

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

ЖИДЕЦЬКА В. В.,
аспірант
(Інститут держави та права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України)

УДК 340.13:342.518(470)

ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВ УКРАЇНИ

У статті з'ясовуються напрямки адміністративної реформи щодо позитивного урядування, розглядаються питання подальшого удосконалення нормотворчої діяльності міністерств України. Дається висновок про необхідність уніфікації процедур нормотворчої діяльності і схвалення документу, що об'єднує повноваження міністерств у цій сфері.

Ключові слова: діяльність, міністерство, нормотворчість, процедура, реформа, уніфікація, урядування.

В статье выясняются направления административной реформы относительно положительного управления, рассматриваются вопросы дальнейшего совершенствования нормотворческой деятельности министерств Украины. Дается вывод о необходимости унификации процедур нормотворческой деятельности и одобрении документа, который объединяет полномочия министерств в этой сфере.

Ключевые слова: деятельность, министерство, нормотворчество, процедура, реформа, унификация, управления.

The article clarified the direction of administrative reform of the positive control, the issues of further improvement rulemaking ministries of Ukraine. Given conclusion about the necessity of unification rulemaking procedures and approval document combines the powers of ministries in this area.

Key words: activities, ministry, rulemaking procedure reform, harmonization, managing.

Вступ. Характер розвитку офіційної доктрини напрямів реформування системи державного управління можна простежити за програмно-політичними документами. Процес євроінтеграції висуває вимоги до удосконалення формування державної правової політики, зокрема у сфері нормотворення задля забезпечення адаптації національного законодавства до вимог законодавства ЄС. Нормотворча діяльність з дотриманням принципів верховенства права, законності, справедливості, недопущення дискримінації, демократичного урядування дозволяє забезпечити поєднання різних інтересів (публічних, особистих, службових, державних, професійних, тощо) і ефективного регулювання суспільних відносин, зокрема актами публічного управління.

Постановка завдання. Зародження реформ, сучасне їх розгортання і перспективи втілення послань Президента України до Верховної Ради України і народу у напрямку удосконалення нормотворення досліджували: Авер'янов В., Андрійко О., Бакуменко В., Дерезь В., Жилиєв І., Железняк Н., Журба Я., Зимина Є., Кириченко Ю., Князев В., Ковбасюк Ю., Коліушко І., Коломоєць Т., Кубко Є., Кубко А., Луговий В., Нижник Н., Скрипнюк О., Старилов Ю., Тимошук В., Хворостянкіна А., Цуркан М., Яковенко О. та інші [1-7].

Одним із правових інститутів забезпечення законності актів законодавства, що приймаються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади є їх державна реєстрація у Міністерстві юстиції України. Правові засади державної реєстрації нормативно-правових актів визначено Указом Президента України від 03.10.92 № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» (із змінами), постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» (із змінами і доповненнями), а також нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України, що прийняті з метою реалізації положень зазначених актів органів вищого рівня. Найбільш типовими причинами відмов у державній реєстрації є видання нормативно-правових актів суб'єктами нормотворення, що не мають повноважень на їх видання, що є фактично грубим порушенням частини другої статті 19 Конституції України, яка визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8]. Нормативно-правові акти міністерств є предме-



том розгляду у спорах, що вирішуються адміністративними судами, зокрема у справах реєстр. №12633372, №29749465, №3001575 згідно реєстру судових рішень.

Метою цієї статті є з'ясування напрямків адміністративної реформи щодо позитивного урядування, простеження сучасних пріоритетів нормотворчої діяльності міністерств, аналіз наслідків втілення послань Президента України до Верховної Ради України у сфері нормотворення, аналіз причин визнання нормативно-правових актів міністерств нечинними.

Результати дослідження. Згідно з ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, адміністративні суди перевіряють чи прийняті (вчинені) вони, зокрема, на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. За правилами, встановленими п. 1 ч. 1 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний суд здійснює перевірку законності, зокрема, постанов Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). Згідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів» (ч. 2 ст. 1) КМУ здійснює виконавчу владу безпосередньо та *через міністерства*, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Акти КМУ нормативного характеру видаються у формі постанов КМУ (ч. 2 ст. 50). Абз. 1 ч. 1 ст. 55 встановлено, що постанови КМУ, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дати їх опублікування [9]. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

У справах про оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади відповідно до положень ч. 11 ст. 171 КАС України суд зобов'язаний у резолютивній частині постанови вирішити питання не тільки про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, але й обов'язково зазначити у резолютивній частині постанови про визнання нормативно-правового акта нечинним (він втрачає чинність при умові наявності відповідного запису про це у резолютивній частині рішення) [10]. Згідно з п. 2 рішення Конституційного Суду України (КСУ) у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1991 року № 1-рп/99 за загальноновизнаним принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотньої дії в часі (дію нормативно-правового акта у часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосування той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце).

КМУ у своїй діяльності при виданні постанов і розпоряджень повинен виходити із закріплених за ним виключно Конституцією та законами України повноважень, керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (ч. 3 ст.113), здійснює інші повноваження (п. 10 ст. 116), у межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження (ч. 1 ст. 117). Виходячи з положень Конституції України постанови та інші рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів.

Так, спірним актом міністерство-відповідач фактично встановило переваги для одного суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності по відношенню до інших, що обмежує діяльність інших імпортерів газу на ринку реалізації газу на території України та ставить їх у нерівне становище з таким суб'єктом у сфері зовнішньоекономічної діяльності, складовою якої є митна справа. Наведене свідчить, що поза межами визначених законом повноважень встановлено певні правила щодо обмеження конкуренції на ринку реалізації імпортованого природного газу на території України через процедуру обмеження права інших суб'єктів на застосування режиму оформлення тимчасових декларацій (попереднього митного оформлення), випуску природного газу у вільний обіг в обраному цими суб'єктами порядку оформлення імпорту газу (справа К/9991/94467/11; реєстр. №29749465).

Міністерством оскаржуваною Постановою фактично запроваджено заборону господарюючим суб'єктам інших (за винятком державної) форм власності, в тому числі відповідачу, здійснювати господарську діяльність по виготовленню бланків цінних паперів та документів суворої звітності (обліку), незважаючи на наявність у вказаних суб'єктів ліцензій на вчинення такого виду господарської діяльності (К-33149/10; реєстр. №12633372). Суд вирішив питання про права, інтереси та обов'язки Міністерства праці та соціальної політики України, яке не було залучене до участі у справі. Рішення про розподіл виділених асигнувань для обласних державних адміністрацій та визначення напрямків видатків приймає головний розпорядник коштів – Міністерство праці та соціальної політики України. Рішення судів першої та особливо апеляційної інстанцій є недостатньо обґрунтованими. Оскільки порушення норм процесуального права є підставою для скасування судового рішення за правилами ст. 227 КАС України і, враховуючи неможливість їх усунення



судом касаційної інстанції, колегія суддів вважає за необхідне скасувати судові рішення, а справу направити на новий розгляд до суду першої інстанції (реєстр. №3001575). У разі визнання акта незаконним суд повинен скасувати його, якщо він є актом індивідуальної дії, або визнати нечинним, якщо він є нормативно-правовим актом, про що зазначити у резолютивній частині постанови. Визнаючи протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремі положення, суд повинен зазначити дату, номер рішення, найменування органу, котрий видав рішення або його окремі пункт, абзац, частину, які визнано протиправними. Задовольняючи позовні вимоги про поновлення на публічній службі, суд повинен визнати протиправним рішення суб'єкта владних повноважень повністю або частково, скасувати акт індивідуальної дії повністю або ту його частину, яка стосується позивача з моменту прийняття акта, обов'язково вказати дату, з якої особу поновлено на посаді [11].

Питання державно-правової ефективності тривалий час є основою напрямків удосконалення системи державного управління, що можна простежити за програмно-політичними документами останніх років. Доповідь «Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» підготовлена у рамках виконання Розпорядження Президента України від 6 травня 2006 року № 66/2006-рп «Про підготовку щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України», у якій зазначено: надзвичайно важливим питанням є забезпечення державно-правової ефективності. Від неї залежить якість організаційної ефективності управління, що дозволяє швидко і з найменшими затратами досягти поставленої мети – модернізації країни, досягнення політичних, економічних та соціальних європейських стандартів.

Критерії оцінки результативності діяльності органів державного управління є також інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Мета адміністративної реформи – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить утвердження України як розвинутої, правової, цивілізованої, конкурентоспроможної європейської держави з високим рівнем життя, соціальних стандартів та демократії.

Серед ключових завдань: розроблення і запровадження механізмів відповідальності посадових осіб і органів місцевого самоврядування [12]. Надмірна концентрація повноважень саме у центральних органах виконавчої влади, передусім в уряді, призводить до того, що вони не займаються питаннями стратегії розвитку держави, не формують державну політику в окремих сферах чи галузях, оскільки основні зусилля та час йде на вирішення поточних проблем. Помилкове розуміння унітарності держави як концентрації більшості повноважень та ресурсів саме в уряді не посилює ні уряд, ні власне державу, натомість розвиває патерналізм громадян та місцевих органів влади та їх невдоволення діями та рішеннями органів влади національного рівня.

Реформування системи державного управління є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування, також на належне демократичне врядування. Сутністю адміністративної реформи є перехід від моделі командно-адміністративного державного управління до стандартів демократичного врядування. Концептуальну основу демократичного врядування становлять принципи: участі народу; транспарентності; відповідальності або підзвітності урядів; відповідальності за результати. Необхідно неухильно дотримуватись вимог Конституції щодо врегулювання виключно законом повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [13].

У експертній доповіді, підготовленій Національним інститутом стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу (2010) «Україна ХХІ століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації» зазначено, що інституціональний розвиток вітчизняної правової системи має відповідати низці основних вимог: зрозумілості норм поведінки, закріплених у нормативно-правових актах для громадян. Не повинно бути ситуацій, коли кілька законів по-різному врегульовують одні й ті самі суспільні відносини, коли підзаконні акти суперечать закону, коли органи влади на місцях застосовують інструкції, а не закон, коли положення закону сформульоване так, що його можна тлумачити по-різному, коли роз'яснення підмінюють положення нормативно-правових актів тощо. Стабільність і послідовність законотворчої діяльності парламенту та нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. З одного боку, держава зобов'язана швидко та ефективно реагувати на нові потреби у врегулюванні тих чи інших суспільних відносин, з іншого – потрібно змінити практику постійної зміни «правил гри», нестабільності законодавства, розвиток якого не є прогнозованим. Невиправданою є ситуація, коли ключові питання в різних сферах суспільних відносин регулюються законами, яким вже по 30-40 років, що давно не відповідають ані часу, ані потребам суспільства. Основне завдання – забезпечити оптимальний баланс між стабільністю та динамізмом правового регулювання [14]. У щорічному посланні Президента України до ВРУ «Модернізація України – наш стратегічний вибір» в 2011 році зазначено: «Призначення адміністративної реформи – зробити владу відкритою, прозорою, ефективною та підконтрольною громадянам. Її реалізація сприятиме підвищенню ефективності публічного управління, зокрема якості надання адміністративних послуг; запобігатиме можливостям зловживання владою, посилить захист прав і законних інтересів громадян, забезпечуватиме подальший розвиток громадянського суспільства».



Упродовж 1996–2010 рр. в Україні було здійснено певні кроки з проведення адміністративної реформи, напрацьовано нормативно-правову базу для її реалізації. Було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні, Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг, Концепцію розвитку законодавства про державну службу. Потреба у подальшому поглибленні цього процесу безпосередньо обумовлена реалізацією Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Нормативно-правові акти, передбачені адміністративною реформою, повинні мати пріоритетний характер порівняно з іншими законодавчими актами, оскільки без них неможливо досягти успіху в реалізації заявлених владою планів розвитку країни. Має бути здійснено ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади [15].

У щорічному посланні Президента України до ВРУ «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» зазначено: недостатня ефективність системи державного управління залишається однією з найбільших проблем України, що перешкоджає належному розвитку нашої держави. Після оптимізації кількісних параметрів системи державного управління, важливо перейти до нової якості роботи виконавчої влади. Уряду часто бракує ресурсів для ефективного стратегічного планування розвитку держави. Міністерства мають недостатній потенціал для виконання функцій аналізу політики. Суспільні проблеми не завжди якісно та вчасно прогножуються і попереджаються. Не у повному обсязі виконується робота зі з'ясування причин виникнення проблеми, вироблення альтернативних варіантів її вирішення, прогнозування позитивів і ризиків кожного з рішень, фінансового обрахування пропонувананих рішень тощо. Усі проекти урядових рішень мають проходити повний цикл аналізу політики. Міністерства повинні здійснювати постійний моніторинг стану справ у відповідних секторах політики, своєчасно виявляти проблеми чи ризики їх виникнення. Мають також визначатися: причини виникнення проблеми, варіанти вирішення, включно з обґрунтуванням оптимального варіанта, позиції зацікавлених суб'єктів тощо. Проекти урядових рішень, які зачіпають інтереси суспільства чи окремих його груп, мають проходити стадію громадського обговорення з чіткими правовими наслідками розгляду пропозицій громадянства [16].

У щорічному посланні Президента України до ВРУ «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році» зазначено: поширеною практикою стала показова демонстрація активності структур державного управління без належного обґрунтування, всебічного дослідження і прорахунку можливих наслідків управлінських рішень, формалізм при виконанні поставлених завдань. На порядку денному – подальше реформування системи державного управління, перехід до моделі держави, орієнтованої на обслуговування потреб громадян, встановлення балансу повноважень, формування ціннісних засад суспільного буття, без якого українська нація не має шансів на успішний поступ. Йдеться про зміну мотиваційних чинників поведінки та дій. Нові мотиви – це нові можливості, а нові можливості – це завжди перспектива для оновлення та модернізації, яких потребує Україна. Стратегія реформ в Україні потребує уточнення пріоритетних завдань, зважаючи і на глобальні виклики, і на особливості сучасного етапу розвитку української економіки та суспільства, у т. ч. специфіки очікувань громадян та суб'єктів економіки [17].

Специфічна сфера «процесуального обслуговування» багато у чому і сприяла свого часу появі різноманітних підходів щодо доктринального розуміння адміністративного процесу. Такий стан справ спостерігається і сьогодні, істотно ускладнюючи нормопроектну роботу [18, с. 154]. Нормотворчі провадження є справою позитивного характеру, що вирішуються органами публічної адміністрації, коли їх правила є простими, уніфікованими, зрозумілими для усіх учасників.

Відсутність правил – це мрія несумлінного бюрократа. Якщо порядок не встановлює закон, його встановлює чиновник. Такого не повинно бути. Встановлення єдиних критеріїв роботи публічного органу та його посадових осіб щодо прийняття та виконання адміністративного акта – значний крок у справі утвердження правової держави як такої [19].

Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (Указ №810) визначено: потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Правова основа адміністративної реформи – це нормативно-правові акти, що є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції і законам України. У міру поглиблення адміністративної реформи її правова основа удосконалюється і оновлюється.

У ході адміністративної реформи необхідно законодавчо унормувати інститут служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби). Найпершим заходом реформування державної служби має стати чітке законодавче визначення статусу державних службовців, встановлення та утвердження норм і гарантій цього статусу. Це дасть змогу розмежувати дві групи посадових осіб у державних органах – політичних діячів (політиків) і державних службовців. Потрібно унормувати вимоги щодо запобігання невинуватеному втручання парламенту у сферу виконавчої влади, зокрема у діяльність уряду, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Міністерства повинні мати право видавати загаль-



нообов'язкові нормативно-правові акти у межах повноважень, а також відповідно до указів Президента України та актів КМУ. Важливо забезпечити доступ громадян та їх об'єднань до всіх загальних нормативних та інструктивних матеріалів, що визначають діяльність державних органів. Концептуальною основою реформування уряду має бути законодавче визначення таких основоположних напрямів його діяльності, як: розроблення проектів законодавчих актів та підзаконної нормативно-правової бази. У межах нормотворчої ініціативи міністерств, інших ЦОВВ міжгалузево узгодження проектів законів та актів КМУ у разі потреби здійснюють урядові комітети(ради). Проекти актів КМУ готуються в міністерствах, інших ЦОВВ і надсилаються для розгляду на засіданні КМУ, організації їх експертизи, ознайомлення з іншими зацікавленими органами виконавчої влади. Указом № 810 передбачено, що ефективне правове супроводження адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед, шляхом його кодифікації. Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

У напрямку законодавчого та підзаконного нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи: передбачити удосконалення законодавства, що регулює завдання, функції, організацію, діяльність органів виконавчої влади на різних рівнях та у різних сферах і галузях державного управління. У напрямку законодавчого та підзаконного нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи: передбачити удосконалення законодавства, що регулює завдання, функції, організацію, діяльність органів виконавчої влади на різних рівнях та у різних сферах і галузях державного управління; у напрямку реформування центральних органів виконавчої влади: проаналізувати функції та повноваження центральних органів виконавчої влади і на цій основі визначити їх оптимальну структуру.

Законом України № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну підтримку в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на КМУ Конституцією та законами України. Указом № 810/98 визначено поняття міністерства як центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління). Їх очолюють міністри, які за посадою є членами КМУ і відповідно до цього мають статус політичних діячів (політиків). Міністр як член КМУ особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів КМУ, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Акти КМУ включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України (ч. 4 ст. 53) [10]. Конституційно закріплено, що КМУ у межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, що є обов'язковими до виконання (ч. 1 ст. 117 Конституції України), що мають різну структуру та характер застосування. Регламент КМУ передбачає, що КМУ видає акти, що мають нормативний характер у формі постанов з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього (ст. 29). Порядок підготовки, погодження та консультацій, правової експертизи, внесення на розгляд КМУ здійснюється згідно з Регламентом КМУ.

Згідно до ст. 116 Конституції України КМУ: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; 10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України [20].

Указом Президента України від 9 лютого 1999 року №145 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» доручено КМУ запровадити єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади (п. 1); встановлено, що функції



з планування законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, координації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та контролю за цією діяльністю здійснює Міністерство юстиції України (п. 2); міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади забезпечити: подання до 1 грудня поточного року на розгляд Міністерства юстиції України орієнтовного плану законопроектної роботи на наступний рік; розроблення передбачених планом проектів нормативно-правових актів; подання щорічно до 1 січня до Міністерства юстиції України звітів про стан нормотворчої діяльності (п. 3) [21].

Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає передумови розроблення Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, її головні завдання, принципи формування, виконання та фінансування, а також структуру. Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекткування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу при нормопроектванні, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

Указом Президента України від 30 серпня 2000 року № 1033 з метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентіві України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; на виконання Указу Президента України від 9 лютого 1999 року № 145 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» Кабінетом Міністрів України запроваджено єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю і роботою з адаптації законодавства органів виконавчої влади, затверджено Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

КМУ щороку розробляє і затверджує план роботи з адаптації законодавства, а також передбачає в проекті Державного бюджету України на відповідний бюджетний рік витрати на фінансування заходів для його виконання. Загальнодержавна програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства. Серед головних завдань Загальнодержавної програми є: створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, що визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення; забезпечення системності та узгодженості у роботі органів державної влади.

Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань: здійснює правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; здійснює антикорупційну експертизу нормативно-правових актів державних органів та органів місцевого самоврядування; здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації; розробляє за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади плани законопроектної роботи, координує **нормотворчу діяльність у міністерствах** та інших центральних органах виконавчої влади, здійснює контроль за такою діяльністю; забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання з нього інформації; здійснює офіційне опублікування нормативно-правових актів, чинних міжнародних договорів України, рішень Європейського суду з прав людини щодо України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» [22; 23]. Конституційний Суд України Ухвалою від 24 червня 2009 року № 34-у/2009, зокрема, зазначив, що заповнення прогалін у законах має здійснювати законодавець внесенням до них змін і доповнень, а не КСУ шляхом офіційного тлумачення їх правових норм (окремих положень) або застосуванням загальнонормотворчих засобів їх подолання – аналогії закону й аналогії права (ухвала від 18.05.2010 № 33-у/2010).

Важливим питанням, що полягає законодавчого врегулювання, є питання про закріплення основ нормотворчої діяльності міністерств України. Верховною Радою України у постанові від 20.05.2011 р. прийнято за основу законопроект про нормативно-правові акти, запропонований Мірошніченком Ю.Р. за реєстраційним номером № 7409. Законопроект про нормативно-правові акти, спрямований на врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набуттям ними чинності, державною реєстрацією, а також визначає систему, види, ієрархію нормативно-правових актів та встановлює єдині вимоги до проектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення. Вирішено доручити комітету доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням положень альтернативного проекту Закону, реєстраційний номер 7409-1, поданого народним депутатом України К. Ляпіною, а також зауважень і пропозицій інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні [24].



Уже сьогодні окремі суди посиляються на неіснуючий закон при здійсненні правосуддя, зокрема у справі за адміністративним позовом ОСОБИ до Міністерства внутрішніх справ України про визнання незаконним наказу (№ 2а-239/12/2670, № 33610631) судом апеляційної інстанції 12.09.2013 зазначено: відповідно до ч. 7 ст. 56 Закону України «Про нормативно-правові акти» нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, інших державних органів, міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим офіційно оприлюднюються протягом 15 днів після їх державної реєстрації. З огляду на те, що оскаржуваний наказ МВС є нормативно-правовим актом із **законодавчо-визначеною** процедурою прийняття, оприлюднення та державної реєстрації, що презюмує його вільнодоступність та доведення до відома фізичних та юридичних осіб у спосіб, визначений законодавством. Правова необізнаність особи не може бути визнана поважною причиною для пропущення строку звернення до суду, як і підставою для його поновлення, оскільки закони і інші нормативно-правові акти друкуються в періодичних виданнях, оголошуються через загальнонаціональні канали телебачення і радіо та в інший спосіб, визначений законодавством, та є доступними необмеженому колу осіб [25].

Уніфікацією (від лат. *unus* – один і *facio* – роблю) є встановлення однакових за змістом правових норм, єдиних правил, підходів, що регулюють певну галузь правовідносин. Наприклад, уніфікація інформаційних систем – це формування єдиного методологічного підходу до створення, функціонування геоінформаційних систем, зберігання геопросторових даних, визначення ступеня їх точності, забезпечення можливості автоматизованого обміну даними між геоінформаційними системами в режимі реального часу, усунення розбіжностей та забезпечення достовірності геоінформаційних систем [26]. Процедурою (від лат. *procedo* – просуваюся) є встановлений законом або іншими правовими нормами чи прийнятий за звичаєм порядок, відповідно до якого послідовно здійснюють певні дії, ведуть справи, обговорюють, узгоджують, реєструють тощо. Наприклад, процедура оцінки відповідності – будь-яка процедура, що застосовується прямо чи непрямо з метою визначення того, чи виконуються відповідні вимоги, що містяться у технічних регламентах чи стандартах [27].

Висновки: доцільно єдиним документом визначити уніфіковані правила, встановити однакові за змістом правові норми та підходи, що регулюватимуть стандартні процедури нормотворення в усіх міністерствах, закріпивши основи нормотворчої діяльності.

Пропозиції: доцільно організувати загальнодержавну систему навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань європейського права, а також провести адаптацію навчальних програм юридичних навчальних закладів до відповідних європейських програм, у тому числі, підвищення рівня знання іноземних мов; організувати тренінги з основ нормопроєктування для працівників юридичних служб міністерств та інших центральних органів влади.

Список використаних джерел:

1. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп./авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.
2. Жилиєв І.Б. Послання Президента України як інструмент державної політики [Електронний ресурс]/ Жилиєв І.Б.//Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1. Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/1-3-Zhyliayev.pdf>.
3. Яковенко О. Державна регіональна політика як складова адміністративної реформи [Електронний ресурс]/Яковенко О.//Вісник державної служби України. – 2000. – № 3. Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=83E4B7AC9529CCCA396927B08993859F?art_id=37742&cat_id=37402.
4. Старилов Ю. Адміністративно-правовий режим действия актов публичного управления//Рос. юстиция. – 1998. – 37.
5. Е.А. Зимина. Законность в нормотворчестве органов местного самоуправления как гарантия обеспечения прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс]/Зимина Е.А.//Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 15 (153). Право. Вып. 19. С. 35-38. Режим доступа: <http://www.lib.csu.ru/vch/153/008.pdf>.
6. Хворостянкін А. Європейські стандарти адміністративного процесу [Електронний ресурс]/Хворостянкін А.//Юридичний журнал. – 2005. – № 11. Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2014>.
7. Железняк Н. В. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики: теоретичні та практичні проблеми [Електронний ресурс]/Яковенко О.//Вісник державної служби України. – 2000. – № 3. Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/naukma/.../07_zheleznyak_nv.pdf.
8. Проблеми забезпечення законності нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади/Міністерство юстиції України//<http://www.minjust.gov.ua/4817>.
9. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.



10. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
11. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.
12. «Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи». Експертна доповідь. – 2006 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/catalogue/33>.
13. «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку». Експертна доповідь. [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/755>.
14. «Україна ХХІ століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації». Експертна доповідь НІСД. – 2010 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_Book/Poslanya_2010/ukr.pdf.
15. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2011. – 432 с. [Електронний ресурс]/Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannya_2011-96a56.pdf.
16. Щорічне послання Президента України до ВРУ: Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році. [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslannya2012-993d0.pdf>.
17. Щорічне послання Президента України до ВРУ: Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році. [Електронний ресурс]/Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannia_2013-c7954.pdf.
18. Коломєєць Т.О. Визначеність поняття «адміністративний процес» – умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (у тому числі судової) діяльності [Текст]/Т.О.Коломєєць//Слово національної школи суддів України. – 2012. – № 1(1). – С. 153 – 160.
19. Цуркан Н.И. Административная процедура должна быть максимально эффективной/<http://sud.ua/newspaper/2012/10/03/43218-zamestitel-predsedatelya-visshego-administrativnogo-syda-ykraini>.
20. Конституція України [Електронний ресурс]/Режим доступу: http://kodeksy.com.ua/konstitutsiya_ukraini/statja-116.htm.
21. Указ Президента України від 9 лютого 1999 року №145 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145/99>.
22. Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=228-15>.
23. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 6 квітня 2011 року № 395/20114 [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>.
24. Доповідь Юрія Мірошніченка проєктів Закону України «Про нормативно-правові акти» реєстр. №7409, №7409-1 [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://www.miroshnychenko.ua/Прес-центр/Виступи/2011.05.20/-доповідь-юрія-мірошніченка-проєктів-закону-україни-«про-нормативно-правові-акти».html>.
25. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а-239/12/2670 [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33610631>.
26. Постанова КМУ від 03.06.2013 №483 «Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між кадрами та інформаційними системами» [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc>.
27. Многостороннее соглашение (не СНГ) «Соглашение по техническим барьерам в торговле» от 15.04.1994 [Електронний ресурс] /Режим доступа: <http://zakon.nau.ua/doc>.
28. Указ Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 №359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности»/<http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic36/text232.htm>.

