

Суть нормотворчої

діяльності центральних органів виконавчої влади



С. П. Параниця

кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет державної податкової служби України



А. В. Китайгородська

магістр, Національний університет державної податкової служби України

У статті проаналізовано сучасний стан розвитку нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, виявлено існуючі проблеми у цій сфері та запропоновано пріоритетні шляхи їх подолання. Розкрито зміст поняття «наказ».

Ключові слова: *нормотворчість, нормотворча діяльність, центральні органи виконавчої влади, міністерство, наказ, нормативно-правовий акт, модернізаційні перетворення, розпорядчий документ, державна власність.*

Сучасний етап розвитку, на якому перебуває Україна, характеризується низкою реформ, основна мета яких полягає в модернізації державно-управлінських відносин, а також створення дієвої системи державного управління та належного його врегулювання з боку законодавця.

Центральні органи виконавчої влади є невід'ємним елементом системно-структурної організації державної влади, що покликаний забезпечувати організацію, порядок діяльності з формування та реалізації державної політики в різних сферах соціально-економічного, політичного життя і стосується життєвих інтересів громадян.

Виваженим кроком у формуванні державної політики стала поява на законодавчому рівні постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1], що, у свою чергу, акумулювало поштовх до реорганізації попередньої системи вищевказаних органів влади. Проте це тільки перший етап, який повинен реалізувати напрям для нової, цілеспрямованої та ефективної роботи.

Таким чином, першочерговим завданням Уряду України постала оптимізація системи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) не лише шляхом їх скорочення, а й через надання їм нових функцій та завдань. Значною мірою все залежить від того, чи утворені ЦОВВ працюватимуть в новому ракурсі, чи залишаться такими ж, як і раніше. Іншими словами потрібно змінювати не тільки їх кількість, що маємо в реалії, а й якість. Для цього повинна відбутися ще не одна реформа. Ці прагнення на сьогодні як ніколи актуальні, оскільки від результативності їх втілення залежить вихід України з найбільш масштабної за всі роки її існування

економічної, політичної та військової кризи.

Отже, основним підґрунтям стратегічного курсу держави є розроблення нормативних документів (актів), що регулюють усі сфери суспільного життя, забезпечують виконання законів та інших нормативно-правових актів. А це неможливо без нормотворчої діяльності ЦОВВ.

Потрібно зазначити, що деяким аспектам досліджуваної проблеми були присвячені праці провідних українських та зарубіжних учених: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексеева, О. Ф. Андрійко, С. Н. Братуся, В. М. Горшенєва, Ж. О. Дзейко, Д. В. Журавльова, О. М. Загорецької та ін. Але, проаналізувавши наукову літературу, а також позиції вищезгаданих авторів, можна дійти висновку, що питання нормотворчої діяльності ЦОВВ на сучасному етапі реформування системи органів виконавчої влади розкрито не в повному обсязі, потребує подальшого розгляду та вдосконалення.

Рух оптимізації в державі нерозривно пов'язаний із внесенням змін до чинного законодавства. В свою чергу належної уваги заслуговує спеціальна організаційно-юридична діяльність уповноважених суб'єктів, котрі здійснюють процес нормотворчості, який є невід'ємною частиною державного управління.

Метою нашої статті є розкриття нормотворчої діяльності у демократичному суспільстві, його сутності щодо видання та реалізації нормативних актів центральних органів виконавчої влади.

Реалізуючи принцип верховенства права у рамках сьогодення, а також забезпечення чіткого вираження у нормах права об'єктивних потреб суспільного розвитку, це є основною метою нормотворчості – формування, систематизація, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів. Особливу увагу варто приділити вдосконаленню

нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, адже результат належного врегулювання цієї сфери дасть змогу налагодити ефективне функціонування державного механізму.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон) систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України (далі – міністерство) та інші центральні органи виконавчої влади [2].

Варто зазначити, що перш ніж говорити про удосконалення, а також підвищення рівня нормотворчої діяльності ЦОБВ, потрібно визначити саму суть нормотворчої діяльності вказаних державних органів, зосереджуючись на міністерствах України, розібратися з поняттям «наказ» та об'єктивно оцінити діяльність цих органів, яка має місце сьогодні.

Передусім слід розглянути ст. 7 Закону, де одним із основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, є забезпечення нормативно-правового регулювання [2]. Тобто законодавцем чітко зазначене право на здійснення такого виду діяльності міністерствами. Зокрема, ст. 17 «Завдання центральних органів виконавчої влади» вищезгаданого закону не містить аналогічного пункту серед основних завдань ЦОБВ. Це призводить до низки проблем під час процесу нормотворчої діяльності вказаних органів. Єдиним актом міністерств, який закріплений на законодавчому рівні, є наказ. Інші акти ЦОБВ законодавчо не закріплені, що у свою чергу створює дисбаланс діяльності ЦОБВ. За доцільне вважаємо закріпити види нормативно-правових актів ЦОБВ на законодавчому рівні.

Зокрема, В. Б. Авер'янов, здійснюючи розподіл функцій на типологічні групи, властиві для органів виконавчої влади,

виділяє нормотворчу діяльність, тобто підготовку проектів та видання нормативних актів з питань регулювання діяльності, що здійснюється як у межах органу, так і поза ним [3].

Ж. О. Дзейко висловлює думку про те, що нормотворчу діяльність варто розглядати як у вузькому, так і в широкому розумінні. У вузькому розумінні – це діяльність із виробництва (формування) норм права, а у широкому – діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям нормативних правових актів [4, с. 13]. Підтримуючи таку точку зору, слід зауважити, що в нормативно-правових актах можуть міститися розпорядження, які хоча й мають правовий характер, але не є нормами права. Тобто можна стверджувати, що нормотворчість присутня як у правотворенні, так і в правотворчості.

На думку О. А. Шевчука, нормотворчість ЦОБВ, а також міністерств, зокрема, виконує важливу роль у загальному механізмі правового регулювання та дії права. Вона слугує втіленню 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 наукою адміністративного права як найважливіший елемент механізму дії законів [5, с. 200]. Правова позиція згаданого автора ширше розкриває поняття «нормотворчість», що у свою чергу не може залишитися поза увагою. Також суттєвим є те, що зазначені акти визначають не лише базу, а й

встановлюють певні межі нормотворчої діяльності ЦОВВ.

Слід погодитись з правовою позицією Н. М. Охріменко, яка в своїй науковій праці зазначає, що новацією у врегульованні функцій і повноважень ЦОВВ є спроба закріпити лише за міністерством України повноваження з прийняття нормативно-правових актів, обмеживши інші ЦОВВ, надавши їм право видавати лише акти організаційно-розпорядчого характеру [6, с. 185]. Це зумовлено тим, що тільки міністр входить до складу Кабінету Міністрів України і безпосередньо бере участь у визначенні державної політики, під якою розуміється позиція держави та напрям дій її органів з різних питань суспільного життя. Одним із варіантів політичних рішень є зміна правових норм, тобто зміна правил регулювання певних суспільних відносин. Завдяки чому міністерство – єдиний серед ЦОВВ центр вироблення та реалізації політики у відповідній сфері. У свою чергу для уникнення конфлікту інтересів інші ЦОВВ здійснюють надання адміністративних послуг, державний нагляд (контроль), управління об'єктами державної власності.

Нормотворча діяльність ЦОВВ має на меті забезпечити юридичне закріплення існуючих у галузі відносин, відсутніх у поточний момент, проте бажаних чи необхідних із погляду виконання перспективних завдань; ліквідацію відносин та ситуацій, що віджили й гальмують розвиток нових прогресивних тенденцій [7, с. 558; 8, с. 237; 9, с. 158].

Разом з тим під час реалізації нормотворчої функції міністерства України постала проблема відсутності розробленої теоретичної моделі нормотворчої діяльності. Практика застосування Закону свідчить про наявність спірних питань щодо нормотворчих функцій між міністерством та іншими ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується

відповідним міністром. Очевидними є також прогалини та колізії у правовому регулюванні нормотворчої діяльності міністерства. Вирішення зазначених питань потребує теоретичного осмислення і обґрунтування.

З огляду на всі модернізаційні перетворення в органах виконавчої влади України постає актуальне питання щодо дослідження нормотворчості міністерства. Така нормотворчість, на наш погляд, це правова форма державно-управлінської діяльності уповноважених на те осіб міністерства, спрямованої на врегулювання суспільних відносин шляхом встановлення норм права, внесення змін до чинних норм, формування, ухвалення та оприлюднення (у разі потреби) нормативних актів міністерства та припинення їх дії з метою втілення в нормативних актах політичної волі глави держави, Уряду і реалізації чи конкретизації нормативно-правових актів вищої юридичної сили.

Відтак пошук нової моделі нормотворчості міністерства України – це передусім намагання визначити оптимальний шлях розвитку сучасної державно-управлінської діяльності міністерства як правової форми державного управління. Але на практиці запровадження зазначених нововведень призводить не тільки до погоджених дій, а й нерідко породжує різні проблеми щодо встановлення меж їх нормотворчих функцій та повноважень, способів вирішення спорів, що виникають у процесі цієї діяльності.

Як уже зазначалося, єдиним актом міністерств, який закріплений на законодавчому рівні, є наказ. Н. Ф. Лата стверджує, що наказ – це правовий акт, виданий з метою вирішення основних і оперативних завдань органом виконавчої влади чи його керівником, що діє на основі єдиноначальності, містить вимогу необхідності вчинення будь-якої дії або утримання від неї широкому колу

організації та посадовим особам незалежно від підпорядкування і форм власності [10, с. 74]. Заслугове на увагу думка О. М. Загорецької, котра розглядає наказ як основний документ, що забезпечує розпорядчу діяльність переважної більшості підприємств, установ і організацій [11, с. 38]. Проте це визначення значно ширше розглядає дане поняття, аніж його трактуємо ми. Таким чином, наказ – це акт управління, виданий в процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади. Наказ є найкатегоричнішою регламентуючою формою передачі рішення, що прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування. Він зобов'язує підлеглих точно виконати передане рішення у встановлені строки й може передбачати можливі санкції в разі його невиконання. Наказ може вказувати, як слід діяти, а як не слід. Тобто це розпорядчий документ, який видається керівником, що може бути як приписом, так і заборону.

Удосконалення нормотворчої системи міністерств і ЦОВВ вже досить довгий час залишається одним із найважливіших питань у здійсненні державної політики, що є як відомо основною ланкою в системі органів виконавчої влади. Довгий період становлення та розвитку ЦОВВ залишався безрезультатним. Причиною цьому слугували численні спроби розробки і прийняття спеціального закону про Кабінет Міністрів України та про ЦОВВ, зокрема, які не досягли кінцевого результату. Що у свою чергу також мало негативний вплив на зародження, розвиток і функціонування

нормативного процесу не тільки міністерств, а й ЦОВВ, зокрема.

Проте відсутність координації законодавчих робіт між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також у системі центральних органів виконавчої влади призводить до дублювання в роботі щодо підготовки актів законодавства, нерационального використання матеріальних, фінансових, інтелектуальних ресурсів і гальмування нормотворчого процесу.

З огляду на викладене вище вважаємо, що нормотворчий процес ЦОВВ, а зокрема, міністерств – це спеціальна організаційно-юридична діяльність уповноважених суб'єктів, яка становить систему регламентованих взаємозалежних процедур – самостійних, логічно завершених стадій і організаційно-технічних дій з ініціювання, підготовки, розроблення, розгляду та прийняття нормативно-правового акта. Тобто можна стверджувати, що нормотворча діяльність ЦОВВ є складною і багатогранною процедурою, яка в свою чергу потребує належного врегулювання. Важливим є те, що випадання хоча б одного елементу буде свідчити не тільки про неможливість доведення процесу до кінця, а взагалі про неможливість реалізації нормотворчого процесу. Таким чином, контроль за здійсненням вищезгаданих процедур повинен сягнути належного рівня та активізуватись в найкоротший термін. Вихід вбачаємо у розробці спеціального закону, котрим буде надано перелік визначень базових понять, врегульовано механізм нормотворчої діяльності ЦОВВ. Нормативно-правові акти, що регулюють однорідну сферу діяльності (нормотворчість міністерства), могли б об'єднати в один базовий Закон України «Про нормативно-правові акти» з урахуванням нової моделі організації виконавчої влади в Україні, закріпивши визначення основних понять, врегулювавши загальні

питання нормотворчої діяльності міністерства України та визначивши чіткі межі нормотворчих повноважень [12]. Акумулявати в дію перспективний закон – це забезпечити можливість вирішення вказаної проблеми нормотворчої діяльності не тільки міністерств, а й разом з цим реалізувати можливість врегулювати розбіжності та протиріччя нормотворчого процесу ЦОВВ.

Закон необхідно доповнити положеннями, що надають міністерству України право з передачі іншим центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, нормотворчих повноважень у частині розробки проектів нормативних актів. У свою чергу ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується відповідним міністром, надати право нормотворчої функції (в частині розробки проектів нормативних актів) тільки на умовах делегованої нормотворчості.

Безпосередньо необхідне чітке встановлення певних меж у нормотворчій діяльності міністерства. Слід не залишити поза увагою і порядок планування, проектування та введення в дію нормативних актів, наказів міністерств України,

що визначить всі особливості нормотворчої діяльності ЦОВВ на всіх стадіях цього процесу. Також необхідно закріпити види нормативно-правових актів, не тільки міністерств, а й інших центральних органів виконавчої влади на законодавчому рівні, внести зміни та доповнення до ст. 17 Закону, вказавши, що одним із основних завдань ЦОВВ є забезпечення нормативно-правового регулювання.

Отже, практична діяльність ЦОВВ на засадах нового правового регулювання в частині нормотворчості засвідчила наявність проблем і протиріч, які вимагають розробки та впровадження моделі нормотворчої діяльності міністерства України і внесення змін у відповідні нормативно-правові акти.

Запропонований підхід дасть змогу комплексно врегулювати правові засади нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, забезпечивши взаємоузгодженість цілей, чітке виконання поставлених завдань, визначення повноважень міністерства України та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, щодо нормотворчого процесу.

Список використаної літератури

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 3.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
4. Дзейко Ж. О. Правова робота у сфері нормотворчої діяльності органів військового управління і військового командування / Ж. О. Дзейко // Право військової сфери. – 2008. – № 4. – С. 13-16.
5. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні [Текст] / О. А. Шевчук // Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму : VI Тодиківські читання : зб. тез наук доп. і повідомл. Міжн. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студ. (27-28 вересня 2013 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Права людини, 2013. – С. 200-203.

6. Охріменко Н. М. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації / Н. М. Охріменко // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 4. – С. 182-189.
7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
8. Новіков В. В. Правове регулювання відомчого контролю в органах внутрішніх справ / В. В. Новіков // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 35. – С. 234-240.
9. Артеменко І. А. Адміністративні акти органів виконавчої влади: питання класифікації та стадії процедури їх прийняття / І. А. Артеменко // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2014. – № 6. – С. 158-160.
10. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2004. – 198 с.
11. Загорецька О. М. Поняття, види наказів та порядок їх видання / О. М. Загорецька // Зразкове діловодство. – 2013. – № 1(7). – С. 30-38.
12. Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д. В. Журавльов // Публічне право. – № 1 (9). – 2013. – С. 85-90.

Стаття надійшла до редакції: 30.03.2015.

The essence of legislative activity of central executive bodies

S. P. Paranytsya, A. V. Kitaygorodska

The article analyzes the current status of legislative activity of central executive authorities found the existing problems in this area and suggests ways to overcome them priority. The content of the concept of «order».

Keywords: rule-making, rule-making activities, central government, ministries, order, legal act, modernization transformation, regulatory documents, state ownership.

Received: 30.03.2015.

Суть нормотворческой деятельности центральных органов исполнительной власти

С. П. Параниця, А. В. Китайгородская

В статье проанализировано современное состояние развития нормотворческой деятельности центральных органов исполнительной власти, выявлены существующие проблемы в данной сфере и предложены приоритетные пути их преодоления. Раскрыто содержание понятия «приказ».

Ключевые слова: нормотворчество, нормотворческая деятельность, центральные органы исполнительной власти, министерство, приказ, нормативно-правовой акт, модернизационные преобразования, распорядительный документ, государственная собственность.

Получено: 30.03.2015.