

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовано необхідність перспективного комплексного реформування нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України та відповідні організаційно-правові напрями такого реформування з урахуванням потреби забезпечення провідної ролі уряду в удосконаленні нормотворчої діяльності виконавчої влади, підвищення рівня її системності, належного планування, тісної координації та ефективного контролю.

Зокрема, розглянуто питання удосконалення експертизи проєктів урядових актів і системи моніторингу реалізації урядових актів, поліпшення діяльності урядових комітетів, надання більшої ваги і значущості публічним консультаціям із представниками зацікавлених сторін щодо проєктів актів Кабінету Міністрів, а також формування Громадської ради при Кабінеті Міністрів України.

Обґрунтовано необхідність повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо проєктів урядових рішень, що готуються на розгляд уряду, проведення їх громадського обговорення та незалежного експертного оцінювання, врахування в проєктах рішень їхніх результатів перед їх ухваленням урядом.

Ключові слова: виконавча влада, Кабінет Міністрів України, нормотворча діяльність, експертиза проєктів урядових рішень, моніторинг реалізації урядових актів, урядові комітети.

Постановка проблеми. Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України є надзвичайно важливою, оскільки спрямована на реалізацію його нормотворчих повноважень, виконання завдань та функцій. Саме тому вона залишається на сьогодні, як і раніше, в полі зору як правознавців, так і спеціалістів у галузі державного управління. Така прискіплива увага зумовлена окремими випадками прийняття актів Кабінету Міністрів України, що не відповідають законам України, недостатньо високим рівнем якості нормативних актів центральних органів виконавчої влади, тенденцією до зарегульованості суспільних відносин підзаконними актами та деякими іншими негативними явищами.

Хоча упродовж останніх років зроблено немало в цій сфері, цілком очевидною є потреба підвищення рівня системності нормотворчої діяльності уряду, необхідність забезпечення його провідної ролі в удосконаленні нормотворчої діяльності виконавчої влади загалом, яка б охоплювала належне планування, тісну координацію та ефективний контроль за нормотворчою діяльністю. Пауза, взята нині урядом у цій роботі у зв'язку з війною і введенням воєнного стану в Україні, не перешкоджає теоретико-правовому

осмисленню цих питань і плануванню подальших кроків у реалізації цих завдань.

Метою статті є розгляд найважливіших організаційно-правових напрямів удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України досліджено в окремих публікаціях правників щодо правової природи актів Кабінету Міністрів України, їх ієрархії, загальних питань нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, включно з урядом, функцій нормотворчості, а також у публікаціях спеціалістів у сфері державного управління. Серед цих науковців – А. Байбак¹, Л. Богачова², Є. Гетьман³,

¹ Анастасія Байбак, «Деякі особливості нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України», у *Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ): матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 листоп. 2020 р.)* (Харків: ХНУВС, 2020), 73–5.

² Людмила Богачова, «Функції підзаконної нормотворчості у механізмі правового регулювання», *Порівняльно-аналітичне право* 5 (2018): 22–5.

³ Євген Гетьман, «Кабінет Міністрів України в аспекті нормотворчої діяльності», у *Право: історія, теорія, практика (м. Львів, 14–15 березня 2014 р.)* (Херсон: Гельветика, 2014), 112–4, <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/03march2014/37.pdf>.

Ю. Заплотинська⁴, І. Ковбас⁵, О. Совгіря⁶, С. Осауленко⁷, О. Томкіна⁸ та ін. Утім, проблематику нормотворчої діяльності уряду аж ніяк не вичерпано. І рік не тільки в особливостях цієї діяльності в особливий періоди, зокрема в періоди дії надзвичайного чи воєнного стану (це питання заслуговує на окреме дослідження). Залишається невирішеною ціла низка питань, пов'язаних зі здійсненням правової та інших видів експертиз, потребують удосконалення діяльність урядових комітетів, процедура громадського обговорення урядових рішень, забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень та деякі інші аспекти нормотворчої діяльності уряду.

Виклад основного матеріалу. Основні положення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, включно з багатоступінчастим контролем за якістю нормативних актів Кабінету Міністрів України, відображено в Регламенті Кабінету Міністрів України⁹, а техніко-юридичні норми – у Правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870¹⁰. Стисло їх нагадаємо.

Відповідно до глави 2 Регламенту проекти актів Кабінету Міністрів готуються на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра, а також за ініціативою членів Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської

міських держадміністрацій з дотриманням вимог Регламенту Кабінету Міністрів. Проекти актів Кабінету Міністрів оформляються згідно з Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870, та повинні відповідати вимогам, передбаченим постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2001 р. № 1693 «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади». Головними розробниками є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації відповідно до своєї компетенції. Проект акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню всіма заінтересованими органами, а також Мінфіном, Мінекономіки та Мінцифри. Мінфін під час погодження проекту акта опрацьовує підготовлені розробником фінансово-економічні розрахунки впливу реалізації акта на надходження та витрати державного та/або місцевих бюджетів. Мінекономіки під час погодження проекту акта опрацьовує його на предмет впливу реалізації акта на показники економічного і соціального розвитку, а також відповідності зобов'язанням України за угодою про заснування Світової організації торгівлі. Мінцифри проводить цифрову експертизу проекту акта. Проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення програмного документа Кабінету Міністрів підлягає опрацюванню на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та з урахуванням права Європейського Союзу, *acquis* ЄС (ця вимога може не застосовуватися щодо проектів актів Кабінету Міністрів з питань забезпечення обороноздатності держави, з інших питань, пов'язаних із виникненням загрози життю та/або здоров'ю населення, підготовлених під час дії воєнного стану). Національне агентство з питань запобігання корупції може проводити антикорупційну експертизу проекту нормативно-правового акта Кабінету Міністрів з метою виявлення у ньому факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Проекти актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць розробник погоджує з відповідними місцевими держадміністраціями, а проекти актів Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад,

⁴ Юлія Заплотинська, «Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретичний та порівняльно-правовий аспекти», *Вісник Львівського університету. Серія юридична* 57 (2013): 36–42, http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_7.

⁵ Ігор Ковбас, Павло Крайній, Сергій Рудан, «Адміністративно-правові інструменти в діяльності Кабінету Міністрів України», *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право* 64 (2021): 229–34, <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.42>.

⁶ Ольга Совгіря, «Прийняття актів Кабінетом Міністрів України як процесуальна форма закріплення його рішень», *Право України* 11–12 (2012): 279–85.

⁷ Світлана Осауленко, «Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України» (автореф. дис. канд. юрид. наук, Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2010).

⁸ Олена Томкіна, «Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації» (автореф. дис. канд. юрид. наук, Київський нац. екон. ун-т, 2005).

⁹ Кабінет Міністрів України, *Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України*, Постанова 950, 18 липня 2007, *Офіційний вісник України* 54 (2007): 21, ст. 2180, код акта 40517/2007.

¹⁰ Кабінет Міністрів України, *Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України*, Постанова 870, 6 вересня 2005, *Офіційний вісник України* 36 (2005): 45, ст. 2200, код акта 33621/2005.

розробник надсилає відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проєктів.

Проєкт акта Кабінету Міністрів, яким імплементується законодавство Європейського Союзу, включене до глави 1 (співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику) Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, за пропозицією головного розробника надсилається Секретаріатом Кабінету Міністрів до Європейської Комісії для проведення консультацій.

Головний розробник надсилає Секретаріату Кабінету Міністрів проєкт акта Кабінету Міністрів разом з його перекладом на англійську мову, пояснювальною запискою, матеріалами погодження (листами із зауваженнями і пропозиціями), висновком Мініюсту, порівняльною таблицею (якщо проєктом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів) та довідкою, в якій відображено результати опрацювання проєкту акта Кабінету Міністрів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC).

Важлива роль у контролі за якістю правових актів Кабінету Міністрів належить правовій експертизі Мініюстом проєктів актів на етапі погодження проєктів перед поданням розробником до Кабінету Міністрів, що здійснюється на основі § 44 Регламенту Кабінету Міністрів. Мініюст під час проведення правової експертизи перевіряє проєкт акта Кабінету Міністрів на відповідність Конституції, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і громадянина, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципам недискримінації (антидискримінаційна експертиза) та забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза). На нашу думку, потрібно законодавчо унормувати порядок здійснення експертизи проєктів актів Кабінету Міністрів України, а також статус такої експертизи задля того, щоб її висновки не було проігноровано та залишено без розгляду. Слід було б розширювати практику здійснення експертизи проєктів урядових актів громадськими організаціями та незалежними експертами, що дасть змогу підвищити якість ухвалюваних Кабінетом Міністрів України рішень.

Має бути також нормативно упорядкований моніторинг виконання нормативних актів Кабінету Міністрів України. Відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону «Про Кабінет Міністрів України» порядок моніторингу програмних документів Кабінету Міністрів України визначається Регламентом Кабінету Міністрів України. Згідно з § 92 Регламенту Кабінету Міністрів України Секретаріат Кабінету Міністрів здійснює моніторинг виконання органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів, рішень урядових комітетів, планів організації підготовки проєктів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України і постанов Верховної Ради відповідно до критеріїв результативності та проведення моніторингу (Додаток 10 до пункту 3 § 68 Регламенту). Питання моніторингу виконання окремих актів уряду або ж напрямів його діяльності регулюються відповідно до спеціальних актів. Наприклад, прогрес виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), здійснюється на постійній основі інформаційно-аналітичною системою моніторингу виконання Угоди про асоціацію «Пульс Угоди», яку було розроблено та впроваджено урядом у 2017 р.¹¹ А моніторинг реалізації цілей сталого розвитку затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 686-р «Питання збору даних для моніторингу реалізації Цілей сталого розвитку»¹².

Отже, система нормативних актів, що регулюють питання моніторингу рішень уряду, могла б складатися з трьох рівнів: верхнього рівня – Регламенту Кабінету Міністрів України, де містилися б вихідні організаційно-правові аспекти здійснення такого моніторингу; середнього рівня у формі окремої загальної постанови, де було б зосереджено вихідні принципи і положення моніторингу виконання нормативних та інших урядових актів; і первинного рівня у формі спеціальних рішень уряду щодо здійснення моніторингу окремих урядових документів.

¹¹ Кабінет Міністрів України, *Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони*, Постанова 447, 31 травня 2017, *Офіційний вісник України* 53 (2017): 29, ст. 1605, код акта 86417/2017.

¹² Кабінет Міністрів України, *Питання збору даних для моніторингу реалізації Цілей сталого розвитку*, Розпорядження 686-р, 21 серпня 2019, *Урядовий кур'єр*, 12 вересня 2019.

Наведений порядок здійснення нормотворчої діяльності й окремі її етапи та елементи її механізму хоча й свідчать про можливість досягнення професійності та якості урядових актів, однак весь механізм нормотворчої діяльності не є єдиною високоефективною системою підготовки, прийняття, опублікування, реалізації та моніторингу відповідних урядових актів; чимало його елементів працюють неефективно і потребують удосконалення. Про це свідчить значна кількість необхідних для країни проєктів урядових актів, які доволі тривалий час перебувають на узгодженні, не отримують підтримки Мінфіну, Мінекономіки, Мін'юсту з фінансового, економічного чи правового поглядів і які повертають на доопрацювання в профільні міністерства або знімають з розгляду. Не секрет, що процедура погодження відомчих актів, які готуються до розгляду Кабінетом Міністрів України, для окремих міністерств буває складно прохідною; такі проєкти блокують на різних етапах, а то й повертають без прийняття аж ніяк не з об'єктивних причин.

З іншого боку, певну частину урядових актів видають із численними хибами, вони не досягають мети правового регулювання або ж перешкоджають прогресивному розвитку суспільних відносин, що знижує ефективність їх застосування.

Все це зумовлює потребу вироблення заходів, спрямованих на удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. Таку необхідність не раз визнавав і сам Кабінет Міністрів України. Зокрема, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України від 2020 року як завдання визначено необхідність підвищення якості урядових рішень, належне забезпечення консультацій з громадськістю та заінтересованими сторонами під час формування державної політики¹³. А в розділі «Ефективне урядування» Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, передбачено удосконалення системи розроблення проєктів нормативно-правових актів, зокрема шляхом уніфікації правил нормопроекування та проведення експертизи проєктів актів; удосконалення процесу проведення публічних консультацій та консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, зокрема впровадження модуля публічних консультацій на онлайн-платформі взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами

¹³ Програма діяльності Кабінету Міністрів України, червень 2020, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/Program/diyalnosti-kmu-20.pdf>.

громадянського суспільства¹⁴. Однак напрями такого удосконалення задля досягнення мети урядової політики потрібно суттєво розширити.

Важливим організаційно-правовим напрямом підвищення якості нормативних актів уряду є **поліпшення діяльності урядових комітетів**. Урядові комітети повинні запобігати винесенню на розгляд уряду недосконалих і несвоєчасних проєктів урядових рішень і стати крайньою інстанцією перед розглядом їх самим урядом. Діяльність урядових комітетів має чимало позитивних якостей, не використаних належним чином. Нагадаю, що перші урядові комітети було створено разом із формуванням Кабінету Міністрів України на основі Закону України від 21 грудня 2006 р. № 514-V «Про Кабінет Міністрів України», який передбачив можливість створення урядових комітетів і визначав їхню компетенцію (утворювалися для «забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проєктів нормативно-правових актів, проєктів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України»¹⁵). Вони замінили постійні комісії Президії Ради Міністрів Української РСР, що створювалися для підготовки пропозицій, зв'язаних з розвитком галузей народного господарства або сфер управління, розробки проєктів рішень Уряду Української РСР і розгляду розбіжностей щодо проєктів рішень Ради Міністрів Української РСР і її Президії на основі Закону Української РСР від 19 грудня 1978 р. № 4157-IX «Про Раду Міністрів Української РСР» з відповідними змінами станом на 28 жовтня 1989 р.¹⁶ Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України» перевів їх у розділ «консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються Кабінетом Міністрів України». Такі самі положення містяться і в чинному Законі України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України». У реальній дійсності статус і порядок діяльності урядових комітетів регулюються Регламентом Кабінету Міністрів України, що суттєво знижує їхні можливості

¹⁴ Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р «Деякі питання реформування державного управління України», *Офіційний вісник України* 61 (2021): 17, ст. 3842, код акта 106347/2021.

¹⁵ Верховна Рада України, *Про Кабінет Міністрів України*, Закон України 514-V, ухвалено 21 грудня 2006, *Офіційний вісник України* 6 (2007): 7, ст. 207, код акта 38607/2007.

¹⁶ Верховна Рада УРСР, *Про Раду Міністрів Української РСР*, Закон УРСР 4157-IX, ухвалено 19 грудня 1978, *Відомості Верховної Ради УРСР* 1 (1979), ст. 7.

впливу на рішення, що їх ухвалює Кабінет Міністрів України. Очевидно, саме тому робота урядових комітетів не була завжди беззмарною. У 2019 р. в перші сто днів після формування уряд В. Гройсмана працював без урядових комітетів і лише після падіння рейтингу і кризи довіри в грудні було створено урядові комітети¹⁷.

На сьогодні урядові комітети й далі виконують (можливо, не найкраще) позитивну функцію узгодження проєктів урядових актів. Посиленню їхнього впливу сприяло б законодавче закріплення засад організації діяльності урядових комітетів як робочих колегіальних органів Кабінету Міністрів, утворених для попереднього розгляду та врегулювання спірних позицій стосовно проєктів актів законодавства, які вносяться на розгляд уряду. Таку законодавчу пропозицію ініціював Кабінет Міністрів України проєктом Закону № 5469 від 5 травня 2021 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади»¹⁸. На законодавчому рівні варто було б також визначити порядок їх формування та здійснення повноважень.

Не менш важливим напрямом удосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України має стати **надання більшої ваги і значущості публічним консультаціям із представниками зацікавлених сторін щодо проєктів актів Кабінету Міністрів**, необхідність проведення яких передбачена Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹⁹. Доцільно забезпечити в таких консультаціях ширшу участь інститутів громадянського суспільства: громадських організацій, що є не лише формою діалогу органів виконавчої влади і громадськості, а й сприяє якості та реальному апробуванню урядових рішень з важливих питань державного і суспільного життя.

¹⁷ Ігор Коліушко, «Реформа публічної адміністрації в 2019 році: стоїмо на місці чи рухаємося вперед?», *LB.ua*, 9 квітня 2020, https://lb.ua/blog/igor_koliushko/454890_reforma_publichnoi_administratsii.html.

¹⁸ Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, Проєкт Закону 5469, 5 травня 2021, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=71849.

¹⁹ Кабінет Міністрів України, *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*, Постанова 996, 3 листопада 2010, *Офіційний вісник України* 84 (2010), ст. 2945, код акта 53292/2010.

Не менш важливе значення для поліпшення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України має залучення громадськості, зокрема через **Громадську раду при Кабінеті Міністрів України**.

Свого часу при Кабінеті Міністрів України вже діяла Громадська рада, в Положенні про яку було закріплено, що консультації з громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян; проєктів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання є обов'язковими²⁰.

Існує необхідність повного забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що виноситимуться на розгляд уряду. Формами такого вільного доступу мали б бути оприлюднення урядових актів на сайті Кабінету Міністрів України з метою їх громадського апробування, врахування позиції громадськості під час доопрацювання цих актів профільними відомствами або ж Секретаріатом Кабінету Міністрів України перед розглядом на засіданні уряду.

Висновки

З огляду на нинішній стан нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України і завдання, що стоять перед урядом у сфері підзаконного правового регулювання суспільних відносин з метою проведення нагальних соціально-економічних і управлінських реформ, існує **потреба в комплексному реформуванні самої нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України**, складовими частинами якого мають стати підвищення якості проєктів урядових нормативних актів, що подаються на розгляд уряду, поліпшення моніторингу їх виконання, удосконалення роботи урядових комітетів, посилення взаємодії урядових структур з громадськістю з питань обговорення і прийняття підзаконних нормативних актів, оптимізація всіх етапів їх підготовки, експертизи, розгляду, прийняття та реалізації.

Важливим контрольним механізмом впливу на якість урядових нормативних актів має стати діяльність урядових комітетів, які мають слугувати надійним фільтром для недоброякісних проєктів нормативних актів та перешкоджати передачі їх на розгляд Кабінету Міністрів України. Для цього потрібно законодавчо врегулювати їхній статус і посилити повноваження.

²⁰ Кабінет Міністрів України, *Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*, Постанова 1378, 15 жовтня 2004, *Офіційний вісник України* 42 (2004): 71, ст. 2773, код акта 30382/2004.

Важливо надавати більшої ваги і значущості публічним консультаціям із представниками заінтересованих сторін щодо проєктів актів Кабінету Міністрів, щоб вони не залишалися формальними і досягали запланованих результатів. Доцільно забезпечити в таких консультаціях ширшу участь інститутів громадянського суспільства для підвищення якості та реального апробування урядових рішень із важливих питань державного і суспільного життя.

Доцільно розглянути питання щодо відновлення діяльності Громадської ради при Кабінеті Міністрів України, яка могла б стати важливою ланкою участі громадськості в нормотворчій діяльності Кабінету Міністрів України. Необхідне повне забезпечення вільного доступу до інформації щодо урядових рішень, що готуються для розгляду уряду, за допомогою різноманітних форм оприлюднення проєктів урядових актів для їх громадського та експертного апробування і врахування його результатів.

Список використаної літератури

- Байбак, Анастасія. «Деякі особливості нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України». У *Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ). Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 листоп. 2020 р.)*, 73–5. Харків: ХНУВС, 2020. <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/11535>.
- Богачова, Людмила. «Функції підзаконної нормотворчості у механізмі правового регулювання». *Порівняльно-аналітичне право* 5 (2018): 22–5. http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/5_2018.pdf#page=22.
- Гетьман, Євген. «Кабінет Міністрів України в аспекті нормотворчої діяльності». У *Право: історія, теорія, практика (м. Львів, 14–15 березня 2014 р.)*, 112–4. Херсон: Гельветика, 2014. <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/03march2014/37.pdf>.
- Заплотинська, Юлія. «Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретичний та порівняльно-правовий аспекти». *Вісник Львівського університету. Серія юридична* 57 (2013): 36–42. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_7.
- Ковбас, Ігор, Павло Крайній, Сергій Рудан. «Адміністративно-правові інструменти в діяльності Кабінету Міністрів України». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право* 64 (2021): 229–34. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.42>.
- Коліушко, Ігор. «Реформа публічної адміністрації в 2019 році: стоїмо на місці чи рухаємося вперед?» *LB.ua*. 9 квітня 2020. https://lb.ua/blog/igor_koliushko/454890_reforma_publichnoi_administratsii.html.
- Осауленко, Світлана. «Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України». Автореф. дис. канд. юрид. наук, Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2010.
- Совгіря, Ольга. «Прийняття актів Кабінетом Міністрів України як процесуальна форма закріплення його рішень». *Право України* 11–12 (2012): 279–85.
- Томкіна, Олена. «Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації». Автореф. дис. канд. юрид. наук, Київський нац. екон. ун-т, 2005.

Bibliography

- Baybak, Anastasiia. “Some features of the rule-making activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine.” In *On the way to success and development prospects (to the 26th anniversary of the foundation of the Kharkiv National University of Internal Affairs). Proceedings of the international science and practice conference (Kharkiv, November 20, 2020)*, 73–5. Kharkiv: Kharkiv National University of Internal Affairs, 2020. <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/11535> [in Ukrainian].
- Bogachova, Liudmyla. “Functions of subordinate rulemaking in mechanism of legal regulation.” *Comparative and Analytical Law* 5 (2018): 22–5. http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/5_2018.pdf#page=22 [in Ukrainian].
- Hetman, Yevhen. “The Cabinet of Ministers of Ukraine in the aspect of rule-making activity.” In *Law: history, theory, practice (Lviv, March 14–15, 2014)*, 112–4. Kherson: Helvetica, 2014. <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/03march2014/37.pdf> [in Ukrainian].
- Koliushko, Ihor. “Public administration reform in 2019: are we standing still or moving forward?” *LB.ua*. April 9, 2020. https://lb.ua/blog/igor_koliushko/454890_reforma_publichnoi_administratsii.html [in Ukrainian].
- Kovbas, Ihor, Pavlo Krainii, and Serhii Rudan. “Administrative and legal tools in the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine.” *Uzhhorod National University Herald. Series: Law* 64 (2021): 229–34. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.42> [in Ukrainian].
- Osaulyenko, Svitlana. “Administrative and legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine.” PhD diss. abstract, National University “Odesa Law Academy”, 2010 [in Ukrainian].
- Sovgyria, Olha. “Adoption of acts by the Cabinet of Ministers of Ukraine as a procedural form of consolidating its decisions.” *Law of Ukraine* 11–12 (2012): 279–85 [in Ukrainian].
- Tomkina, Olena. “Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine: theoretical principles of publication and implementation.” PhD diss. abstract, Kyiv National University of Economics, 2005 [in Ukrainian].
- Zaplotynska, Yuliia. “The Cabinet of Ministers of Ukraine acts in the system of legal acts of Ukraine: theoretical and comparative aspects.” *Visnyk of the Lviv University. Series Law* 57 (2013): 36–42. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_7 [in Ukrainian].

Zoya Pohoryelova

ORGANIZATIONAL AND LEGAL DIRECTIONS FOR IMPROVING THE RULE-MAKING ACTIVITY OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE

The article substantiates the need for a long-term comprehensive reform of the rule-making activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the relevant organizational and legal directions of such reform, considering the need to ensure the leading role of the Government in improving the rule-making activity of the executive power, increasing the level of its system, proper planning, close coordination, and effective control. As such organizational and legal directions, the issue of improving the examination of draft government acts and the existing system of monitoring the implementation of government acts, improving the activities of government committees, giving greater weight and significance to public consultations with representatives of interested parties regarding draft acts of the Cabinet of Ministers, as well as the formation of the Public Council at Cabinet of Ministers of Ukraine. Strengthening the influence of government committees would be facilitated by the legislative consolidation of the principles of organizing their activities as working collegial bodies of the Cabinet of Ministers, formed for the preliminary consideration and settlement of disputed positions regarding the projects of legislative acts submitted to the government for consideration.

The system of normative acts regulating the monitoring of government decisions could consist of three levels: the upper level – the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which would contain the initial organizational and legal aspects of such monitoring; medium level in the form of a separate general resolution, which would focus on the original principles and provisions for monitoring the implementation of regulatory and other governmental acts; and primary level in the form of special government decisions regarding the monitoring of individual government documents. The need for more complete provision of free access to information regarding draft government decisions being prepared for the Government's consideration, their public discussion and independent expert assessment, consideration of their results in draft decisions before their adoption by the Government is substantiated.

Keywords: executive power, the Cabinet of Ministers of Ukraine, rule-making activity, examination of draft government decisions, monitoring of the implementation of government acts, government committees.

Матеріал надійшов 27.02.2023



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)