

Охріменко Н.М.,
аспірант кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ

Питання правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України за здійснення нормотворчості

У статті визначено коло суб'єктів, відповідальних за нормотворчу діяльність в міністерстві, проведено аналіз чинного законодавства щодо юридичної відповідальності посадових осіб міністерства за здійснення нормотворчої діяльності.

Ключові слова: нормотворчість, нормотворчість міністерства, юридична відповідальність, кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність.

Охрименко Н.Н. Вопросы правового регулирования юридической ответственности должностных лиц министерства Украины при осуществлении нормотворчества

В статье определен круг субъектов, ответственных за нормотворческую деятельность в министерстве, проведён анализ действующего законодательства относительно юридической ответственности должностных лиц министерства за осуществление нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: нормотворчество, нормотворчество министерства, юридическая ответственность, криминальная ответственность, административная ответственность, дисциплинарная ответственность.

Okhrimenko N.N. The question of legal regulation of the legal responsibility of the officials of the Ministry of Ukraine when implementation rulemaking

This article defined circle of subject responsible for rulemaking activity in the Ministry, carried out an analysis of the current legislation on the legal responsibility of the officials of the Ministry for the implementation of legal activity.

Key words: rulemaking, rulemaking of a Ministry, legal responsibility, criminal responsibility, administrative responsibility, disciplinary responsibility.

Постановка проблеми. Проблема відповідальності державних органів за результати своєї діяльності є вкрай актуальною як для державно-правової практики, так і для теорії [9, с. 18]. Процес удосконалення управлінської діяльності міністерства України з розробки нормативних актів не супроводжується внесенням змін до нормативно-правових актів, якими встановлювалась юридична відповідальність посадових осіб. На сьогодні існує проблема недостатньої нормативної бази для правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України за здійснення нормотворчої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на існування значної кількості наукових праць, що стосуються різних видів відповідальності, авторами яких є такі вітчизняні вчені, як В.Авер'янов, О.Андрійко, Ю.Битяк, В.Борденюк, С.Дубенко, В.Князєв, І.Коліушко, В.Мельниченко, Н.Плахотнюк, О.Старцев, В.Цветков, В.Шаповал та ін., питання відповідальності посадових осіб під час здійснення нормотворчої діяльності не були предметом окремого теоретичного дослідження.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Відповідальність посадових осіб міністерства України за здійснення нормотворчої діяльності та правове регулювання цього питання донині залишаються вивченими лише фрагментарно.

Метою статті є визначення змісту та видів юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України під час здійснення нормотворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Реалізація Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” започаткувала реформування системи центральних органів виконавчої влади та встановила обмеження щодо виконання функцій, закріплених за органами виконавчої влади виходячи з того, на якому рівні перебуває орган виконавчої влади, з метою уникнення дублювання та конфлікту інтересів у процесі здійснення державного управління [17].

Система, основні завдання, принципи діяльності, правові засади діяльності, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, статус та атрибути центральних органів виконавчої влади встановлені Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” [6]. Цим Законом визначено, що функції формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, розробка та ухвалення актів нормативного характеру закріпляються за міністерствами, тобто нормотворчість здійснюють саме міністерства України.

Реформування системи органів виконавчої влади передбачає радикальне оновлення усіх її основних елементів. Але без відповідального ставлення посадових осіб міністерства України, які наділені широким спектром владних повноважень, до виконання своїх професійних обов’язків не можна розраховувати на позитивний ефект цих новацій. Успіх реформ значною мірою пов’язаний зі спрямуванням національного законодавства на підвищену відповідальність посадових осіб міністерства за наслідки своєї роботи, у тому числі й у нормотворчій діяльності.

О.Л.Дзюбенко зазначає, що у “сучасній науковій літературі нормотворчість визначається як діяльність спеціально уповноважених суб’єктів з підготовки, прийняття, зміни чи скасування і введення в дію норм права, що мають підзаконний характер” [3, с. 70]. А.О.Рибалкін визначив нормотворчість як нормативно впорядковану, офіційну діяльність компетентних суб’єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили [13, с. 18].

Під нормотворчою діяльністю міністерства України, на наш погляд, слід розуміти специфічну форму комплексу активних дій уповноважених на те осіб міністерства, спрямованих на врегулювання суспільних відносин шляхом установлення норм права, внесення змін до існуючих норм, формування, ухвалення та оприлюднення (у разі необхідності) нормативних актів міністерства та припинення їх дії. Сучасна теоретична модель нормотворчої діяльності міністерства України має будуватися на базових принципах, на тих основоположних ідеях, керівних правилах, положеннях, закономірностях, які забезпечать її функціонування та позитивним чином вплинуть на практику створення відповідних юридичних документів.

Поряд з численними принципами, визначеними в науковій літературі, провідне місце посідає принцип відповідальності. Важливість цього принципу в нормотворчій діяльності міністерства України визначається тим, що рішення про підготовку нормативного акта приймає керівник відповідного рівня компетенції (міністр). Але цьому передує підготовка такого рішення, яка може бути дуже складною, вимагати різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу [1, с. 21].

Незалежно від організаційної структури міністерства, ступеня децентралізації й делегування повноважень на нижчий рівень управління, один керівник має нести повну й абсолютну відповідальність перед урядом за роботу всього колективу і в нормотворчій діяльності також. Адже на керівників покладені владні й управлінські функції із забезпечення і зміцнення законності й правопорядку. Як зазначає

В.Б.Авер'янов, саме міністр персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи міністерства та визначає ступінь відповідальності керівників підрозділів міністерства [2, с. 163].

У практичній діяльності міністерства за кожним структурним підрозділом закріплено відповідальність за виконання його завдань з нормотворчості, визначених у плані нормотворчої діяльності міністерства, що формується відповідно до Указу Президента України "Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади". Принцип відповідальності спонукає державних службовців усвідомлювати свої обов'язки перед державою та розуміти значення своїх дій чи бездіяльності, прагнення довести справу до логічного завершення.

У сучасній літературі розглядають юридичну відповідальність у двох аспектах: 1) як обов'язок відповідати за свої протиправні дії (негативна відповідальність); 2) як добровільне виконання обов'язків, самодисципліну, високу правову свідомість (позитивна відповідальність). Під час здійснення нормотворчої діяльності в основі має лежати відповідальність за впровадження (реалізацію) тих вимог, які передбачені для реалізації державної політики у відповідній сфері визначеної певним міністерством України та урядом.

Таким чином, відповідальність за нормотворчу діяльність в міністерстві покладається на міністра, його заступників, керівників відповідних структурних підрозділів міністерства та на спеціалістів, які безпосередньо здійснюють розробку нормативних актів.

Насамперед необхідно розглянути відповідальність міністра. Відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" посада члена уряду (міністра) належить до політичної посади, на яку не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [5]. Виходячи з цього міністр несе політичну відповідальність, яка полягає у відповідальності політика перед главою держави, що може призвести тільки до втрати влади (посади). Для політичної відповідальності перед главою держави не потрібна наявність чітких підстав, зокрема невиконання плану нормотворчої діяльності міністерства. Зазвичай рішення про відставку приймається "з політичних мотивів". Як зазначає В.І.Мельниченко, "політична відповідальність є не стільки індивідуальною, скільки колективною; не стільки ретроспективною (такою, що передбачає настання негативних наслідків у разі вчинення певних дій, прийняття рішень або бездіяльності), скільки позитивною, спрямованою на формування свідомого ставлення до використання влади як вияв публічної довіри" [10].

Відповідно до ст. 45 вищезгаданого Закону міністр несе як солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України, так і індивідуальну відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління (звільнення з посади окремого члена уряду) [5]. На думку Н.Г.Плахотнюк, індивідуальну юридичну відповідальність керівника за рішення органу зумовлює принцип призначуваності [11, с. 147].

Особиста відповідальність міністра передбачена і в Типовому положенні про міністерство України [15]. Але така відповідальність безпосередньо не пов'язана з нормотворчістю міністерства. Держава, наділяючи міністра правом приймати рішення, формувати та реалізовувати державну політику у відповідній сфері (у тому числі й шляхом видання нормативних актів) передбачає його персональну відповідальність, яка не повинна залежати від будь-яких факторів, що вплинули на це рішення.

Міністр як керівник міністерства несе відповідальність за здійснення своєї нормотворчої функції на етапах прийняття рішення щодо розробки нормативного акта, визначення відповідальних за розробку проекту нормативного акта, затвердження нормативного акта шляхом підписання наказу.

Президент України, Прем'єр-міністр України може оголосити догану міністру за неналежне виконання службових обов'язків, у тому числі пов'язаних з нормотворчою діяльністю, і така відповідальність має дисциплінарний характер. Утім, як показує практика, жоден міністр не був притягнутий до відповідальності, незважаючи на результати перевірок, проведених органами юстиції, скасованих чи відмовлених у державній реєстрації нормативних актів міністерства.

У практичній нормотворчій діяльності міністерства України керівник такого органу покладає персональну відповідальність за здійснення нормотворчої діяльності на департаменти та самостійні структурні підрозділи апарату міністерства, визначені розробниками відповідних актів у планах нормотворчої діяльності міністерства на відповідний період.

Державні службовці міністерства несуть відповідальність за своєчасність і повноту виконання нормотворчих функцій на таких етапах нормотворчого процесу: дослідження проблеми, обґрунтування необхідності прийняття нормативного акта, внесення на розгляд ініціативи, підготовка проекту, обговорення проекту, погодження із зацікавленими органами чи структурними підрозділами, доопрацювання тощо.

Крім того, всі міністерства мають у своєму складі юридичні служби, які перевіряють відповідність законодавству проектів нормативних актів, що подаються на підпис керівництву. Усі службовці міністерства можуть бути притягнені до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання нормотворчої діяльності, тільки у разі зазначення такої діяльності в посадових обов'язках таких осіб.

Правова основа юридичної відповідальності, у тому числі й посадових осіб міністерства України за нормотворчу діяльність, закріплена у ст. 61 Конституції України, у якій зазначено, що "юридична відповідальність особи має індивідуальний характер та ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення" [7].

Аналіз положень Кримінального кодексу України (далі – КК України) дає змогу говорити, що прямої кримінальної відповідальності за будь-які порушення, пов'язані з нормотворчою діяльністю, не передбачено. Але ст. 367 КК України передбачає кримінальну відповідальність службових осіб за службову недбалість і визначає її як "невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб" [8].

Так, невиконання обов'язків вважається бездіяльністю службової особи, коли вона могла і мусила виконати певні дії, які входять до її службових обов'язків, а під неналежним виконанням службових обов'язків розуміються вчинені дії не так як цього вимагає обов'язок перед державою. У такому разі, якщо в Посадовій інструкції чи Положенні про управління або відділу (якщо це стосується начальника управління чи відділу) міністерства передбачено здійснення нормотворчої діяльності і ця особа визначена відповідальною за розробку певного юридичного нормативного акта (правила, інструкції тощо) і не здійснила його розробку, що завдало істотної суспільної шкоди, теоретично може бути притягнена до кримінальної

відповідальності за службову недбалість. Але практика свідчить, що ніхто не несе за це відповідальності.

У разі звільнення від кримінальної відповідальності (якщо діяння не становлять великої суспільної небезпеки) може застосовуватися адміністративна відповідальність. Станом на сьогодні зроблено крок у напрямі практичного вирішення питання притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб міністерства за порушення нормотворчої діяльності. Положення Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування” доповнюють Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 188 “Порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів”.

Відповідно до цієї статті неподання, несвоєчасне подання для державної реєстрації нормативно-правових актів, які відповідно до Закону підлягають державній реєстрації, направлення для виконання нормативно-правових актів, що не пройшли державну реєстрацію та не опубліковані в установленому законом порядку, тягнуть за собою накладення штрафу на керівників органів, нормативно-правові акти яких відповідно до закону підлягають державній реєстрації, від 30-ти до 50-ти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [4]. Тільки за вищезазначені порушення нормотворчої діяльності керівник органу (міністр) несе адміністративну відповідальність.

У зв'язку з цим постає запитання: хто прийматиме рішення про притягнення керівника органу до адміністративної відповідальності та чи існують механізми таких дій? Так, Міністерству юстиції України надано право перевіряти інші міністерства щодо додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вносити пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків, притягати до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях (але ця норма на сьогодні має декларативний характер) та за результатами перевірок інформувати (у разі потреби) Кабінет Міністрів України, органи прокуратури та засоби масової інформації [12].

Розпорядженнями Кабінету Міністрів України скасовуються накази міністерства України як такі, що не набрали чинності та надіслані до виконання з порушеннями вимог законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів та виносять попередження керівнику міністерства про особисту відповідальність за неналежне виконання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів [14]. Проте, як показує досвід, практика притягнення до відповідальності посадових осіб міністерства чи їх керівників за згадані порушення відсутня. На наш погляд, це пов'язано з відсутністю процедури притягнення до відповідальності.

Отже, Міністерству юстиції України необхідно розробити процедури притягнення до відповідальності міністрів за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. Закріплення за цим міністерством повноважень щодо прийняття рішення з адміністративною санкцією зумовлено тим, що саме Міністерство юстиції України здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств. Запровадження таких процедур сприятиме підвищенню ефективності державного управління та більш відповідальному ставленню до нормотворчості.

Під час здійснення нормотворчої діяльності посадові особи міністерства України можуть бути притягнені до дисциплінарної відповідальності, як правило, за невиконання плану нормотворчої діяльності міністерства, невідповідність приписам нормативно-правових актів вищої юридичної сили, урегулювання питань, що

виходять за межі компетенції міністерства, відсутність необхідних реквізитів, незабезпеченні гласності, відкритості, прозорості в процесі підготовки нормативного акта (якщо це стосується всієї галузі) тощо.

Причинами безвідповідальності за наслідки нормотворчості міністерств стали конкретні фактори. По-перше, відсутність законодавчого закріплення процедур нормотворчої діяльності міністерства України. По-друге, досі не сформовано правові механізми відповідальності посадових осіб за нормотворчі ініціативи та дії. З іншого боку, відсутня правова визначеність важелів лобістського впливу громадськості на дії і рішення органів влади та окремих управлінців.

Якість роботи міністерства України з нормотворчої діяльності значно підвищиться, набуде відповідного правового забезпечення у разі прийняття Закону України "Про нормативно-правові акти" та підзаконного нормативно-правового акта, який визначить механізми та процедури розробки нормативних актів; а також чіткого визначення та закріплення в посадових інструкціях за державними службовцями персональної відповідальності за невиконання чи неналежного виконання нормотворчої діяльності, адже майже кожен працівник міністерства може бути залучений до такої діяльності.

Практична необхідність в удосконаленні відповідальності посадових осіб міністерства України за здійснення нормотворчої діяльності породжує низку проблем. Серед них проблема визначення кола діянь, вчинення яких має тягти юридичну відповідальність, проблема класифікації таких діянь на більш і менш суспільно небезпечні (відмежування злочинів від проступків) і встановлення санкцій.

Висновки. Правове регулювання юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України при здійсненні нормотворчої діяльності потребує комплексного вдосконалення інституту відповідальності щодо працюючих в міністерстві. Зважаючи на суттєву різницю, що існує між повноваженнями державних службовців, посадовими особами міністерства, міністрами, його заступниками, та необхідність урахування цього при визначенні у положеннях і посадових інструкціях їх персональної відповідальності.

Варто погодитися з колективом авторів щодо розробки спеціального закону про відповідальність посадових осіб і державних службовців органів виконавчої влади. Цей закон визначить "межі виникнення особистої відповідальності вищих посадових осіб та інститутів влади за провали політики і збитки від неї державі, види відповідальності, механізми її підтримування, а також покарання за безвідповідальність" [16, с. 30], у тому числі й за нормотворчі дії чи бездіяльність.

Забезпечення функціонування принципу відповідальності в нормотворчій діяльності потребує від посадових осіб і керівників усіх ланок управління пояснення й обґрунтування своїх вчинків перед тими, хто цього вимагає. Важливість і необхідність застосування цього принципу визначається ще й тим, що він забезпечує якісне та ефективне державне управління. Принцип відповідальності полягає в організації діяльності нормотворчого процесу, що орієнтований на позитивні показники.

Перспективи подальших досліджень. На основі аналізу законодавства України та практики його застосування питання юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України за здійснення нормотворчої діяльності потребує подальшої розробки теоретичних положень щодо юридичної відповідальності як правового інституту, а також визначення шляхів його розвитку.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Дзюбенко О. Л. Ідея верховенства права в контексті відомчого нормотворення / О. Л. Дзюбенко // Наукові записки. Т. 64 : Юридичні науки / Нац. ун-т “Києво-Могилянська академія”. – К. : Видавн. дім “КМ Академія”, 2007. – С. 70–74.
4. Про внесення до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Закон України від 8 верес. 2011 р. № 3720-VI. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2591-17>.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
7. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2341-14>.
9. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
10. Мельниченко В. І. Політична відповідальність влади в демократичній державі: необхідність, сутність, механізм забезпечення / В. І. Мельниченко // Український соціум. – 2003. – № 1 (2). – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=50&c=1080>.
11. Плахотнюк Н. Г. Відповідальність як складова правового статусу органу публічної влади / Н. Г. Плахотнюк // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 27 трав. 2011 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – С. 146–148.
12. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1992 р. № 731. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=731-92-%EF>.
13. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Рибалкін А. О. – Х., 2005.
14. Про скасування деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і заходи щодо неухильного виконання законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січ. 2011 р. № 32-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.
15. Типове положення про міністерство України : затв. Указом Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12729.html>.
16. Ціннісні пріоритети державного управління в Україні : конспект лекцій / В. А. Ребкало, В. М. Козаков, В. А. Шахов та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 48 с.
17. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. №1085/2010. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.