

НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті аналізовано окремі проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади.

Правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади вже понад 13 років залишається однією з невирішених проблем, всупереч чинній нормі Конституції України щодо законодавчого врегулювання діяльності органів виконавчої влади. І якщо з прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. питання нормотворчості вищого органу виконавчої влади формально можна вважати врегульованим на рівні закону (формальність у цьому випадку зумовлюється, на наш погляд, наявністю значного кола питань, не вирішених зазначеним Законом, та чинними підзаконними актами, що регулюють питання прийняття актів Кабінету Міністрів¹), то правова регламентація правотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади майже відсутня.

Не вдаючись до деталізованого аналізу всіх неузгодженостей та суперечностей у визначеннях нормативно-правового акта органу виконавчої влади, які, всупереч нормі Конституції України, містяться у підзаконних актах, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на такому підзаконному акті як «Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України»². Єдиною правовою формою діяльності міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, передбаченою положенням, є наказ. Додаткового переліку нормативно-правових актів, що їх можуть видавати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, положення не містить. Але на практиці, у зв'язку з недостатнім нормативним

регулюванням організації, повноважень та порядку діяльності таких органів, акти цих органів, незалежно від того, чи вони є нормативно-правові чи ненормативні (індивідуальними), оформлюються у досить різноманітні правові форми: інструкції, рішення, правила, розпорядження, постанови. Проаналізувавши чинну нормативно-правову базу, доходимо висновку, що все ж переважна більшість серед актів центральних органів виконавчої влади – накази, що і передбачено відповідними положеннями про ці органи, але водночас часто правовою формою актів відповідних органів є відмінна від встановленої законодавством правова форма³. Не визначено також роль рішень колегії міністерства, яку утворюють для узгодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності⁴. Відповідно до чинного законодавства, рішення колегії проводяться в життя наказами міністра, тобто не є самостійними нормативно-правовими актами.

Сьогодні окремі центральні органи виконавчої влади мають відповідні положення, які закріплюють поняття та (або) процедуру видання нормативних актів відповідного центрального органу виконавчої влади, наприклад:

– Відповідно до Рекомендацій щодо підготовки нормативно-правових актів Держводгоспу України, порядку подання їх до Мін'юсту України для проведення державної реєстрації та включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів⁵, поняття «норма-

¹ «Регламент Кабінету Міністрів України», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. N 950; «Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України», затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870.

² Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України, затверджене Указом Президента України від 12 березня 1996 р. № 179/96.

³ Особливо багато розпоряджень видається Міністерством аграрної політики України, хоча «Положення про Міністерство аграрної політики України», затверджене Указом Президента України від 7 червня 2000 року № 772/2000, містить норму лише щодо наказів як правової форми акта вказаного Міністерства.

⁴ Указ Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» від 12 березня 1996 р. № 179/96.

⁵ Наказ Голови державного комітету України по водному господарству «Про затвердження Рекомендацій щодо підготовки нормативно-правових актів Держводгоспу України, порядку подання їх до Мін'юсту України для проведення державної реєстрації та включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів» від 15 серпня 2003 р. № 205.

тивно-правовий акт» розуміється як офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий Держводгоспом у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, котрий спрямований на регулювання суспільних відносин, містить нормативні приписи (має не персоніфікований характер, розрахований на багаторазове використання і дія якого не вичерпується одноразовим використанням). У Рекомендаціях зазначено, що управлінська діяльність здійснюється шляхом видання розпорядчих документів, серед них указано такі: наказ, постанова, рішення¹. Розпорядчий документ видається державним органом у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань відповідно до наданої компетенції, та саме розпорядчим документом затверджуються нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила, тощо).

– Подібне визначення міститься також у затверджених Наказом Державної митної служби України «Методичних рекомендаціях про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування, обліку та зберігання нормативно-правових актів митних органів України»². Нормативно-правовий акт митних органів України може складатися з розпорядчого документа (наказу) і нормативного акта (положення, інструкція, порядок, правила, рекомендації), який він затверджує та який має однакову з ним юридичну силу. Водночас зазначено, що наказ – це основний нормативний акт, який є одночасно розпорядчим документом і видається суб'єктом нормотворення в процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань відповідно до наданої компетенції.

– «Положення про порядок розроблення, затвердження, перегляду, скасування та реєстрації нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки», затверджене наказом Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23.09.2003 № 355 (далі – Положення про НАПБ) містить визначення нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки відповідно до класифікації на: «загальнодержавні, міжгалузеві, галузеві та нормативні акти підприємств, організацій та установ». У цьому по-

ложенні існує також поділ нормативно-правових актів на види: «положення, інструкції, правила, стандарти, норми, переліки та інші нормативно-правові акти з питань пожежної безпеки», але відсутні критерії для обрання тієї чи іншої форми акта.

– Відповідно до Наказу Державного комітету України з нагляду за охороною праці «Порядок побудови, викладу та оформлення нормативно-правових актів з охорони праці» від 12.07.2004 р. № 171, «цей порядок поширюється на правила, норми, регламенти, положення та інші нормативно-правові акти з охорони праці ..., які затверджуються Держнаглядохоронпраці України». Водночас зазначено, що «Порядок побудови, викладу та оформлення інструкцій з охорони праці визначається Держнаглядохоронпраці України».

– Наказ Державної митної служби від 20.09.2001 № 622 «Про затвердження Порядку роботи з наказами в митних органах», відповідно до якого накази є основними розпорядчими документами митного органу. Також у цьому наказі здійснено класифікацію наказів за змістом на такі види: 1) з *основної діяльності* (з питань утворення, ліквідації, перейменування, реорганізації митного органу чи структурного підрозділу; перерозподілу та зміни зони його діяльності; затвердження положень, інструкцій, правил, структури та внесення змін до них; фінансово-господарської діяльності тощо), тобто ці накази мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування; 2) *кадрові* (з питань призначення на посаду, переміщення, звільнення з посади; нагородження працівників або застосування заохочення, стягнення чи заходів дисциплінарного впливу), про надання відпусток, про відрядження, тобто ці накази мають ненормативний (персоніфікований) характер, породжують права і обов'язки тільки у того суб'єкта чи визначеного ними певного кола суб'єктів, на яких вони поширюються.

Таких прикладів визначення та переліку нормативно-правових актів у підзаконних актах можна було б навести ще багато³.

Проаналізувавши чинне законодавство та основні наукові видання, не видається можливим надати однозначну чітку відповідь на питання, які потребують не лише нормативно-правового

¹ Див п. 1.7 вказаних Рекомендацій.

² Наказ Державної митної служби України «Про затвердження Методичних рекомендацій про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування, обліку та зберігання нормативно-правових актів митних органів України» від 8 липня 2003 р. № 441.

³ Так, наприклад див.: Наказ Фонду державного майна України «Про затвердження Інструкції про порядок підготовки, видання, подання на державну реєстрацію та систематизацію нормативно-правових актів Фонду державного майна України» від 13 лютого 2004 р. № 300; Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Положення про порядок розроблення, затвердження, перегляду, скасування та реєстрації нормативно-правових актів з пожежної безпеки» від 23 вересня 2003 р. № 355 та ін.

закріплення, а й належного науково-теоретичного обґрунтування:

- 1) які нормативно-правові акти можуть видавати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, чи можуть такі акти мати однакову юридичну силу;
- 2) чи є наказ нормативно-правовим актом, чи він є розпорядчим;
- 3) чи може розпорядчий акт визнаватись одночасно нормативно-правовим актом, чи він може бути лише його складовою частиною;
- 4) чи є управлінською діяльністю щодо видання нормативно-правових актів, чи такою діяльністю слід визнавати лише видання розпорядчих (ненормативних) актів.

Це лише незначна частина питань, що виникають під час аналізу чинного законодавства щодо діяльності органів виконавчої влади, і цей перелік питань можна продовжувати.

Для вирішення цих питань однозначно необхідними є наукові дослідження проблем нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та прийняття відповідних законодавчих актів. Сьогодні маємо проекти законів «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про нормативно-правові акти». На жаль, доводиться констатувати, що вказані законопроекти не вносять істотних змін у визначений «Регламентом Кабінету Міністрів України», «Правилами підготовки

проектів актів Кабінету Міністрів України» та «Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» порядок видання (прийняття) нормативно-правових актів органів виконавчої влади як процесу здійснення державної політики у відповідній сфері. Вказані законопроекти також не містять і чітких визначень та критеріїв класифікації нормативно-правових актів, які видаються (приймаються) органами виконавчої влади. Потрібно законодавчо упорядкувати нормотворчу діяльність органів виконавчої влади взагалі, і центральних органів виконавчої влади зокрема; необхідно надати чіткі визначення та уніфікувати види нормативних актів таких органів, їх найменування, а також виробити критерії застосування того чи іншого різновиду нормативних актів для врегулювання відповідних відносин¹. Важливо відобразити у законі особливості механізму та процедур діяльності органів виконавчої влади з питань розроблення, подальшого опрацювання, прийняття і видання, зміни та скасування ними правових актів як нормативного, так і індивідуального характеру². Адже саме шляхом відпрацювання належних правових процедур розроблення й прийняття управлінських рішень створюються умови для удосконалення механізмів повсякденної діяльності органів виконавчої влади.

Aleksandrova N.

LAW-MAKING ACTIVITY OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES: SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

The article is devoted to the analysis of the problematic issues of legal regulation of law-making activity of central executive authorities in Ukraine.

¹ Пропозиції, висловлені науковцями ще у 1990 р., на жаль, і сьогодні залишаються не реалізованими на теренах усього колишнього СРСР. Див. : Тихомиров М.Ю. Акты центральных органов управления в условиях перестройки // «Правоведение». – 1990. – № 1.

² Концепція реформи адміністративного права, підготовлена робочою групою Кабінету Міністрів України з підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України – березень, 1998.