоджувати окремі дії в процесі правотворчості з іншими органами влади, хоча саме правове регулювання узгодженості дій між цими органами влади не є в потрібній мірі узгодженим;

3) нехтування принципом демократизму в процесі правотворчої діяльності. У процесі правотворчої

діяльності органів виконавчої влади не завжди враховується, а іноді прямо ігнорується той факт, що сутністю правотворчості є: вираження волі народу та участь народу в розробці й прийнятті нормативно-правових актів. Достатньо часто на практиці органи виконавчої влади в процесі здійснення своїх правотворчих повноважень досить номінально проводять консультації з громадськістю з питань, що стосуються: суспільно-економічного розвитку держави; прийняття проектів державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку; прийняття нормативно-правових актів про права, свободи та законні інтереси громадян; прийняття звітів про витрачання бюджетних коштів. Таким чином, викривляється не лише принцип демократизму правотворчої діяльності, але й дискредитуються інструменти забезпечення демократизму такої діяльності;

4) нехтування принципом системності в процесі правотворчої діяльності. На практиці в правотворчій діяльності органи виконавчої влади зустрічаються з проблемою неналежної системності законодавства (виражається, як правило: у дублюванні функцій та повноважень різних органів виконавчої влади незалежно від їх рівня; у прогалинах і колізіях у правовому регулюванні нормотворчої діяльності центральних органів влади), у результаті чого правотворча діяльність таких органів державної влади невиправдано ускладнюється. Приміром, аналізуючи наявну практику реалізації Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», можна дійти висновку, що мають місце різні дискусійні питання щодо нормативних функцій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується відповідними міністрами.

2. Проблеми підзаконної правотворчої діяльності як складової механізму правозахисту, що пов'язані з методами та способами досягнення мети забезпечення прав людини органами виконавчої влади під час їх правотворчої діяльності. Слід наголосити на тому, що мета забезпечення прав людини органами виконавчої влади в процесі здійснення ними правотворчих повноважень (ураховуючи і правотворчість шляхом використання права законодавчої ініціативи) досягається шляхом таких двох основних способів:

1) розробка та прийняття підзаконних нормативних актів, спрямованих на забезпечення та захист прав і свобод людини, а також внесення змін до таких актів та визнання їх такими, що втратили чинність. На практиці в процесі внесення змін у діюче законодавство або ж у разі прийняття нового нормативно-правового акта органи виконавчої влади не завжди досягають мети забезпечення прав людини (навіть якщо такий документ спрямований на забезпечення

прав людини) в силу недосконалості правотворчої політики (нерідко підзаконні акти приймаються в поспіху, великими блоками, які подекуди формуються випадково, без необхідності врахування всебічності правового регулювання); нормативно-правові акти органів виконавчої влади розробляються та приймаються без проведення соціально-правових експериментів (див., напр., [3, с. 109; 4, с. 307]) та організації правотворчого процесу (як правило, це пов'язано з технічними недоліками в роботі служб органів влади, відповідальних за розробку проектів нормативно-правових актів, та/або з відсутністю координації таких служб у різних органах виконавчої влади, повноваження яких охоплюють регулювання предмета відповідного нормативно-правового акта, що розробляється, змінюється чи визнається таким, що втратив чинність);

2) участь у розробці національних програм у галузі забезпечення прав людини. Проблематичним на практиці є те, що програмні документи розглядаються органами влади (навіть і ті, що прямо стосуються питання забезпечення прав людини), як правило, в якості суто декларативних документів, виконання яких не є обов'язковим, зокрема, в найбільш короткій перспективі. Тому в ряді національних програм відсутні положення про способи, методи та строки реалізації завдань таких програм. Більше того, невиконанням досить часто є визначення строків виконання завдань таких програм: тоді, коли захід може бути виконано в короткій перспективі, суб'єкти правотворчої діяльності відносять його до довгострокових заходів (і тоді, коли є очевидною потреба у якнайшвидшій реалізації такого заходу), а ті заходи, які потребують часу, визначаються в якості короткострокових.

3. Проблеми підзаконної правотворчої діяльності як складової механізму правозахисту, що пов'язані з оцінюванням результатів такої правотворчої діяльності. Оцінюючи результати правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні щодо забезпечення прав людини за критерієм ефективності та раціональності відповідного правотворчого результату, досить часто робиться висновок про ефективність та раціональність такого результату лише на підставі того, що в процесі правотворчої діяльності було враховано позитивний досвід зарубіжних держав. Однак на практиці застосування зарубіжного досвіду не завжди відбувається з урахуванням українських правотворчих надбань, що засновані на таких категоріях, як: ментальність українського народу, традиційне ставлення до прав людини та культура української правотворчості. Поряд із тим і в процесі запозичення найкращого зарубіжного досвіду, і під час оцінки результатів такого запозичення не завжди використовуються коректні переклади відповідних нормативно-правових актів

зарубіжних держав та не повсякчас ураховуються актуальні тексти (чинні норми).

Крім того, нерідко під час оцінювання результатів підзаконної правотворчої діяльності щодо забезпечення прав людини за критерієм ефективності та раціональності відповідного правотворчого результату не враховується ступінь відповідності результату правотворчої діяльності вже існуючій правовій системі. У результаті того, що вищезазначене часто ігнорується, результати правотворчої діяльності діють ізольовано, поза межами узгодженої системи відповідних нормативно-правових актів.

При оцінюванні результатів правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні щодо забезпечення прав людини іноді упускається оцінка результату на предмет відповідності такого результату вимогам загальних і спеціальних міжнародних договорів, що ратифіковані нашою державою, а відповідно і конвенційних органів. Щонайперше це стосується низки рішень Європейського суду з прав людини, які не завжди враховуються суб'єктами правотворчості в силу низки факторів. Ускладнює цю проблему те, що до сьогодні Урядовим уповноваженим у справах ЄСПЛ, усупереч прямим вимогам наказу Міністерства юстиції України від 20 серпня 2008 р. № 1219/7, не розроблено нової редакції Методичних рекомендацій щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Висновок. Отже, підводячи підсумок усьому вищевикладеному, слід зауважити, що правотворча діяльність органів виконавчої влади як складової механізму забезпечення прав людини в Україні характеризується комплексом проблем, основними з яких є: 1) проблеми, що пов'язані з порядком та умовами здійснення правотворчої діяльності органами виконавчої влади в Україні (хибність процесу імітації вдосконалення правової системи і законодавства про права людини та їх забезпечення через прийняття нормативно-правових актів та правових приписів; надмірне бюрократичне навантаження на правотворчість; нехтування принципом демократизму в процесі правотворчої діяльності; нехтування принципом системності в процесі правотворчої діяльності); 2) проблеми, що пов'язані з методами та способами досягнення мети забезпечення прав людини органами виконавчої влади під час їх правотворчої діяльності (розробка та прийняття підзаконних нормативних актів, спрямованих на забезпечення та захист прав і свобод людини, а також внесення змін до таких актів та визнання їх такими, що втратили чинність; участь у розробці національних програм у галузі забезпечення прав людини); 3) проблеми, що пов'язані з оцінюванням результатів такої правотворчої діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Черней В. В. Запобігання шахрайствам, учиненим способом фінансової піраміди у контексті захисту прав і законних інтересів громадян України / В. В. Черней // Захист прав людини в Україні: досвід, проблеми, перспективи : матеріали наук.-практ. інтернет-конф. : у 2 ч. (Київ, 1–10.01.2013 р.) / за заг. ред. В. В. Коваленка. – Ч. 1. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2013. – С. 12–16.
2. Сидорчук Ю. М. Механізми захисту прав людини та громадянина: сутність і перспективи розвитку в Україні / Ю. М. Сидорчук // Наук. вісн. Чернів. ун-ту. – 2013. – Вип. 682. – С. 33–35.
3. Воробьева С. А. Качество закона и его роль в обеспечении прав человека (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Анатольевна Воробьева. – Омск, 2014. – 225 с.
4. Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. – Н. Новгород. : Изд-во Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. – 544 с.

REFERENCES

1. Cherniei V. V. (2013) Zapobihannia shakhraistv, uchyненыkh sposobom finansovoi piramidy u konteksti zakhystu prav i zakonnykh interesiv hromadian Ukrainy. [Preventing fraud committed by way of the bubble in the context of protecting the rights and legitimate interests of citizens of Ukraine]. *Human Rights Protection in Ukraine: experience, problems., Persp. : mat. nauk. and practical. Internet Conf ' 13 – Zakhyst prav liudyny v Ukraini: dosvid, probl., persp. : mat. nauk.-prakt. internet-konf. : u 2 ch. (Kyiv, 1–10.01.2013 r.)* (12-16) (Kovalenka V. V. Ed.) K. : Nats. akad. vnutr. sprav [In Ukrainian].
2. Sydorhuk Yu. M. (2013) Mekhanizmy zakhystu prav liudyny ta hromadianyna: sutnist i perspektyvy rozvytku v Ukraini. [Mechanisms of human rights and citizen: the nature and prospects of development in Ukraine]. *Nauk. visn. Cherniv. un-tu. – Scientific Bulletin of Chernivtsi University, 682, 33–35* [In Ukrainian].
3. Vorobyeva S. A. (2014) Kachestvo zakona i ego rol v obespechenii prav cheloveka (teoretiko-pravovoy aspect) [The quality of the law and its role in promoting human rights (theoretical and legal aspect)] *Candidate's thesis* Omsk [In Russian].
4. Babayeva V. K. (Eds.) *Obshchaya teoriya prava. Kurs lektsiy [The General Theory of Law. Course of lectures]* (1993). N. Novg. : Izd-vo Nizhegor. VSh MVD RF [In Russian].

Р. С. ХАРЧУК

кандидат юридических наук, нотариус, Киевский городской нотариальный округ

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СОСТАВЛЯЮЩЕЙ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УКРАИНЕ

Статья посвящена анализу ключевых проблем правотворческой деятельности органов исполнительной власти в Украине, которая рассматривается в качестве составного механизма обеспечения прав человека. Особое внимание обращается на субъективные и объективные проблемы подзаконной правотворческой деятельности, возникающие на всех этапах такой деятельности, и формируются рекомендации по решению таких проблем.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, права человека, правотворческая деятельность, правотворчество.

R. S. KHARCHUK

Candidate of legal Sciences, notary of Kyiv city notarial district

INDIVIDUAL PROBLEMS OF LAWMAKING AND EXECUTIVE BODIES AS PART OF THE MECHANISM OF ENSURING HUMAN RIGHTS IN UKRAINE

Problem setting. A comprehensive analysis of the main problems of current law-making bodies of executive power as part of the mechanism of human rights in our country.

Target of research. Promote commitment to the process of scientific inquiry will appeal to the related fields of law, the analysis points of view of experts and scientists (VK Babayev, SA Vorobyov, YM Sydorhuk, VV Chernyey etc.) study existing provisions of legal acts of Ukraine.

Article's main body. This article analyzes the key problems of law-making authorities in Ukraine, which is regarded as part of the mechanism of human rights. Particular attention is paid to the subjective and objective problems of subordinate legislative activities that occur in all phases of these activities and formed recommendations to address these problems.

Conclusions and prospects for the development. So, summing up over the above, it should be noted that the law-making activity of executive authorities as part of the mechanism of human rights in Ukraine characterized by complex problems.

Key words: legal act, human rights, law-making activity lawmaking.