



**Євген Гетьман,**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
начальник відділу координації  
правових досліджень апарату президії  
Національної академії  
правових наук України

УДК 349.2

## ***Порядок реалізації Кабінетом Міністрів України нормотворчої діяльності***

Кабінет Міністрів України провадить свою діяльність у певних формах, основною з яких є нормотворча форма діяльності. Нормотворча діяльність найвищого органу виконавчої влади в Україні проявляється у трьох видах: по-перше, ординарне провадження, яке становить безпосередню діяльність Кабінету Міністрів зі створення особистих нормативно-правових актів – постанов; по-друге – законопроектне провадження, яке полягає в реалізації Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи і в розгляді та внесенні проектів законів України до Верховної Ради України, прийнятті участі в законодавчій діяльності Верховної Ради та в «реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи»; по-третє – спеціальне провадження, яке реалізується через розроблення Кабінетом Міністрів України проектів актів Президента [1].

Прийняття нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України «є основною формою реалізації» його компетенції [2, с. 280]. Тобто, саме у спосіб реалізації нормотворчої діяльності Кабінет Міністрів України здійснює свої функції. Загальні питання нормотворчої діяльності найвищого органу виконавчої влади України – Кабінету Міністрів знайшли відображення у працях Б. І. Ісмаїлова, Д. Н. Кордика, О. М. Мудрої, В. О. Серьогіна, О. В. Совгирі, О. О. Томкіної, але тільки остання провела окреме дисертаційне дослідження порядку реалізації Кабінетом Міністрів України нормотворчої діяльності. На сьогодні питання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади взагалі та Кабінету Міністрів зокрема є актуальними через реалізацію реформи органів виконавчої влади в Україні, яка перебуває на стадії адаптації та розвитку, розроблення та обговорення Закону України «Про



нормативно-правові акти» та відповідно потребує додаткового вивчення і вдосконалення.

Метою статті є визначення основних етапів і послідовності створення нормативно-правових актів найвищого органу виконавчої влади України – постанов Кабінету Міністрів та внесення пропозицій щодо його вдосконалення. Поставленої мети пропонується досягти аналізом норм чинного законодавства, яким регулюється порядок створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та наукового доробку О. О. Томкіної, яка в своєму дисертаційному дослідженні визначила стадії нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України.

На сьогодні основними нормативно-правовими актами, які регулюють нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Регламент Кабінету Міністрів України та Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджені відповідними постановами Кабінету Міністрів України, та деякі інші.

Так, О. О. Томкіна, окремо досліджувала процедуру видання Кабінетом Міністрів України особистих нормативно-правових актів та дійшла висновку, що всі «урядові акти проходять однакові стадії їх видання», кожна з яких містить певні етапи. Так, перша стадія – розроблення та подання проекту до Кабінету Міністрів України (містить такі етапи: 1) встановлення необхідності прийняття акта; 2) розроблення проекту нормативно-правового акта; 3) узгодження проекту; 4) проведення його правової експертизи; 5) подання проекту нормативно-правового акта до Кабінету Міністрів; друга стадія – підготовка проекту акта в Секретаріаті Кабінету Міністрів України (складається з етапів «реєстрації, аналізу і фахової експертизи проекту, юридичної експертизи та редагування, візування та організацій-

ного забезпечення проведення засідання Урядового комітету»; третя стадія полягає в розгляді проектів нормативно-правових актів в Урядовому комітеті (складається з етапів безпосереднього розгляду проекту акта та прийняття рішення щодо нього; четверта стадія – прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України (містить етапи представлення проекту нормативно-правового акта, обговорення, голосування та прийняття рішення стосовно поданого проекту; п'ята стадія – стадія введення в дію нормативно-правового акта (складається з таких етапів: оформлення нормативно-правового акта згідно з вимогами щодо форми і змісту; візування нормативно-правового акта; підписання його Прем'єр-міністром; надання нормативно-правовому акту реквізитів; набрання чинності актом [3].

На думку О. О. Томкіної, нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України починається з встановлення необхідності прийняття певного акта, але відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів, який на сьогодні є основним нормативно-правовим документом, яким урегульовано порядок створення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, «Проекти актів Кабінету Міністрів готуються на основі та на виконання Конституції і законів України, актів і доручень Президента 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» [4, п. 1 пар. 32 гл. 2]. Отже, видання підзаконного нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України може бути на підставі «завдання» Конституції, законів, актів і доручень Президента тощо (себто, створюватися на виконання норм певних нормативно-пра-

вових актів, доручень тощо), або на підставі ініціативи членів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, інших органів, установлених законодавством (тобто це будуть нормативно-правові акти, ініційовані суб'єктом нормотворення та, нашу думку, саме ці акти і є актами первинного регулювання). Враховуючи наведене, вбачається, що етап установлення необхідності прийняття нормативно-правового акта – обґрунтування актуальності його прийняття буде притаманний лише для ініційованих нормативно-правових актів, через те, що прийняття актів Кабінету Міністрів на підставі й на виконання законів, доручень тощо обґрунтовані саме цими вищими за рангом актами, дорученнями. Так, етап установлення необхідності прийняття нормативно-правового акта Кабінету Міністрів у нормотворчому процесі Кабінету Міністрів України є не обов'язковим етапом, а лише притаманним ініційованим нормативно-правовим актам, які виконують функцію первинного регулювання соціальних відносин.

Етап розроблення проекту нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України є обов'язковим етапом нормотворчого процесу уряду, який врегульовано окремим нормативно-правовим актом – Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затвердженими відповідною постановою уряду. Зазначеними Правилами визначаються загальні вимоги до підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України взагалі та нормативно-правових актів – постанов, зокрема, їх форми, структури тощо [5, п. 1].

Регламентом Кабінету Міністрів України передбачено, що «розробниками проектів актів Кабінету Міністрів 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» [4, п. 2 пар. 33 гл. 2]. Із зазначеного вбачається, що Кабінет Міністрів, як найвищий орган виконавчої влади в Україні, не розробляє проектів особистих нормативно-правових актів, а лише розглядає та приймає проекти нормативно-правових актів, розроблених центральними органами виконавчої влади. Тож у нормотворчій діяльності Кабінету Міністрів не може бути етапу створення проекту нормативно-правового акта. Це – етап процесу створення постанови, але фактично реалізується він не Кабінетом Міністрів безпосередньо, а центральним органом виконавчої влади, який таким чином бере безпосередню участь у процесі створення нормативно-правового акта Кабінету Міністрів – постанови. Враховуючи наведене, можна вважати, що центральні органи виконавчої влади є суб'єктами, залученими до нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів.

Готовий проект постанови Кабінету Міністрів України проходить необхідні погодження, правову експертизу в Міністерстві юстиції, подається Кабінетові Міністрів із супровідним листом і пакетом необхідних додатків для подальшого опрацювання в Секретаріаті Кабінету Міністрів та за умови позитивного висновку Секретаріату питання розгляду проекту нормативно-правового акта вноситься до порядку денного чергового засідання Кабінету Міністрів [4, п. 1 пар. 55 гл. 7]. О. О. Томкіна в дослідженні порядку розроблення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України в 2005 р. зазначала, що проекти нормативно-правових актів проходили процедуру розгляду в урядовому комітеті. Але на сьогодні Регламентом Кабінету Міністрів не передбачено процедури опрацювання проектів нормативно-правових актів в урядових комітетах. Водночас чинним розпорядженням Кабінету

Міністрів України затверджено перелік урядових комітетів та їхній персональний склад [6]. І все ж чинним законодавством взагалі та Регламентом Кабінету Міністрів України зокрема не передбачено порядку їх створення, функціонування і не визначено їхніх повноважень стосовно розгляду проектів нормативно-правових актів уряду. Ми вважаємо, що розгляд проектів нормативно-правових актів профільним урядовим комітетом мав свої переваги й виконував функції попереднього професійного аналізу проекту нормативно-правового акта. Звісно, до складу урядових комітетів входять керівники міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які, враховуючи специфіку посад (є скорше політичними, ніж професійними), не завжди володіють дрібними виробничими, фаховими особливостями подальшої реалізації нормативно-правового акта, який приймається. Враховуючи наведене та нашу пропозицію щодо запровадження спеціальної комісії при уряді України, доцільно було би відновити роботу урядових комітетів і надати їм повноваження саме з остаточної фахової спеціалізованої експертизи проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, але залучати до їхніх засідань спеціалістів учених, практиків за напрямками залежно від проекту, що розглядається. Зазначена процедура, на нашу думку, можливо, ускладнить і утривалить розроблення проекту нормативно-правового акта, але має сприяти вдосконаленню його якості, усуненню необхідності внесення численних змін і доповнень (необхідність у яких виникає на початку реалізації нормативно-правового акта, коли на практиці виявляються всі його недоліки, недоробки тощо).

Так, після розгляду проекту нормативно-правового акта на засіданні Кабінету Міністрів, за відсутності зауважень, нормативно-правовий акт приймається

голосуванням. У подальшому здійснюються заходи щодо його підписання, оформлення та введення в дію.

Враховуючи наведене, можна дійти висновку, що «в чистому вигляді» нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України складається з надання завдання центральному або іншому органу виконавчої влади щодо розроблення проекту нормативно-правового акта, опрацювання Секретаріатом Кабінету Міністрів України поданого проекту нормативно-правового акта, прийняття щодо нього рішення та здійснення заходів щодо введення його в дію. Але якщо ставити питання про процес проходження нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України, можна визначити, що на сьогодні він складається з таких стадій: визначення необхідності прийняття нормативно-правового акта (на виконання вищих за рангом нормативно-правових актів; реалізується Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади); розроблення проекту нормативно-правового акта (реалізується розробником – органами виконавчої влади); погодження та правова експертиза (погодження проекту нормативно-правового акта здійснюється розробником із зацікавленими органами; процедура правової експертизи – Міністерством юстиції України); опрацювання проекту нормативно-правового акта Секретаріатом Кабінету Міністрів України та прийняття рішення щодо нього на засіданні (реалізується безпосередньо Кабінетом Міністрів України); введення в дію нормативно-правового акта уряду (реєстрація, присвоєння реквізитів тощо; реалізується безпосередньо Кабінетом Міністрів України).

Отже, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є результатом колективної роботи органів виконавчої влади взагалі та мають якісно регулювати всі процеси життєдіяльності країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні* / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін / [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт підручника онлайн. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/2940>
2. *Совгіря О. В.* Прийняття актів Кабінетом Міністрів України як процесуальна форма закріплення його рішень / О. В. Совгіря // *Право України*. – 2012. – № 11–12. – С. 279–285.
3. *Томкіна О. О.* Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації / О. О. Томкіна : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – К., 2005. – 25 с.
4. *Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 (із змінами)* / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show?nr=eg=950-2007-%EF&find=1&text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED&x=0&y=0>
5. *Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 р. № 870 (зі змінами)* / [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-p>
6. *Про затвердження переліку урядових комітетів та їх посадового складу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 листопада 2010 р. № 2071-р* / [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2071-2010-p>

**Гетьман Є. А. Порядок реалізації Кабінетом Міністрів України нормотворчої діяльності**

У статті досліджується порядок створення Кабінетом Міністрів України власних нормативно-правових актів – постанов.

**Ключові слова:** Кабінет Міністрів України, нормативно-правові акти, нормотворча діяльність.

**Гетман Е. А. Порядок реализации Кабинетом Министров Украины нормотворческой деятельности**

В статье исследуется порядок создания Кабинетом Министров Украины собственных нормативно-правовых актов – постановлений.

**Ключевые слова:** Кабинет Министров Украины, нормативно-правовые акты, нормотворческая деятельность.

**Getman E. The procedure for normative activity implementing by the Cabinet of Ministers of Ukraine**

The article examines the order of creation of its own regulatory acts – regulations by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

**Key words:** Cabinet of Ministers of Ukraine, regulations, normative activity.

