

**Кулеба О. М.**

аспірант

(Національний університет  
"Одеська юридична академія")

УДК 342.6

## **НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ДСНС УКРАЇНИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ФУНКЦІОНУВАННЯ ЯКОГО СПРЯМОВУЄТЬСЯ ТА КООРДИНУЄТЬСЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ МІНІСТРА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Проаналізовано законодавчу базу в частині повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади із видання актів нормативно-правового характеру. На прикладі ДСНС зроблено висновок про необхідність удосконалення законодавства щодо наділення центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів, повноваженнями.

*Ключові слова:* виконавча влада, органи виконавчої влади, повноваження.

**Постановка проблеми.** Указом Президента України "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" від 24.12.2012 № 726 [3] реорганізовано Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державна інспекція техногенної безпеки України з утворенням Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Окрім того, зазначеним Указом внесено зміни до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади [7], якою встановлено, що діяльність новоутвореної служби спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** В українській науці адміністративного права та теорії управління певна увага традиційно приділяється організації і функціонуванню органів державного управління. Зокрема, йдеться про праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, В.Н. Денисова, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, М.І. Козюбри, В.В. Копейчикова, Л.Т. Кривенко, Є.Б. Кубка, В.М. Марчука, А.В. Омельченка, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та ін. Проте аналіз наукових напрацювань з цього питання свідчить про існування гострої необхідності у нових, поглиблених дослідженнях діяльності центральних органів виконавчої влади.

**Мета** статті полягає у з'ясуванні місця та ролі центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, у системі органів виконавчої влади України, а також у виробленні конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Аналогічну зазначеній норму продубльовано дещо пізніше і в пункті 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [1]. При цьому згідно з п. 3 цього Положення до основних завдань ДСНС України віднесено, зокрема, реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, гідрометеорологічної діяльності, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму не виробничого характеру, а також внесення на розгляд міністру оборони України пропозицій щодо формування державної політики у даній сфері, що, відповідно, є об'єктом цього дослідження.

З прийняттям Закону "Про центральні органи виконавчої влади" [8] в Україні було визначено принципово новий алгоритм організації діяльності системи центральних органів виконавчої влади. Так, зокрема, у ст. 1 зазначеного Закону встановлено, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. При цьому законодавцем у зазначеній статті додатково встановлено, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, в той час як інші центральні органи виконавчої влади уповноважені лише на виконання окремих функцій з реалізації державної політики.

Звернемо увагу, що основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування державної політики у відповідних сферах, згідно з цим Законом, є забезпечення нормативно-правового регулювання, а також узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента, Кабінету Міністрів на розгляд Президентів та Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 15 Закону одним із шляхів реалізації зазначених вище завдань є видання міністерством у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів, наказів як організаційно-розпорядчого, так і нормативно-правового характеру. Натомість, згідно зі ст. 17 Закону, до основних завдань центральних органів виконавчої влади віднесено лише внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність. В даному випадку зазначена функція реалізується центральними органами виконавчої влади через підготовку проєктів нормативно-правових актів та подання їх на розгляд і підписання відповідним міністрам, які спрямовують та координують їх діяльність.

Отже, ДСНС України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони, керуючись ст. 23 Закону та п. 8 Положення, у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента, актів Кабінету Міністрів та наказів Міністерства оборони має право видавати накази лише організаційно-

розпорядчого характеру.

У свою чергу, з метою забезпечення формування державної політики у відповідних сферах ДСНС України уповноважена на підготовку проектів нормативно-правових актів та подання їх на розгляд і подальше затвердження безпосередньо Міністром оборони України. При цьому саме ДСНС України, а не Міністерство оборони, забезпечує супровід таких актів як під час погодження із заінтересованими центральними органами виконавчої влади, так і в Міністерстві юстиції при здійсненні їх державної реєстрації.

З огляду на викладене сьогодні складається ситуація, коли нормативно-правові акти у сфері пожежної та техногенної безпеки, цивільного захисту, профілактики травматизму невиробничого характеру та гідрометеорологічної діяльності, як не дивно, мають затверджуватися саме наказами Міністерства оборони України.

Позбавлення функції нормотворення ДСНС України одночасно породжує й ряд інших проблем. Так, Міністерством надзвичайних ситуацій за час здійснення своїх повноважень як суб'єктом нормотворення було видано значну кількість нормативно-правових актів, зокрема у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, охорони праці, гірничого нагляду, зареєстрованих у встановленому порядку в Міністерстві юстиції України.

Разом з цим сьогодні, у зв'язку із змінами, що відбулися у законодавстві, в тому числі у зв'язку із прийняттям Кодексу цивільного захисту України, постала необхідність перегляду таких актів, внесення до них відповідних змін та визнання такими, що втратили чинність.

При цьому відповідно до п. 2.21 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [2] внесення змін до нормативно-правового акта або визнання його таким, що втратив чинність, здійснюється самим суб'єктом нормотворення або його правонаступником прийняттям нормативно-правового акта того самого виду й однакової юридичної сили або в іншому порядку, передбаченому законодавством.

Важливо також звернути увагу, що пунктом 2 Указу України "Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій" від 16.01.2013 № 20 саме ДСНС визначено правонаступником Міністерства надзвичайних ситуацій та Державної інспекції техногенної безпеки. Отже, керуючись пунктом 2.21 Порядку, право на перегляд та внесення відповідних змін до наказів МНС України нормативно-правового характеру віднесено виключно до повноважень ДСНС України як правонаступника МНС.

У той же час, як вже зазначалося, ДСНС відповідно до ст. 23 Закону та п. 8 Положення уповноважене на видання наказів лише організаційно-розпорядчого характеру. Тобто за чинної редакції п. 2.21 Порядку перегляд нормативно-правових актів, виданих МНС України, є взагалі неможливим, оскільки Міністерство оборони не є правонаступником МНС України, а ДСНС у свою чергу не має повноважень із видання актів нормативно-правового характеру.

Одночасно, згідно з офіційною позицією Міністерства юстиції України, викладеною у листі від 18.05.2013 № 3964-0-26-13/10.1, у разі припинення

суб'єкта нормотворення питання про внесення змін, скасування чи визнання таким, що втратив чинність, нормативно-правового акта, прийнятого таким суб'єктом, вирішується його правонаступником, що відповідно має статус суб'єкта нормотворення, або іншим суб'єктом, до якого перейшли повноваження нормотворчості з відповідних питань, тобто Міністерством оборони України. Однак, на нашу думку, така позиція Міністерства юстиції є необґрунтованою та не містить законодавчого підґрунтя, з огляду на відсутність акта вищої юридичної сили, який би врегулював порушене питання.

Одночасно з цим для порівняння нормотворчих повноважень різних ланок виконавчої гілки влади доцільно розглянути також порядок підготовки та видання наказів і розпоряджень місцевими органами виконавчої влади. Так, діяльність місцевих органів виконавчої влади та їх місце в системі органів виконавчої влади визначено, зокрема, Законом України "Про місцеві державні адміністрації" [6].

Згідно із зазначеним Законом місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

На виконання Конституції, законів, актів Президента України, щорічного послання Президента до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України, актів Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази.

Порядок підготовки та видання розпоряджень голів і наказів керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій визначено, зокрема, у ст. 41 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", відповідно до якої голови місцевих державних адміністрацій уповноважені на видання розпоряджень, в тому числі і нормативно-правового характеру. При цьому Законом України "Про місцеві державні адміністрації" встановлено, що нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Такі акти місцевих державних адміністрацій з моменту набрання ними чинності набувають загальнообов'язкового характеру для всіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та фізичних осіб на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Слід зазначити, що з метою визначення основних завдань, функцій, прав та повноважень, структури та порядку діяльності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, які здійснюють керівництво певними галузями управління та несуть відповідальність за їх розвиток, на виконання ст. 5 Закону "Про місцеві державні адміністрації" Постановою Кабінету Міністрів від 26 вересня 2012 р. № 887 затверджено Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації [5].

Пунктом 5 Типового положення встановлено, що основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території. Структурний підрозділ відповідно до визначених галузевих повноважень розробляє проекти розпоряджень голови місцевої держадміністрації, а у визначених законом випадках – проекти нормативно-правових актів з питань реалізації галузевих повноважень. Крім того, згідно з Типовим положенням керівник структурного підрозділу має право у межах своїх повноважень видавати накази, в тому числі і нормативно-правового характеру, організовувати контроль за їх виконанням.

Отже, сьогодні склалася парадоксальна ситуація, коли навіть сектор, як структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, чисельність якого складає в середньому 3-4 особи, уповноважений як на забезпечення реалізації державної політики у визначеній галузі на відповідній території, так і на видання (з метою забезпечення виконання своїх основних завдань) актів нормативно-правового характеру, які у встановленому порядку підлягають державній реєстрації у територіальних органах Міністерства юстиції України та набувають загальнообов'язкового характеру.

У той же час будь-який центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра, позбавлений такого права, як видання актів нормативно-правового характеру, хоча згідно із Законом "Про центральні органи виконавчої влади" та положенням про нього такий орган уповноважений (на відміну від місцевих державних адміністрацій) на реалізацію державної політики в масштабах усієї держави, а не лише однієї з її адміністративно-територіальних одиниць.

Актуальним також є питання недосконалості процедури погодження центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів, проектів актів Кабінету Міністрів, Президента України та Верховної Ради. Так, відповідно до параграфу 37 Регламенту Кабінету Міністрів України [4] головний розробник зобов'язаний забезпечити погодження проекту акта Кабінету Міністрів із заінтересованими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

При цьому, у випадку якщо заінтересованим органом є центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра, позиція такого органу щодо проекту акта Кабінету Міністрів погоджується відповідним міністром.

Отже, керуючись зазначеними нормами Регламенту Кабінету Міністрів, Міністр оборони України зобов'язаний погоджувати проекти актів Уряду, зокрема у сфері пожежної та техногенної безпеки, цивільного захисту, гідрометеорологічної діяльності та профілактики травматизму не виробничого характеру, які зокрема надійшли до ДСНС України як до заінтересованого центрального органу виконавчої влади. При цьому слід зауважити, що в апараті Міністерства оборони відсутні структурні підрозділи, компетентні у вищезазначених сферах діяльності ДСНС України, а

відтак погодження Міністром оборони проектів актів Кабінету Міністрів, Президента та Верховної Ради України носить виключно формальний характер та жодним чином не покращує їх якість, а лише займає додатковий час, який, як правило, є дуже обмеженим.

Зазначені обставини ускладнюють і так непросту процедуру внесення проектів актів Уряду, Президента чи Верховної Ради України на розгляд Кабінету Міністрів. Як вбачається з викладеного, позбавлення центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра, функцій нормотворення є, на нашу думку, невдалою спробою впорядкування діяльності виконавчої гілки влади при формуванні державної політики у відповідних сферах. Насамперед, як вбачається із Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", основною метою координації центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів є встановлення посиленого контролю за їх діяльністю. На нашу думку, зазначеної мети можна було досягти, не позбавляючи центральні органи виконавчої влади функцій нормотворення. Абсолютно достатнім інструментом та важелем впливу при спрямуванні і координації центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів було б погодження таким міністром проектів власних нормативно-правових актів центрального органу виконавчої влади, що ним спрямовуються і координуються як членом Уряду України.

Натомість дія поточного алгоритму роботи системи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів, зводиться лише до позбавлення їх самостійності та, як наслідок, підвищення ролі міністерств, що, у свою чергу, як правило, ускладнює оперативне та якісне виконання центральними органами виконавчої влади покладених на них завдань та функцій.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що повернення центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, функції нормотворення в частині видання власних нормативно-правових актів позитивно вплине на формування державної політики у сферах їх діяльності.

#### ***Бібліографічні посилання***

1. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>.
2. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Мін'юста України від 12.04.2005 № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381>.
3. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007>.

5. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/887-2012>.

6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/print136300>.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/print1363>.

**Кулеба Е.М. Нормотворческая деятельность ГСЧС Украины как центрального органа исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра обороны Украины.** Проанализирована законодательная база в части полномочий центральных и местных органов исполнительной власти по изданию актов нормативно правового характера. На примере ГСЧС сделан вывод о необходимости усовершенствования законодательства относительно наделения полномочиями центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через соответствующих министров.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, органы исполнительной власти, полномочия.

**Kulyeba O.M. Rulemaking activities of the State Emergency Service of Ukraine (SESU) as a central executive body whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers Ukraine through the Minister of Defense of Ukraine.** In the article a legislative base is analysed in part of plenary powers of central and local bodies of executive power from edition of acts normatively legal character, on the example of the SESU a conclusion is made about the necessity of improvement of legislation in relation to allotting of central bodies of executive power, activity of which is sent and co-ordinated by the Cabinet of Ministers Ukraine through the proper ministers by plenary powers.

The SESU as a central executive body whose activities are directed by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Defense of Ukraine has the right to issue orders only of organizational and administrative nature. In turn, in order to ensure public policy in relevant areas the SESU is authorized to prepare draft legal documents and submitting them for consideration and subsequent approval of the Minister of Defence of Ukraine directly. This is the SESU, and not the Ministry of Defence, provides support for such acts as in the agreement with the interested central executive authorities and the Ministry of Justice of Ukraine in the implementation of their state registration.

Today the situation where regulations in the field of fire and technological security, civil protection, prevention of injuries outside work and hydrometeorological activities are approved by the Order of the Ministry of Defense of Ukraine.

Deprivation of rulemaking function of the SESU also generates a number of other problems. Thus, the former Ministry of Emergency Situations for the exercise of their powers as the subject of rulemaking issued a significant number of legal acts, in particular in the field of civil protection, fire and technical safety, health and safety, mining supervision, duly registered with the Ministry of Justice of Ukraine. Therefore, the return of central executive bodies whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers through the minister, the functions of rule-making in their publication of legal acts positively affect public policy in their relevant areas.

*Надійшла до редакції 16.11.2013*