

Д.В. Журавльов

кандидат юридичних наук, доцент
(Міністерство юстиції України)

УДК 342.922

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: НЕДОЛІКИ ТА ПЕРЕВАГИ

Досліджено стадії нормотворчого процесу, проаналізовано нормативно-правову діяльність центральних органів виконавчої влади, окреслено основні проблеми в окресленій сфері, запропоновано шляхи їх подолання.

***Ключові слова:** нормотворчість, нормативно-правова діяльність, класифікація, центральні органи виконавчої влади.*

Исследуются стадии нормотворческого процесса, анализируется нормативно-правовая деятельность центральных органов исполнительной власти, обозначены основные проблемы в данной области, предлагаются пути их преодоления.

***Ключевые слова:** нормотворчество, нормативно-правовая деятельность, классификация, центральные органы исполнительной власти.*

This article explores the stages of the legislative process, analyzes the legal activities of the central authorities, the main issues outlined in the field, the ways to overcome them.

***Keywords:** rulemaking, regulatory activities, classification, central executive bodies.*

Постановка проблеми. В умовах здійснення постійних трансформацій, які зачіпають більшість сфер державного управління, особливе значення надається вдосконаленню нормативно-правової діяльності центральних органів виконавчої влади. Слід зазначити, що на сьогоднішній день відсутня законодавча основа створення цими органами нормативних правових актів. У чинному законодавстві не закріплено легального поняття правового акта центральних органів виконавчої влади (як нормативного, так і індивідуального), а також його ознаки. Відсутня регламентація особливостей ієрархічної побудови цих актів, їх місця в системі джерел адміністративного права. Залишається неврегульованим питання щодо видів нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, їх найменування та офіційної форми видання (прийняття). Прогалини в нормативно-правовому регулюванні видів і форм зазначених актів призводять до того, що ці органи самі встановлюють найменування прийнятих ними актів, офіційні форми їх вираження та вимоги до оформлення [1, с. 3].

Усе вищезазначене зумовлює актуальність та своєчасність дослідження особливостей нормативно-правової діяльності центральних органів виконавчої влади.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Окремі аспекти досліджуваної проблематики вже стали предметом наукових досліджень представників різних галузей права, зокрема, В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, С.Н. Братуся, В.М. Горшеннова, В.В. Копейчикова, Н.В. Лазнюк, А.В. Міцкевича, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, Ю.А. Тихомирова, Ю.С. Шемшученка, Л.С. Явича та ін. Однак, не применшуючи наукову значущість наукових доробок зазначених авторів, зазначимо, що за умови значних змін у чинному законодавстві нормативно-правова діяльність центральних органів виконавчої влади потребує додаткового дослідження та доопрацювання, що й визначає мету даної статті.

Виклад основного матеріалу. Поняття нормотворчої діяльності є дуже складним і багатогранним явищем. Ж. Дейко висловлює думку про те, що про нормотворчу діяльність варто говорити як у власному розумінні слова, так і в широкому. У власному розумінні – це діяльність із виробництва (формування) норм права, а у широкому – діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям нормативних правових актів. Дана позиція обґрунтовується тим, що в нормативних правових актах можуть міститися також розпорядження, які хоча й мають правовий характер, але не є нормами права [2, с. 13]. Таким чином, можна говорити про присутність нормотворчості як у правотворенні, так і в правотворчості. Але нормотворчість є набагато вужчим поняттям, ніж вищенаведені.

Вважаємо за доцільне при розгляді питання щодо нормотворчої діяльності державних органів, у тому числі і центральних органів виконавчої влади, розглянути поняття нормотворчої діяльності у широкому розумінні, яке наводить Ж. Дейко. Як вже було зазначено вище, автор таку діяльність пов'язує із підготовкою і прийняттям нормативно-правових актів. На нашу думку, при розгляді поняття нормативно-правовий акт потрібно перш за все з'ясувати поняття терміна «акт». Однозначного визначення поняття «акт» в науковій літературі немає. С.І. Ожегов і Н.Ю. Шведова під актом розуміють: а) одиничну дію, а також окремий вчинок, б) закон, указ державних органів або постанова громадських організацій; в) документ, який засвідчує що-небудь; г) урочисті збори з приводу будь-якої події [3, с. 21]. Юридична енциклопедія визначає акт як дію, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах її компетенції: закон, указ, постанова, наказ, розпорядження тощо. У ній до актів також віднесені протоколи та

інші документи, що засвідчують юридичні факти [4, с. 74]. Найбільш повне визначення правового акта надає Д. Мілкова, яка вважає, що юридичні акти – це своєрідне буття правової нормативності (загальної, індивідуальної), по суті вони являють собою належним способом виражену (найчастіше особливим, словесно-документальним) державну волю (респективна та індивідуально-правова воля в індивідуальних актах), спрямовану на досягнення певного юридичного ефекту за допомогою конституювання і закріплення в даних актах основних змістовних елементів правової системи [5, с. 42].

Проаналізувавши вищенаведені визначення, можемо виділити загальні характерні ознаки актів. Такими ознаками можна вважати: 1) це дія органів державної влади; 2) ця дія направлена на виконання законів; 3) виражається у певному правовому документі (наказ, постановова та ін.); 4) видання таких актів здійснюється у процесі державного управління; 5) видається уповноваженими на те державними органами чи їх посадовими особами; 6) може мати як загальний, так і індивідуальний характер; 7) містить правові норми; 8) спрямовані на досягнення певного результату.

У юридичній літературі існують також поняття правового акта, нормативного акта і нормативно-правового акта. Часто ці категорії розглядаються як тотожні, але чи так це? Ми вважаємо, що правовий і нормативно-правовий акти мають різне смислове навантаження. Правовим є акт, який встановлює певні правові норми, а також норми, які мають індивідуальний характер, тобто застосовуються до конкретної особи. Нормативно-правовий акт характеризується державно-владним характером, тобто має владний вплив. Такі акти встановлюють, змінюють та припиняють відносини загального характеру, застосовуються неодноразово. Таким чином, можна говорити про нормативність акта, тобто його загальнообов'язковий характер.

Отже, нормативно-правовим актом є норми права, які виражаються у письмовій чи іншій документальній формі, прийняті у встановленій законом процедурі уповноваженим державним органом у межах його компетенції, мають державно-владний характер і спрямовані на регулювання суспільних відносин, що тягне за собою настання певних юридичних наслідків.

На нашу думку, в контексті дослідження нормативно-правових актів органів виконавчої влади потрібно розглянути особливості їх прийняття та реалізації.

Центральним органам виконавчої влади надано право на підзаконну нормотворчу діяльність, яка полягає у створенні нормативних приписів на підставі та виконання закону. Така діяльність забезпечує належне функціонування таких органів шляхом застосування оптимальних форм та методів управління. За допомогою нормативно-

правових актів центральних органів виконавчої влади визначають найбільш загальні правила поведінки осіб, які є підконтрольними їм, завдання, які стоять перед цими органами, регламентують порядок певної діяльності (порядок діяльності конкретного міністерства) та окреслюються інші завдання.

Так, наприклад, у нормативно-правових актах міністерств встановлюються конкретні управлінські рішення, в них вирішуються основні завдання і функції держави.

Г.Ф. Шершеневич вказував на «три досить важливих моменти» у житті нормативно-правового акта: складення, оприлюднення і набрання чинності [6, с. 167–168]. Виділення таких стадій у нормотворчому процесі сприяє більш ретельному дослідженню важливості закріплення відносин у нормативно-правових актах. Ми вважаємо, що вищенаведеним стадіям повинні передувати наявні суспільні відносини, які потребують правового регулювання, а також з'ясування важливості їх закріплення у тому чи іншому нормативно-правовому акті. Потрібно визначити мету та мотиви регулювання таких відносин, доцільність такого регулювання, яким чином ці відносини регулювати та інші питання, які виникають із суттєвих ознак суспільних відносин. Вважаємо, що це можливо здійснити на стадії планування нормотворчого процесу.

Крім того, Р.М. Ширшикова також виділяє такі етапи та операції процесу прийняття рішення: 1) виявлення управлінської проблеми або завдання; 2) попередня постановка цілі; 3) збір необхідної інформації; 4) аналіз інформації; 5) визначення початкових характеристик проблеми з врахуванням накладення обмежень; 6) уточнення мети та критеріїв управління, остаточне їх формулювання; 7) обґрунтування та побудова формалізованої моделі проблемної ситуації; 8) розробка альтернативних варіантів рішення проблеми; 9) вибір методу рішення; 10) економічне обґрунтування вибраного рішення; 11) узгодження рішення з органами управління та виконавцями; 12) остаточне оформлення і затвердження рішення; 13) організація виконання рішення; 14) контроль виконання рішення; 15) стимулювання підвищення якості робіт, економії ресурсів і дотримання термінів; 16) встановлення зворотного зв'язку з особою, яка приймає рішення, і при необхідності коригування мети й завдань [7, с. 22]. Ми вважаємо, що вчена досить уважно підходить до процесу прийняття рішення центральними органами виконавчої влади, намагаючись не пропустити жодної деталі, яка б могла потягнути за собою прийняття невідповідного завданням і цілям рішення. Погоджуючись із думкою Р.М. Ширшикової і доповнюючи вищенаведене, на нашу думку, для такого процесу необхідним та найголовнішим є визначення мети прийняття того чи іншого акта, зібрання всієї необхідної інформації

для прийняття законного і правильного рішення, у випадку необхідності – залучення до його підготовки спеціалістів, фахівців, кваліфікованих юристів, науковців, які б працювали над створенням проекту, здійснювали його обговорення, визначали кінцеву мету й аналізували, як це рішення буде сприйняте на практиці (наприклад, позитивно чи негативно).

Останньою стадією прийняття нормативно-правового акта, як вже зазначалося раніше, є набрання ним чинності. Початковою точкою темпоральної календарної дії нормативно-правового акта, на думку Г. Кельзена, є момент набрання (набуття) ним чинності, на позначення якого також використовується такий термін, як «уведення в дію». За цими термінами стоїть одне поняття, яке означає календарну дату, з якої починається відлік специфічного юридичного існування акта як «належного» [8, с. 20-22]. Цей момент пов'язують із початком регулятивної дії акта. Указом Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [9] визначається порядок набрання чинності актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України. Порядок набрання чинності нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади визначається Указом Президента від 03.10.1992 р. № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [10].

Обов'язковим реквізитом документа є підпис. Підписання документа можна вважати передостанньою, а інколи і останньою стадією його завершення. Передостанньою ця стадія є у випадку, якщо момент набрання чинності нормативно-правового акта не співпадає із моментом його підписання, а останньою – у випадку їх збігу.

Розглянувши загальну процедуру прийняття нормативно-правового акта центральними органами виконавчої влади, вважаємо за необхідне проаналізувати їх види і навести класифікацію. Класифікацією нормативно-правових актів можна вважати їх поділ на певні групи за їх визначальними ознаками. Потреба у класифікації, на нашу думку, полягає в тому, що центральні органи виконавчої влади при здійсненні своєї діяльності приймають велику кількість нормативно-правових актів, а тому існує необхідність їх розподілу.

Класифікація нормативно-правових актів може здійснюватися за різними критеріями. Так, в юридичній літературі виділяють такі основні критерії класифікації: за галуззю законодавства, змістом, юридичною силою, зовнішньою формою вираження, залежно від структурного елемента норми права, часом дії, суб'єктом нормотворення, назвою документа, датою початку їх дії та ін.

Одним із найважливіших критеріїв для класифікацій нормативно-

правових актів, на нашу думку, є юридична сила. Юридична сила акта – це його місце у системі законодавства держави. За юридичною силою визначають, на якій сходинці в ієрархії нормативно-правових актах він стоїть. Ми погоджуємося із думкою Ю.А. Тихомирова, що нормативний акт, який порушує ієрархічний зв'язок і містить норми, що суперечать вищестоящим актам, не підлягає застосуванню в конкретних відносинах, оскільки не має властивостей, необхідних для акта, що містить справжні норми права [11, с. 163-165].

На даний час в Україні не існує єдиного законодавчого акта, який би встановлював ієрархію нормативно-правових актів у державі. Частково елементи ієрархії актів встановлюється Конституцією України, Законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Актам центральних органів виконавчої влади притаманний підзаконний характер. Це означає, що основним призначенням таких актів є досягнення оперативного і конкретного керівництва шляхом реалізації в управлінській діяльності норм, які закріплені в законі. Особливість таких актів полягає в їх точній відповідності закону, вони забезпечують його деталізацію, конкретизують механізм дії закону. Так, актами Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади є постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ч. 1 ст. 117 Конституції України). Постанови – це акти, які видаються Кабінетом Міністрів України і мають нормативний характер. Розпорядженнями є акти з організаційних і розпорядчих та інших поточних питань.

Центральними органами виконавчої влади є міністерства, державні комітети та інші відомства. Акти, які приймаються цими органами, є підзаконними нормативно-правовими актами, які законодавством не визначені. Але в Конституції зазначено, що вони підлягають реєстрації у встановленому законом порядку (ч. 3 ст. 117). Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр (ч. 1 ст. 15). [12]. Але, проаналізувавши чинну нормативно-правову базу, ми дійшли висновку, що міністерства найчастіше видають накази та інструкції, а державні комітети – накази і ухвали.

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 та форм власності [13, с. 74]. Таким чином, у наказі будь-якого міністерства визначаються основні завдання міністерства, забезпечення формування та

реалізації державної політики в одній чи декількох сферах.

У свою чергу, накази можуть бути поділені *залежно від змісту* на такі види: 1) з основної діяльності (наприклад, накази з певних питань діяльності та ін.) 2) кадрової діяльності (призначення на посаду і звільнення з посад у передбаченому законом порядку державних службовців апарату міністерства, застосування до них заохочень або дисциплінарних стягнень).

Інструкція (з лат. *Instructio* – настанова) є юридичним підзаконним актом, який видається з метою роз'яснення і визначення порядку застосування законодавчого акта, наказу, міністерства чи керівника іншого державного органу [14, с. 119]. На основі вищенаведеного визначення можемо сформулювати поняття інструкції міністерства: це документ, виданий уповноваженим на те органом (самим міністерством, комітетом чи відомством), у якому роз'яснюються положення нормативно-правового акта та сфера його застосування.

Підзаконні нормативні акти окремих відомств, як правило, регулюють внутрішньовідомчі відносини. Під відомчими підзаконними нормативно-правовими актами, як вважає І.В. Арістова, слід розуміти акти, які видаються органами спеціальної компетенції (міністерствами, комітетами, відомствами) і поширюються в основному на структурні підрозділи й державних службовців, котрі входять до складу цього відомства. [15, с. 42]. Серед нормативних актів відомств необхідно виділити акти першого і другого порядку, причому перші (накази) безпосередньо відображають волю органу, який їх видав, а тому не вимагають свого затвердження іншим актом того ж органу. Другі (правила, положення та інші) черпають юридичну силу з актів, які їх затверджують і відображають волю органу, який їх видав, лише в опосередкованому порядку [16, с. 66]. З нашого погляду, виділення таких видів актів є недоцільним. Адже життя не стоїть на місці, воно розвивається, а з ним розвивається, удосконалюється, набуває нових форм і змісту акт. А тому протягом, такого розвитку просто неможливо буде визначити, безпосередньо чи опосередковано прийняті відомствами нормативно-правові акти відображають волю органів, які їх видали.

Отже, класифікацію нормативно-правових актів, які приймаються центральними органами виконавчої влади доцільно здійснювати за такими критеріями: 1) за змістом; 2) органом, який приймає акт; 3) колом осіб, на які цей акт поширюється: акти загального та індивідуально-визначеного характеру; 4) за часом дії (поширення): визначено строкові та безстрокові; 5) за юридичною силою нормативно-правового акта; 6) за формою зовнішнього вираження: нормативні і ненормативні; 7) за об'єктом управління: зовнішні та внутрішні; 8) за юридичною назвою: постанови, розпорядження, рішення, накази, інструкції; 9) за масштабом впливу: загальні та часткові; 10) за терміном реалізації: стратегічні

та оперативні, тактичні та ситуаційні рішення.

Проведення класифікації, на нашу думку, сприяє не тільки зручності, а й кращому розумінню управлінської діяльності центральних органів виконавчої влади, їх завдань, цілей. Класифікація нормативно-правових актів дозволяє швидко зорієнтуватися у пошуку необхідного наказу, інструкції, постанови та ін., а це, на нашу думку, набагато спрощує і саму роботу з ними. Якість класифікації актів центральних органів виконавчої влади має вплив на якість їх правового застосування та правотворчого процесу.

Проте у процесі нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади виникає багато проблем, така діяльність потребує удосконалення. Як ми вже згадували, при розгляді видів нормативно-правових актів, єдиним актом міністерств, який закріплений на законодавчому рівні, є наказ. Інші акти центральних органів виконавчої влади законодавчо не закріплені. Їх види ми визначаємо із юридичної практики і наукових праць вчених. Тому погоджуємося із тими науковцями, які пропонують закріпити види нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади на законодавчому рівні.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо зробити висновок, що нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади є складною і багатогранною. Види нормативно-правових актів, які приймаються цими органами, потребують нормативного закріплення на законодавчому рівні, а також класифікації, що зумовлено їх кількісним навантаженням. Крім того, потребує дослідження й удосконалення сама нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади.

Бібліографічні посилання

1. *Ордина О.Н.* Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2011.
2. *Дзейко Ж.* Правова робота у сфері нормотворчої діяльності органів військового управління і військового командування // *Право військової сфери.* – 2008. – № 4. – С. 13-16.
3. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Ред. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., дополн. – М., 1999.
4. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. Ю.С. Шемшученко.* – К., 1998. – Т. 1: А – Г.
5. *Милкова Д.* Юридические акты в социалистическом праве: Понятие и система. – София, 1984.
6. *Шершеневич Г.Ф.* Курсъ гражданского права: В 2-х т. – Казань, 1901 – 1902.
7. *Ширшикова Р.М.* Процедура розробки та реалізації управлінських рішень як основа нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади України: теоретичний аналіз // *Митна справа.* – 2011. – № 3 (75). – Ч. 2. – С. 20-25
8. *Кельзен Г.* Чисте правознавство / Пер. з нім. О. Мокровольського. – К., 2004.
9. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 // *Офіційний вісник України.* – 1997. – № 24. – С. 11.
10. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента від 03.10.1992 № 493/92 // *Збірник указів Президента.* – 1992. – № 4.

11. Законодательная техника: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2000.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166_ VI // ВВР. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
13. *Лата Н.Ф.* Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2004.
14. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; Ред. М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М., 1984.
15. *Арістова І.В.* Нормативно-правове забезпечення державної служби // Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 38-44.
16. *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство // Зарубежный опыт и российские традиции: науч.-практ. изд. – СПб., 2004.

Надійшла до редакції 02.03.2012

В.А. Завгородній
кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.922

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЗАХОДАХ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Статтю присвячено висвітленню питань щодо правового статусу та діяльності антикорупційних громадських організацій в зарубіжних країнах, зокрема, в країнах СНД, Центральної та Західної Європи, США та інших.

Ключові слова: громадська організація, протидія корупції, антикорупційна діяльність.

Статья посвящена вопросам, связанным с правовым статусом и деятельностью антикоррупционных общественных организаций в зарубежных странах, в частности, в странах СНГ, Центральной и Восточной Европы, США и других.

Ключевые слова: общественная организация, противодействие коррупции, антикоррупционная деятельность.

The article is devoted questions to related to legal status and activity of anticorruption public organizations in foreign countries, in particular, in the countries of the CIS, Central and East Europe, the USA etc.

Keywords: public organization, counteraction a corruption, anticorruption activity.

Постановка проблеми. Як будь-яке негативне суспільне явище, корупцію неможливо викоринити повністю і остаточно, але знизити її рівень до окремих епізодичних явищ можливо. Виконання цього за-