

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.12.24>**Олексій Дніпров,**

докт. юрид. наук,

провідний науковий співробітник

Науково-дослідного інституту публічного права

ВИДАННЯ НОРМАТИВНИХ АКТІВ ЯК ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що правотворення традиційно вважається одним із невід'ємних складників діяльності органів публічної влади. У сучасних умовах видається за доцільне визначити таку форму діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні, як видання нормативних актів або ж правотворча діяльність на рівні підзаконних нормативно-правових актів у межах виконавчо-розпорядчої діяльності. У статті досліджено видання нормативних актів як форму діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні шляхом визначення змістового складника категорії «центральні органи виконавчої влади» та аналізу такої форми діяльності означених суб'єктів, як правотворення. Поняття «видання нормативних актів», «встановлення правових норм» та «правотворча діяльність» розглянуто як синоніми. Визначено, що системоутворюючими елементами правової категорії «центральні органи виконавчої влади», поряд із міністерствами, виступають також служби, інспекції, агентства та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. З'ясовано, що ключова відмінність між цими суб'єктами полягає в тому, що міністерства виступають провідними органами в системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у конкретній сфері суспільного життя. Визначено, що видання нормативних актів як форма діяльності центральних органів виконавчої влади – це зовнішньо виражена форма правотворчої діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, яка здійснюється шляхом встановлення правових норм на підзаконному нормативно-правовому рівні відповідно до положень Конституції України та законів України та спрямована на врегулювання суспільних відносин у певній галузі/сфері життєдіяльності. Вказано, що видання нормативних актів як форма діяльності центральних органів виконавчої влади характеризується недоліками, які пов'язані із самою системою означених органів. Зазначено, що законодавець не надає чіткого трактування суб'єктного складника категорії «центральні органи виконавчої влади», відносячи до даної категорії міністерства та безпосередньо центральні органи виконавчої влади, що може провокувати певні неточності та невизначеність з приводу ролі та місця міністерств під час реалізації ними такої форми діяльності, як видання нормативних актів, та сфери дії цих актів стосовно інших суб'єктів виконавчої влади.

Ключові слова: видання нормативних актів, встановлення правових норм, правотворча діяльність, центральні органи виконавчої влади, міністерства.

Постановка проблеми. Правотворення традиційно вважається одним з невід'ємних складників діяльності органів публічної влади. Зокрема, Верховна Рада України, як єдиний законодавчий орган, уповноважена провадити законотворчу діяльність. Своєю чергою представники виконавчої гілки влади уповноважені здійснювати правотворчу діяльність під час реалізації своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Відповідне встановлення правових норм відбувається на рівні підзаконних нормативно-правових актів, які мають бути прийняті відповідно до законів, не суперечити їх нормам та конкретизувати або доповнювати їх. У сучасних умовах видається за доцільне визначити таку форму

діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні, як видання нормативних актів або ж правотворча діяльність (тобто встановлення правових норм) на рівні підзаконних нормативно-правових актів у межах виконавчо-розпорядчої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями органів виконавчої влади займалися такі науковці, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Гриценко, І. Голосніченко, В. Зуй, Т. Коломоєць, Т. Кравцова, В. Курило, О. Остапенко, С. Стеценко, Ю. Фрицький, В. Шкарупа та інші. Однак дослідженням правотворчої діяльності як однієї із форм реалізації державної влади центральними органами вико-

навчої влади в Україні в наукових розробках було приділено недостатньо уваги.

Формулювання цілей статті. Мета статті – дослідити видання нормативних актів як форму діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні шляхом визначення змістового складника категорії центральних органів виконавчої влади та аналізу такої форми діяльності означених суб'єктів, як правотворення.

Виклад основного матеріалу. Перед розглядом встановлення правових норм як форми діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні необхідно зупинити увагу на суб'єктах, які безпосередньо належать до правової категорії «центральні органи виконавчої влади».

Так, зазначимо, що натепер питання «центральних» органів виконавчої влади залишається відкритим. Конституція України легітимно визначає, що до даної категорії доцільно відносити міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, докладно не називаючи їх. Такий розподіл на найвищому юридичному рівні вбачається логічним, адже категорія «міністерства» є перманентною по відношенню до «інших центральних органів виконавчої влади», суб'єктний складник яких варіюється протягом усього часу дії Конституції.

У зв'язку із зазначеним, у наукових колах неодноразово виникали пропозиції розмежування цих категорій та утвердження провідної ролі міністерств серед центральних органів виконавчої влади та легального розмежування «міністерств» і «центральних органів виконавчої влади» як нерівнозначних ланок системи органів виконавчої влади [1, с. 11].

Дійсно, досліджуючи низку наукових напрацювань, що розкривають дефініцію органів виконавчої влади, а також центральних органів виконавчої влади, більшість науковців [2; 3; 4], під час тлумачення вказаних категорій наводять легітимний розподіл суб'єктів на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Наприклад, В. Федоренко, І. Чипенко та Т. Рубан наголошують, що центральний орган виконавчої влади – це утворене Кабінетом Міністрів України міністерство або інший центральний орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України, а керівник призначається на посаду та звільняється з посади в порядку визначеному Конституцією України. Центральний орган виконавчої влади відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний йому і підконтрольний [5, с. 57].

Звернемось до нормативно-правового регулювання зазначених питань. Так, аналізуючи положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442 [6], можна зробити висновок, що системоутворюючими елементами правової категорії «центральні органи виконавчої влади», поряд із міністерствами, виступають також служби, інспекції, агентства та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Цікавим видається факт, що навіть зазначеним нормативно-правовим актом робиться акцент на розмежуванні центральних органів виконавчої влади на два складника – міністерства та безпосередньо центральні органи виконавчої влади. Таке відмежування підтверджує позиції науковців про те, що вказані суб'єкти є нерівнозначними. На нашу думку, ключова відмінність між цими суб'єктами полягає в тому, що міністерства виступають провідними органами в системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у конкретній сфері суспільного життя.

Підтвердженням даної тези слугує ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, яка регламентує, що «міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики» [7]. Тобто міністерство є загальним органом, яке, відповідно до покладених на нього повноважень, забезпечує державну політику у певній сфері, тоді як служби, інспекції, агентства та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом виконують одне або декілька завдань під час реалізації вказаної державної політики.

У даному контексті варто вказати, що основними завданнями служб, інспекцій та агентств, відповідно до чинного законодавства, є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їхню діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [7].

З наведеного стає очевидним, що центральні органи виконавчої влади у вигляді

служб, інспекцій та агентств у контексті визначення ієрархічної моделі системи суб'єктів виконавчої влади знаходяться нижче міністерств. Це означає, що відповідні відносини між міністерством та іншими суб'єктами виконавчої влади характеризуються вертикальними зв'язками.

У даному випадку видається логічним навести позицію О. Лавриновича, який зазначає, що міністерства є ключовими органами виконавчої влади, що формують державну політику в межах своєї компетенції, контролюють діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у їх підпорядкуванні. Далі автор веде мову про інші центральні органи виконавчої влади, визначаючи, що: по-перше, головна функція служб – це надання державних послуг громадянам та юридичним особам; по-друге, інспекції здійснюють нагляд та контроль за дотриманням і виконанням законодавства; агентства наділені управлінськими функціями щодо державного майна й надають послуги юридичним особам, які пов'язані з об'єктами державної власності [8].

Таким чином, аналіз чинної законодавчої бази та наукових напрацювань показав, що категорія «центральні органи виконавчої влади» розкривається крізь призму системи суб'єктів, до яких належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які своєю чергою включають служби, інспекції, агентства та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Ці суб'єкти є нерівнозначними та не характеризуються горизонтальними зв'язками. За таких обставин можна говорити про те, що їй відповідне видання нормативних актів також відрізняється залежно від того, яким суб'єктом було здійснено правотворення.

Перш за все варто визначити, що видання нормативних актів – це форма діяльності публічної адміністрації, яка пов'язана з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування, що спрямована на створення та вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, що регулюють суспільні відносини у сфері публічного адміністрування [9, с. 359].

З урахуванням усього викладеного можна визначити, що видання нормативних актів як форма діяльності центральних органів виконавчої влади – це зовнішньо виражена форма правотворчої діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, яка здійснюється шляхом встановлення правових норм на підзаконному нормативно-правовому рівні від-

повідно до положень Конституції України та законів України та спрямована на врегулювання суспільних відносин у певній галузі/сфері життєдіяльності.

Видання нормативних актів як особливий вид діяльності центральних органів виконавчої влади знаходить своє відображення на законодавчому рівні. Зокрема, згідно зі ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Ці накази є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами [7], наприклад наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження типової освітньої програми спеціальних закладів загальної середньої освіти і ступеня для дітей з особливими освітніми потребами» від 25.06.2018 № 693 [10]. Отже, правотворча діяльність міністерств відбувається шляхом видання наказів. При цьому варто звернути увагу, що ці накази є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади. Тобто законодавець навмисно робить акцент на тому, що міністерства в ієрархічній системі центральних органів виконавчої влади посідають більш високе місце, аніж звичайні центральні органи виконавчої влади.

Зазначене підтверджується також тим, що законодавчий орган ст. 23 вищевказаного Закону № 3166-VI окремо регламентує накази центрального органу виконавчої влади. Так, центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання [7], наприклад наказ Державної служби якості освіти України «Про затвердження загального списку експертів, які можуть залучатися до проведення сертифікації у 2019/2020 н. р.» від 10.09.2019 № 01-11/49 [11].

З огляду на вказане можна зробити висновок, що видання нормативних актів як форма діяльності центральних органів виконавчої влади характеризується недоліками, які пов'язані із самою системою означених органів. Дійсно, законодавець не надає чіткого трактування суб'єктного складника категорії «центральні органи виконавчої влади», відносячи до даної категорії міністерства та безпосередньо центральні органи виконавчої влади, що може провокувати певні неточності та невизначеність з приводу ролі та місця міністерств під час реалізації ними такої форми діяльності, як видання нормативних актів, та сфери дії цих актів стосовно інших суб'єктів виконавчої влади.

У зв'язку із зазначеним вважаємо за доцільне здійснити концептуальне відмежування міністерств від центральних органів виконавчої влади та виокремити їх в окремий рівень органів виконавчої влади. Вважаємо, що міністерства України посідають проміжне місце між вищим органом виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України – та центральними органами виконавчої влади, адже результати їхньої правотворчої діяльності поширюються на центральні органи виконавчої влади та є обов'язковими для їх виконання. У свою чергу типові центральні органи виконавчої влади, а саме служби, інспекції та агентства, уповноважені здійснювати видання нормативних актів організаційно-розпорядчого спрямування. Відповідно, дія означених наказів поширюється на підлеглих конкретному органу виконавчої влади суб'єктів, до яких не належать міністерства.

Висновки

Отже, дослідження видання нормативних актів як форми діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні шляхом визначення змістового складника категорії «центральні органи виконавчої влади» та аналізу такої форми діяльності зазначених суб'єктів, як правотворення, показав, що згадана діяльність характеризується низкою недоліків, які потребують концептуально нового бачення правової категорії «центральні органи виконавчої влади». Зокрема, системоутворюючими елементами даної категорії, поряд із міністерствами, є служби, інспекції, агентства та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Ключова відмінність між цими суб'єктами полягає в тому, що міністерства виступають базовими, основними органами у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження дер-

жавної політики у конкретній сфері суспільного життя. Так, міністерство є загальним органом, яке відповідно до покладених на нього повноважень забезпечує державну політику у певній сфері, тоді як служби, інспекції, агентства та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом виконують одне або декілька завдань під час реалізації вказаної державної політики. Таким чином, на основі проведеного аналізу вбачається за доцільне здійснити законодавче розмежування міністерств та центральних органів виконавчої влади, що зумовлено, в контексті цього дослідження, сферою дії правотворчих актів та їх поширенням на конкретних суб'єктів виконавчої влади, характером зв'язків та відносин, які при цьому виникають.

Окрім того, варто зазначити, що видання нормативних актів як форма діяльності центральних органів виконавчої влади – це зовнішньо виражена форма правотворчої діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, яка здійснюється шляхом встановлення правових норм на підзаконному нормативно-правовому рівні відповідно до положень Конституції України та законів України та спрямована на врегулювання суспільних відносин у певній галузі/сфері життєдіяльності.

Список використаних джерел:

1. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. 12 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 2002. 668 с.
3. Ониськів М. Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 26 с.
4. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Київ: Факт, 2002. 260 с.
5. Федоренко В., Чипенко І., Рубан Т. Проблеми визначення та класифікація центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 11–12 (85–86). С. 47–62.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.11.2020).
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
8. Лавринович О. «Побачите самі, як зміняться Адміністрація Президента, РНБОУ, яка

випаде доля центральним органам виконавчої влади...». *Дзеркало тижня*. 2010. № 46 (826). С. 3.

9. Курс адміністративного права України: підручник / В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пас-тух, В. Сущенко ; за ред. В. Коваленка. Київ: Юрін-ком Інтер, 2012. 808 с.

10. Про затвердження типової освітньої програми спеціальних закладів загальної середньої освіти і ступеня для дітей з особливими освітніми потребами : наказ Міністерства освіти і науки України від 25.06.2018 № 693. URL: [https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-](https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-tipovoyi-osvitnoyi-programi-specialnih-zakladiv-zagalnoyi-serednoyi-osviti-i-stupenya-dlya-ditej-z-osoblivimi-osvitnimi-potrebami)

[tipovoyi-osvitnoyi-programi-specialnih-zakladiv-zagalnoyi-serednoyi-osviti-i-stupenya-dlya-ditej-z-osoblivimi-osvitnimi-potrebami](https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-tipovoyi-osvitnoyi-programi-specialnih-zakladiv-zagalnoyi-serednoyi-osviti-i-stupenya-dlya-ditej-z-osoblivimi-osvitnimi-potrebami) (дата звернення: 12.11.2020).

11. Про затвердження загального списку експертів, які можуть залучатися до проведення сертифікації у 2019/2020 н. р.: наказ Державної служби якості освіти України від 10.09.2019. URL: № 01-11/49 http://www.sqe.gov.ua/images/category/Сертифікація/NormatPravovaBaza/наказ_експерти/Наказ%2001-11_49.pdf. (дата звернення: 12.11.2020).

Oleksii Dniprov. Publication of regulatory acts as a form of activity of central executive authorities in Ukraine

The relevance of the article is that lawmaking has traditionally been considered one of the integral components of public authorities. In modern conditions, it seems appropriate to define such a form of activity of central executive bodies in Ukraine as the issuance of regulations, or law-making activities at the level of bylaws within the executive-administrative activities. The article examines the publication of regulations as a form of activity of central executive bodies in Ukraine by determining the substantive component of the category of central executive bodies and analysis of such a form of activity of these entities as lawmaking. The concepts of "issuance of regulations", "establishment of legal norms" and "law-making activity" are considered as synonyms. It is determined that the system-forming elements of the legal category of "central executive bodies", along with ministries, are also services, inspections, agencies and central executive bodies with a special status. It was found that the key difference between these entities is that the ministries are the leading bodies in the system of central executive bodies in ensuring the implementation of state policy in a particular area of public life. It is determined that the issuance of regulations as a form of activity of central executive bodies is an externally expressed form of law-making activity of ministries and other central executive bodies, which is carried out by establishing legal norms at the bylaw in accordance with the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine. to regulate public relations in a particular field / sphere of life. It is stated that the issuance of regulations as a form of activity of central executive bodies is characterized by shortcomings that are related to the system of these bodies. It is noted that the legislator does not provide a clear interpretation of the subjective component of the category "central executive bodies" referring to this category of ministries and directly central executive bodies, which may provoke certain inaccuracies and uncertainties about the role and place of ministries in their implementation. activities as the issuance of regulations and the scope of these acts in relation to other subjects of executive power.

Key words: issuance of regulations, establishment of legal norms, law-making activity, central executive bodies, ministries.