

ДО ПИТАННЯ ЛЕГІТИМНОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ

ON THE ISSUE OF LEGITIMACY OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF PUBLIC AUTHORITIES IN A MODERN STATE GOVERNED BY THE RULE OF LAW

Іващенко О.М., к.ю.н.,

доцент кафедри загальної теорії права та держави

Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті досліджено теоретичні аспекти легітимності нормативно-правових актів органів публічної влади в сучасній правовій державі. Шляхом узагальнення існуючих наукових позицій, виділено ознаки нормативно-правових актів органів публічного управління: приймається в установленому порядку суб'єктом, наділеним нормотворчими повноваженнями; містить правові норми, що встановлюють, змінюють або скасовують правила поведінки, а також спеціальні норми, що встановлюють принципи і дефініції; є обов'язковим для невизначеного кола суб'єктів; розрахований на багаторазове застосування; спрямований на врегулювання суспільних відносин або на зміну чи припинення існуючих правовідносин. Констатовано, що уявлення про легітимність як про більш широке правове явище, що передбачає дотримання не тільки законів, але і всіх форм права, представлено не тільки в європейській, але і в українській правовій науці. Для визначення рівня легітимності виділено ряд критеріїв: повнота реалізації принципів права і верховенства закону; достатність правової урегульованості сфер державного життя; інформованість і знання правових актів; позитивні і негативні регулятори дії правових актів; питома вага можливих ризиків, колізій і конфліктів; ставлення до права в суспільстві; оцінка діяльності органів публічної влади, установ і бізнесу; фактичний економічний, соціальний і політичний стан суспільства. Наголошено, що використання цих критеріїв дозволяє оцінити реальний ступінь впливу законів та інших нормативно-правових актів на правовідносини та оцінку з боку суспільства в цілому. Визначено дві моделі розуміння легітимності як підпорядкування органів держави закону: негативна модель передбачає, що державні органи підпорядковуються закону, якщо його не порушують, вони є вільними в своїх діях і обмеженими в поведінці тільки в тому випадку, якщо існує чітко виражена нормативна заборона; позитивна модель виходить з того, що орган держави виконує закон тільки якщо діє на основі закону, відповідно до закону і на виконання закону. Доведено, що сучасна правова держава має будуватися саме на позитивній моделі легітимності. Обґрунтовано, що легітимність визначається не тільки виходячи з наявності правових повноважень на прийняття актів, а й з урахуванням дотримання встановлених правових процедур і обмежень в нормотворчому процесі. Аргументовано, що нормативно-правові акти органів публічної влади в сучасній правовій державі для належного функціонування в механізмі правового регулювання обов'язково повинні мати властивість легітимності, яка передбачає, що: здійснення повноважень публічної влади, в тому числі правотворчих, має ґрунтуватися на законі; підзаконні правові акти, включаючи нормативні, не повинні суперечити закону; підзаконні правові акти, включаючи нормативні, повинні прийматися виключно на підставі закону.

Ключові слова: легітимність, правова держава, публічна влада, нормативно-правовий акт, правова система, демократія участі, правове регулювання, модель легітимності, рівень легітимності.

The article examines the theoretical aspects of the legitimacy of normative legal acts of public authorities in a modern state governed by the rule of law. By summarizing the existing scientific positions, the features of normative legal acts of Public Administration bodies are identified: adopted in accordance with the established procedure by a subject with rule-making powers; contains legal norms that establish, change or cancel rules of conduct, as well as special norms that establish principles and definitions; is mandatory for an indefinite circle of subjects; is designed for repeated application; it is aimed at regulating public relations or changing or terminating existing legal relations. It is stated that the idea of legitimacy as a broader legal phenomenon, which implies compliance not only with laws, but also with all forms of law, is presented not only in European, but also in Ukrainian Legal Science. To determine the level of legitimacy, a number of criteria are identified: completeness of implementation of the principles of law and the rule of law; sufficiency of legal regulation of spheres of State Life; awareness and knowledge of legal acts; positive and negative regulators of legal acts; the specific weight of possible risks, conflicts and conflicts; attitude to law in society; assessment of the activities of public authorities, institutions and businesses; the actual economic, social and political state of society. It is noted that the use of these criteria makes it possible to assess the real degree of influence of laws and other normative legal acts on legal relations and assessment by society as a whole. Two models of understanding legitimacy as subordination of state bodies to the law have been defined: the negative model presupposes that state bodies are subject to the law if they do not violate it, they are free in their actions and restricted in their conduct only if there is a clearly defined regulatory prohibition; the positive model proceeds from the fact that a state body executes the law only if it acts on the basis of the law, in accordance with the law and in compliance with the law. It is proved that a modern state governed by the rule of law should be built precisely on a positive model of legitimacy. It is proved that legitimacy is determined not only on the basis of the availability of legal powers to adopt acts, but also taking into account compliance with established legal procedures and restrictions in the rule-making process. It is argued that normative legal acts of public authorities in a modern state governed by the rule of law for proper functioning in the mechanism of legal regulation must necessarily have the property of legitimacy, which provides that: the exercise of the powers of public authorities, including law-making ones, must be based on the law; Bylaws, including normative ones, should not contradict the law; bylaws, including normative ones, should be adopted solely on the basis of the law.

Key words: legitimacy of law, legitimation of law, legality of law, lawmaker, law enforcement officer, law ideology, rule of law state, level of legitimacy.

Постановка проблеми. Легітимність є однією з найважливіших характеристик як політичної влади, так і позитивного права. Легітимність в традиційно інтерпретується як суспільне визнання тих чи інших інститутів, що складається за рахунок сприйняття аудиторією соціальних і дискурсивних практик як законних, правильних, а також схвалення цих практик. Зазначена якість проявляється комплексно: у довірі до норм, у законодавчому підтвердженні прав, у правовій підзвітності влади, в ідеологічній прозорості та у виконанні взятих на себе зобов'язань. Таким чином, легітимність значною мірою

пов'язана з можливостями формування певних ментальних станів (образів, оцінок, поведінкових установок) у суб'єктів. Такого роду стани цінні з прагматичної точки зору, адже досягнення певного рівня легітимності означає конституювання соціального порядку, фундаментом якого виступають відносини панування. Цілком можливо, що, якби даний порядок був всюди однаковим і уніфікованим, не мав ніяких конкурентів, породжуваних більш вдалими практиками, проблема його виправдання не виникла б в принципі. Однак реальна ситуація інша: соціум пронизаний безліччю конфліктів, колізій, суперечок про визна-

ння. Ці суперечки існують на різних рівнях соціальної організації (від міжособистісного до міждержавного). Необхідність врегулювання даних конфліктів за допомогою звернення до правових засобів ставить проблему ефективності, дієвості останніх. Не всякий правовий засіб, так само як і не всяке прийняте політичне рішення, може чинити позитивний вплив на ту чи іншу проблемну ситуацію. Іноді способи дій або певні правила поведінки, що зарекомендували себе раніше як ефективні, втрачають цю властивість. Дана обставина, вимагаючи осмислення, викликає до життя дискусію про визнання і легітимність.

В останні десятиліття у вітчизняній дослідницькій літературі не раз мали місце спроби специфікувати поняття легітимності щодо правової сфери життя суспільства. Однак єдиного розуміння і задовільної концепції юридичної легітимності завдяки цим спробам поки не склалося.

У зв'язку з тим, що в сучасних умовах розвитку вітчизняного права йде в бік сприйняття ідей верховенства права і категорії прав людини, виявляється гостра необхідність в подальшій розробці питань легітимності, об'єднання в цих цілях зусиль представників як зарубіжної правової науки, так і представників вітчизняної юриспруденції. Вельми важливо з усією уважністю простежити основні етапи розвитку даної проблеми, врахувати результати досліджень, що раніше відбулися. Усе вищезазначене і зумовило актуальність цього дослідження.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів легітимності нормативно-правових актів органів публічної влади в сучасній правовій державі.

Аналіз наукових публікацій. До дослідження теоретико-методологічних питань феномену легітимності в сфері науки про державу і право зверталися такі вчені як: Т. Алексєєва, Л. Байрачна, Є. Бистрицький, С. Бобровська, А. Бочаров, М. Вебер, О. Висоцький, В. Волинець, К. Вороніна, С. Гладій, К. Гольцман, В. Дудченко, І. Жаровська, Н. Жуковська, К. Завершинський, А. Заєць, Ю. Каложна, О. Коваль, В. Кокорський, О. Кокорська, В. Корнієнко, Т. Кузьменко, П. Манжола, С. Матвєєв, І. Музика, В. Невідомий, М. Неліп, Ю. Оборотов, А. Рябов, В. Резнік, І. Толстов, Н. Юськів, Є. Юрійчук, О. Шульга, В. Чіркін, Є. Цокур, Х. Хвойницька, В. Шинкарук та інші.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правові акти використовуються державою для регулювання суспільних відносин, реалізації правової політики, забезпечення стабільного і впорядкованого функціонування всіх суспільних інститутів. Тобто, нормативно-правові акти є одним з найважливіших елементів механізму правового регулювання, що закріплює норми права, а прийняття і введення в дію даних актів являє собою необхідну стадію функціонування зазначеного механізму.

У правовій науці здійснена значна робота по виявленню ознак нормативно-правового акту. Узагальнюючи існуючі наукові позиції, можна виділити наступні загально визнані ознаки:

- приймається в установленому порядку суб'єктом, наділеним нормотворчими повноваженнями (органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими державними і місцевими органами, посадовими особами, організаціями, наділеними публічно-владними повноваженнями);

- містить правові норми, що встановлюють, змінюють або скасовують правила поведінки, а також спеціальні норми, що встановлюють принципи і дефініції;

- є обов'язковим для невизначеного кола суб'єктів;

- розрахований на багаторазове застосування;

- спрямований на врегулювання суспільних відносин або на зміну чи припинення існуючих правовідносин [2; 4].

При цьому нормативно-правові акти, що володіють зазначеними ознаками і відіграють значну роль в меха-

нізмі правового регулювання, повинні обов'язково володіти властивістю легітимності, а згодом легітимності, тобто їх майбутнім визнанням з боку суспільства. Легітимність, як наголошується в правовій науці, має багатоплановий характер і розглядається як:

- правовий режим, що полягає у верховенстві права і закону в житті суспільства, послідовній реалізації приписів норм права всіма учасниками правовідносин, забезпеченні правопорядку в суспільстві;

- принцип діяльності як органів публічної влади, так і громадян і організацій, що виявляється в суворому і неухильному дотриманні, виконанні, застосуванні нормативно-правових актів та інших форм права;

- метод державного впливу на суспільство, що полягає в організації суспільних відносин за допомогою прийняття законів та інших правових актів та їх здійснення, яке сприймається та підтримується суспільством [9].

Отже, легітимність як правове явище має розглядатися не односторонньо, а як правовий принцип діяльності суб'єктів правовідносин, правовий режим і метод владного впливу на суспільство.

Легітимність, розглянута як режим, принцип і метод, конкретизується в певних вимогах, що пред'являються до діяльності різних суб'єктів правовідносин, у тому числі публічно-владних органів, а також до результатів такої діяльності. І сама діяльність, і її результати повинні існувати в рамках, заданих законом. Нормативно-правові акти як елементи механізму правового регулювання функціонують двоюким чином. З одного боку, вони регламентують діяльність публічної влади, а з іншого – приймаються самими органами публічної влади для впорядкування життя суспільства, яке має згодом сприйняти і реалізувати такі нормативно-правові акти як легітимні. В обох цих якостях нормативно-правові акти повинні, відповідаючи певним вимогам, володіти властивістю легітимності.

Пропонуємо ввести в обіг поняття «рівнів легітимності», що дозволяє фіксувати фактичний стан дії закону в певний період часу з метою встановити ступінь позитивного впливу правових регуляторів на сприйняття та поведінку учасників правовідносин і розвиток суспільства в цілому.

Для визначення рівня легітимності є можливим виділити ряд критеріїв:

- повнота реалізації принципів права і верховенства закону;

- достатність правової урегульованості сфер державного життя;

- інформованість і знання правових актів;

- позитивні і негативні регулятори дії правових актів;

- питома вага можливих ризиків, колізій і конфліктів;

- ставлення до права в суспільстві;

- оцінка діяльності органів публічної влади, установ і бізнесу;

- фактичний економічний, соціальний і політичний стан суспільства.

Використання цих критеріїв дозволяє оцінити реальний ступінь впливу законів та інших нормативно-правових актів на правовідносини та оцінку з боку суспільства в цілому.

Зазначимо, що легітимність в діяльності публічної влади, спрямованої на регулювання правовідносин з участю громадян і організацій, включає три основних правила:

- будь-яке вторгнення публічної адміністрації у сферу індивідуальної свободи і власності приватних осіб повинно ґрунтуватися на законі;

- жоден нормативно-правовий акт нижчої категорії, ніж закон, не може суперечити законові;

- нормативно-правовий акт нижчої категорії, ніж закон, може прийматися лише на підставі закону [6].

При цьому можливо визначити дві моделі розуміння легітимності як підпорядкування органів держави закону. Негативна модель передбачає, що державні органи підпорядковуються закону, якщо його не порушують, вони є вільними в своїх діях і обмеженими в поведінці тільки в тому випадку, якщо існує чітко виражена нормативна заборона. Позитивна ж модель виходить з того, що орган держави виконує закон тільки якщо діє на основі закону, відповідно до закону і на виконання закону. Представляється необхідним зазначити те, що права держава має будуватися саме на позитивній моделі легітимності.

Легітимність як загальне поняття конкретизується у своїх окремих проявах, таких як єдність законів, верховенство законів, рівність усіх перед законом і судом, невідворотність юридичної відповідальності винних.

Єдність законів передбачає існування загального правового простору держави, в рамках якого всі нормативно-правові акти входять в єдину систему і володіють співмірною юридичною силою, що дозволяє визначити, який акт підлягає застосуванню в конкретній ситуації.

Верховенство законів означає, що всі нормативно-правові акти, не повинні суперечити законам як актам вищої юридичної сили, що виражає волю народу країни. В іншому випадку такі нормативно-правові акти не будуть сприйняті суспільством, а отже втрачатимуть ознаки легітимності як такої.

Рівність всіх перед законом і судом забезпечує захист всіх суб'єктів правовідносин, які наділені можливістю використовувати механізми правового захисту своїх прав, свобод і законних інтересів від незаконного впливу.

Невідворотність юридичної відповідальності винних передбачає виникнення негативних правових наслідків у тих суб'єктів правотворчості, які приймають незаконні, а отже і нелегітимні, нормативно-правові акти.

У сучасній зарубіжній правовій теорії йдеться про декілька вимірів легітимності правового акту. Легітимність визначається не тільки виходячи з наявності правових повноважень на прийняття актів, а й з урахуванням дотримання встановлених правових процедур і обмежень в нормотворчому процесі. Наприклад, враховується, чи були заслухані думки і міркування зацікавлених осіб; чи обгрунтовано висновки, що послужили підставою для прийняття рішення, зібраними доказами. Такі вимоги не можуть розглядатися як ті, що відносяться тільки до питань юридичної техніки, так як їх метою є не просто створити зрозумілий, послідовний, логічним чином побудований текст акту, але й забезпечити захист прав і свобод учасників правовідносин, а також забезпечити відповідність акту формам права, які володіють більшою юридичною силою [11].

Уявлення про легітимність як про більш широке правове явище, що передбачає дотримання не тільки законів, але і всіх форм права, представлено не тільки в європейській, але і в українській правовій науці. В. Ковальський та І. Козинцев зазначали, що «легітимність полягає у вимозі з боку суспільства суворого і неухильного дотримання всіма суб'єктами правового спілкування законів і заснованих на них підзаконних актів, повного і реального здійснення суб'єктивних прав, належного, обгрунтованого і ефективного застосування права при виключенні найменшого свавілля в діяльності державних органів і посадових осіб» [5]. В даному визначенні точно помічена основна роль в забезпеченні легітимності державних органів, які повинні в першу чергу самі дотримуватися норм права. Крім того, легітимність пов'язується із здійсненням суб'єктивних прав громадян, оскільки легітимність діяльності державного апарату не є самоціллю, а спрямована на захист і забезпечення суб'єктивних прав громадян.

У науковій літературі вказується, що нормативно-правові акти являють собою одночасно односторонні владні волевиявлення, правові приписи та офіційні документи [3, с. 120]. Кожна з цих характеристик важлива для розу-

міння нормативного правового акту як елементу механізму правового регулювання та виявлення властивої йому легітимності. Перша з них відноситься до порядку прийняття нормативного правового акту, друга – до його змісту, а третя – до його форми.

Характеристика нормативно-правових актів як односторонніх владних волевиявлень виражається в тому, що питання про прийняття таких актів вирішується тільки волею суб'єкта, який має повноваження з правотворчості. Можливе прийняття нормативно-правових актів декількома органами спільно або за погодженням. Але навіть і в цьому випадку рішення про прийняття нормативного правового акту залишається за однією стороною правовідносин. Це відрізняє нормативно-правовий акт від договору, де необхідним є узгодження волі двох або декількох сторін [10, с. 58].

Односторонньо-вольовий характер нормативно-правових актів органів публічної влади проявляється і в тому, що для їх прийняття, зміни та скасування не потрібно ні згоди, ні схвалення тих, на кого вони поширюють свою дію, тобто не владних учасників правовідносин. Владний характер нормативно-правових актів органів публічної влади полягає в тому, що їх виконання є обов'язковим для суб'єктів правовідносин і забезпечується спеціально створюваними державою органами шляхом застосування особливих засобів і методів. Невиконання вимог нормативно-правових актів органів публічної влади веде до застосування заходів юридичної відповідальності.

При цьому важливо відзначити, що для сучасної правової держави характерна тенденція появи і розвитку нових форм участі громадян у процесі прийняття нормативно-правових актів [1, с. 54]. Українське законодавство закріпило такі значущі для правового регулювання форми, як громадські слухання та експертизи, що, не скасовуючи односторонньо-вольовий характер нормативних правових актів, розширює можливості громадян щодо участі в управлінні життям суспільства і створює додаткові можливості захисту прав і свобод людини [8].

У західних правових системах подібні форми участі громадян у справах держави відносяться до «демократії участі» або «партисипативної демократії» і засновані на такому правовому принципі, згідно з яким особа, чий інтерес порушено діями публічних органів влади, має бути заслухана до того, як ця дія вчинена. Даний принцип є фундаментальним для права сучасної правової держави. Так, в законодавстві та правовій доктрині Німеччини і ряду інших європейських країн закріпилося положення, згідно з яким громадянин повинен залучатися до процесу прийняття відповідного рішення, виступаючи як суб'єкт, а не об'єкт реалізації публічної влади [12, с. 132].

На жаль, в українській правовій системі «демократія участі» поки ще недостатньо поширена. Існує лише невелика кількість законодавчих актів, що передбачають можливість для громадян і організацій вносити свої зауваження та пропозиції з приводу проєктів нормативно-правових актів. При цьому норми чинного законодавства встановлюють, що результати таких слухань та експертиз мають лише рекомендаційний характер для публічно-владних органів.

Нові форми демократії, безсумнівно, є важливими для захисту прав і законних інтересів громадян. Однак слід враховувати, що використання подібних форм «демократії участі» не змінює одностороннього характеру нормативно-правових актів, а лише розширює можливості для громадян і організацій брати участь в їх обговоренні та прийнятті. При цьому дотримання всіх передбачених законодавством процедур прийняття нормативно-правових актів, у тому числі тих, результати яких мають консультативний характер, є необхідним для наявності у прийнятих актах властивості легітимності та можливості їх використання в рамках правового регулювання.

Висновки. Узагальнивши проаналізовані положення правової доктрини та законодавства, можна сформулювати наступне визначення нормативно-правового акту органів публічної влади в сучасній правовій державі як елементу механізму правового регулювання: офіційний документ письмової або електронної форми, прийнятий згідно з встановленою процедурою шляхом одностороннього владного волевиявлення громадян на референдумах або суб'єкта відповідних владних повноважень, і спрямований на введення в дію, зміну, припинення або зупинення дії правових норм, що містять загальнообов'язкові приписи постійного або тимчасового характеру, та поши-

рюються на невизначене коло осіб і розраховані на багаторазове застосування.

Нормативно-правові акти органів публічної влади в сучасній правовій державі для належного функціонування в механізмі правового регулювання обов'язково повинні мати властивість легітимності, яка передбачає, що: здійснення повноважень публічної влади, в тому числі правотворчих, має ґрунтуватися на законі; підзаконні правові акти, включаючи нормативні, не повинні суперечити закону; підзаконні правові акти, включаючи нормативні, повинні прийматися виключно на підставі закону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Артеменко В. *Форми та методи залучення громадськості: навч. посіб.; за заг. ред. В. Артеменка. Інститут громадянського суспільства. К.: ІКЦ «Леста», 2007. 240 с.*
2. Барський В. Р. *Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2006. 221 с.*
3. Горбунова Л.М. *Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л.М. Горбунова. К.: Юрінком Інтер, 2008. 240 с.*
4. Калиновський Б. В. *Теоретичні та правові основи нормотворчої діяльності місцевої влади в Україні. Аспекти публічного управління. Т. 6. № 5 2018. С. 25–38.*
5. Ковальський В.С., Козінцев І.П. *Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.*
6. Козлов С.В. *О концептуальном анализе понятия «Легитимность».* *Вестник ТвГУ. Серия «Философия».* 2014. № 1. С. 26–34.
7. Нестерович В.Ф. *Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.* *Право і суспільство.* № 5. 2013. С. 15–22.
8. *Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів».* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-p#Text> (дата звернення: 03.03.2022).
9. Скакун О. Ф. *Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. Харків: Консум, 2008. 656 с.*
10. Ткачук А. *Законодавча техніка: навчальний посіб. / Ткачук А. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2011. 268 с.*
11. Berger. J. *The Legitimation and Delegitimation of Power and Prestige Orders.* *American Sociological Review.* 1998. Vol. 63. № 3. P. 379–405.
12. Rudzio W. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland / Rudzio W. Leske Budrich, Opladen: UTB Fur wissenschaft, 2000. 589 s.*