

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

## ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ В ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ШЛЯХОМ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена висвітленню комплексу пропозицій щодо вирішення проблем правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Вивчається позитивна міжнародна практика в досліджуваній сфері. Проводиться оцінка ефективності запровадження міжнародного досвіду в частині забезпечення прав людини шляхом правотворчої діяльності органів виконавчої влади в українській практиці та законодавстві.

**Ключові слова:** органи державної виконавчої влади, нормативно-правовий акт, правотворча діяльність, правотворчість.

**Вступ.** Актуальність теми цього наукового дослідження пояснюється такими обставинами: поперше, діяльність та правотворчість органів виконавчої влади є прямим показником розвитку демократії й барометром законності, верховенства права і, найголовніше, – свідченням стану дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Проте така діяльність характеризується низкою проблем, які загострюються соціально-економічною та політичною кризою в державі. Вирішити ці проблеми, серед іншого, можна шляхом запозичення міжнародного досвіду в частині забезпечення прав людини шляхом правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Саме на формулювання пропозицій щодо оптимального запозичення такого досвіду і направлене це наукове дослідження. По-друге, виходячи з того, що в нашій державі ще не створено спеціального закону України «Про нормативно-правові акти», однак такий планується прийняти, вважаємо, що формулювання пропозицій щодо запровадження міжнародного досвіду в частині забезпечення прав людини шляхом правотворчої діяльності органів виконавчої влади буде позитивно сприяти оптимальному, ефективному створенню такого нормативно-правового акта.

**Постановка завдання.** Метою статті є систематизація та аналіз основних актуальних проблем правотворчої діяльності органів виконавчої влади як складової механізму забезпечення прав людини в нашій державі та на основі цього комплексне формулювання пропозицій щодо запровадження міжнародного досвіду в частині забезпечення прав людини шляхом правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Сприятиме досягненню поставленої

мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору фахівців та вчених, вивчення положень нормативно-правових актів України та зарубіжних держав.

**Результат дослідження.** Ефективне та оптимальне забезпечення прав людини шляхом правотворчої діяльності органів виконавчої влади за міжнародним досвідом, на нашу думку, є можливим лише тоді, коли органи виконавчої влади в нашій державі будуть реалізовувати свої правотворчі повноваження відповідно до чіткого регламенту, який би прямо визначав обов'язок виконавчої влади дотримуватись принципу забезпечення прав і свобод людини та громадянина у процесі здійснення такими органами влади своїх правотворчих функцій. З одного боку, сприятиме досягненню такого ефекту прийняття спеціального закону України «Про нормативно-правові акти та правотворчу діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування» за зразком декотрих держав (з урахуванням української правотворчої традиції, культури та ментальності), а з іншого боку – прийняття програмного засадничого документа, який би визначав основні аспекти забезпечення прав людини в правотворчій діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України; нормативно-правового акта, який би регламентував контроль та нагляд з боку держави за правотворчою діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема, з метою забезпечення прав людини.

Так, що стосується створення вищевказаного безстрокового програмного документа про основні аспекти забезпечення прав людини в правотворчій діяльності органів виконавчої влади та органів міс-

цевого самоврядування, то слід зауважити, що найкращим прикладом для нас у практиці прийняття та дії такого акта є саме Європейський Союз. Слід наголосити на тому, що в рамках первинного європейського права було розроблено та ухвалено такий важливий документ, як Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. [1]. Незважаючи на те, що Хартія основних прав ЄС є документом, який закріплює деякі політичні, соціальні та економічні права громадян Євросоюзу, слід зважити на те, що первинне законодавство Союзу є фундаментом (уставно-конститутивним блоком нормативно-правових актів), на якому ґрунтується не лише союзне вторинне (регламенти, директиви та рішення, що були прийняті на основі первинного права) та третинне (міжнародні договори між державами – членами Євросоюзу, що уклалися для полегшення функціонування ЄС) законодавство, але й національне законодавство держав – членів Європейського Союзу. Тобто Хартія основних прав ЄС 2000 р. – це певна модель, умовно «підвалина» європейського законодавства, на підставі якої ґрунтується також і процес національної правотворчості держав – членів Євросоюзу. На нашу думку, така модель у нашій державі може бути відображена саме у формі вищезазначеного безстрокового програмного документа. Однак, щоб уникнути створення в нашому законодавстві ще одного суто декларативного акта, вважаємо за необхідне викласти в цьому документі норми не лише в декларативній формі, а й з практичним ухилом.

Вважаємо, що ця програма повинна затверджуватись парламентською постановою Верховної Ради України та мати таку назву – «Про Засади забезпечення прав людини в правотворчій діяльності органів виконавчої влади України». Зазначений документ повинен складатися з таких частин: 1) преамбула (у цій частині Зasad забезпечення прав людини в правотворчій діяльності органів виконавчої влади викладаються в концентрованій формі цілі, завдання та принципи цього документа, указуються умови, обставини та мотиви, що послужили приводом для його створення); 2) способи досягнення мети забезпечення прав людини органами виконавчої влади в процесі здійснення ними правотворчих повноважень (у цій статті Зasad визначаються основні способи правотворчої діяльності, за допомогою яких органи виконавчої влади можуть на підзаконному рівні досягнути мети забезпечення прав людини); 3) основні напрями забезпечення прав людини в правотворчій діяльності органів виконавчої влади в Україні (у цій нормі визначаються основні напрями забезпечення прав людини в ході підзаконної правотворчості як конкретні орієнтири, яким повинні слідувати органи виконавчої влади для всеосяжного,

оптимального й позитивно-результативного досягнення ефекту забезпечення прав людини шляхом правотворчої діяльності); 4) прикінцеві положення (у цій статті повинні міститись: застереження, відповідно до якого прямо заборонялось би тлумачення положень Зasad всупереч визнаним та закріпленим у Конституції України, міжнародно-правових актах правам та свободам людини і громадянина, а також вказівка на те, що правотворча діяльність органів виконавчої влади повинна ґрунтуватись на правилах і стандартах, закріплених у цих Засадах).

Якщо прийняття Зasad забезпечення прав людини в правотворчій діяльності органів виконавчої влади стане комплексом орієнтирів для органів влади в зазначеній сфері правотворчості, то слід наголосити на тому, що якщо слідування таким орієнтирам органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не буде контролюватись, то їх прийняття є не повною мірою виправданим.

Слід зауважити, що в ряді держав світу вже тривалий час успішно функціонують органи виконавчої влади, які здійснюють спеціальний контроль за правотворчою діяльністю (приміром, це: королівські комісії, відділи та міжвідомчі комітети, комісії з реформи законодавства тощо, які є постійно діючими чи засновані та діють зі статусом *ad hoc*). У Канаді та Німеччині такі функції виконують, приміром, міністерство юстиції, а в Ірландії та Португалії – конституційні ради в порядку попереднього контролю («previous control»).

Що стосується нашої держави, то спеціального органу, який би займався виключно контролем та наглядом за правотворчою діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не існує, а питання про створення такого органу навіть не підіймалось на науковому рівні. У рамках порушеної проблеми варто звернути увагу на те, що в Україні, відповідно до норм Основного Закону, уповноваженим здійснювати контроль за правотворчою діяльністю органів виконавчої влади є Президент України. Так, Конституція України надає Президенту право зупиняти дію нормативно-правових актів Верховної Ради АРК з мотивів невідповідності Основному Закону України з одночасним зверненням до КСУ на предмет їх конституційності (ч. II ст. 137 Конституції України), скасовувати акти КМУ та Ради міністрів АРК (п. 16 ст. 106 Конституції України), скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій, які суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України (ч. 8 ст. 118 Конституції України). Поряд з тим будь-які правові та нормативно-правові акти Президента України, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призна-

чення суддів на посади та про звільнення їх з посад [2], підлягають перевірці на предмет конституційності. Таким чином, Президент України в нашій державі здійснює контроль та нагляд за правотворчою діяльністю органів виконавчої влади, а судовий контроль за правотворчістю Президента виконує КСУ. Виходячи з цього, зазначимо, що створення спеціального органу з контролю та нагляду за правотворчою діяльністю органів виконавчої влади в Україні, незважаючи на позитивний досвід існування аналогічних органів у зарубіжних державах, усе ж таки не є доцільним. Натомість потребується вдосконалити та посилити президентські функції в цьому питанні з метою якнайбільшого забезпечення прав людини і громадянина в нашій державі.

Разом із тим слід звернути увагу на те, що важливим фактором, який відображається на рівні забезпечення прав людини шляхом здійснення впливу на правотворчу діяльність органів виконавчої влади в Україні, є наявність нерегульованої лобістської діяльності. Як уже вище наголошувалось, ефективне забезпечення прав людини шляхом правотворчої діяльності органів виконавчої влади не можна уявити без нормативного врегулювання питання виконавчого лобіювання. Власне, сам по собі лобізм є негативним для суспільства та стану забезпечення прав людини лише тоді, коли такий перебуває поза межами правового поля. Отже, вирішити це питання можливо шляхом прийняття відповідних правових норм про лобіювання з урахуванням важливості визначення меж, що відокремлюють лобізм як спосіб легальної боротьби за зміст права від нелегальних способів такої боротьби. І цю проблему, на нашу думку, можна вирішити саме шляхом запровадження міжнародного досвіду в частині цього питання.

Необхідно звернути увагу на те, що на цій проблемі вже неодноразово наголошувалось у спеціальній науково-практичній літературі. Так, приміром, О. В. Дягілев з цього приводу зазначав, що в сучасних реаліях суспільно-політичного життя України існує доцільність нормативного впорядкування питання лобізму у вигляді закону «Про лобіювання в Україні», де необхідно закріпити: а) визначення понять «лобіювання», а також «лобіст» – як фізичної, так і юридичної особи; б) установити порядок взаємодії лобістів з клієнтами та органами державної влади й органами місцевого самоврядування; в) поширити сферу дії цього закону на лобістську діяльність у цих органах, заборонивши таку діяльність у суді й у правоохоронних органах; г) дослідити внутрішній лобізм, легалізуючи його в законодавчому та представницьких органах, і передбачити обов'язок депутатів перед обговоренням питань оголошувати свою заінтересованість (контроль за внут-

рішнім лобізмом покласти на профільні комісії (комітети) з питань регламенту); д) закріпити в законі прийнятні методи лобістської діяльності і ввести санкцію за протиправні методи лобіювання; е) чітко окреслити права лобістів і порядок їх реєстрації з метою стимулювання виходу з «тіні» [3, с. 66–67].

Що стосується практики іноземних держав у правовому регулюванні лобіювання правотворчої діяльності, то необхідно відзначити, що вона є досить різноманітною. У низці країн світу лобізм урегульовано на рівні закону, що спостерігається, зокрема, у США, Канаді, а у ФРН він упорядкований на рівні підзаконних актів. У той же час існують і такі держави, як Російська Федерація, в якій лобіювання на федеральному рівні залишається не регламентованим, проте з 1995 р. в Краснодарському краї діє крайовий закон «Про правотворчість та нормативні правові акти Краснодарського краю» № 7-КЗ, одна із глав якого має назву: «Лобізм у правотворчості краю». Приміром, у названому акті лобізм у правотворчості краю визнається діяльністю спеціально уповноважених на те осіб з інформаційної взаємодії з правотворчим органом краю з метою вираження інтересів відповідних організацій у регіональній правотворчості. При цьому глава 7 закону Краснодарського краю № 7-КЗ містить також норми, які врегульовують такі питання: порядок здійснення лобістської діяльності в правотворчих органах краю; порядок акредитації, відкликання та припинення повноважень офіційного представника громадського об'єднання при правотворчому органі краю; права та обов'язки офіційного представника громадського об'єднання при правотворчому органі краю; попередження протиправних форм лобізму у правотворчості краю.

Разом із тим, оцінюючи можливості запровадження передової міжнародної практики правового регулювання лобізму в правотворчості, головним чином виконавчого лобізму, слід звернути увагу на те, що в Україні, як і в більшості пострадянських держав світу, лобіювання в суспільстві асоціюється з корупційними схемами та обслуговуванням олігархічних інтересів. Дійсно, у нашій державі лобіювання та корупція є явищами взаємопов'язаними та такими, які важко розрізнити. Однак такий стан речей є результатом не самого лобіювання, а того, що воно детально не регламентоване на законодавчому рівні.

**Висновок.** Отже, підводячи підсумок усьому вищевикладеному, слід зауважити, що на основі зарубіжної практики створення нормативного фундаменту стандартів забезпечення прав людини в правотворчій діяльності органів влади, яка існує, приміром, у рамках Євросоюзу та держав – членів ЄС, необхідно затвердити парламентською постано-

вою Верховної Ради України «Засади забезпечення прав людини в правотворчій діяльності органів виконавчої влади України». Окрім того, виходячи з ідеї про те, що правотворчість органів влади повинна піддаватись нагляду та контролю, а також спираючись на досвід зарубіжних держав, у яких діють різні органи влади, що здійснюють такий контроль і нагляд, вважаємо, що застосування такого досвіду в Україні є недоцільним, позаяк зазначені функції виконує Президент України (доцільним є лише вдосконалення шляхів реалізації таких функцій). На-

томість, аналізуючи та оцінюючи практику іноземних держав у правовому регулюванні лобювання правотворчої діяльності, необхідно відзначити, що така може й повинна бути реалізована в нашій державі з метою найкращого забезпечення прав людини. Ефективне й оптимальне запровадження такої практики єдино можливе шляхом прийняття парламентом відповідного закону, зокрема розробленого нами (та викладеного у відповідному дисертаційному дослідженні) – «Про регулювання лобістської діяльності в Україні».

## ЛІТЕРАТУРА

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union: Charter of the EU, 2000 // OJ of the EC. – 2000. – С 364. – Р. 1–22.
2. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) : Рішення Конституц. Суду України від 27.03.2002 № 7-рп/2002 у справі № 1-14/2002 // Вісн. КСУ. – 2002. – № 2. – С. 23.
3. Дягілев О. В. Політико-правовий інститут лобізму: проблеми законодавчого регулювання / О. В. Дягілев // Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. – 2008. – № 96. – С. 61–67.

## REFERENCES

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union: Charter of the EU, 2000. // OJ of the EC. – 2000. – С 364. – Р. 1-22.
2. Rishennia KСУ u spravi za konstytutsiinym podanniam Vyshchoi rady yustytzii shchodo ofitsiinoho tлумachennia polozhen abzatsiv druhooho, tretoho punktu 1 chastyny pershoi statti 150 Konstytutsii Ukrainy (sprava shchodo aktiv pro obrannia/pryznachennia suddiv na posady ta pro zvilnennia yikh z posad): Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 27.03.2002 r. N 7-rp/2002 u spravi N 1-14/2002 [The decision of the Constitutional Court in the constitutional proposal of the High Council of Justice official interpretation of paragraph second, third paragraph 1 of Article 150 of the Constitution of Ukraine (case on acts of election / appointment of judges and their dismissal from office): The decision of the Constitutional Court of Ukraine 27.03.2002 N 7-rp/2002 in the case of N 1-14/2002]. (2008). *Visn. KСУ – Herald. KСУ*, 2, 23 [in Ukrainian].
3. Diahiliev, O. V. (2013). Polityko-pravovyi instytut lobizmu: problemy zakonodavchoho rehuliuвання [Political and legal institution of lobbying: issues of legislative regulation]. *Probl. zakonn.: resp. mizhvidom. nauk. zb. – Problems. Act. : rep. mizhvidom. Science. Coll.*, 96, 61-67 [in Ukrainian]

Р. С. ХАРЧУК

кандидат юридических наук, нотариус, Киевский городской нотариальный округ

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕДРЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА В ЧАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПУТЕМ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена освещению комплекса предложений по решению проблем правотворческой деятельности органов исполнительной власти. Изучается положительная международная практика в исследуемой сфере. Проводится оценка эффективности внедрения международного опыта в части обеспечения прав человека путем правотворческой деятельности органов исполнительной власти в украинской практике и законодательстве.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, нормативно-правовой акт, правотворческая деятельность, правотворчество.

R. S. KHARCHUK

PhD in law, notary, the Kyiv city notarial district

**PROPOSALS FOR THE INTRODUCTION OF INTERNATIONAL EXPERIENCE TO ENSURE HUMAN RIGHTS THROUGH LAWMAKING ACTIVITY OF EXECUTIVE AUTHORITY**

**Problem setting.** Actuality of research explains the following circumstances: First, the activities of law-making and executive bodies is a direct indicator of democracy and a barometer of law, rule of law, and most importantly - an indication of the observance of rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen. However, such activity is characterized by a number of problems that exacerbated the socio-economic and political crisis in the country. To solve these problems, among others, can be achieved by borrowing international experience in terms of human rights by law-making bodies of the executive power.

**Article's main body.** The article is devoted to coverage of a set of proposals to solve the law-making bodies of the executive power. We study the positive international practice in the study area. The estimation of efficiency of introduction of international experience in human rights by law-making authorities in the Ukrainian legislation and practice.

**Conclusions and prospects for the development.** So, summing up over the above, it should be noted that based on foreign practice of creation of the foundation standards of human rights in law-making authorities that exist, for example, within the EU and Member States need to adopt a parliamentary resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «Principles of human rights in law-making authorities of Ukraine».

**Key words:** executive authorities, legal act, law-making activity lawmaking.