

*Олексій Анатолійович Шевчук,
аспірант відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН АКТАМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Актуальність теми. Із проголошенням України незалежною і демократичною державою постає значна кількість проблем в економічній, соціальній, культурній, науковій та інших сферах життєдіяльності українського суспільства, що потребували вирішення на шляху становлення і розвитку нашої держави. Розв'язання таких проблем неможливе поза реформуванням діяльності органів виконавчої влади України щодо видання правових актів, адже така діяльність спрямована на правове забезпечення будь-яких державних та суспільних перетворень, задоволення інтересів і потреб громадян, окремих соціальних груп, держави і суспільства. Одним із найважливіших напрямків реформування системи органів виконавчої влади є підвищення якості процедур видання правових актів, оскільки високий рівень правового забезпечення розвитку суспільних процесів є гарантією ефективного забезпечення надання державних управлінських і соціальних послуг громадянам. Відносно нещодавно до Конституції України були внесені зміни, які закріпили в Основному Законі незворотність європейського та євроатлантичного курсу нашої держави. Як вітчизняний, так і зарубіжний досвід свідчать, що реформування державного управління має бути органічно вбудованим у процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства. Успіхи країн Центрально-Східної Європи в проведенні адміністративних реформ були значною мірою обумовлені чітким розумінням реформ не як самодостатнього процесу, а як забезпечувальної діяльності зі створення адміністративної системи, що спроможна здійснити весь комплекс необхідних суспільних перетворень для досягнення стратегічної мети – вступу до ЄС [1, с. 5].

Основами позитивних структурних перетворень українського соціуму, що покликані на зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтвердження європейської ідентичності Українського народу, є принципи, закладені в Конституції України. Такі принципи, у більшості випадків, є лише декларативними (загальними) положеннями, що потребують конкретизації, уточнення та розширеного тлумачення, яке своєю чергою відбувається через механізми законодавчого регулювання, зокрема за допомогою нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади.

Причому принципово важлива роль у забезпеченні злагодженого та ефективного функціонування державного механізму належить виконавчій владі. Саме вона втілює єдність, сутність та функціональну спрямованість держави [2, с. 26]. Таким чином, можна констатувати, що дія нормативно-правових актів, що приймаються центральними органами виконавчої влади торкається всіх без винятку сторін життя громадян, навіть якщо такі акти приймаються у вузькопрофільних сферах, через нерозривність та взаємопов'язаність господарських, культурних, економічних та політичних процесів в державі, на кінцевому етапі дія цих нормативно-правових актів здійснює дворівневий вплив на суспільне життя. На макрорівні дія нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади здійснює регулювання суспільних відносин у межах всього соціуму або певних його груп, через регулювання певних аспектів конкретної сфери правовідносин. На мікрорівні такими актами здійснюється регламентація поведінки конкретної особи в тій чи іншій сфері суспільних правовідносин.

В контексті сучасних викликів, що постають перед українським суспільством та державою, в межах нових цілей, покладених на центральні органи виконавчої влади та визначених в Основному Законі, як забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, виявляється за доцільне проаналізувати конституційно-правовий аспект регулювання суспільних відносин актами центральних органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми видання та дії нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади порушувалися у працях С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха, Р. Ф. Васильєва, В. М. Горшенєва, Б. В. Дрейшева, Л. М. Завадської, Д. А. Ковачева, Є. В. Курінного, Б. М. Лазарева, О. С. Лисенкової, О. М. Мицкевича, С. П. Погребняка, Ю. С. Решетова, В. Д. Сорокіна, В. С. Стефанюка, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики та інших відомих науковців.

Ще в 2009 році Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук констатували, що однією з причин затримки реформи публічної адміністрації є недостатня опрацьованість окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління, в тому числі і щодо визначення ролі і місця конкретних нормативно-правових актів в системі законодавства України [3, с. 84]. Як можна відзначити, протягом останніх років в Україні тривають комплексні реформи покликані на підвищення загального рівня життя населення, гармонізацію нормативно-правової бази України із стандартами ЄС, тому вищезазначені питання є актуальними і сьогодні.

Як відзначає О. О. Томкіна, механізм правового регулювання суспільних відносин забезпечується нормотворчою діяльністю компетентних суб'єктів, спрямованою на моделювання поведінки учасників цих відносин, їх впорядкування відповідно до досягнутого рівня суспільного розвитку. Така регламентація здійснюється на законодавчому та підзаконному рівнях правового регулювання і складає невід'ємну частину реалізації державної політики. Забезпечення проведення цієї політики у різноманітних сферах суспільного життя (соціальної, науково-технічної, економічної, культурної та ін.) покладається на Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади. Відповідні конституційні функції Кабінету Міністрів України здійснюються ним шляхом видання правових актів. Тож останні займають важливе значення в механізмі правового регулювання, у зв'язку з чим обумовлена і потреба в їх науковому дослідженні [4, с. 7].

Нормативною основою будь-яких процесів, що відбуваються на території держави, є положення, закріплені в Основному Законі. Діяльність органів виконавчої влади регламентується розділом VI Конституції України. Як зазначено в частині 3 ст. 113 Основного Закону, Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, у своїй діяльності в першу чергу керується Конституцією. Для забезпечення виконання обов'язків покладених на Кабмін ст. 116 Конституції України, цей орган в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання [5].

Як зазначено в положеннях статті 117 Конституції України, міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади в межах компетенції очолюваних ними органів у відповідній сфері управління видають нормативні акти у формі наказів. Межі правотворчої компетенції центральних органів виконавчої влади конкретизуються в положеннях про окремі міністерства. До прикладу, у ст. 8 Положення про Міністерство юстиції України закріплено, що Міністерство юстиції у межах своїх повноважень видає накази, обов'язкові для виконання місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і громадянами [6].

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, такі, як: Антимонопольний комітет України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Пенсійний фонд України, Національний банк України тощо, можуть видавати нормативні акти і в інших формах, зокрема, у формі розпоряджень, рішень, постанов.

Нормотворчість центральних органів виконавчої влади виконує важливу роль у загальному механізмі правового регулювання та дії права. Вона слугує меті проведення у життя Конституції, законів України, актів вищих органів державної влади. Необхідність цього пов'язана з досить високим ступенем узагальненості регулятивних моделей законів, потребою регламентації тих аспектів суспільних відносин, які виявляються надто конкретними для законодавчого узагальнення, та відповідно вивільненням законів від регулювання процедурно-процесуальних і технологічних аспектів правовідносин. При цьому нормативно-правові акти вказаних органів розглядаються правовою наукою права як найважливіший елемент механізму дії законів [7, с. 150].

Нормотворчість органічно вплетена у процес державного управління, який передбачає ухвалення рішень на всіх етапах організаційної діяльності для реалізації всіх функцій, починаючи з постановки цілей і завдань і завершуючи контролем [8, с. 54]. Завдяки їй забезпечується динаміка державного управління, оперативне реагування на потреби держави та суспільства в нормуванні певних відносин, постійне коригування масштабів і характеру правового регулювання суспільних відносин. Нормотворчі повноваження є важливою складовою компетенції даних органів, обсяг яких різниться залежно від виду органу.

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент здійснення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, її демократичне, соціальне, правове спрямування. Разом з тим дослідники визначають, що питання нормативного регулювання суспільних відносин актами центральних органів виконавчої влади лише частково одержали безпосереднє конституційне регулювання. Однак така позиція зумовлена тим, що Конституція не може бути перевантажена процедурними нормами й детально регулювати питання такої діяльності, оскільки це суперечить її юридичній природі. Суттєвим недоліком Основного Закону в контексті регулювання суспільних відносин актами центральних органів виконавчої влади є те, що форма таких актів мала б одержати своє закріплення в Конституції, однак на даний час єдина форма актів центральних органів виконавчої влади не знайшла свого відображення в нормах Основного Закону, що зумовлює певну хаотичність та вносить дестандартизацію в нормативно-правове регулювання суспільних відносин.

Негативну тенденцію розвитку державної правової системи становить і відсутність закону про нормативно-правові акти, хоча проекти таких законів неодноразово подавалися до Верховної Ради України, однак жоден з таких законопроектів не знайшов належної підтримки серед більшості представників депутатського корпусу. Разом з тим можна погодитися з думкою Л. М. Горбунової про те, що закладаючи підвалини нормотворчої діяльності, Конституція України слугує юридичною базою для поточного законодавства, оскільки саме на виконання, конкретизацію, деталізацію і розвиток її положень приймаються інші нормативні правові акти [9, с. 31]. Зокрема, дане твердження є особливо актуальним в контексті регулювання суспільних відносин нормативними актами центральних органів виконавчої влади, оскільки основний контекст деталізації конкретних процедур, що торкається абсолютно всіх сфер суспільного життя, припадає саме на регулювання цієї категорії нормативно-правових актів.

Акти центральних органів виконавчої влади виступають результатом цілеспрямованої діяльності щодо встановлення, зміни чи скасування юридичних норм, закріплення індивідуальних та розпорядчих приписів з метою вирішення завдань і виконання функцій таких органів. Вони виступають письмовими офіційними та обов'язковими до виконання на території України актами державного управління та носять мають підзаконний характер.

«Підзаконність» як загальноживаний в юридичній літературі термін, який вказує на верховенство законодавчого акта по відношенню до актів, які мають нижчу порівняно з ним юридичну силу, набуває специфічного характеру відносно актів центральних органів виконавчої влади, що означає таку їх властивість, яка характеризує видання таких актів на основі та на виконання Конституції і законів України, а також чинних декретів Кабінету Міністрів України [10, с. 236].

Акти центральних органів виконавчої влади повинні відповідати й іншим актам, що мають вищу над ними юридичну силу: постановам Верховної Ради України та актам Президента України. Юридичне значення цієї властивості полягає в тому, що вони забезпечують реалізацію законів та актів Президента України, розвивають їх положення, містять механізм практичного впровадження їх приписів у життя. Фактично вищевикладене твердження є констатацією реалізації та розширеного тлумачення принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, а в поширеному сенсі весь нормативно-правовий масив законодавства на всіх рівнях в державі в ідеальній сукупності має системно узгоджуватися між собою. Однак поставлене завдання є надзвичайно складним через доволі великі об'єми чинної нормативно-правової бази, можуть виникати помилки, колізії законодавства, це явище є абсолютно нормальним та природним для законодавства будь-якої держави. Але таких помилок слід уникати у питаннях відповідності законодавства, зокрема актів центральних органів виконавчої влади, положенням Основного Закону, оскільки в такому випадку ця обставина може бути підставою визнання акта нечинним.

Висновки. Значна частина регулювання суспільних відносин здійснюється за допомогою актів центральних органів виконавчої влади. При цьому спектр таких відносин є доволі обширним та покликаний на реалізацію державної політики у різноманітних сферах суспільного життя (соціальної, науково-технічної, економічної, культурної та ін.).

З прийняттям останніх змін до Конституції України покликаних утвердити реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, перед центральними органами виконавчої влади постають нові завдання на утвердження високого рівня законності під час регулювання суспільних

відносин, на гармонізацію внутрішнього регулювання суспільних відносин із високими стандартами європейського співтовариства. Задля досягнення цієї мети необхідно неухильно дотримуватись принципу дотримання верховенства права при прийнятті регуляторних актів центральних органів виконавчої влади.

Хоча чинне законодавство України і містить ряд окремих недоліків, як на конституційному, так і на законодавчому рівнях, все ж такі недоліки не носять системного характеру та не становлять значної проблеми при регулюванні суспільних відносин актами центральних органів виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): Звіт про другий етап НДР / наук. кер. В. Д. Бакуменко. – К., 2004. – С. 5-10.
2. Нижник Н. Р. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : моногр. / Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – К. : Моноліт, 2009. – 384 с.
3. Керімов А. Д. Д. Исполнительная власть в системе разделения властей / А. Д. Керімов. // Гражданин и право. – 2001. – №9. – С. 26-29.
4. Томкіна О. О. Акти Кабінету міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Томкіна О. О. – К., 2005. – 22 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – 1996. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv/print>
6. Положення про Міністерство юстиції України постановою Кабінету Міністрів України, затверджене постановою КМУ від 2 липня 2014 р. № 228 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – 2014. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п>
7. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України : теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Малиновський В. Я. ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2002. – 24 с.
8. Хабриева Т. Я. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Т. Я. Хабриева, Ж. Марку. – М. : Статут, 2011. – 320 с.
9. Горбунова Л. М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : моногр. / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
10. Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4 : Н-П. – 720 с.

References

1. Analytychno-informatsiine zabezpechennia problem reformuvannia orhaniv vykonavchoi vlady ta pidvyshchennia efektyvnosti mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia (svitovyi ta vitchyzniani dosvid): Zvit pro druhyi etap NDR / nauk. ker. V. D. Bakumenko. – K., 2004. – S. 5-10.
2. Nyzhnyk N. R. Administratyvna reforma v Ukraini: suchasnyi stan, problemy ta perspektyvy : monohr. / N. R. Nyzhnyk, N. T. Honcharuk. – K. : Monolit, 2009. – 384 s.
3. Kerimov A. D. D. Yspolnytelnaia vlast v systeme razdelenia vlastei / A. D. Kerimov. // Hrazhdanyn y pravo. – 2001. – №9. – S. 26-29.
4. Tomkina O. O. Fkty kabinetu ministriv Ukrainy: teoretychni zasady vydannia ta realizatsii : avtoref. dys. ... kand. jur. nauk : 12.00.07 / Tomkina O. O. – Kyiv, 2005. – 22 s.
5. Konstytutsiia Ukrainy [Elektronnyi resurs] // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/conv/print>
6. Polozhennia pro Ministerstvo yustytzii Ukrainy postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy zatverdzhene postanovoiu KMU vid 2 lypnia 2014 r. № 228 [Elektronnyi resurs] // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п>
7. Malynovskiy V. Ya. Optymizatsiia funktsii orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy: teoretykometodolohichni zasady : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Malynovskiy V. Ya. ; Cherniv. nats. un-t im. Yu. Fedkovycha. – Chernivtsi, 2002. – 24 s.
8. Khabryeva T. Ya. Admynstratyvnye protsedury y kontrol v svete evropeiskoho opyta / T. Ya. Khabryeva, Zh. Marku. – M. : Statut, 2011. – 320 s.
9. Horbunova L. M. Pryntsyp zakonnosti u normotvorchii diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady : monohr. / L. M. Horbunova. – K. : Yurinkom Inter, 2008. – 240 s.
10. Yurydychna entsyklopediia : [v 6-ty t.] / red. kol. Yu. S. Shemshuchenko (vidp. red.) [ta in.] – K. : Ukrainska entsyklopediia im. M. P. Bazhana, 2002. – T. 4 : N-P. – 720 s.

Шевчук О. А. Конституційно-правовий аспект регулювання суспільних відносин актами центральних органів виконавчої влади

У статті автор розглядає правову природу та механізм створення підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади. Визначено конституційно-правові засади такої нормотворчості, її функціональне призначення та роль у регулюванні суспільних відносин. Констатовано ряд законодавчих недоліків у сфері регулювання даного процесу, проте визначено, що такі недоліки не носять системного характеру та не становлять значної проблеми при регулюванні суспільних відносин актами центральних органів виконавчої влади.

Ключові слова: законодавство, виконавча влада, регулювання, нормативно-правовий акт.

Shevchuk O. The constitutional and legal aspect of regulation of social relations by acts of central executive authorities

One of the most important areas of reforming the system of executive authorities is to improve the quality of procedures for the issuance of legal acts, since the high level of legal support for the development of social processes is a guarantee of effective provision of public management and social services to citizens. A crucial role in ensuring a coherent and effective functioning of the state machinery belongs to the executive.

Acts of central executive authorities are the result of deliberate activities aimed at establishing, changing or abolishing legal norms, consolidating individual and regulatory requirements for the purpose of solving problems and performing functions of such bodies. They act in writing and officially binding on the territory of Ukraine acts of public administration and are of a subordinate nature.

Much of the regulation of social relations is carried out through acts of central executive authorities. Moreover, the spectrum of such relations is quite comprehensive and is intended to implement state policy in politics in various spheres of social life (social, scientific, technical, economic, cultural, etc.).

With the adoption of the latest changes to the Constitution of Ukraine designed to approve the implementation of the strategic course of the state to acquire Ukraine's full membership in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization, new tasks are being posed to the central executive authorities not only to establish a high level of legality while regulating social relations, but also to harmonize the internal regulation of social relations with high standards of the European community. In order to achieve this goal, the principle of observance of the rule of law in the course of the adoption of regulatory acts of central executive authorities needs to be firmly established.

Although current legislation in Ukraine contains a number of specific shortcomings, both at the constitutional and legislative levels, such shortcomings are not of a systemic nature, but they do not pose a significant problem in regulating public relations by acts of central executive authorities.

Key words: legislation, executive power, regulation, normative-legal act.

DOI: 10.33.66.3/2524-017X-2019-10-354-358