

ЗАГУМЕННА Ю. О.

ЛАЗАРЄВ В. В.

СИДОРЕНКО А. Ю.

**ВІДОМЧА НОРМОТВОРЧІСТЬ
В УКРАЇНІ:
ДОСВІД КОМПЛЕКСНОГО АНАЛІЗУ**

Монографія

Харків – 2021

*Рекомендовано Вченою радою
Харківського національного університету
внутрішніх справ
(протокол № 9 від 24.11.2020)*

Рецензенти:

Головко О. М. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;

Россіхін В. В. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри філософії, заслужений працівник освіти України, проректор з інноваційно-корпоративної роботи та адміністрування Харківського національного університету радіоелектроніки;

Бойчук А. Ю. – доктор юридичних наук, професор кафедри державознавства і права Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, суддя Приморського районного суду м. Одеси.

В42 **Загуменна Ю. О.** Відомча нормотворчість в Україні: досвід комплексного аналізу : монографія / Ю. О. Загуменна, В. В. Лазарєв, А. Ю. Сидоренко. – Харків : Планета-Прінт , 2021. – 228 с.
ISBN 978-617-7897-61-2

Монографію присвячено аналізу феноменології відомчої нормотворчості, визначенню її специфічних рис. Розглянуто питання трансформації наукових уявлень про відомчу нормотворчість у вітчизняній юриспруденції ХХ – початку ХХІ ст., особливості вітчизняного та пострадянського досвіду правового опосередкування відомчої нормотворчості, досліджено роль відомчого нормативно-правового акта в позитивному праві України, виявлено сутність та архітектуру сучасних відомчих нормативно-правових актів, їх видове розмаїття у правовій системі України. У виданні репрезентовано перспективи інновації відомчої нормотворчості в Україні.

Для викладачів закладів вищої освіти, науковців, аспірантів (ад'юнктів), курсантів і студентів закладів вищої освіти юридичного профілю, практичних працівників, усіх, хто цікавиться висвітленою в монографії проблематикою.

УДК 342(477)

ЗМІСТ

ВСТУП	4
--------------------	----------

РОЗДІЛ 1.

ВІДОМЧА НОРМОТВОРЧІСТЬ ЯК ЗАГАЛЬНОПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН

1.1. Трансформація наукових уявлень про відомчу нормотворчість у вітчизняній юриспруденції XX – початку XXI ст.	7
1.2. Принципи, стадії (етапи) відомчої нормотворчості: загальна характеристика	51
1.3. Правове регулювання відомчої нормотворчості в Україні та пострадянських державах: сучасний стан і тенденції розвитку	94

РОЗДІЛ 2.

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ВІДОМЧОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

2.1. Юридична сила відомчого нормативно-правового акта і його місце в ієрархії нормативно-правових актів.....	128
2.2. Поняття, ознаки і структура відомчих нормативно-правових актів	136
2.3. Класифікація відомчих нормативно-правових актів.....	153

РОЗДІЛ 3.

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

3.1. Юридична техніка відомчої нормотворчості: стан і шляхи вдосконалення	174
3.2. Актуальні питання вдосконалення правового регулювання відомчого нормопроектування в Україні.....	188
ВИСНОВКИ	197
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	201

ВСТУП

Аналіз широкого кола питань відомчої нормотворчості ставить на порядок денний не лише утилітарні (як це сталося у вітчизняній юриспруденції), але й світоглядні, докорінні проблеми розвитку правознавства. Важливою з них є проблема еволюції та подальшого розвитку всієї системи позитивного права, його концептуального та змістовного наповнення.

Європейські, насамперед німецькі правові надбання і традиції нормотворчості й нормопроекування свідчать, що законодавець доводить майже до абсолюту роль закону як нормативного регулятора суспільного життя. Натомість вітчизняні практики, які походять ще з радянських часів, навпаки, свідчать, що відомча нормотворчість і, відповідно, відомчі нормативно-правові акти все ще відіграють надзвичайно важливу роль у розвитку позитивного права. За таких обставин вивчення феноменології відомчої нормотворчості в умовах правової держави набуває важливого значення, має теоретичну і практичну значущість.

У теоретичному ракурсі поглиблений системний аналіз відомчої нормотворчості необхідний для розуміння її подальших перспектив, з'ясування нормативних можливостей суб'єктів такої діяльності, підвищення в цілому культури нормотворчої діяльності, вдосконалення та підвищення оперативності роботи центральних органів виконавчої влади, забезпечення досконалості змісту та форми відомчих нормативно-правових актів, унеможливлення

виникнення й існування колізій між відомчими актами та нормативно-правовими актами вищої юридичної сили.

У практичній (емпіричній) площині всебічна наукова характеристика відомчої нормотворчості необхідна для вдосконалення існуючої юридичної техніки нормопроєктування, способів систематизації відомчих нормативно-правових актів, формування законодавства про нормативно-правові акти тощо.

Досліджуючи наукові надбання у сфері відомчого нормотворення, необхідно зазначити, що коло остаточно невирішених та дискусійних питань усе ще залишається досить широким. Разом із тим вказана проблематика була предметом наукового аналізу не одного покоління юристів. У дорадянську добу (в роботах М. М. Алексєєва, Ю. С. Гамбарова, М. М. Коркунова, Й. В. Михайловського, П. І. Новгородцева, Н. К. Ренненкампа, Ф. В. Тарановського, Г. Ф. Шершеневича) визначено філософське підґрунтя теорії відомчої нормотворчості, сформовано уявлення щодо відповідності нормативних актів міністерств актам законодавства, що мають вищу юридичну силу.

Теоретико-правові засади концепції відомчої нормотворчості закладено у працях радянських учених-юристів С. С. Алексєєва, Л. Ф. Апт, С. М. Братуся, С. Н. Жевакіна, В. М. Карташова, Т. В. Кашаніної, Д. А. Керімова, М. Н. Ніколаєвої, О. Ф. Ноздрачева, О. В. Міцкевича, С. В. Поленіної, І. С. Самоценка, Р. О. Халфіної, О. Ф. Шебанова, Л. С. Явича. Різноманітні проблеми відомчої нормотворчості досліджувалися у працях українських науковців і вчених пострадянських країн В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, Ю. Г. Арзамасова, О. І. Безпалової, О. В. Богачової, М. Ю. Бурдіна, Ю. О. Ващук, І. М. Вороніної, Є. А. Гетьмана, Л. П. Горбунової, О. Л. Дзюбенко, Т. О. Дідич, В. М. Косовича, Н. В. Лазнюк, О. Р. Мандюка, Н. Р. Нижник,

В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, А. О. Рибалкіна, Г. В. Рибікової, В. І. Риндюк, Я. В. Романова, В. М. Шаповала та ін.

І хоча з другої половини ХХ ст. і до сьогодні відбувається поступове наповнення наукової концепції відомчої нормотворчості, однак низка питань потребують адекватних відповідей. Актуалізує зазначену тему невизначеність питань оцінки ефективності відомчих нормативно-правових актів, практики їх тлумачення, доцільності юридичного ототожнення державної реєстрації відомчого нормативно-правового акта з його правовою та антикорупційною експертизами.

Розділ 1

ВІДОМЧА НОРМОТВОРЧІСТЬ ЯК ЗАГАЛЬНОПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН

1.1. Трансформація наукових уявлень про відомчу нормотворчість у вітчизняній юриспруденції XX – початку XXI ст.

Пошук нової моделі нормотворчості міністерства України – це передусім намагання визначити оптимальний шлях розвитку сучасної державно-управлінської діяльності міністерства як правової форми державного управління¹. Водночас можливість звернутися до витоків концепції відомчої нормотворчості, неупереджено й усебічно дослідивши праці вчених-юристів різних історичних періодів, є запорукою успішного розвитку зазначеного наукового напрямку в межах теорії права та інших юридичних наук як сьогодні, так і в майбутньому. П. І. Новгородцев справедливо зауважував, що юриспруденція має одночасно звертати свою увагу як на майбутнє, так і на минуле². У свою чергу, Ю. М. Оборотов констатує, що зараз в Україні практично відсутні теоретичні дослідження, присвячені визначенню характеру й ролі вітчизняної правової спадщини в умовах глобалізації та європейської інтеграції³.

¹ Охріменко Н. М. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 3. С. 185.

² Новгородцев П. И. Из лекций по общей теории права. Часть методологическая. М.: Тип. Вильде, 1904. С. 7.

³ Оборотов Ю. М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2003. С. 1.

С. С. Павлов звертає увагу на те, що незнання власних правових традицій та відсутність достатніх наукових напрацювань унеможливають успішне завершення циклу правових перетворень в Україні. Адже базисом кожної правової системи є не показник вдалих запозичень із права інших країн, а власний, цілісно і потужно закріплений правовий досвід, набутий упродовж тисячоліть⁴.

Повною мірою вказане стосується й парадигми відомчої нормотворчості, оскільки зараз її наповнення *de facto* відбувається за рахунок знань і смислів теперішніх теоретиків права, а також положень та ідей, вироблених здебільшого у другій половині ХХ ст.

У сучасній вітчизняній фундаментальній юридичній літературі майже немає наукових публікацій, де б давалася оцінка тим напрацюванням, які стали підґрунтям для формування сучасної концепції відомчої нормотворчості. Серед небагатьох напрацювань у цьому напрямі необхідно звернути увагу, насамперед, на наукові публікації І. М. Вороніної та Ю. О. Ващук.

І. М. Вороніна акцентувала увагу на тому, що перші наукові роботи, в яких безпосередньо або опосередковано іншими юридичними категоріями досліджувалися окремі аспекти відомчої нормотворчості, належать до другої половини ХХ ст. (Н. Д. Абдуллаєв, С. С. Алексєєв, Б. В. Дрейшев, Д. А. Керімов, А. С. Піголкин, С. В. Поленіна). Отже, на сьогодні у вітчизняній юридичній науці існує потреба в науковому переосмисленні феномена відомчої нормотворчості в контексті трансформації суспільних відносин. Історія відомчих нормативно-правових актів досі не була предметом глибокого наукового дослідження, тому доцільно зупинитися на вказаному питанні детальніше⁵.

У свою чергу, Ю. О. Ващук у науковій статті «Становлення відомчої правотворчої політики в Україні» згадує про те, що відомча правотворча політика у своєму розвитку пройшла шлях

⁴ Павлов С. С. Правові традиції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. С. 3.

⁵ Вороніна І. М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34, т. 3. С. 152–153.

нестабільного, розгалуженого процесу формування, але можна стверджувати, що почала вона своє існування ще в Російській імперії, у складі якої колись знаходилася значна територія сучасної України. Отже, сучасна відомча правотворча політика України формувалася на основі правового досвіду Російської імперії, досвіду радянської держави та відповідного перехідного періоду 1990-х років⁶.

Необхідно звернути увагу, що запропонована Ю. О. Ващук періодизація розвитку та становлення відомчої правотворчої політики в Україні в загальних рисах збігається із запропонованою В. М. Косовичем періодизацією розвитку правової доктрини щодо нормативно-правових актів. Так, учений указував на те, що нормативно-правовий акт був і є предметом вивчення теорії права. Тривалий історичний процес розвитку правової доктрини щодо нормативно-правових актів, зокрема самого терміна, можна розділити за часовими параметрами на три етапи. Перший етап (починаючи із праць римських юристів і до учень теоретиків права кінця XIX – початку XX ст.) – терміном, що використовувався для позначення системи загальнообов’язкових правил поведінки та права загалом, був «закон». Другий етап (40–60-ті роки XX ст.) – теоретики активно оперували терміном «нормативний акт». Третій етап (70-ті рр. XX ст. – сьогодення) – визначальним стає термін «нормативно-правовий акт»⁷.

Виходячи із наведеного, можна констатувати, що розвиток наукової концепції відомчої нормотворчості, якщо її розглядати в історичному вимірі, пройшов у три етапи: дорадянський (проблема не мала самостійного наукового значення, а нормативні акти міністерств (міністерська нормотворчість) досліджувалися вченими в контексті загальних уявлень про юридичну природу підзаконних нормативно-правових актів); радянський (сформувався відповідний понятійно-категоріальний апарат); сучасний

⁶ Ващук Ю. О. Становлення відомчої правотворчої політики в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 3, т. 1. С. 13–17.

⁷ Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2015. С. 5–16.

(пов'язаний із переосмисленням правової природи відомчої нормотворчості в умовах розбудови правової держави і трансформації перехідного суспільства).

Потрібно відзначити, що в Російській імперії в період правління Олександра I було створено перші міністерства. У Маніфесті «Про заснування міністерств» від 08.09.1802 йшлося про такі міністерства, як військових сухопутних сил, військових морських сил, закордонних справ, комерції, фінансів, народної освіти, юстиції. Також цей Маніфест визначав організацію, діловодство, систему взаємин структурних частин міністерств, їхні взаємовідносини з іншими державними органами⁸.

Через сто років в законодавстві Російської імперії вже було чітко встановлено, що обов'язкові постанови, інструкції та розпорядження, видані Радою Міністрів, міністрами, головнокеруючими окремими частинами, а також іншими особами, уповноваженими на це законом, не повинні суперечити законам⁹.

А. А. Алексєєв вказував на те, що в державі існує особливий орган – міністерство, покликане під свою відповідальність спостерігати як кінцева інстанція за тим, щоб уряд не виходив за ті межі, які встановлені законодавчою владою¹⁰. Міністерство настільки ж необхідний конституційний орган, як і народне представництво. Їхнє спільне існування, взаємна обумовленість – це логічна вимога правової держави. Як правило, міністри завідують самостійними частинами державного управління, при цьому в конституційній державі немає жодної сфери урядової діяльності, яка б була вилучена зі сфери їх компетенції¹¹.

⁸ Вашук Ю. О. Становлення відомчої правотворчої політики в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 3, т. 1. С. 14.

⁹ Основные Государственные Законы. *Свод Законов Российской империи*. 1906. Т. 1, раздел 1. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100002&pg=1&content_sname=%D7.I.%D1%C2%CE%C4+%CE%D1%CD%CE%C2%CD%DB%D5+%C3%CE%D1%D3%C4C2&sort=1 (дата звернення: 24.09.2020).

¹⁰ Алексєєв А. А. *Министерская власть в конституционном государстве*. Харьков : Тип. М. Зильберберг и С-въя, 1910. С. 127.

¹¹ Там само. С. 132.

Слід зазначити, що вчені-юристи у XIX ст. тільки розпочинали наукові пошуки, спрямовані на винайдення відповіді на питання, як розмежувати за певними юридичними критеріями закони та підзаконні нормативно-правові акти. Тому у фундаментальних наукових працях юридичного напрямку, виданих до 70-х рр. XIX ст., неможливо знайти думок, наукових поглядів про те, чим закон відрізняється від інших нормативно-правових актів.

П. Дегай у книзі «Посібники та правила вивчення російських законів» (1831 р.) пише, що існують два джерела законодавства: закони, які не оприлюднили, зберігаються в архівах, бібліотеках; закони, видані від самого Уряду¹².

Г. Аренс, подаючи класифікаційну характеристику законів, уважав, що залежно від органу, який їх ухвалює, закони можуть походити від вищої урядової державної влади або від органічної частини держави – провінції або громади. Закони, що належать до першого виду, можуть бути державними основними законами або законами у звичайному сенсі, чи постановами, які видаються уповноваженою на це адміністративною владою. Однак там, де адміністративна влада не зосереджена в одній особі або відомстві із законодавчою владою, ці постанови не повинні суперечити законам¹³.

М. К. Ренненкамф констатує, що в широкому значенні поняття «закон» панувало до початку XIX ст.: все, що ухвалювала державна влада, вважалось законом¹⁴. Із розвитком конституційних форм окремою формою законів стали розпорядження та повеління (*ordonance, decret, reglement, verodnung*), які видаються главою держави або урядовими особами. Розпорядження хоча і мають загальнообов'язкову силу, не суть закони у строгому сенсі: вони не створюють нового права, не змінюють визначених

¹² Дегай П. Пособия и правила изучения российских законов или Материалы к Энциклопедии методологии и истории литературы российского права. М. : Тип. А. Семена, 1831. С. 1.

¹³ Аренс Г. Юридическая энциклопедия или органическое изложение науки о праве и государстве на основании принципов этической философии права. М. : Тип. А. Семена, 1863. С. 56.

¹⁴ Ренненкамф Н. К. Очерки юридической энциклопедии. Изд. 2-е, испр. и доп. Киев : Изд-во Н. Я. Оглоблина, 1880. С. 76.

законом правовідносин; вони слугують лише для приведення законів до виконання, спрямовують державні та громадські сили до вказаних у законах цілей. Під час розвитку та ускладнення завдань сучасних держав розпорядження як безпосередні акти урядової влади посідають важливе місце в загальному організмі теперішньої державної влади, слугують не тільки необхідним доповненням законів, але й здійснюють суттєвий вплив на правильний розвиток усього юридичного життя держави¹⁵.

Дослідниця К. Є. Павлова також зазначає, що в Основних державних законах, виданих у Російській імперії в 1892 р., вказувалося, що закони видаються у вигляді уложень, статутів, уставов, грамот, положень, наказів (інструкцій), маніфестів, указів, окремих думок Державної Ради та доповідей, які потребують найвищого ухвалення¹⁶.

Яскравим прикладом термінологічної непослідовності є дослідження М. М. Коркунова «Указ і закон», видане у 1894 р. Автор наголошував на тому, що правові акти, які видаються міністерствами та містять юридичні приписи загального характеру, ухвалені в порядку управління, називаються розпорядженнями. При цьому до заснування міністерств у Російській імперії всі загальні правила, видані верховною владою, називалися указами. Законодавство ж XIX ст., навпаки, уникало застосування цього терміна. Акти міністерств ніколи не називалися указами, а встановлені ними загальні правила друкувалися у збірці узаконень як розпорядження¹⁷. Крім того, М. М. Коркунов писав, що з 70-х років XIX ст. у збірці узаконень з'явилася навіть особлива рубрика – «Розпорядження, оголошені Сенату міністрами». Майже жодний номер не обходився без таких розпоряджень, їх кількість із кожним роком все збільшувався. Зміст цих розпоряджень був надзвичайно різноманітним, охоплював різні галузі державного управління¹⁸.

¹⁵ Там само. С. 80.

¹⁶ Павлова К. Е. Юридическая техника как атрибут нормотворческой деятельности (на примере органов внутренних дел) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Белгород, 2016. С. 18.

¹⁷ Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1894. С. 6.

¹⁸ Там само. С. 399.

Д. Д. Гримм зазначав, що органи підпорядкованого управління користуються правом видання указів (тобто юридичних норм, обов'язкових не тільки для осіб, які їм безпосередньо підпорядковуються, але й в цілому для третіх осіб) тільки через наявність спеціального повноваження закону та в межах, встановлених ним. У зазначених межах право на видання указів належить окремим міністрам, губернаторам, міським думами, міськими начальникам, губернським земським зібранням¹⁹.

Г. Ф. Шершеневичем було напрацьовано власну концепцію, яка стосувалася в цілому юридичної природи всіх без винятку підзаконних нормативних актів, їхньої відмінності за юридичною силою від законів, а також легітимності ухвалення таких актів. Учений використовував термін «адміністративний указ», який є родовим поняттям щодо всіх існуючих у державі підзаконних нормативних актів, у тому числі тих, що походять від міністерств. Під ним він розумів норму права, яка встановлюється вищими або підпорядкованими органами управління в межах визначеної для них компетенції та відповідно до закону²⁰.

Адміністративний указ, створюючи загальне правило, має за цією ознакою відрізнятись від адміністративних заходів, що застосовуються органами управління в конкретних випадках з метою виконання законів²¹. Необхідність норм права, створюваних в адміністративному порядку, знаходить собі виправдання у надзвичайній складності законодавчого органу, яка не дозволяє обтяжувати його питаннями, що мають другорядний характер. Адміністрації варто надати можливість встановлювати правила, розраховані на настійні вимоги поточного моменту, поки немає відповідного закону²².

Важливим для Г. Ф. Шершеневича було питання визначення критеріїв, за допомогою яких розмежовуються закони й

¹⁹ Гримм Д. Д. Энциклопедия права с приложением краткого очерка истории философии права. СПб. : Типо-литография инженера Гершуна, 1895. С. 105.

²⁰ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Вып. 1 М. : Изд-во бр. Башмаковых, 1910. С. 458.

²¹ Там само. С. 458.

²² Там само. С. 459.

адміністративні укази. Відмінність між законом та адміністративним указом має визначатися за матеріальним або формальним моментом. При цьому перший момент (критерій) є доволі умовним. Визнаючи те, що укази також є нормами права, залишається спробувати відрізнити їх від законів за змістом. Відмінністю може бути те, що закон створює правила більш важливі, такі, які значно сильніше зачіпають інтереси громадян, тоді як адміністративні укази стосуються питань другорядних, не настільки принципових. Насправді ж немає можливості провести межу за цією ознакою, за відсутністю критерія більшої або меншої важливості правил поведінки²³.

Із формальної точки зору відмінністю адміністративного указу від закону є те, що закон – це норма, яка походить виключно від законодавчої влади, вона майже повсюдно організована на засадах народного представництва, тоді як адміністративний указ – норма, що походить від виконавчої влади.

Не менш важливим для Г. Ф. Шершеневича було питання умов і вимог легітимності адміністративних указів. Він наголошував, що адміністративний указ має бути виданий компетентною владою. Із суб'єктивного боку необхідно, щоб указ походив від уповноваженого на це органу управління. З об'єктивного боку необхідно, щоб указ не виходив за межі кола функцій відомства, окресленого для такого органу управління. Поряд із цим адміністративний указ має відповідати чинному законодавству²⁴.

Окремо Г. Ф. Шершеневич звертав увагу на важливість доведення змісту адміністративних указів до адресатів. Він підкреслював, що адміністративний указ має бути загальновідомим. Якщо деякі з них стосуються виключно підпорядкованих органів управління та можуть зберігатися в таємниці, укази, що стосуються населення, яке зобов'язане узгоджувати свою поведінку з їх змістом, мають бути заздалегідь доведені до загального відома шляхом публікації²⁵.

²³ Там само. С. 460.

²⁴ Там само. С. 461.

²⁵ Там само. С. 461.

Є. М. Трубецької підзаконні нормативні акти називав адміністративними розпорядженнями. Природним і необхідним доповненням до закону є адміністративні розпорядження. Їхня необхідність виявляється в тому, що закон не може передбачити й вичерпати всіх запитів людського життя, яке перебуває у стані безперервного розвитку. Жодне законодавство не має достатньої гнучкості для того, щоб швидко реагувати на всі зміни в людських стосунках, і достатньої рухливості, щоб у відповідь на будь-яку нову потребу негайно створювати нову норму²⁶. Г. Ф. Пухта зазначав: «Деякі вважали, що довершений юридичний стан може бути досягнутий тільки завдяки тому, що всі юридичні положення мають бути виражені в законах. Проте така думка не відповідає набутому правовому досвіду, який унеможливило подібний юридичний крок»²⁷.

Адміністративним розпорядженням називається акт влади (незалежно від змісту), що походить від органів управління (монарха, президента, міністрів). У конституційній державі закон ясно та категорично відрізняється від адміністративного розпорядження. Воно дійсне лише настільки, наскільки не суперечить закону²⁸.

Існуюче законодавство – це громіздкий і важкий апарат, у роботі якого бувають паузи та зупинки. Поки відбуваються «передпологові потуги» законодавства, які передують появі закону, життя не чекає та висуває все нові й нові вимоги. Тому адміністрації доволі часто доводиться розбиратися з казусами, які вимагають невідкладного вирішення, при цьому не можуть бути вирішені на підставі існуючого права. Цим обумовлюється необхідність існування поряд із законом іншої допоміжної форми права – адміністративних розпоряджень. Отже, адміністративні розпорядження створюють дуже важливі норми права. Не будучи в змозі все передбачити і вичерпати всіх боків будь-яких складних життєвих відносин, законодавство часто-густо обмежується

²⁶ Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб. : Юрид. ин-т, 1998. С. 1.

²⁷ Пухта Г. Ф. Энциклопедия права. Ярославль : Тип. Г. Фальке, 1872. С. 30–31.

²⁸ Алексеев А. А. Министерская власть в конституционном государстве. Харьков : Тип. М. Зильберберг и с-ва, 1910. С. 109–110.

приписом загального характеру, надаючи можливість адміністративній владі формулювати низку правил, які зумовлені потребами життя²⁹.

М. І. Палиєнко підкреслював, що саме в німецькій науковій літературі вперше було представлено вчення щодо розмежування закону й адміністративного розпорядження³⁰. Визначаючи закон вищою формою прояву державної влади, яка слугує основою та межею всіх інших актів державної влади, дійсне життя держави вказує на існування указів, розпоряджень, що мають не лише технічний, а й юридичний характер. Вони доповнюють і навіть іноді змінюють закон. Поряд із цим спеціальні закони делегують адміністративній владі право видавати юридичні укази в певній галузі відносин. Також адміністративна влада, яка забезпечує охорону безпеки держави, видає в надзвичайних випадках самостійні укази, що іноді скасовують дію тих чи інших законів³¹.

Розпорядження поділяються на юридичні укази (*rechtsverordnungen*) та укази адміністрації (*verwaltungsverordnungen*). Юридичні укази встановлюють юридичні норми, тому потрібно розглядати їх як матеріальні закони. Адміністративні укази – це ті акти, які не містять юридичних норм, лише технічні правила доцільності, що і є завданням виконавчої влади, тому за змістом вони не підпадають під поняття закону. Технічні укази виступають формою службових наказів, тому вони обов'язкові виключно для органів адміністрації, службовців, але не для приватних осіб³².

Безпосередньо ж сфера адміністрації – видання технічних розпоряджень та указів, і тут вона не потребує повноважень з боку законодавчої влади. Адміністрація має видавати самостійно правові норми, навіть ті, що не узгоджуються із законами, але у випадку крайньої необхідності шляхом ухвалення надзвичайних указів. Поза цим випадком закон залишається для

²⁹ Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб. : Юрид. ин-т, 1998. С. 103.

³⁰ Палиенко Н. И. Закон и административное распоряжение. *Университетские известия*. 1898. № 12. С. 15–29.

³¹ Там само. С. 18–19.

³² Там само. С. 19.

адміністрації межею та вищою нормою, яку вона зобов'язана виконувати. Розпорядження та указ, якщо вони не мають надзвичайного характеру, не можуть суперечити закону (*intra legem*, *secundum legem*), тим паче змінювати або скасовувати його (*praeter legem*). М. І. Палієнко залежно від змісту до категорії адміністративних розпоряджень відносив положення, інструкції та накази. Він зазначав, що їхнє затвердження відбувається або через комітет міністрів або під безпосереднім докладом міністрів³³.

Ф. В. Тарановський у своїх міркуваннях про природу підзаконних актів використовував термін «адміністративне розпорядження», який ототожнював із поняттям «указ»³⁴. Для назви підзаконних нормативних актів термін «указ» підходить краще, ніж термін «адміністративне розпорядження». На думку вченого, терміном «розпорядження» ми користуємося для позначення юридичної дії державного органу. Тому незручно називати правотворчі акти державних органів розпорядженнями, оскільки таке слововживання легко може призвести до змішування нормативного факту з юридичним, що є неприпустимим. Із метою уникнення такої незручності більш доцільним є використання терміна «указ» для позначення правостворювальних актів державної влади в порядку управління³⁵.

Ф. В. Тарановський стверджував, що розпорядження (*acte administratif*) бувають односторонніми та двосторонніми. Одностороннім є розпорядження, яке вичерпується волевиявленням державного органу, а двостороннє розпорядження виникає внаслідок взаємодії волевиявлення приватної особи та органу державної влади³⁶.

Л. Дюгі підкреслював, що адміністративний акт є актом індивідуальним, він зникає одразу після досягнення бажаного результату, навіть частково³⁷.

³³ Там само. С. 21.

³⁴ Тарановский Ф. В. Учебник по энциклопедии права. Юрьев : Тип. К. Матти-сена, 1917. С. 451.

³⁵ Там само. С. 457.

³⁶ Там само. С. 506.

³⁷ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М. : Тип. Т-ва И. Д. Сы-тина, 1908. С. 246.

Характеризуючи особливості розвитку концепції відомчої нормотворчості в радянську добу, необхідно вказати, що після проголошення радянської влади на території України розпочалося формування нової системи органів державної влади³⁸. У період з 1917 по 1922 рр. більшовицький уряд – Рада Народних Комісарів – був не лише виконавчо-розпорядчим, а й законодавчим органом влади³⁹.

Радянська влада скасувала нормативно-правові акти, які діяли до 1917 р., що призвело до правового вакууму. Нормотворча діяльність органів державної влади на початковому етапі характеризувалася недосконалістю, непослідовністю, мали місце певні протиріччя та копіювання норм РСФРР, не було закріплено процедури ухвалення нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти, які були видані тоді, – це закони, декрети, резолюції, постанови, маніфести, повідомлення про рішення ЦВК тощо⁴⁰.

Н. М. Оніщенко зазначає, що юридична природа актів, які видаються окремими відомствами, була визначена в постанові Наркомпросу УРСР: «Усі офіційні постанови та розпорядження Комісаріату просвіти, друковані в «Известиях» Тимчасового робітничо-селянського уряду України та Харківської ради робочих депутатів, мають силу циркулярів та набувають чинності з дня їхнього оприлюднення»⁴¹.

Повноваження народних комісаріатів УСРР регламентувалися положеннями про відповідні наркомати, в яких зазначалися особливості видання ними відповідних нормативно-правових актів. Серед нормативно-правових актів народних комісаріатів варто назвати декрети, інструкції, накази, постанови, положення, рішення (постанови) колегій народних комісаріатів, циркуляри⁴².

³⁸ Дудченко О. С. Нормотворча діяльність Народних комісаріатів УСРР у 1920–1930-х рр. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 4 (13). С. 3–6.

³⁹ Антонова Л. И. Правотворческая деятельность высших органов государственной власти РСФСР 1917–1922 гг. (организационные формы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Ленинград, 1965. С. 14.

⁴⁰ Дудченко О. С. Нормотворча діяльність Народних комісаріатів УСРР у 1920–1930-х рр. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 4 (13). С. 4.

⁴¹ Оніщенко Н. М. Становление и развитие источников советского права на Украине. Киев : Наук. думка, 1988. С. 63.

⁴² Дудченко О. С. Нормотворча діяльність Народних комісаріатів УСРР у 1920–1930-х рр. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 4 (13). С. 4.

Н. М. Оніщенко акцентує увагу на тому, що серед правових актів перших років радянської влади в Україні значне місце посідали акти, ухвалені наркоматами. Підзаконні акти наркоматів розвивали ті чи інші положення закону, а іноді просто заповнювали прогалини в законодавстві⁴³. У постанові V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво» закріплювалося, що «наркомати видають свої постанови та розпорядження в межах своєї компетенції, точно визначеної у відповідних декретах УкрЦВК його Президії». Цією постановою приводився в життя принцип підпорядкованості нижчестоящих органів вищим органам державної влади.

Декретом РНК УРСР від 28.12.1920 встановлювалося, що починаючи з 01.01.1921 «радянські узаконення» (акти народних комісарів) мають оприлюднюватися в органах народних комісаріатів. Зокрема, постанови Наркомату внутрішніх справ УРСР друкувалися в його органі – журналі «Радянська Україна».

У подальшому відбувалося уточнення компетенції органів підзаконної нормотворчості. Відповідно до Загальних положень про наркомати УРСР, затверджених під час третьої сесії ВУЦВК восьмого скликання 12.10.1924, існувало два види актів: 1) проекти декретів, постанов; 2) постанови, розпорядження, інструкції, циркуляри, накази. Таким чином, наркомати було наділено правом видання нормативних актів у випадку прямої вказівки⁴⁴.

Лише з жовтня 1925 р., після ухвалення Декрету ВЦВК та РНК РРФСР «Про час набуття чинності декретів та розпоряджень відомств», у СРСР було започатковано єдину та уніфіковану систему оприлюднення відомчих нормативно-правових актів⁴⁵[25].

Стосовно наукових робіт, безпосередньо присвячених дослідженню відомчої нормотворчості та її результатів – відомчих нормативно-правових актів, у 20-30 рр. XX ст. необхідно зазначити,

⁴³ Оніщенко Н. М. Становление и развитие источников советского права на Украине. Киев: Наук. думка, 1988. С. 50.

⁴⁴ Там само. С. 51.

⁴⁵ О времени вступления в силу декретов и распоряжений ведомств РСФСР: Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 12.10.1925 // Гарант: сайт. URL: <https://base.garant.ru/187979/> (дата звернення: 19.11.2020).

що першою статтею, що стосується аналізу нормотворчої діяльності попередників міністерств – народних комісаріатів СРСР, була праця В. М. Власова «Відомчі обов’язкові постанови». Ю. Г. Арзамасов зазначає, що у 30-тих роках ХХ ст. у журналі «Советское государство» було надруковано низку статей, присвячених правовим актам народних комісаріатів. Разом із тим до кінця 60-х рр. ХХ ст. не було проведено жодного дисертаційного дослідження, яке стосувалося б нормативно-правових актів міністерств і відомств СРСР⁴⁶. Тому ми не можемо погодитися з думкою І. М. Вороніної про те, що наступним важливим кроком для концептуального розвитку правової політики відомчого нормотворення після періоду 20–30 рр. ХХ ст. було ухвалення Конституції Української РСР 1978 р. У ній законодавчо закріплювалася можливість видавати підзаконні нормативно-правові акти Радою Міністрів Української РСР⁴⁷.

Наукові публікації, в яких безпосередньо порушувалося питання відомчої нормотворчості, активно починають з’являтися у вітчизняній юридичній літературі наприкінці 50-х – на початку 60 рр. ХХ ст. Причинами, які обумовили науковий інтерес до вказаної проблеми, є те, що в СРСР у цей період відбувалося оновлення законодавства, його кодифікація, що знайшло свій прояв в ухваленні численних основ законодавства та багатьох кодексів. Поряд із цим у Радянському Союзі відбувався пошук нової моделі державного управління, яка б відрізнялася від сталінської моделі управління суспільством. Учені активно розпочали досліджувати юридичну природу як відомчих нормативно-правових актів, так і самої відомчої нормотворчості. Тодішня Конституція СРСР від 05.12.1936 у ст. 85 передбачала, що міністри радянської республіки видають у межах компетенції відповідних міністерств накази та інструкції на підставі та з метою

⁴⁶ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 6–7.

⁴⁷ Вороніна І. М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34, т. 3. С. 154.

виконання законів СРСР та союзних республік⁴⁸. У подальшому в Конституції СРСР від 07.10.1977 у ч. 4 ст. 135 було визначено, що міністерства й державні комітети СРСР несуть відповідальність за стан та розвиток доручених їм сфер управління; в межах своєї компетенції видають акти на підставі та з метою виконання законів СРСР, інших рішень Верховної Ради СРСР та її Президії, постанов та розпоряджень Ради Міністрів СРСР; організують та перевіряють їх виконання⁴⁹.

Перед тим, як висвітлити питання розвитку концепції відомчої нормотворчості у вітчизняній юриспруденції у другій половині ХХ ст., слід підтримати думку М. М. Ніколаєвої про те, що за своїми ознаками акти міністерств не відрізняються та не можуть відрізнитися від нормативних актів інших органів держави. Традиційне визначення нормативного акта, яке відображає в узагальненому вигляді основні риси всіх різновидів нормативних актів, що існують в суспільстві, охоплює відомчі нормативні акти. Якщо загальні ознаки нормативного акта визначаються тим, що він є результатом правотворчої діяльності державних органів, то особливості нормативних актів міністерств і відомств як державних органів певного виду перебувають у безпосередньому зв'язку з положеннями міністерств та відомств у системі органів держави⁵⁰.

Погоджуючись у цілому із цією точкою зору, Н. М. Захарова скорегувала її, зазначаючи, що нормативні акти міністерств відрізняються певною своєрідністю, обумовленою місцем, яке вони посідають у системі нормативно-правових актів. Як складова частина цієї системи вони діють в її межах, мають властивості та якості, притаманні цій системі в цілому, впливають на суспільні відносини в єдності із законодавчими та урядовими актами.

⁴⁸ Конституция СССР : Закон СССР от 05.12.1936 // Исторический факультет Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова : сайт. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (дата звернення: 19.11.2020).

⁴⁹ Конституция СССР : Закон СССР от 07.10.1977 // Исторический факультет Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова : сайт. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата звернення: 19.11.2020).

⁵⁰ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М. : Юрид. лит., 1975. С. 6–9.

Як відносно самостійне утворення, яке являє собою ланцюг системи нормативно-правових актів, нормативно-правові акти міністерств мають свої особливості як змісту, так і структури. Структура системи нормативно-правових актів міністерств залежить від правотворчої компетенції міністерств у різноманітних галузях державного та суспільного життя⁵¹. Нормативно-правовий акт міністерства – це письмовий документ міністерства, що встановлює, змінює або скасовує норми та виступає як юридичний засіб організації оптимального функціонування очолюваної їм системи та упорядкування діяльності у відповідних сферах суспільних відносин⁵².

С. В. Поленіна та М. В. Сільченко охарактеризували відомчий нормативний акт як підзаконний акт міністерства, державного комітету, відомства, адресований організаціям, установам та підприємствам цього міністерства, державного комітету або відомства чи низки міністерств, державних комітетів, відомств, виданий у межах компетенції відповідного органу на підставі та з метою виконання законодавчих актів, постанов уряду та розвиваючий, деталізуючий загальні положення, що в них містяться, у межах певного інституту або субінституту законодавства⁵³.

Як свідчила тогочасна нормотворча практика, правила, що встановлювалися міністерствами або відомствами в доповнення до будь-якої норми, регламентували порядок її застосування. Якщо врахувати, що і законодавець, і особливо уряд дуже часто доручають міністерствами та відомствам визначити порядок застосування законів і рішень уряду, нескладно уявити, наскільки знаною є удільна вага додаткових норм у відомчих нормативних актах⁵⁴.

Це також вказує на щільний і нерозривний зв'язок, що існує між нормами відомчих актів та нормами, що встановлюються вищими органами державної влади та державного управління. Хоча

⁵¹ Захарова Н. Н. Систематизация нормативно-правовых актов министерств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 1990. С. 4.

⁵² Там само. С. 4.

⁵³ Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М. : Наука, 1987. С. 93.

⁵⁴ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М. : Юрид. лит., 1975. С. 60.

міністерства та відомства встановлюють і первинні норми, основне місце в їх нормотворчій діяльності посідають похідні норми, які не можуть бути правильно зрозумілі, якщо їх розглядати окремо від тих первинних норм, для розвитку яких вони встановлені⁵⁵.

Зупинимося більш детально на характеристиці первинних норм права. Спочатку слід з'ясувати зміст поняття «первинність норм», яке, на думку деяких науковців, є доволі умовним (відносним). Парною для нього виступає категорія вторинності (похідності). Тому залежно від точки відліку визначається змістова сторона поняття «первинність норм права».

С. С. Алексєєв точкою опори при визначенні категорії первинності норм права вважав поділ усіх нормативно-правових актів на закони та підзаконні акти. Він наполягав на тому, що виключно закон складається з первинного «початкового права», решта (всі інші юридичні приписи, закріплені в підзаконних нормативно-правових актах) мають похідний характер, тобто базуються на тих засадах, які встановлені в законах, конкретизують їх⁵⁶.

Така думка є неоднозначною. Всі підзаконні нормативно-правові акти перебувають у сфері впливу змісту, принципів, цілей і завдань правового регулювання, закріплених у законі, тому вони не можуть суперечити закону, а лише розвивають, конкретизують і деталізують його. Така аксіома є наслідком суворої ієрархічності існуючої системи джерел права та засадничої ролі закону, його верховенства як найважливішого елемента ієрархічної побудови системи нормативно-правових актів. Тому запропонований С. С. Алексєєвим підхід до поділу норм права на первинні і вторинні⁵⁷ повністю збігається з розмежуванням норм права, закріплених у законі, та норм права, сформульованих у формі підзаконних нормативних актів. Однак у такому випадку введення поняття первинних і вторинних норм права було б малопродуктивним і правильним по суті.

⁵⁵ Там само. С. 60.

⁵⁶ Алексєєв С. С. Проблемы теории права : курс лекций : 2 т. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 60–61.

⁵⁷ Там само. С. 60–61.

Із цих же міркувань складно погодитися з думкою С. С. Студенікіна щодо поділу норм права на основні й похідні за ознакою юридичної сили. «Похідна норма, – пише С. С. Студенікін, – зазвичай конкретизує й деталізує основну норму, закріплену в нормативних актах, виданих вищими органами відносно того органу, який ухвалив “похідну” норму»⁵⁸. Більш коректним видається підхід О. В. Міцкевича щодо змісту поняття «первинна норма права». Він вважає, що вирішальне значення для встановлення того, чи є норма права первинною або похідною, має те, чи врегульовані або не врегульовані відносини, до яких належить відповідна норма права, нормою, встановленою вищестоящим органом⁵⁹.

Характеристика норм права як первинних має бути відображенням не тільки структурно-ієрархічних, але й генетичних зв'язків системи нормативно-правових актів.

Справа в тому, що норми права, будучи первинними щодо приписів нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу, не будуть такими щодо норм права, раніше закріплених в актах однакової юридичної сили.

Крім того, «трансформовані», тобто переміщені з одних нормативно-правових актів до інших, у тому числі із законів до законів, приписи та правила не можуть бути первинними, якщо їх «трансплантація» не супроводжувалася зміною змісту і форми⁶⁰.

Звідси для визначення первинності норм права, що містяться в тому чи іншому акті, необхідно встановити, врегульовані або не врегульовані відносини, до яких належить відповідна норма:

- а) нормативним приписом, встановленим актом вищестоячого органу;
- б) правилом, виданим тим самим органом;
- в) нормою права, ухваленою нижчестоящим органом держави.

⁵⁸ Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1949. С. 18.

⁵⁹ Общая теория советского права / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко, А. В. Мицкевича. М. : Юрид. лит., 1966. С. 154.

⁶⁰ Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М. : Наука, 1987. С. 89.

Таке розуміння первинності правових норм орієнтує правотворчий орган на урахування в кожному конкретному випадку прийняття рішення не тільки положень вищестоящих актів, але й своєї попередньої діяльності з видання нормативно-правових актів та аналогічної роботи нижчестоящих органів держави. При цьому скорочення в актах будь-якого рівня кількості нормативних положень, що відтворюють раніше видані цим самим органом, здатне істотно підвищити як якість, так і авторитет нормативно-правових актів цього органу.

На відміну від названих вище дослідників, у питанні про сутність первинних норм права М. М. Ніколаєва мала діаметрально протилежну точку зору. Вона наголошувала на тому, що в юридичній літературі було запропоновано поділ нормативних актів на первинні та похідні (другорядні). При цьому первинним вважався той акт, який містить правові положення, що діють поєднано з доповнюючими та розвиваючими його положеннями іншого акта, які виступають вторинними щодо першого акта⁶¹.

На перший погляд така класифікація нормативних актів виглядає досить довершеною. Серед відомчих актів існує багато нормативних актів, виданих для розвитку і доповнення рішень уряду. Саме у подібних випадках утворюється поєднання первинного акта з вторинним. Тим не менш, у цілому такий поділ нормативних актів не виявляється вдалим.

По-перше, незрозуміло, як за такою класифікацією слід називати нормативні акти, які не розвивають положення будь-якого нормативного акта та в розвиток яких не видаються вторинні акти⁶².

По-друге, на практиці відомчий нормативний акт часто видається з метою розвитку тільки однієї норми, що міститься в законі або рішенні уряду, а не всього акта, який містить таку норму.

По-третє, часто в нормативному акті міністерства або відомства, виданому з метою розвитку закону або рішення уряду, наявні норми, включення яких до відомчого акта не слідуює з

⁶¹ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М. : Юрид. лит., 1975. С. 49.

⁶² Там само. С. 49.

акта вищестоящего органу. Тому поділ нормативних актів на первинні і вторинні є доволі умовним і загальним, не відображає всієї різноманітності зв'язків нормативних актів, виданих різними органами⁶³.

Місцем нормативних актів міністерств і відомств в ієрархії нормативних актів держави обумовлені такі їх характерні риси, як:

а) менша юридична сила нормативних актів цих органів порівняно з актами вищих органів держави⁶⁴;

б) значне домінування в актах похідних норм. Незважаючи на наявність у відомчих нормативних актах певної кількості первинних норм, можна в цілому охарактеризувати нормотворчу діяльність міністерств і відомств як спрямовану на розвиток правових норм, установлених вищими органами державної влади та управління⁶⁵.

Положення міністерств як центральних органів управління виявляється в тому, що вони являють собою центри, кожен з яких керує системою державних органів, враховуючи підпорядковані органи, підприємства, організації, установи. Така система органів складає єдину систему відповідного міністерства. При цьому суттєвою відмінністю міністерств від вищих органів державної влади та державного управління є те, що останні є органами загальної компетенції, тоді як міністерства є органами спеціальної (галузевої) компетенції.

Не менш важливою рисою, яка характеризує положення міністерств як органів державного управління, є те, що вони являють собою єдиначальні органи управління⁶⁶.

О. Ф. Шебанов одним із перших учених-юристів у другій половині ХХ ст. почав досліджувати юридичну природу відомчих нормативно-правових актів, їхню роль у правовому регулюванні.

⁶³ Там само. С. 50.

⁶⁴ Мицкевич А. В. Избранное / сост. Е. А. Юртаева. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. С. 14.

⁶⁵ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М. : Юрид. лит., 1975. С. 21; Ноздрачев А. Ф. Пределы конкретизации законов и подзаконных актов министерствами и ведомствами СССР. *Ученые записки ВНИИСЗ*. 1968. Вып. 12. С. 74.

⁶⁶ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств. М. : Юрид. лит., 1975. С. 11.

Ще у 1956 р. в лекції «Нормативні акти радянської держави», яку він підготував та видав для студентів юридичного факультету МДУ, вчений наголошував на тому, що, здійснюючи керівництво окремими галузями державного управління, міністерства, урядові комітети видають різноманітні правові акти. Міністри в межах компетенції відповідних міністерств видають накази та інструкції на підставі та з метою виконання законів, а також постанов і розпоряджень Ради Міністрів СРСР⁶⁷.

Акти міністра регулюють, як правило, відносини всередині очолюваної ним галузі господарства або управління. В деяких випадках окремим міністрам надано право видавати акти, які регулюють відносини між органами, органами та громадянами не лише в цій системі, але й узагалі всі відносини з певних питань⁶⁸. Цю думку підтримали більшість учених.

Зокрема, С. Л. Зівс доводив, що нормативні акти міністерств і відомств за сферою дії поділяються на дві категорії. По-перше, це нормативні акти, обов'язкові тільки для органів управління, організацій, установ, які перебувають у системі міністерства або відомства, їх повинні виконувати і дотримуватися підпорядковані суб'єкти. По-друге, це нормативні акти, видані міністерствами та відомствами, уповноваженими видавати нормативні акти, обов'язкові для інших міністерств і відомств⁶⁹.

В. С. Якушев звертав увагу, що предметом правового впливу відомчих нормативних актів є відносини, які виникають у процесі суспільного виробництва в межах окремої господарської системи (галузі народного господарства, оформленої міністерством), або відносини певного виду діяльності в господарстві країни⁷⁰.

С. В. Поленіна та М. В. Сільченко підкреслювали, що дія відомчих нормативних актів розповсюджується лише на систему організацій окремого міністерства, державного комітету, відомства або має в деяких випадках надвідомчий характер, що,

⁶⁷ Шебанов А. Ф. Нормативные акты советского государства. Лекции юридического факультета. М. : Изд-во МГУ, 1956. С. 33.

⁶⁸ Там само. С. 33.

⁶⁹ Зивс С. Л. Источники права. М. : Наука, 1981. С. 135.

⁷⁰ Якушев В. С. Ведомственные нормативные акты в системе хозяйственного законодательства. *Правоведение*. 1980. № 5. С. 29.

тим не менш, не змінює їх правової сили та, відповідно, не впливає на їх місце в ієрархічній структурі законодавства⁷¹. Також науковці вважали, що наведені міркування мають бути основою для подальшої типології відомчих нормативно-правових актів. Поділяючи їх на дві основні групи, С. В. Полєніна та М. В. Сільченко підкреслювали, що першу з них складають відомчі нормативно-правові акти у власному сенсі слова, тобто такі акти, які поширюють свою дію на регулювання відносин лише в межах того чи іншого міністерства або відомства; до другої групи можна віднести нормативно-правові акти, які ухвалені в порядку реалізації своїх правомочностей будь-яким міністерством або відомством, але охоплюють своєю дією низку міністерств і відомств (так звані надвідомчі акти)⁷².

Навіть без детального аналізу зрозуміло, що між цими групами актів виявляється ціла низка суттєвих відмінностей. Можна говорити про те, що акти другої групи, з точки зору правової сили, мають певний пріоритет над актами першої групи, хоча ці відмінності мають внутрішньовидовий характер. Надвідомчі акти, як правило, мають більш широке суб'єктне охоплення, оскільки регулюють суспільні відносини, що виникають у діяльності цілої низки відомств. Очевидно, що й норми права, які в них містяться, будуть значною мірою спеціалізованими і, відповідно, більш однорідними з точки зору галузевої належності.

Що стосується актів тільки відомчого характеру, то сферу їх дії обмежено рамками конкретного відомства. У них, зазвичай, вирішуються різні питання: організаційно-управлінські, трудові, фінансові тощо. Відповідно, за змістом це найчастіше комплексні акти, які містять норми різних галузей права⁷³.

Схожа з аналогічними підходами й позиція С. С. Алексєєва, який за сферою дії юридичних норм поділяв їх на загальні та місцеві (відомчі). Загальні норми – це норми, що розповсюджуються на осіб, незалежно від того, на якій території особи перебувають або до складу якої організації вони входять.

⁷¹ Полєніна С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М. : Наука, 1987. С. 71.

⁷² Там само. С. 71.

⁷³ Там само. С. 72.

Місцеві (відомчі) норми діють відносно осіб тільки тоді, коли останні перебувають на певній території або входять до складу певної організації⁷⁴.

Розмірковуючи про інші види відомчих нормативно-правових актів залежно від змісту (інструкція або наказ), О. Ф. Шебанов висловлював думку про те, що інструкція завжди є нормативним актом. Вона видається міністром як з метою виконання спеціального припису закону або постанови уряду, так і в порядку деталізації та розвитку положень закону з питань, що належать до компетенції міністра⁷⁵.

Інструкція є, по суті, нормативною настановою з реалізації певного положення закону, указу або постанови уряду. Це акт, який ретельно та детально вказує нижчестоящим органам або посадовим особам, як потрібно застосувати певне положення закону у відповідних випадках. Актами міністерства, що мають нормативний характер, є також різноманітні положення, статуты, правила, затверджені міністрами в межах компетенції відповідних міністерств⁷⁶.

Точка зору О. Ф. Шебанова щодо юридичної природи інструкції як різновиду відомчого нормативно-правового акта отримала в подальшому підтримку серед науковців та подальший розвиток. Зокрема, М. М. Ніколаєва наполягала на тому, що яскравою ознакою інструкції є її нормативний характер, який свідчить, що інструкція завжди містить загальні правила, які встановлюють порядок, способи та методи здійснення тих чи інших заходів. Водночас така ознака інструкції не дозволяє відмежувати її від тих наказів, які також є нормативними актами. Специфічною ознакою інструкції, що характеризує її цілеспрямованість і зміст, є те, що вона встановлює порядок виконання іншого правового акта⁷⁷. Також в інструкціях може

⁷⁴ Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права : курс лекций. С. 244.

⁷⁵ Шебанов А. Ф. Нормативные акты советского государства. Лекции юридического факультета. М. : Изд-во МГУ, 1956. С. 34.

⁷⁶ Там само. С. 34.

⁷⁷ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М. : Юрид. лит., 1975. С. 79.

встановлюватися порядок виконання не всього акта, а певної групи його норм або окремої норми⁷⁸. Також існують інструкції про порядок виконання декількох актів.

Функціонує також інша група інструкцій міністерств, яку складають ті інструкції, що визначають порядок виконання певних функцій різноманітними органами й посадовими особами, для яких акти міністерства обов'язкові внаслідок прямої вказівки закону. В широкому значенні ці інструкції можуть вважатися такими, що визначають порядок виконання будь-якого іншого акта або норми, оскільки функції, порядок виконання яких визначається інструкцією, покладені на відповідний орган або посадову особу певним правовим актом. Однак самі ці акти й норми, на розвиток яких видають подібні інструкції, мають певну специфіку – вони визначають компетенцію відповідного органу (посадової особи), його завдання або функції, методи роботи. Інструкція ж встановлює порядок реалізації цієї компетенції, порядок виконання відповідної функції. Зміст такої інструкції не може вийти за межі компетенції окремого органу⁷⁹.

Вищенаведене дає можливість охарактеризувати інструкцію як акт, виданий міністром (його заступником) в порядку здійснення єдиначальства, який містить обов'язковий припис нормативного характеру, що встановлює порядок виконання іншого нормативного акта (групи норм або окремої норми) або порядок діяльності певних органів чи посадових осіб⁸⁰.

Розмірковуючи про юридичну природу наказів як різновиду відомчих нормативно-правових актів, М. М. Ніколаєва звертала увагу на те, що у практиці міністерств форма наказу використовується для зовнішнього виразу будь-якого нормативного припису. У вигляді наказів видаються різноманітні за змістом приписи міністра як адресовані органами та посадовими особам міністерства, так і обов'язкові для виконання іншими міністерствами, відомствами, організаціями та громадянами. Наказом затверджуються конкретні нормативні акти (правила, положення,

⁷⁸ Там само. С. 81.

⁷⁹ Там само. С. 81–82.

⁸⁰ Там само. С. 82.

статуту), видання яких конкретним міністерством передбачено чинним законодавством⁸¹.

Наказ є одним із видів актів, право видання яких притаманне міністерству як особливому органу державного управління. Розмежування наказу й інших видів відомчих актів обумовлено особливостями різних проявів нормотворчої діяльності міністерств. Характерними ознаками наказу є:

- містить приписи обов'язкового характеру;
- видається міністром;
- являє собою акт, виданий у порядку єдиначальства.

Із назви цього виду нормативного акта зрозуміло, що в ньому можуть міститися приписи, суворо обов'язкові до виконання. Не існує необов'язкового наказу⁸², тому неможливо оформлювати у формі наказу рекомендації, поради тощо.

Характерною ознакою наказу міністерства є його обов'язковість для підлеглих цьому міністерству організацій та осіб.

Іншою характерною ознакою наказу є те, що він являє собою акт міністра.

Ще однією ознакою, що характеризує накази та нерозривно пов'язана з попередньою, є те, що накази міністра видаються в порядку єдиначальства⁸³.

Слід зазначити, що у другій половині ХХ ст. проблематику відомчої нормотворчості вчені почали досліджувати в контексті розвитку теорії актів державного управління. Це пов'язано з тим, що більшість тогочасних науковців була єдина в тому, що закон встановлює норми загального характеру, які потребують конкретизації приписів для врегулювання тих чи інших управлінських відносин. Отже, практично закон діє як правова основа для видання нормативних актів управління. У такому випадку основне «навантаження» несуть норми актів управління. Більше того, методи деталізації та конкретизації норм закону за допомогою норм актів управління забезпечують реалізацію приписів закону. Водночас конкретизація та деталізація в актах управління

⁸¹ Там само. С. 72.

⁸² Там само. С. 73.

⁸³ Там само. С. 75.

дозволяє охопити масу дрібниць, рис, особливостей, які можуть бути враховані в межах закону⁸⁴.

Як зазначає сучасний дослідник М. В. Залоїло, проблеми конкретизації права розроблялися ще дореволюційним ученим-теоретиком М. А. Гредескулом, який започаткував розмежування конкретизації і тлумачення юридичних норм. Вітчизняна правова наука певною мірою повернулася до розгляду конкретизації права порівняно нещодавно – у 60-тих рр. ХХ ст. Конкретизація являє собою властивість правового регулювання, це особливий, об'єктивно необхідний процес, обумовлений такими ознаками права, як невизначеність й абстрактність змісту⁸⁵. Здійснення конкретизації, на думку М. А. Гредескула, – це критичний етап на шляху права від абстрактної формули до його практичного здійснення, втілення в життя⁸⁶. Метою конкретизації є забезпечення оптимального (ефективного) регулювання суспільних відносин з урахуванням їх специфіки⁸⁷.

На думку Б. В. Дрейшева, деталізація передбачає більш ретельне правове регулювання суспільних відносин, регламентованих законом у загальному вигляді. При цьому часто виокремлюються окремі частини, елементи, без правової регламентації яких неможливо забезпечити ефективне управління. Термін «конкретизація» визначає дещо інший аспект правотворчої діяльності органів державного управління. Вона покликана уточнити характер норми закону, своєрідність умов її реалізації⁸⁸.

З. М. Рахлін звертав увагу на те, що актами державного управління називаються акти, які видаються виконавчо-розпорядчими органами держави. Міністерства, комітети, інші

⁸⁴ Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М. : Юрид. лит., 1977. С. 22.

⁸⁵ Залоило М. В. Конкретизация и толкование юридических норм: проблемы соотношения и взаимодействия. *Журнал российского права*. 2010. № 5 (161). С. 105.

⁸⁶ Гредескул Н. А. К учению об осуществлении права: интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права : социал.-юр. исследование. Харьков : Тип. А. Дарре, 1900. С. 16.

⁸⁷ Самигуллин В. К. Конкретизация права и локальное нормативное регулирование. *Применение советского права*. 1974. Вып. 30. С. 119.

⁸⁸ Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М. : Юрид. лит., 1977. С. 23–24.

центральні відомства вчений відносив до органів державного управління⁸⁹. Роль і значення міністерств як центральних органів управління виявляються в їх становищі щодо вищих органів державної влади та управління і в тому, що вони є центрами, які очолюють системи підпорядкованих ним органів⁹⁰. Правові акти, наголошував З. М. Рахлін, є основною юридичною формою виконавчо-розпорядницької діяльності органів державного управління⁹¹.

Однак слід зазначити, що тоді існували й інші, більш розширені підходи до розуміння поняття «акт державного управління». В. І. Новоселов акти державного управління визначав як такі владні дії органів державного управління, які вчиняються ними у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, виражають їхню волю та спрямовані на встановлення правил поведінки органів, посадових осіб і громадян, а також на виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративно-правових відносин⁹².

Під виконавчо-розпорядницькою діяльністю органів державного управління в загальній теорії держави і права та в науці державного й адміністративного права прийнято вважати організацію практичного здійснення функцій держави⁹³.

Автори навчального посібника «Основи радянського законодавства» за загальною редакцією О. В. Міцкевича, І. С. Самоценка та Ю. Д. Северіна (1973 р.), характеризуючи юридичну природу органів державного управління, наголошували, що термін «виконавчі» підкреслює, що головне завдання таких органів полягає у виконанні рішень представницьких установ. Термін «розпорядницькі» вказує на те, що для виконання цього завдання органи наділяються необхідними розпорядницькими (в тому числі правотворчими) повноваженнями. Також вони

⁸⁹ Рахлин З. М. Акты советского государственного управления (учебное пособие по курсу «Советское право»). М., 1960. С. 3.

⁹⁰ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М. : Юрид. лит., 1975. С. 9.

⁹¹ Рахлин З. М. Акты советского государственного управления (учебное пособие по курсу «Советское право»). М., 1960. С. 3.

⁹² Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М. : Юрид. лит., 1968. С. 13.

⁹³ Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении. М. : Юрид. лит., 1977. С. 4.

стверджували, що в межах своєї компетенції органи державного управління мають право видавати нормативні акти, що деталізують і конкретизують норми закону, визначати порядок їх застосування, а також вирішувати інші поточні питання державного управління⁹⁴.

Компетенція органів держави, особливо вищих і центральних, формується протягом десятиліть, у ній знаходить відображення багаторічний досвід розмежування предметів ведення між окремими органами державної влади й управління⁹⁵.

Б. М. Лазарев розглядав категорію «компетенція» як право та обов'язок державного органу здійснювати конкретні управлінські функції в певній сфері⁹⁶. Г. В. Атаманчук вважав, що компетенція – це юридично виражена сукупність функцій та повноважень органу у відповідній галузі суспільного життя. При цьому поняття «компетенція» та «повноваження» тотожні в юридичному сенсі⁹⁷.

Розмірковуючи про те, що являє собою нормотворча компетенція, В. І. Новоселов стверджував, що зустрівшись із необхідністю видати правовий акт, орган управління має з'ясувати, чи належить питання, яке підлягає врегулюванню, до його компетенції. Це досягається шляхом виявлення таких ознак: чи належить питання до сфери діяльності вказаного органу; чи має орган управління конкретну правомочність у зазначеній сфері суспільного життя; чи підвідомчі йому територія та об'єкти, щодо яких акт управління буде містити приписи; іноді необхідно встановити час, протягом якого орган може здійснювати ту чи іншу функцію⁹⁸.

М. М. Ніколаєва зауважувала, що нормативні акти міністерств і відомств належать до актів органів державного управління, тому їм властиві ті основні риси, які притаманні актам

⁹⁴ Основы советского законодательства : учеб. пособие / под ред. А. В. Мицкевича, И. С. Самощенко, Ю. Д. Северина. М. : Политиздат, 1973. С. 43.

⁹⁵ Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М. : Наука, 1987. С. 76.

⁹⁶ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972. С. 40.

⁹⁷ Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М. : Юрид. лит., 1975. С. 121.

⁹⁸ Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М. : Юрид. лит., 1968. С. 36.

усіх інших органів управління або їхній більшості. Як і акти інших органів управління, нормативні акти міністерств і відомств являють собою не безпосередній, а опосередкований вираз волі народу, є підзаконними актами⁹⁹. Також дослідниця стверджувала, що нормотворча компетенція міністерств і відомств виявляється через підстави нормотворчої діяльності, які в сукупності її утворюють. Зокрема, можна виокремити три групи підстав, які відрізняються головним чином ступенем детальності кола питань, з яких можуть видаватися відомчі нормативні акти:

- по-перше, правила, які визначають компетенцію міністерства (відомства) і тим самим окреслюють загальні межі нормотворчої діяльності міністерства;
- по-друге, правила, які передбачають видання цими органами нормативних актів з певного питання чи групи питань;
- по третє, окремі приписи, що наділяють міністерства (відомства) правом видавати будь-які одини або декілька конкретних нормативних актів.

Основними актами, що визначають загальну та нормотворчу компетенцію міністерств і відомств, є положення про ці органи. Водночас положення про конкретні міністерства та відомства є не єдиними в цій галузі актами¹⁰⁰.

Отже, у будь-яких випадках діяльність органів управління має підзаконний характер, тобто здійснюється на підставі та з метою виконання законів, в межах та у порядку, передбаченими представницькими органами влади¹⁰¹. Відповідно, правові акти органів управління є підзаконними актами. Не встановлюючи законодавчих норм, вони повинні видаватися на підставі або з метою виконання законів¹⁰².

Значне місце в системі актів державного управління посідають акти міністрів, керівників відомств, які видаються у формі наказів

⁹⁹ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств. М. : Юрид. лит., 1975. С. 19.

¹⁰⁰ Там само. С. 25.

¹⁰¹ Основы советского законодательства : учеб. пособие / под ред. А. В. Мицкевича, И. С. Самощенко, Ю. Д. Северина. М. : Политиздат, 1973. С. 43.

¹⁰² Рахлин З. М. Акты советского государственного управления (учебное пособие по курсу «Советское право»). М., 1960. С. 4.

та інструкцій¹⁰³. З. М. Рахлін наголошував, що міністерства, інші центральні органи державного управління видають нормативні акти з відносно невеликого кола питань. Як і О. Ф. Шебанов, дослідник виходив із того, що інструкція – це обов’язкова постановова із застосування закону або постанови Ради Міністрів. Однак наказом, на думку З. М. Рахліна, є припис, обов’язковий для підлеглих посадових осіб або установ¹⁰⁴. Накази можуть бути як індивідуальними, так і нормативними актами. Інструкції ж завжди нормативні, їхньою метою, як правило, є встановлення порядку виконання акта вищого органу державного управління, проведення будь-яких організаційних або матеріально-технічних заходів. Накази та інструкції завжди обов’язкові до виконання всіма підвідомчими відповідному органу державного управління установами, підприємствами, організаціями та посадовими особами. У деяких установлених законом випадках ці акти мають надвідомчий характер, їх дія поширюється за межі системи органів відповідного міністерства або відомства¹⁰⁵.

Необхідно також зазначити, що наприкінці 70-х років ХХ ст. в УРСР налічувалося понад 200 000 відомчих нормативно-правових актів¹⁰⁶, тому в юридичній літературі стали порушуватися питання не лише предмета правового регулювання відомчих нормативно-правових актів, нюансів їх юридичної природи, але й особливостей систематизації та підготовки проєктів актів. Н. М. Захарова з цього приводу зазначала, що систематизація нормативно-правових актів міністерств – це діяльність міністерств з упорядкування своїх нормативно-правових актів з метою приведення чинних актів у струнку систему усунення суперечок між ними, скасування тих актів, які втратили чинність. Поряд із цим вона наполягала на тому, що із загальними

¹⁰³ Основы советского законодательства : учеб. пособие / под ред. А. В. Мицкевича, И. С. Самощенко, Ю. Д. Северина. М. : Политиздат, 1973. С. 56.

¹⁰⁴ Рахлин З. М. Акты советского государственного управления (учебное пособие по курсу «Советское право»). М., 1960. С. 12.

¹⁰⁵ Основы советского законодательства : учеб. пособие / под ред. А. В. Мицкевича, И. С. Самощенко, Ю. Д. Северина. М. : Политиздат, 1973. С. 56.

¹⁰⁶ Тонконог Н. П., Зайц Н. Ф. Совершенствование ведомственных нормативных актов. Киев : Вища шк., 1978. С. 13.

рисами, притаманними систематизації нормативно-правових актів незалежно від рівня їх проведення, систематизація нормативно-правових актів міністерств відрізняється своєрідністю, обумовленою головним чином особливостями предмета правового регулювання, їх місцем у системі нормативно-правових актів, а також обсягом нормативно-правового матеріалу, що піддається систематизації¹⁰⁷.

Аналіз публікацій з порушеної проблеми свідчить, що діапазон наукових підходів до неї був доволі широким. Так, деякі вчені, пропонуючи методики систематизації та упорядкування відомчих нормативно-правових актів, прямо не висловлювалися про те, які способи систематизації для відомчих нормативно-правових актів є найбільш оптимальними. Фактично ж вони репрезентували теоретичні моделі консолідації відомчих нормативно-правових актів¹⁰⁸. Останню А. С. Піголкін визначав як спеціальну діяльність уповноважених органів, спрямовану на зведення всіх чинних нормативних положень, регулюючих одне й те саме питання, але сформульованих у низці нормативних актів, ухвалених у різний час, інакше кажучи, видання єдиного зведеного акта, що слугує офіційною заміною колишніх актів і підставою чинних норм, що містяться в ньому. Під час об'єднання нормативних актів правові норми необхідно розташовувати у відповідному порядку, уніфікувати термінологію і стиль викладення, замінити всі застарілі й інші терміни, що втратили значення, назви відомств, інші висловлювання, об'єднати в одну статтю всі однорідні, повторювані, конкретизуючі та доповнюючі один одного нормативні положення. Варто також надати нову редакцію статей, якщо вони фактично втратили значення, тимчасові норми, термін дії яких вичерпано, індивідуальні приписи. Можливе також включення нових

¹⁰⁷ Захарова Н. Н. Систематизация нормативно-правовых актов министерств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 1990. С. 6.

¹⁰⁸ Шебанов А. Ф. Систематизация законодательства – важное условие совершенствования советского права. М. : Юрид. лит., 1965. С. 152; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самошенко. М. : Госюриздат, 1962. С. 27; Самошенко И. С. О консолидации нормативных актов. *Ученые записки ВНИИСЗ*. 1966. Вып. 7. С. 89–90.

статей, якщо це зумовлено необхідністю створення єдиного і логічно витриманого акта, пояснення зв'язку між нормами, визначення термінів¹⁰⁹. У процесі консолідації до об'єднаних актів не повинні вноситися принципово нові рішення та доповнення, в них не повинна передбачатися зміна правового регулювання. Тому вбачається обґрунтованим висновок, що консолідація законодавства – це один із видів інкорпорації. Кінцевий результат консолідації – об'єднаний акт – повинен бути офіційно затверджений нормотворчим органом та являти собою новий самостійний нормативний акт, який слугує офіційною заміною попередніх актів та підставою дії норм, включених до нього¹¹⁰.

Л. Ф. Апт відзначала, що під час виконання робіт із систематизації відомчих нормативно-правових актів важливо розрізняти офіційну та неофіційну інкорпорацію. Під офіційною слід розуміти ухвалення відповідних підготовлених зібрань, збірок інкорпорованих актів державними органам, які видають ці акти та проводять роботу з їх упорядкування. У практиці офіційної інкорпорації нормативних актів застосовується такий прийом, як консолідація, за допомогою якої розрізнені нормативні акти групуються за одним якимось питанням, з відміткою відповідних частин актів, що поєднуються, але без унесення змін у правові положення, що регулюють суспільні відносини. Неофіційну інкорпорацію мають право здійснювати будь-які орган, установа, організація, інша зацікавлена особа¹¹¹.

С. В. Поленіна вважала, що консолідація відомчих нормативно-правових актів є чи не єдиною формою їх систематизації. Вона прямо вказувала, що необхідність подальшого укріплення законності у сфері нормотворчості для реалізації завдання укріплення правової основи державного та громадського життя країни вимагає підвищення рівня організації системи відомчих нормативно-правових актів. Досягненню цього мають сприяти:

¹⁰⁹ Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов. М. : Юрид. лит., 1968. С. 54–55.

¹¹⁰ Там само. С. 55.

¹¹¹ Апт Л. Ф. Государственный учет ведомственных нормативных актов. Советская юстиция. 1981. № 17. С. 18.

1) зменшення кількості відомчих нормативних актів шляхом перегляду в бік зменшення кола питань, з яких конкретні відомства мають право видавати нормативні акти; 2) проведення консолідації нормативних актів, виданих кожним відомством; 3) підвищення рівня узгодженості між міністерствами та відомствами (особливо тоді, коли вони мають надвідомчі повноваження) в питанні видання нормативних актів¹¹².

Інші вчені, наприклад Н. М. Захарова, навпаки, пропонували конкретні форми та види систематизації нормативно-правових актів міністерств. Зокрема, на думку Н. М. Захарової, існує три види систематизації нормативно-правових актів міністерств:

- інкорпорація – вид систематизації, який характеризується тим, що впорядкування здійснюється без унесення суттєвих змін до змісту правового регулювання; її метою є систематичний або хронологічний виклад нормативно-правових актів міністерств, виданих у різні часи;

- кодифікація – вид систематизації, який характеризується якісним переробленням діючих правових норм, усуненням неузгоджень і суперечок правового регулювання, заповненням прогалин та скасуванням застарілих норм;

- консолідація – вид систематизації, метою якого є об'єднання в один (або декілька) акт низки раніше виданих нормативних приписів з однієї тієї самої теми з одночасним скасуванням відповідної частини попереднього нормативного матеріалу.

Основною формою систематизації нормативно-правових актів міністерств слід визнати систематичні збірки чинних нормативно-правових актів міністерств.

У межах подальшої дискусії про можливість кодифікації відомчих нормативно-правових актів найбільш вагомим був підхід С. В. Полєніної та М. В. Сільченка, які пропонували вирішення цього питання не шляхом визначення виду систематизації нормативно-правових актів, а шляхом визначення її остаточних результатів. За таких обставин вони вважали, що можливо

¹¹² Полєніна С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М. : Наука, 1979. С. 46.

говорити про основоположні кодифіковані акти, просто кодифіковані акти та інші нормативні акти кодифікованого типу¹¹³.

С. В. Полєніна та М. В. Сільченко стверджували, що крім властивих їм типових ознак, нормативно-правові акти кодифікованого типу також характеризуються тим, що: а) регулюють суспільні відносини в межах того чи іншого інституту; б) містять нормативні приписи більш низького ступеня узагальнення, ніж ті, які сформульовані в основоположних кодифікованих актах або просто кодифікованих актах¹¹⁴. Вступна частина кодифікованих актів цього підтипу незначна за обсягом і містить лише загальні для відповідного інституту положення та конструкції. Такі акти найчастіше видаються міністерствами або відомствами. Ураховуючи, що нормативні приписи, які містяться у відомчих нормативних актах, спрямовані головним чином на деталізацію та конкретизацію більш загальних положень основоположних і просто кодифікованих актів, доцільно було б обговорити питання, чи не варто передбачити в законі про нормативні акти норму, згідно з якою акти кодифікованого типу повинні мати рівень урядових постанов? Доцільність закріплення подібної норми обумовлена тим, що зараз відомчі нормативні акти кодифікованого типу значною мірою стосуються правового становища громадян. Тому реалізація викладеного вище положення сприяла б укріпленню правових гарантій прав і законних інтересів особи¹¹⁵.

В. П. Тонконог і Н. Ф. Зайц, розмірковуючи про види систематизації відомчих нормативно-правових актів, спочатку звертали увагу, що предметом правового регулювання, яке здійснюється за допомогою відомчих нормативно-правових актів, є сфера суспільних відносин, межі якої визначаються компетенцією конкретних органів управління. Вони вважали, що аналіз сфери дії нормативних актів міністерств і відомств дозволяє

¹¹³ Полєніна С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М.: Наука, 1987. С. 81.

¹¹⁴ Там само. С. 82.

¹¹⁵ Там само. С. 82.

поділити їх на три групи та залежно від широкого кола суб'єктів розташувати в такому порядку:

- акти, що регулюють відносини, учасниками яких є суб'єкти різних систем;
- акти, що регулюють відносини в межах системи, але опосередковано впливають на інтереси інших систем;
- акти, що регулюють внутрішні відносини, які виникають в межах системи.

Виходячи з наведеного, поняття «відомчі акти» слід розглядати в широкому сенсі як акти, що видаються міністерствами, відомствами, об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами¹¹⁶.

Дослідники В. П. Тонконог і Н. Ф. Зайц констатували, що результатом (показником) упорядкування відомчих нормативних актів є значне скорочення їх кількості, виключення норм, які дублюють одна одну, застарілих, суперечливих, а також таких, що фактично втратили силу¹¹⁷. Поряд із цим у науковій літературі наголошувалося на тому, що робота з упорядкування відомчих нормативних актів має бути чітко спланована¹¹⁸.

Розмірковуючи про завершення робіт з упорядкування та систематизації відомчих нормативно-правових актів, В. П. Тонконог та Н. Ф. Зайц наголошували, що в усіх нижчестоящих щодо міністерства (відомства) ланках ця робота може бути завершена виданням двох переліків – переліку чинних нормативних актів і переліку актів, що втратили чинність¹¹⁹.

Характеризуючи теперішній стан розвитку концепції відомчої нормотворчості у вітчизняній юриспруденції, необхідно зазначити, що в сучасній теоретико-правовій літературі нормотворчість у цілому розглядається як врегульована законодавством цілеспрямована

¹¹⁶ Тонконог Н. П., Зайц Н. Ф. Совершенствование ведомственных нормативных актов. Киев : Вища шк., 1978. С. 10.

¹¹⁷ Там само. С. 14.

¹¹⁸ Соколова Н. Упорядочение ведомственных нормативных актов в системе союзно-республиканского министерства. *Советская юстиция*. 1976. № 1. С. 3–7.

¹¹⁹ Тонконог Н. П., Зайц Н. Ф. Совершенствование ведомственных нормативных актов. Киев : Вища шк., 1978. С. 31.

юридична діяльність суб'єктів, уповноважених ухвалювати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах¹²⁰. Це комплексна наукова категорія, яка характеризується таким: є початковою стадією механізму правового регулювання, у процесі якого відбувається перетворення потреб та інтересів на загальнообов'язкові, формально визначені приписи і правила, елементом правової системи і правової культури суспільства; є засобом організації соціального управління, однак при цьому процес нормотворчості сам врегульований правом й іншими соціальними нормами; є цілеспрямованою діяльністю, що триває в певних часових межах і містить внутрішні елементи – етапи процесу зародження правової норми і набрання нею чинності, за допомогою якої відбувається зміна суспільного життя¹²¹.

Українськими вченими та практиками відзначається вагома роль відомчої нормотворчості у розвитку вітчизняної правової системи, забезпеченні панування принципу верховенства права, гарантуванні прав і свобод людини та громадянина. Як розмірковує із цього приводу І. М. Вороніна, становлення нової української правової системи без відомчого нормативно-правового процесу і його результатів неможливе, оскільки закони повинні регулювати найбільш важливі суспільні відносини, які не можуть містити детальні інструкції, регулюючи окремі деталі поведінки суб'єктів права і суб'єктів правових відносин¹²². Більше того, в науковій літературі аксіомою є точка зору про те, що відомча нормотворчість посідає важливе місце у правовому регулюванні певного кола суспільних відносин¹²³.

¹²⁰ Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. С. 6.

¹²¹ Там само. С. 6.

¹²² Вороніна І. М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 5 (2). С. 29. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/5_2_2015/part_1/7.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

¹²³ Градова Ю. В. Правовий моніторинг відомчої нормотворчості в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 22, ч. 1, т. 1. С. 91.

Якщо йдеться про системні наукові розвідки проблеми відомчої нормотворчості, мало вивченими залишаються питання оцінки ефективності відомчих нормативно-правових актів, практики їх тлумачення, можливості ухвалення таких актів у порядку експерименту, шляхів усунення суперечностей і колізій між відомчими нормативно-правовими актами та багато інших практичних питань, пов'язаних з якістю відомчого нормативно-правового матеріалу. Крім того, дослідники, які вивчають стан відомчого нормопроєктування в Україні, звертають увагу на досить низький рівень якості підготовки відомчих нормативних актів. Тому серед проблем, які виникають при здійсненні органами юстиції державної реєстрації, І. Петрик виділяє передусім, низький рівень (неузгодженість положень нормативно-правових актів з іншими актами законодавства, нечіткість норм тощо) якості підготовки актів, які подаються на державну реєстрацію¹²⁴.

А. Т. Комзюк, опановуючи тематику відомчої правотворчості органів внутрішніх справ, звертав увагу на необхідність створення єдиного електронного банку даних відомчих нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України. Відсутність інформації про чинні нормативні акти міністерства робить складним, а часто й зовсім неможливим доступ і ознайомлення із змістом цих документів. У разі, коли складнощі з пошуком нормативного документа виникають у працівника МВС, то йтиметься про незалежну від нього непродуктивність роботи, якщо ж не має можливості отримати інформацію громадянин про правотворчу діяльність МВС, можна констатувати навіть порушення принципу гласності в діяльності міністерства¹²⁵.

Також слід зазначити, що сьогодні в українській юридичній науці до проблематики відомчої нормотворчості спостерігається підвищений інтерес з боку представників науки адміністративного

¹²⁴ Петрик І. В. Актуальні проблеми державної реєстрації нормативно-правових актів // Міністерство юстиції України : офіц. сайт. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_23383 (дата звернення: 19.11.2020).

¹²⁵ Комзюк А. Т. Відомча правотворчість органів внутрішніх справ: загально-теоретична характеристика. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 42. С. 29.

права, тоді як вказана тематика традиційно перебувала в парадигмі теорії права. Це пояснюється тим, що діяльність органів виконавчої влади є для населення індикатором ефективності держави як особливої політико-правової форми її організації. Адже саме зазначена підсистема публічного апарату часто взаємодіє із громадянським суспільством, створює умови для його стабільного розвитку, повсякденно забезпечуючи реалізацію прав фізичних і юридичних осіб. Результативність роботи виконавчої влади значною мірою залежить від злагодженості системи її органів, існування та призначення кожного елемента якої має детермінуватися об'єктивними потребами управління. Це обумовлює постійний науковий інтерес до загальних і спеціальних проблем інституційної сторони адміністрування¹²⁶.

М. М. Тернушак нагадує, що проблема відомчої нормотворчості в останні роки була предметом активної дискусії в межах сучасної адміністративно-правової науки¹²⁷. Більше того, у відповідних наукових публікаціях фахівці в галузі адміністративного права вживають поняття «нормотворче провадження», яке поступово замінює устояні в теорії права поняття і категорії теорії нормотворчості й відомчого нормопроєктування. Зокрема, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй і В. М. Гарашук під нормотворчим провадженням розуміють провадження з підготовки й ухвалення нормативних актів¹²⁸. Т. О. Дідич нормопроєктуванням вважає специфічну діяльність компетентних органів, яка полягає в аналізі, розробці й обговоренні проєктів нормативно-правових актів, спрямована на зміну, ухвалення або припинення правового припису¹²⁹.

¹²⁶ Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. С. 1.

¹²⁷ Тернушак М. М. Нормотворчість у діяльності органів Державної податкової служби. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 259.

¹²⁸ Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гарашук та ін. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. С. 81.

¹²⁹ Дідич Т. О. Удосконалення нормопроєктування як основа стабільності законодавства незалежної України. *Часопис Київського університету права*. 2003. № 1. С. 14.

На думку О. Ю. Салманової, результатом складного процесу нормотворчої діяльності МВС України є, зокрема, нормативно-правові акти: офіційні письмові документи, ухвалені міністерством як суб'єктом нормотворення згідно з визначеною законодавством процедурою та встановленою формою; акти, спрямовані на регулювання відповідних суспільних відносин; акти, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування. Крім того, необхідно звернути увагу, що нормативно-правові акти МВС України характеризуються управлінською природою¹³⁰.

На наш погляд, ураховуючи те, що управлінська природа притаманна в цілому нормотворчості, а не окремим її видам, аналіз відомчої нормотворчості, яка в сучасних умовах являє собою нормотворчість центральних органів виконавчої влади, найбільш ефективний саме в межах загальної теорії права, а не окремої галузевої науки, оскільки дозволяє задіяти весь арсенал теорії нормотворчості, насамперед накопичені наукові знання про правила та прийоми юридичної техніки, уникнути конкуренції дефінітивної бази, виключити дублювання наукових підходів.

Розглянемо основні наукові підходи до визначення поняття «відомча нормотворчість». Аналіз теоретико-правової літератури з проблематики нормотворчості та відповідної наукової літератури з адміністративного права дає підстави групувати сукупність напрацьованих дефініцій та визначень за галузевою ознакою. Так, існують дефініції вказаного поняття, напрацьовані в межах адміністративного права та в межах загальної теорії. Зокрема, О. А. Шевчук відомчу нормотворчість розглядає як нормотворчість центральних органів виконавчої влади, невід'ємний елемент механізму адміністративного регулювання, який має підзаконний характер, у процесі чого відбувається формування загальнообов'язкових

¹³⁰ Салманова Е. Роль и значение нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности Национальной полиции Украины. *Leges et Vita*. 2016. № 7. С. 121.

формально визначених приписів і правил, які є засобом організації та здійснення державного управління¹³¹.

А. Т. Комзюк вважає, що в умовах правової держави відомча правотворчість повинна здійснюватися на основі концепції спільності й відмінності права і закону. Водночас вона являє собою здебільшого процес одноособового прийняття рішень¹³².

О. І. Безпалова виокремлює відомчу адміністративну нормотворчість у сфері реалізації правоохоронної функції держави, під якою розуміє діяльність уповноважених на те суб'єктів, які з метою реалізації законів України та нормативно-правових актів вищих органів державної влади в межах своєї компетенції уповноважені ухвалювати відомчі адміністративні нормативно-правові акти, що деталізують механізм реалізації державної політики у правоохоронній сфері. Результати відомчої адміністративної нормотворчості у сфері реалізації правоохоронної функції держави оформлюють у вигляді відповідних відомчих адміністративних нормативно-правових актів¹³³.

Крім того, дослідниця визначає такі основні ознаки нормотворчості:

- спрямованість на реалізацію законів України та підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Президента України), норми яких визначають основні засади державної політики у правоохоронній сфері, ключові напрямки реалізації правоохоронної функції держави відповідними суб'єктами;
- регулювання суспільних відносин, що виникають під час формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері на загальнодержавному рівні;

¹³¹ Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 117. С. 242.

¹³² Комзюк А. Т. Відомча правотворчість органів внутрішніх справ: загально-теоретична характеристика. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 42. С. 30.

¹³³ Безпалова О. І. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 63.

- являє собою процес, що складається із сукупності виконуваних у певній послідовності стадій;
- результатом нормотворчої діяльності уповноважених на те суб'єктів є відомчі нормативно-правові акти, розроблені та ухвалені відповідно до визначеної на законодавчому рівні юридичної процедури (недотримання встановленої юридичної процедури тягне за собою негативні правові наслідки та може призвести до виникнення певного дисбалансу у правовій системі);
- здійснюється шляхом розроблення нових нормативно-правових актів, унесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів або шляхом їх скасування;
- є ефективною за умови дотримання певних принципів (законності, обґрунтованості, галузевої спрямованості, професіоналізму, планування та прогнозування, науковості, використання передового досвіду)¹³⁴.

Запропонована О. І. Безпаловою дефініція поняття «відомча адміністративна нормотворчість у сфері реалізації правоохоронної функції держави» докорінно не відрізняється від раніше наведених підходів до розуміння поняття «відомча нормотворчість», тому не зовсім зрозумілим є виділення вченою окремої спеціальної дефініції цього поняття саме для реалізації правоохоронної функції держави. Водночас, характеризуючи основні ознаки відомчої адміністративної нормотворчості у сфері реалізації правоохоронної функції держави, О. І. Безпалова безпідставно наголошує на тому, що цей вид відомчої нормотворчості здійснюється відповідно до визначеної на законодавчому рівні юридичної процедури, тоді як нині в Україні відомча нормотворчість взагалі не опосередкована на законодавчому рівні, хоча й потребує цього.

Висвітлюючи теоретико-правові напрацювання з визначення поняття «відомча нормотворчість», насамперед необхідно погодитися з думкою А. О. Рибалкіна про те, що відомча нормотворчість являє собою специфічний елемент державного механізму правового регулювання. Також він зазначає, що відомча

¹³⁴ Там само. С. 64.

нормотворчість – це нормативно впорядкована, офіційна діяльність компетентних суб'єктів зі створення, зміни або скасування правових норм, метою якої є конкретизація актів вищої юридичної сили¹³⁵.

О. Ф. Скакун вважає, що відомча нормотворчість – це діяльність органів виконавчої влади, міністерств, комітетів, відомств щодо створення вторинних підзаконних нормативно-правових актів, які видаються в межах компетенції того чи іншого органу, містять похідні норми права, що розкривають і конкретизують первинні норми права, ухвалюються на їх основі та спрямовані на їх виконання¹³⁶.

І. М. Вороніна наголошує, що відомча нормотворчість має беззаперечні позитивні риси. Серед них: 1) гнучкість (дає змогу регламентувати аспекти суспільних відносин, узагальнені та неточні для виконання в тій чи іншій сфері діяльності); 2) оперативність (полягає в тому, що суспільство хоча б в особі окремого відомства досить швидко реагує на проблеми, що виникають: зміну умов соціального буття, нові соціальні вимоги тощо); 3) безпосередність спілкування керівника та керованого (близькість міністерства або відомства, який створив акт, до проблем, що потребують вирішення, наявність певного досвіду вирішення проблем у відповідній сфері життя суспільства); 4) наявність спеціальних знань і спеціального досвіду в розробників вказаного нормативного акта (досить глибокі знання ними питання, характеру взаємних відносин адресатів нормативного припису (враховуючи суто технічний аспект), сформованої практики, наявної бази нормативного регулювання, соціальних запитів); 5) нормативними актами міністерств і відомств до адресатів доводяться вимоги законів і організовується їх виконання¹³⁷.

¹³⁵ Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. С. 7.

¹³⁶ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. С. 121.

¹³⁷ Вороніна І. М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 5 (2). С. 31. URL: http://pravoisuspiilstvo.org.ua/-archive/2015/5_2_2015/part_1/7.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

О. Л. Дзюбенко сформулювала методологію визначення поняття «відомча нормотворчість», яка, на нашу думку є правильною. Більше того, вона вимагає під час формулювання відповідної дефініції врахування значної кількості юридичних нюансів, які виходять за межі кола питань науки адміністративного права. Зокрема, дослідниця наголошує, що для розкриття поняття відомчої нормотворчості необхідно розглянути такі аспекти: визначити коло суспільних відносин, що входять до сфери регулювання суб'єктів відомчої нормотворчості; визначити відповідне коло суб'єктів відомчої нормотворчості, уповноважених видавати відомчі підзаконні акти; проаналізувати зміст етапів відомчої нормотворчості як процесуальної діяльності зі створення відомчих підзаконних актів шляхом виконання послідовних дій; охарактеризувати принципи здійснення відомчої нормотворчості¹³⁸.

Для того, щоб охарактеризувати відомчу нормотворчість як правову категорію, слід звернутися до розуміння складових елементів поняття. Нормотворчість – це діяльність зі створення та упорядкування підзаконних актів. Невизначеним залишається термін «відомча». Тлумачення його відіграє важливу роль для розуміння відомчої нормотворчості, оскільки саме цей термін визначає її особливості.

Відомство ж є багатограним поняттям, тому його слід розглядати у двох аспектах: по-перше, як сферу суспільного життя, яка входить до відання відповідної галузі державного управління, по-друге, як сукупність центральних органів виконавчої влади, які обслуговують певну галузь державного управління на загальнодержавному рівні. Із розуміння поняття «відомство» можна зробити висновок, що відомча нормотворчість націлена на регулювання певної сфери суспільних відносин, яке здійснюється центральними органами виконавчої влади на всій території України¹³⁹.

Поряд із цим необхідно враховувати те, що центральні органи виконавчої влади є єдиноначальними органами, тобто

¹³⁸ Дзюбенко О. Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство*. 2009. № 4. С. 14.

¹³⁹ Там само. С. 15.

владні повноваження здійснюються одноособово керівником органу. Керівник персонально несе повну відповідальність за результати роботи центрального органу виконавчої влади безпосередньо перед Кабінетом Міністрів України.

Свої нормотворчі функції суб'єкти відомчої нормотворчості здійснюють такими способами:

- безпосереднім виданням відомчих підзаконних актів;
- санкціонуванням актів структурних підрозділів шляхом видання наказів;
- спільним виданням нормативних актів з уповноваженими суб'єктами відомчої нормотворчості та суб'єктами нормотворчості;
- затвердженням рішень Колегії центральних органів виконавчої влади.

Процес відомчої нормотворчості відрізняється від законотворчості низкою ознак: по-перше, законотворчість є більш складним процесом, тому має більшу кількість стадій, не передбачених у процесі відомчої нормотворчості; по-друге, у процесі законотворчості відбувається переважно створення нових норм права, а у процесі відомчої нормотворчості – зміна, доповнення, скасування вже існуючих, що суттєво спрощує процедуру нормотворчості; по-третє, суб'єктом законотворчості є Верховна Рада України, суб'єктами відомчої нормотворчості – центральні органи виконавчої влади, тобто процедура створення відомчих підзаконних актів відбувається більш оперативно. Отже, під відомчою нормотворчістю слід розуміти діяльність уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції створюють відомчі підзаконні акти шляхом створення, зміни, доповнення, скасування правових норм, спрямованих на регулювання тих суспільних відносин, які входять до сфери їх управління¹⁴⁰.

У цілому погоджуючись із запропонованим розумінням поняття «відомча нормотворчість», все ж таки хочемо його певною мірою скорегувати, ураховуючи нормативні вимоги,

¹⁴⁰ Там само. С. 15.

що стосуються правового статусу центральних органів виконавчої влади в Україні. Оскільки ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI визначає відомчу нормотворчість як суто нормотворчу діяльність міністерств¹⁴¹, в умовах сьогодення поняття «відомча нормотворчість» не має єдиного універсального (догматичного) змісту, а носить бінарний (дуалістичний) характер. Його наповнення в різних національних правових системах прямо детермінується колом завдань і функцій центральних органів виконавчої влади. Якщо ж законодавством передбачено, що нормотворчі повноваження надано й іншим центральним органам виконавчої влади, крім міністерств, відомча нормотворчість розглядається в цілому як нормотворча діяльність усіх без винятку центральних органів виконавчої влади.

1.2. Принципи, стадії (етапи) відомчої нормотворчості: загальна характеристика

Як відокремлена частина цілого та багатогранного явища, яким є сама собою нормотворчість, відомча нормотворчість не може обійтися без загальних принципів нормотворчості, притаманних усім її видам. Із цього приводу О. В. Міцкевич зазначав, що основними є лише такі ідеї, які, по-перше, відбивають головні, об'єктивно необхідні сторони і прояви правотворчості, по-друге, характеризують стійкі, закономірні відносини і зв'язки у процесі правотворчості, по-третє, уособлюють у змісті конкретні риси й особливості правотворчості¹⁴².

Отже, визначення своєрідності принципів відомчої нормотворчості має відбуватися крізь призму наукових уявлень про загальні принципи нормотворчості. Вивчення відповідної літератури дає підстави вважати, що сьогодні серед учених немає полеміки щодо розуміння поняття «принципи нормотворчості». М. В. Фігель

¹⁴¹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁴² Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. М. : Юрид. лит., 1974. С. 86.

звертає увагу, що найчастіше під принципами правотворчості розуміють основоположні ідеї, реалізація яких забезпечує якість й ефективність правотворчого процесу¹⁴³.

Як зазначає О. Р. Дашковська, в основу будь-якої людської діяльності повинна бути закладена ідея. Нормотворчість – не виняток, і для того, щоб її результат був предметним, цілеспрямованим та результативним, суб'єкти нормотворчої діяльності використовують певні принципи. Обов'язкові вимоги нормотворчості є основними засадами, керівними ідеями, вихідними положеннями, на яких будується нормотворчий процес¹⁴⁴.

О. В. Шаган також зазначає, що принципи нормотворчості – це основоположні ідеї, вихідні положення, покладені в основу діяльності щодо створення, зміни чи відміни норм права. Принципи нормотворчості визначають тактику нормотворчого процесу і стратегію його розвитку, рівень правосвідомості та правової культури суспільства¹⁴⁵.

І. М. Вороніна підкреслює, що принципи нормотворчості являють собою найбільш важливі вимоги, які висуваються до цієї діяльності та її результатів. Вона визначає: 1) принципи, що характеризують діяльність державного апарату, в тому числі у сфері нормотворчості; 2) принципи, що ґрунтуються на основоположних і загальних принципах; 3) спеціальні принципи¹⁴⁶.

Дослідники В. П. Плавич і С. В. Плавич вказують, що в сучасній вітчизняній літературі визначають вісім принципів правотворчості:

¹⁴³ Фігель М. В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації. *Наукові записки. Серія: Юридичні науки*. 2006. Т. 3. С. 22. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7104/Fihel_Poniattia_pryntsypiv_p_ravotvorchosti.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁴⁴ Дашковська О. Р. Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 35, ч. 2, т. 1. С. 30.

¹⁴⁵ Шаган О. В. Система принципів нормотворчості. *Науково-інформаційний вісник*. 2014. № 9. С. 67. URL: <http://iful.at.ua/NIV-9-2014/10.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁴⁶ Вороніна І. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності. *European Political and Law Discourse*. 2017. Vol. 4, Iss. 5. Pp. 36. URL: <https://epdp13.cz/wp-content/uploads/2017/2017-4-5/08.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

принцип науковості, професіоналізму, законності, демократизму, гласності, оперативності, гуманізму, планування¹⁴⁷.

Науковець В. І. Риндюк принципи нормотворчості також характеризує як основоположні засади, керівні ідеї діяльності, пов'язаної з ухваленням, скасуванням або зміною юридичних норм. Загальними принципами нормотворчості, тобто принципами, прийнятними для всіх без винятку видів нормотворчості, він вважає:

1) гуманізм, тобто людинолюбство – юридичні норми повинні формуватися на засадах загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їх утілення в життя суспільства і держави;

2) демократизм – юридичні норми повинні виражати волю більшості населення, враховувати інтереси різних соціальних груп (до участі в нормотворчості залучаються найширші верстви населення, різноманітні об'єднання громадян);

3) гласність – відкритість, прозорість нормотворчого процесу для громадськості;

4) законність – юридичні норми повинні ухвалювати лише компетентні органи в межах своїх повноважень з дотриманням визначеної процедури, а головне – відповідно до змісту Конституції та інших законів держави;

5) науковість – юридичні норми повинні відповідати науковим положенням стосовно досягнутого рівня розвитку суспільства, реальним соціальним умовам, закономірностям суспільного життя (при їх розробці слід використовувати новітні досягнення відповідних наук);

6) системність – облік нормативно-правових актів, узгодження їх з іншими нормативно-правовими актами;

7) техніко-юридична досконалість – при розробці та встановленні юридичних норм слід застосовувати оптимальні, рекомендовані юридичною наукою і випробувані практикою засоби юридичної техніки;

¹⁴⁷ Плавич В. П., Плавич С. В. Зasadничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 84. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63775/16-Plavich.pdf?sequence=1> (дата звернення: 19.11.2020).

8) професіоналізм – виданням юридичних норм повинні займатися професіонали (у нормотворчому процесі необхідно використовувати знання не лише досвідчених юристів (як учених, так і практиків), а й учених різних спеціальностей (політологів, економістів та ін.))¹⁴⁸.

Своє бачення принципів правотворчості пропонує О. І. Чаплук. У цілому погоджуючись з наведеними вище тлумаченнями поняття «принципи правотворчості (нормотворчості)», розглядаючи їх як основні засади, ідеї, які відображають саме національну належність правотворчої діяльності кожної окремої держави, національну ідентичність держави та мають бути основою при формуванні саме національного права¹⁴⁹, дослідниця пропонує класифікувати принципи правотворчості на загальні та спеціальні.

Загальні принципи правотворчості О. І. Чаплук розглядає як основні, керуючі ідеї, положення при здійсненні національної правотворчої діяльності¹⁵⁰. До них належать:

1) принцип демократизму (врахування в нормативно-правовій базі держави волі та інтересів народу);

2) принцип гласності (процес створення того чи іншого нормативного акта повинен здійснюватися за активної участі широкою кола населення, різноманітних об'єднань);

3) принцип законності (ухвалений нормативно-правовий акт не може суперечити Конституції, іншим законам, порушувати принципи демократизму, гласності);

4) принцип наукової обґрунтованості (до складної правотворчої роботи потрібно залучати спеціалістів з усіх галузей знань, оскільки нормативна база не оминає увагою жодної сфери суспільства, вирішує важливі проблемні питання в усіх сферах суспільних відносин);

5) принцип оперативності (швидке реагування на відповідні зміни й оперативне ухвалення відповідного юридичного документа).

¹⁴⁸ Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. Київ : КНЕУ, 2009. С. 25.

¹⁴⁹ Чаплук О. І. Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 1. С. 87. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2010_1/87.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁵⁰ Там само. С. 87.

Спеціальні принципи національної правотворчості є основними засадами, ідеями, які відображають саме національну належність правотворчої діяльності кожної окремої держави, національну ідентичність держави та мають бути основою при формуванні саме національного права. До спеціальних принципів національної правотворчості О. І. Чаплиук віднесить:

- 1) принцип урахування національних інтересів;
- 2) принцип досконалості та лаконічності викладу нормативно-правових актів;
- 3) принцип урахування досвіду іноземних держав у процесі формування національного законодавства;
- 4) принцип відповідності потребам суспільства;
- 5) принцип результативності¹⁵¹.

Необхідно зазначити, що наведена класифікація принципів права в сучасних умовах піддається деяким коригуванням і доповненням. Так, В. П. Плавич і С. В. Плавич наголошують, що найважливішим засадничим принципом правотворчості на сучасному етапі державотворення є принцип верховенства права, який у політичній системі формувався поступово й спочатку належав до визнання природних і невідчужуваних прав людини, а потім – до верховенства закону і парламенту. Здебільшого він визначається як невід’ємна складова концепції правової держави та громадянського суспільства. У правотворчій діяльності мета принципу верховенства права полягає в утвердженні такого правопорядку, який обмежує абсолютизм державної влади, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми¹⁵².

На думку О. Л. Дзюбенко, принцип верховенства права як базовий постулат правової держави характеризується наявністю низки ідей, які також мають принципове значення або виступають умовами його реалізації – пріоритет прав людини, відповідність

¹⁵¹ Там само. С. 88.

¹⁵² Плавич В. П., Плавич С. В. Засадничі принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 85. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63775/16-Plavich.pdf?sequence=1> (дата звернення: 19.11.2020).

закона праву (панування правових законів), правова визначеність й обмеження державної влади правом¹⁵³. Водночас, незважаючи на те, що більшість вітчизняних учених розглядає правову визначеність як складову принципу верховенства права¹⁵⁴, деякі науковці надають їй самостійного значення та вважають, що правова визначеність має самостійне значення для нормотворення. Так, Б. А. Тоцький звертає увагу на те, що принцип визначеності, як і більшість сучасних принципів права, бере свій початок від давньогрецького та довньоримського законодавства. У подальшому принцип визначеності розвивався в різних державах по-різному. Однак теоретичний і практичний розвиток принцип визначеності отримав у XX–XXI ст. Зауважимо, що важливу роль у цьому відіграв Європейський суд з прав людини¹⁵⁵.

А. М. Приймак вказує на те, що принцип правової визначеності є невід’ємною, органічною складовою принципу верховенства права. Про це у низці своїх рішень зазначає, зокрема, Європейський суд з прав людини. Конституційний Суд України також посиляється на принцип правової визначеності, наголошуючи на тому, що він є необхідним компонентом принципу верховенства права. Здебільшого принцип правової визначеності розуміють у дещо звуженому значенні: зазначають про вимоги чіткості, зрозумілості й однозначності правової норми, які по суті є вимогами до її формулювання, тобто стосуються лише

¹⁵³ Дзюбенко О. Л. Ідея верховенства права в контексті відомчого нормотворення. *Наукові записки. Серія: Юридичні науки*. 2007. Т. 64. С. 71. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6964/Dzyubenko_Ideya_verhovens_tva.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁵⁴ Богачова Л. Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. URL: <http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/6063/1/Bogachova.pdf> (дата звернення: 19.11.2020); Панов М. І. Принцип правової визначеності у практиці Європейського суду з прав людини і проблеми якості кримінального законодавства України. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 128. С. 10. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/8485/1/4.pdf> (дата звернення: 19.11.2020); Мусиченко О. Зрозумілість і чіткість закону як складова частина принципу правової визначеності в практиці Європейського суду з прав людини. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 149.

¹⁵⁵ Тоцький Б. А. Теоретичні засади правової визначеності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 7. С. 60. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc7/14.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

процесу правотворчості, а реалізація їх залежить переважно від рівня володіння нормотворцем юридичною технікою¹⁵⁶. Більше того, В. О. Панкратова зазначає, що принцип правової визначеності є ключовим у системі загальних принципів права¹⁵⁷.

На етапі правотворчості принцип правової визначеності виявляється таким чином: нормативно-правові акти мають бути зрозумілими (доступними), несуперечливими і пропонувати повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалин. Враховуючи те, що будь-який правовий припис виражається за допомогою мовних засобів, зокрема термінів як основних мовних одиниць, ці терміни мають бути зрозумілими для всіх. Процедурні вимоги враховують: обов'язкове оприлюднення нормативно-правових актів, заборону їх зворотної сили, розумну стабільність права, послідовність правотворчості, надання достатнього часу для змін у системі правовідносин, зумовлених ухваленням нового закону¹⁵⁸.

Відповідно до Конституції України до загальних принципів нормотворчості належать: принцип визнання людини як найвищої соціальної цінності (ст. 3); принцип невідчужуваності прав людини (ст. 20); принцип рівності всіх громадян у їх правах (ст. 21); принцип плюралізму форм власності (ч. 1 ст. 15); принцип поваги до права власності (статті 41–42); принцип вторинності державної влади стосовно людини і народу (ст. 3); принципи розподілу влади і неупередженого та справедливого розподілу суспільних благ (ст. 95)¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Приймак А. М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти. *Наукові записки*. 2010. Т. 103. С. 54. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3845/Pryimak_Pryntsyp_pravovoi.pdf?sequence=1 (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁵⁷ Панкратова В. О. Роль принципу правової визначеності у процесі правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 33. С. 37.

¹⁵⁸ Богачова Л. Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. URL: <http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/6063/1/Bogachova.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁵⁹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 19.11.2020).

Поряд із цим учені відносять до загальних принципів нормотворчої діяльності принцип забезпечення послідовності нормотворчої діяльності, принцип диференціації нормотворчої компетенції, а також принцип відповідальності за порушення правил нормотворчого процесу. І. В. Суходубова вважає, що для забезпечення послідовності нормотворчої діяльності на особливу увагу заслуговує принцип стабільності, який водночас може розглядатись як загальноправовий принцип, так і спеціально галузеве вихідне положення (наприклад, у межах податкового права). Він забезпечує послідовність нормотворчої практики, фактично створює умови для «плавного» переходу від старих правил нормативної регламентації до нових алгоритмів упорядкування суспільної взаємодії¹⁶⁰.

О. Л. Дзюбенко до загальних принципів нормотворчості відносить також принцип диференціації нормотворчої компетенції, під яким розуміє правильне і точне визначення повноважень суб'єктів нормотворення з урахуванням ієрархії та системності права¹⁶¹.

У свою чергу, І. М. Вороніна наголошує, що застосування принципу відповідальності за порушення правій нормотворчого процесу зводиться до врахування правомочними органами дотримання нормотворцем прийомів, способів і правил юридичної техніки під час формування змісту норм та характеризується переважно тривалою апробацією в ході правозастосування. Результатом нехтування правилами нормотворення є унеможливлення повного, всебічного та своєчасного нормативного закріплення сформованих потреб, а також затягування підготовки проєктів нормативних актів, створення нестабільних нормативних актів. Закріплення цього принципу дозволить підвищити рівень якості нормотворення¹⁶².

¹⁶⁰ Суходубова І. В. Стабільність і динамізм законодавства: поняття, співвідношення, засоби забезпечення : монографія. Харків : Право, 2016. С. 35–36.

¹⁶¹ Дзюбенко О. Л. Ідея верховенства права в контексті відомчого нормотворення. *Наукові записки. Серія: Юридичні науки*. 2007. Т. 64. С. 72. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6964/Dzyubenko_Ideya_verhovens_tva.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁶² Вороніна І. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності.

Характеризуючи безпосередньо принципи відомчої нормотворчості, потрібно зазначити, що у ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI закріплено, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості і прозорості, відповідальності. Крім того, міністерства діють за принципом єдиноначальності (ч. 2 ст. 2)¹⁶³. Це вказує на те, що законодавець у Законі навів як загальні принципи права, притаманні будь-якій юридичній діяльності в умовах правової та демократичної держави, так і спеціальні принципи, притаманні діяльності міністерств як центральних органів виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах. Тому погоджуємося з думкою Н. М. Охріменко, яка вважає, що принципи нормотворчості міністерства базуються на принципах права та принципах державного управління¹⁶⁴.

Як зазначає Т. Стадниченко, нормотворення у сфері публічного управління базується на таких управлінських принципах, як: випереджувальний вид діяльності; системність, комплексність і збалансованість підходів як максимально інтегроване осмислення проблем розвитку суспільного процесу, врахування всіх факторів аналізу та впливу, виваженість рішень, адекватність рішень стосовно потреб громадян і суспільства, комплексність у процесі розробки норм, правил та процедур; наступність і послідовність нормотворення, що реалізуються на виконання

European Political and Law Discourse. 2017. Vol. 4, Iss. 5. Pp. 39. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2017/2017-4-5/08.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁶³ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁶⁴ Охріменко Н. М. Принципи нормотворчості міністерства України: загальна характеристика. *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 131. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2012/40.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

обов'язків у режимі довгострокового планування, максимально позбавленого ситуативного впливу та політичного тиску¹⁶⁵.

Науковці під принципами нормотворчості міністерств України розуміють, по-перше, систему базових положень, основоположних ідей, керівних правил, закономірностей, відповідно до яких здійснюється нормотворча діяльність міністерства, встановлюється черговість етапів цієї діяльності, по-друге, загальні вимоги, що висувуються до змісту нормативних актів як правових форм управлінської діяльності міністерства¹⁶⁶.

На наш погляд, більш коректно говорити про те, що принципи відомчої нормотворчості являються собою основоположні засади, ідеї, що виявляють своєрідність відомчого нормопроекування, а також на них спираються уповноважені посадові особи під час реалізації завдання міністерства із забезпечення нормативно-правового регулювання.

Також маємо зазначити, що в умовах відомчої нормотворчості основні принципи нормотворчої діяльності доповнюються такими, як принцип відповідності нормативних актів міністерств нормативним актам вищих органів державної влади та управління (принцип субординації), принцип єдиначальності, що включає в себе персональну відповідальність міністра за забезпечення якості нормативно-правового регулювання.

На думку Н. М. Охріменко, до принципів нормотворчої діяльності міністерств належать принципи своєчасності, оперативності, стабільності, доцільності й обґрунтованості, передбачуваності, пріоритетності, взаємодії з іншими органами державного управління, координації нормотворчої діяльності, узгодженості, збалансованості, компетенції органу, логічності, професіоналізму, системності, додержання міжнародних стандартів, техніко-

¹⁶⁵ Стадніченко Т. Особливості нормотворення в системі публічного управління в сучасних умовах. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 289. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_43/fail/38.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁶⁶ Охріменко Н. М. Принципи нормотворчості міністерства України: загальна характеристика. *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 131. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2012/40.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

юридичної досконалості, ефективності, відповідальності¹⁶⁷. Такий підхід є виправданим частково, оскільки принцип оперативності, під яким дослідника розуміє вміння швидко та якісно провести аналіз, своєчасно виявити причини негативних тенденцій і оперативно внести необхідні корективи в нормативну базу, та принцип своєчасності в нормотворчій діяльності міністерства (вимагає розробки й ухвалення нормативного акта тоді, коли лише починають виникати певні суспільні відносини, які необхідно ним урегулювати)¹⁶⁸ за змістом охоплюються таким загальним принципом права, як принцип оперативності. Цей принцип, безсумнівно, має важливе значення для відомчого нормотворчого процесу, але його штучне розділення на принцип оперативності та принцип своєчасності не є доцільним.

Не менш дискусійною є думка Н. М. Охріменко про те, що принцип доцільності в нормотворчості міністерства потрібен для того, щоб установлювати правильне співвідношення засобів регулювання та цілей, яких необхідно досягти в результаті нормотворчості¹⁶⁹, оскільки важливими рисами відомчої нормотворчості є підзаконний характер, домінування вторинних (похідних) норм права, чітко визначений компетенційний потенціал відомчого нормотворення. Це означає, що суб'єкти відомчої нормотворчості можуть оперувати лише тими засобами правового регулювання, які для них уже нормативно визначені актами вищої юридичної сили.

Водночас маємо погодитися з тим, що важливу роль під час відомчої нормотворчості відіграє принцип взаємодії з іншими органами державного управління. Він покладає на міністерство обов'язок здійснювати роботу зі співпраці суміжних сфер діяльності. Це означає, що рішення про необхідність розробки спільного нормативного акта ухвалюється двома чи декількома міністерствами або іншими органами державної влади, після чого здійснюється спільна розробка проєкту, його розгляд, погодження та ухвалення.

¹⁶⁷ Там само. С. 132.

¹⁶⁸ Там само. С. 130.

¹⁶⁹ Там само. С. 131.

Принцип взаємодії повинен тісно співвідноситися з таким принципом, як принцип координації нормотворчої діяльності. Цей принцип можна розділити на три рівні:

- вертикальна координація, яка забезпечує єдність мети нормотворчості міністерства;
- горизонтальна координація, яка допомагає взаємодіяти всім учасникам нормотворчого процесу та координувати як свої дії, так і дії співучасників;
- внутрішня координація (самокоординація), яка включає в себе координацію нормотворчого процесу зсередини для відображення слабких і сильних сторін створених нових норм права¹⁷⁰.

Наступним принципом відомчої нормотворчості є принцип планування. Його слід тлумачити як комплекс організаційних заходів, змістом яких є чіткий перелік проєктів нормативно-правових актів, що мають бути підготовлені й направлені на розгляд до правотворчого органу, строків такої розробки, а також перелік суб'єктів, яким доручається нормопроектна робота. Таке розуміння принципу повністю відображає його сутність, адже метою планування нормотворчої діяльності є визначення актів, які мають бути розроблені уповноваженими суб'єктами протягом певного проміжку часу¹⁷¹.

Із принципом планування тісно пов'язаний принцип прогнозування. Він є одним із найважливіших принципів відомчої нормотворчості, оскільки визначає два основні напрями. Принцип прогнозування слід розглядати, по-перше, як передбачення розвитку суспільних відносин у різних сферах суспільного життя, по-друге, як визначення можливих наслідків уведених у дію нових відомчих актів або внесення в них змін, доповнень, скасування, що пояснює доцільність здійснення нормотворчих функцій суб'єктами відомчої нормотворчості¹⁷².

¹⁷⁰ Там само. С. 131.

¹⁷¹ Вороніна І. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регулювання нормотворчої діяльності. *European Political and Law Discourse*. 2017. Vol. 4, Iss. 5. Pp. 39. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2017/2017-4-5/08.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

¹⁷² Там само. С. 36.

Переходячи безпосередньо до висвітлення питання стадій відомчої нормотворчості в сучасній юридичній науці, маємо зазначити, що його аналіз визначається міркуваннями теоретичного і прикладного характеру.

У теоретичній площині вивчення стадійн відомчої нормотворчості необхідне для вдосконалення наукових уявлень щодо їх ролі та місця в загальній структурі юридичної діяльності, функцій, методів, меж відомчого нормопроектування, формування уніфікованого нормативного підходу до кількості обов'язкових (необхідних або достатніх) стадій такої нормотворчості.

У практичній площині аналіз досліджуваного питання зумовлений необхідністю вдосконалення управлінських механізмів повсякденної діяльності органів державної виконавчої влади¹⁷³ шляхом напрацювання належних правових процедур розробки та прийняття управлінських рішень. Це дозволить: надати відомчій нормотворчості таких рис, як послідовність, наступність, передбачуваність; у подальшому впровадити такі стадії, як планування та прогнозування необхідності ухвалення тих чи інших відомчих нормативно-правових актів; у цілому осучаснити технологію розробки відомчих нормативно-правових актів; упровадити ефективні методики експертології відомчих нормативно-правових актів; покращити практику набуття чинності й оприлюднення відомчих нормативно-правових актів. Т. О. Дідич зазначає, що розподіл нормопроектування на стадії має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Теоретичне дослідження стадій нормотворчості дає можливість відтворити практичну модель етапного процесу розробки проєктів нормативно-правових актів. Саме за допомогою моделювання черговості проведення тих чи інших нормопроектних дій виникає можливість надати процесу нормопроектування системного характеру. Моделюючи

¹⁷³ Александрова Н. В. Нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади: деякі проблеми правового регулювання. *Наукові записки*. 2009. Т. 90. С. 61. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/5941/Aleksandrova_Normotvorcha_dialnist_tsentralnykh_orhaniv_vykonavchoi_vlady.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 19.11.2020).

той чи інший порядок дій суб'єктів нормопроєктування, можна забезпечити найбільш оптимальну організацію їхньої діяльності¹⁷⁴.

Необхідно зауважити, що в науковому середовищі немає полеміки щодо розуміння поняття «стадії відомчої нормотворчості». Дискусійним є питання саме елементного складу відомчої нормотворчості, але про це будемо говорити в наступних розділах.

У науковій літературі звертається увага, що процес відомчої нормотворчості, як і будь-який інший юридичний процес (в тому числі законотворчий), характеризується циклічністю, послідовністю, щільним взаємозв'язком елементів, що до нього входять¹⁷⁵.

У підручнику за редакцією О. В. Петришина «Теорія держави і права» зазначено, що додержання процедури розгляду, ухвалення й набрання чинності нормативно-правовими актами є однією з умов легальності нормотворчого процесу. Суттєві порушення процедури нормотворчості можуть призвести до визнання нормативно-правового акта недійсним у судовому порядку¹⁷⁶. Поряд із цим відмічається, що в цілому нормотворчий процес здійснюється за певною процедурою, яка складається зі стадій – самостійних, логічно завершених етапів та організаційно-технічних дій з підготовки й ухвалення нормативних актів, якими є: нормотворча ініціатива та підготовка проєкту нормативно-правового акта; внесення проєкту нормативно-правового акта на розгляд суб'єкту нормотворчості; розгляд та обговорення проєкту акта; ухвалення нормативного акта; введення його в дію¹⁷⁷.

На думку В. С. Ковальського та І. П. Козінцева, нормотворчий процес складається з трьох стадій: формування волевиявлення (юридичний мотив) та обґрунтування потреби волевиявлення; нормативно-технічне формулювання цієї волі у вигляді визначеного стереотипу (масштабу, напряму, моделі)

¹⁷⁴ Дідич Т. О. Нормопроєктування: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 13.

¹⁷⁵ Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 47.

¹⁷⁶ Теорія держави і права : підручник / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. С. 212.

¹⁷⁷ Шпак Ю. А. Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. С. 103.

правової поведінки; надання визначеному стереотипу юридичних властивостей¹⁷⁸.

Я. В. Романов вказує на те, що в юридичній літературі прийнято поділяти нормотворчий процес на стадії, які являють собою організаційні форми здійснення нормотворчості. Зміст стадій, їх склад значною мірою залежать від змісту того нормативного правового акта, який готується, складності проблеми, що вирішується, тощо. При цьому стадію можна визначити як частину процесу, в межах якого учасники виконують обов'язкові або можливі дії, що оформлюються в передбачених випадках відповідними юридичними документами. Стадійний характер нормотворчості обумовлений тим, що на кожній стадії вирішуються різні завдання та функції. Сам процес нормотворчості можна визначити як сукупність стадій, які поєднані метою, нерозривні та знаходяться в постійній взаємодії¹⁷⁹.

О. І. Прищепа стадії нормотворчого процесу визначає як сукупність процесуальних дій або процесуальних відносин, об'єднаних найближчою процесуальною метою. При цьому стадія виступає як визначена в часі форма, наповнена відповідним функціональним змістом, тобто тими вимогами, які висуваються до учасників процесу та їх дій з метою досягнення останніми матеріально-правового результату, передбаченого правовою нормою¹⁸⁰.

В. В. Жидецька вважає, що стадія – це відносно самостійна частина адміністративної діяльності, необхідна для досягнення загального результату. Кожна стадія характеризується, насамперед, специфічною безпосередньою метою, яку можна назвати сходиною в досягненні головної, загальної мети процесуальних дій. Під час кожної стадії специфічними є склад суб'єктів

¹⁷⁸ Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 15.

¹⁷⁹ Романов Я. В. Стадії підзаконного нормотворчого процесу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11, т. 1. С. 59.

¹⁸⁰ Прищепа О. І. Щодо структури провадження з прийняття правових актів органами виконавчої влади // Наукові конференції : сайт. URL: <http://intkonf.org/prischepa-oi-schodo-strukturi-provadhennya-z-priynyattya-pravovih-aktiv-organami-vikonavchoyi-vladi/> (дата звернення: 19.11.2020).

правовідносин, інформація, яка збирається й аналізується, документи, що готуються, прийняті рішення та заходи¹⁸¹.

У свою чергу, запропоноване О. В. Богачовою поняття «стадії законотворчого процесу» цілком екстраполюється у відомчий нормотворчий процес з урахуванням того, що його результатом є ухвалення відомчого нормативно-правового акта. Зокрема, під стадіями законотворчого процесу дослідниця розуміє самостійні фази процедурних дій з формування державної волі, організаційно обосіблені комплекси пов'язаних між собою дій, спрямованих на створення законодавчого акта. Водночас вона зазначає, що в юридичній літературі існують різні переліки стадій законотворчого процесу. Розрізняються також поняття «стадії» та «етапи». У випадку несинонімічного вживання цих понять, як правило, узагальнюють більш розширений перелік стадій законотворчості. Тому етап законотворчого процесу можна визначити як комплекс окремих стадій законотворчого процесу, що має послідовний, цілеспрямований, динамічний характер¹⁸².

Сьогодні в Україні нормативно-регламентованими є лише стадії законодавчого процесу. Це наслідок того, що юридична наука не відносить питання прогнозування, планування, тлумачення й оцінки ефективності застосування законодавства (моніторингу чинного законодавства та правозастосовної практики) до стадій законодавчого та нормотворчого процесів. У цьому існує певна колізія, оскільки нормотворчість і законотворчість визначаються як процеси пізнання й оцінки правових потреб суспільства та держави, що саме по собі передбачає не тільки законотворчий, але й нормотворчий процес, врегульований Конституцією та Регламентом Верховної Ради України¹⁸³.

У підручнику «Академічний курс теорії держави і права» за редакцією О. В. Зайчука та Н. М. Оніщенко зазначено, що існує

¹⁸¹ Жидецька В. В. Про стадії нормотворчої діяльності міністерства. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 103.

¹⁸² Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 47.

¹⁸³ Там само. С. 47.

декілька підходів до поділу нормотворчого процесу на стадії, при тому, що кожний етап також має декілька стадій.

Перший етап полягає у формуванні державної волі (підготовка проєкту). Він виявляється у: 1) встановленні суспільної потреби у правовому регулюванні певної сфери суспільних відносин, визначенні виду правового акта, суб'єкта його ухвалення із залученням спеціалістів у відповідній галузі, які мають досвід роботи та відповідні знання; 2) прийнятті рішення щодо підготовки нормативно-правового акта; 3) розгляді та обговоренні проєкту, які здійснюються в різних формах (розширені засідання робочих груп, обговорення в засобах масової інформації, отримання експертних оцінок, у тому числі від наукових установ); 4) створенні заключного варіанту проєкту нормативного акта¹⁸⁴.

Другий етап – це безпосередньо ухвалення нормативного акта. На розгляд правотворчого органу подається проєкт із супровідною запискою, що містить обґрунтування необхідності ухвалення акта, характеристику його цілей і завдань, основних положень майбутнього нормативно-правового акта, його місця в системі чинного законодавства, а також очікувані соціально-економічні й інші наслідки його застосування. Далі відбувається ухвалення проєкту та подальше набуття ним чинності. Для нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади обов'язковою умовою набуття чинності є їх державна реєстрація в Міністерстві юстиції України¹⁸⁵.

Л. М. Андрусів, навпаки, вважає, що процес правотворчості складається з певних стадій, які включають в себе певні етапи. Якщо проєктувати стадії правотворчості на процес ухвалення нормативно-правових актів, то є такими.

Перша стадія – підготовка, складається з таких етапів: 1) виявлення потреби в ухваленні, зміні чи скасуванні правової норми або нормативно-правового акта; 2) прийняття рішення про необхідність підготовки проєкту нормативно-правового акта; 3) визначення кола осіб, які повинні готувати проєкт, та

¹⁸⁴ Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 361–362.

¹⁸⁵ Там само. С. 363–364.

безпосередньо його підготовка; 4) обговорення тексту проєкту, його узгодження із зацікавленими органами чи особами та остаточне доопрацювання¹⁸⁶.

Друга стадія – це ухвалення нормативно-правового акта як джерела права. Вона складається з таких етапів: 1) унесення проєкту нормативно-правового акта на обговорення відповідним компетентним органам (або подання на розгляд відповідної посадової особи); 2) обговорення проєкту, можливо в кількох читаннях; 3) ухвалення нормативно-правового акта і його підписання.

Третя стадія – це надання нормативно-правовому акту юридичної сили або введення його в дію. Ця стадія складається, по суті, з одного етапу – оприлюднення нормативно-правового акта для тих суб'єктів, дії яких він повинен регулювати.

Усі наведені думки свідчать, що оприлюднення нормативно-правових актів є завершенням правотворчої діяльності. Воно не може змінити ані юридичної сили ухваленого нормативно-правового акта, ані його змісту, однак є необхідним елементом правотворчості. Тільки після офіційного оприлюднення можна вважати, що нормативно-правовий акт набрав чинності і доведений до відома виконавців.

Офіційне оприлюднення нормативно-правового акта має формально-юридичне значення і полягає в нормативно визначеному оголошенні, яке видається від імені нормотворчого органу, звернене до загального відома, містить повний і гарантовано точний текст ухваленого нормативно-правового акта¹⁸⁷.

Я. В. Романов стверджує, що умовно можна виділити такі стадії незаконного нормотворчого процесу:

1) підготовка проєкту нормативно-правового акта (визначення предмета регулювання, підготовка тексту, розробка концепції);

2) унесення проєкту нормативно-правового акта на розгляд правотворчого суб'єкта (при цьому суб'єктом права підзаконної нормотворчої ініціативи вважається особа, праву якої вносити проєкт нормативно-правового акта до нормотворчого органу кореспондує обов'язок відповідального структурного підрозділу

¹⁸⁶ Андрусів Л. М. Оприлюднення нормативно-правових актів як стадія правотворчості. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 3. С. 4.

¹⁸⁷ Там само. С. 5.

нормотворчого органу здійснити аналіз унесеного проєкту на відповідність встановленим вимогам, дати висновок щодо цього)¹⁸⁸;

3) погодження проєкту нормативно-правового акта в органі, який наділений правотворчими повноваженнями (цей етап нормотворчої діяльності регламентується виключно на рівні незаконних актів (регламентів, методичних рекомендацій, положень тощо), що розробляються самим суб'єктом нормотворчих повноважень);

4) промульгація нормативно-правового акта (підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера);

5) введення в дію нормативно-правового акта¹⁸⁹.

О. І. Прищеп, дослідивши наукові роботи, присвячені питанням нормотворчого процесу, проаналізувавши практику ухвалення органами виконавчої влади правових актів управління, а також положень, закріплених у підзаконних актах, що регламентують нормотворчу діяльність цих органів, дійшов висновку висновку, що загальними стадіями провадження з видання правових актів, спільними для будь-яких актів і суб'єктів, що їх видають, є такі:

1) стадія підготовки акта;

2) стадія прийняття рішення;

3) стадія доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб¹⁹⁰.

Як вважає О. Л. Дзюбенко, відомча нормотворчість включає в себе такі стадії, як передпроєктна, проєктна, затвердження акта, його оприлюднення. Під час передпроєктної стадії визначається необхідність у створенні, доповненні, зміні або скасуванні відомчого нормативно-правового акта. Вона завершується ухваленням рішення компетентного органу щодо необхідності створення проєкту відомчого акта.

¹⁸⁸ Романов Я. В. Стадії підзаконного нормотворчого процесу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11, т. 1. С. 59.

¹⁸⁹ Там само. С. 60.

¹⁹⁰ Прищеп О. І. Щодо структури провадження з прийняття правових актів органами виконавчої влади // Наукові конференції : сайт. URL: <http://intkonf.org/-prischepa-oi-schodo-strukturi-provadhennya-z-priynyattya-pravovih-aktiv-organami-vikonavchoyi-vladi/> (дата звернення: 19.11.2020).

Проектна стадія безпосередньо включає в себе роботу над проектом акта, тобто підготовку тексту проекту, проведення його експертизи, обговорення, ухвалення, узгодження тексту.

Завершальною стадією відомчої нормотворчості є оприлюднення нормативно-правового акта. Його слід розуміти як офіційний спосіб доведення до населення ухваленого нормативного акта шляхом його друку в передбаченому законодавством виданні. Оприлюднення нормативного акта здійснюється з метою набуття ним чинності і доведення його до адресатів¹⁹¹.

На думку О. А. Шевчук, нормотворчий процес у центральних органах виконавчої влади складається з п'яти стадій: підготовчої роботи та складання проекту нормативно-правового акта; проведення експертиз, узгодження із зацікавленими особами, доробки проекту; ухвалення центральним органом виконавчої влади відповідного акта; державної реєстрації; оприлюднення нормативно-правового акта¹⁹².

В. Б. Аверьянов вважає, що адміністративна нормотворчість складається з таких стадій: 1) підготовка нормативного акта; 2) ухвалення нормативного акта; 3) доведення рішення до відома виконавців та зацікавлених осіб. Крім того, на кожній стадії існують процесуальні етапи. Зокрема, стадія підготовки нормативно-правового акта охоплює:

- правову ініціативу;
- аналіз ситуації та варіантів правового впливу (з'ясування фактичного стану справ і можливих варіантів рішення питань, що виникли);
- підготовку проекту нормативного акта (враховуючи обговорення, узгодження й належне його оформлення).

Стадія ухвалення акта допускає обговорення та голосування (факультативний етап, характерний для прийняття рішень колегіальними органами), доопрацювання проекту та оформлення рішення щодо його ухвалення (завершальне редагування проєк-

¹⁹¹ Дзюбенко О. Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство*. 2009. № 4. С. 12.

¹⁹² Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 117. С. 240.

ту нормативного акта, його підписання та присвоєння йому порядкового номеру).

Доведення рішення до відома виконавців і зацікавлених осіб передбачає оприлюднення нормативного акта в засобах масової інформації або доведення його змісту до зацікавлених осіб іншими способами¹⁹³.

С. В. Чабур вважає, що характерними рисами сучасної правотворчості є:

- прогнозування (дає можливість передбачити майбутні явища, пов'язані з наслідками ухвалення того чи іншого нормативно-правового акта);
- планування (сприяє передбаченню правового регулювання основних і пріоритетних напрямів суспільних відносин; встановлює першочерговість і послідовність ухвалення нормативно-правових актів; попереджає їх дублювання);
- правовий моніторинг (спостереження за процесом розвитку конкретних галузей права, юридичних інститутів, що входять до галузі, дії окремих норм права, методів правового регулювання тощо);
- правова експертиза (правова оцінка мети і завдань, форми, структури, предмета регулювання нормативно-правового акта, його відповідності Конституції України. Проведення правової експертизи нормативно-правових актів щодо їх відповідності чинному законодавству здійснюється Міністерством юстиції України і територіальними управліннями юстиції. Її складовою частиною є проведення експертиз, які безпосередньо пов'язані з адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу:
 - на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.;
 - з урахуванням практики Європейського суду з прав людини;

¹⁹³ Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. С. 220.

– на відповідність положенням чинних міжнародних договорів¹⁹⁴.

І. І. Кузьмич на прикладі розробки актів у галузі військового управління звертає увагу, що процедура їх підготовки складається з декількох стадій:

1) встановлення необхідності розробки та видання нормативного акта;

2) планування та організація цієї діяльності;

3) розробка проєкту нормативного акта;

4) узгодження проєкту нормативного акта із зацікавленими відомствами, військовими частинами та установами;

5) обговорення проєкту посадовими особами органів військового управління військових частин та установ, армії та флоту, громадськістю;

6) подання проєкту нормативного акта до правотворчого органу;

7) отримання актом юридичної сили;

8) видання акта¹⁹⁵.

На думку В. В. Жидецької, в нормотворчій діяльності міністерств можна виокремити такі стадії:

– здійснення правового моніторингу (аналіз, оцінка, збирання необхідної інформації щодо виявлення проблем і потреб у правовому регулюванні, прогнозування);

– розробка варіантів рішень і формулювання вимог-обмежень;

– збирання й аналіз необхідної інформації;

– розробка концепції;

– визначення цілей, вибір з альтернатив вирішення нової ситуації;

– збирання необхідної інформації;

– визначення напрямку і характеру регулювання;

¹⁹⁴ Чабур С. В. Порівняльний аналіз існуючих підходів до понять «правотворчість» і «механізм правотворчості». *Правова держава*. 2016. № 24. С. 35.

¹⁹⁵ Кузьмич І. І. Стадії розробки військових нормативних актів органами військового управління. *Юридичний вісник*. 2013. № 2 (27). С. 58. URL: http://www.law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2013/statji_n227_2013/Kuzmich_58.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

- оформлення рішення з визначенням критеріїв щодо необхідності підготовки нормативно-правового акта і узгодження із зацікавленими особами;

- нормопроєктування (визначення напрямку моделювання відносин, систематизація, ініціатива, концептуальна розробка проєкту, написання та оформлення, опублікування, правозастосування і зміни);

- організація виконання рішення і доведення до виконавців;
- контроль за реалізацією та оцінка з реагуванням на застосування¹⁹⁶.

Н. В. Лазнюк до етапів відомчої нормотворчості відносить: комплексне планування підготовки та видання нормативно-правового акта; здійснення підготовчих робіт; розробку проєкту; узгодження та затвердження проєкту; забезпечення впровадження нормативно-правового акта¹⁹⁷.

Т. О. Дідич виділяє вісім самостійних стадій нормопроєктування: прийняття рішення про розробку проєкту нормативно-правового акта; вияв потреби у правовому регулюванні суспільних відносин; вияв наявності об'єктивних умов для зміни правового регулювання; розробка та затвердження концепції юридичного документа; розробка проєкту акта; врахування інтересів зацікавлених осіб і погодження документа; деталізація та остаточний розгляд проєкту; внесення проєкту до правотворчого органу для подальшого розгляду¹⁹⁸.

Як бачимо, наведені точки зору вчених щодо стадій відомчої нормотворчості свідчать, що в цілому у вітчизняній юридичній науці сформувалося загальне бачення того, які стадії в якій послідовності утворюють ідеальну модель нормативної технології відомчої нормотворчості. Разом із тим неможливо заперечувати існування деяких суперечок з окремих питань, що стосуються

¹⁹⁶ Жидецька В. В. Про стадії нормотворчої діяльності міністерства. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 105.

¹⁹⁷ Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (теоретичні питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. С. 6.

¹⁹⁸ Дідич Т. О. Нормопроєктування: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. С. 8.

тієї чи іншої стадії відомчого нормотворчого процесу, і певного дисонансу між науковими уявленнями щодо стадій відомчої нормотворчості та реальною практикою відомчої нормотворчості. Зокрема, Н. В. Лазнюк вважає, що доцільно заборонити центральним органам виконавчої влади видавати нормативно-правові акти загальної дії без прямого доручення вищих органів державної влади та інших органів, які мають елементи владної компетенції¹⁹⁹. На наш погляд, ця думка є неоднозначною, оскільки її втілення у практичній площині може призвести до того, що міністерства втратять право офіційного прийняття рішення щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта, а також будуть позбавлені правової ініціативи у вигляді можливості встановлення суспільної потреби у правовому опосередкуванні певної сфери суспільних відносин та, як наслідок, здійснювати прогнозування і планування нормотворчої діяльності. Водночас до основних завдань міністерства відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI належать забезпечення нормативно-правового регулювання та розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства (ч. 1 ст. 14)²⁰⁰. При цьому планування нормотворчих робіт – це обґрунтування необхідності ухвалення актів через визначення їх послідовності прийняття нормотворчим органом та складання відповідного плану²⁰¹.

У практичній площині складність планування і прогнозування відомчої нормотворчості полягає в тому, що, реалізуючи та формулюючи державну політику в тій чи іншій сфері, міністерство як центральний орган виконавчої влади у своїй діяльності спирається на програму діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях та

¹⁹⁹ Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (теоретичні питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. С. 12.

²⁰⁰ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁰¹ Легін Л. М. Принципи законодавчого процесу: теоретичний аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2011. № 2. С. 72. URL: http://www.pjv.nuoua.-od.ua/v1_2011/08.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII)²⁰². Це ускладнює планування відомчої нормотворчості в короткотерміновій та довгостроковій перспективі, оскільки певною мірою ставить питання відомчої нормотворчості залежно від політичної кон'юнктури. У зв'язку із цим справедливою й актуальною є точка зору К. Алданової та Я. Берназюка про те, що до планування нормотворчості необхідно залучати провідні науково-дослідні установи, що дозволило б спрямувати відповідну ініціативу в цивілізоване русло, надаючи їй певний напрямок у межах науково-обґрунтованого підходу²⁰³.

Розглядаючи безпосередньо нормативно-правову базу, яка регламентує процес підготовки й ухвалення нормативних актів міністерств, необхідно зазначити, що в ній майже не втілено наведених раніше теоретичні постулатів щодо стадійності відомчої нормотворчості. Зокрема, Регламент Міністерства аграрної політики та продовольства України, затверджений Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16.12.2016 № 541, у п. 2.3 «Нормотворча діяльність Міністерства» встановлює, що нормотворча діяльність міністерства проводиться на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України і постанов Верховної Ради України, ухвалених відповідно до Конституції і законів України, актів Кабінету Міністрів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших актів законодавства, а також з ініціативи міністерства. Проекти нормативно-правових актів підлягають

²⁰² Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁰³ Берназюк Я. Правотворча діяльність Президента України в аспекті дотримання принципів нормотворчості та забезпечення їх виконання іншими суб'єктами владних повноважень. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 4. С. 28.

погодженню із зацікавленими органами, виходячи зі змісту основних положень проєктів²⁰⁴.

Аналогічні (навіть однотипні) приписи закріплено у п. 2.3 Регламенту Міністерства освіти і науки України, затвердженого Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.07.2013 № 969²⁰⁵. На відміну від інших актів Регламент Міністерства палива та енергетики України, затверджений Наказом Міністерства палива та енергетики України від 24.03.2008 № 161, у п. 3.6 передбачає, що у процесі розробки проєкту нормативно-правового акта:

- проводиться аналіз стану справ у відповідній сфері правового регулювання та причин, що зумовлюють необхідність підготовки проєкту;
- визначається предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання;
- перевіряється його відповідність актам законодавства вищої юридичної сили, чинним міжнародним договорам України та забезпечується опрацювання проєкту з урахуванням *acquis communautaire*, якщо проєкт за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються законодавством ЄС, та опрацювання на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини;
- забезпечується погодження проєкту з іншими зацікавленими органами виконавчої влади та за потреби вносяться необхідні корективи;
- вживаються заходи з усунення розбіжностей, зокрема організовується та проводиться за участю зацікавлених органів виконавчої влади, які мають зауваження до проєкту, детальне обговорення шляхів вирішення спірних питань.

²⁰⁴ Регламент Міністерства аграрної політики та продовольства України : затв. Наказом М-ва аграрної політики та продовольства України від 16.12.2016 № 541 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0541730-16> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁰⁵ Регламент Міністерства освіти і науки України : затв. Наказом МОН України від 12.07.2013 № 969 // ІАС Консультант : сайт. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=095SL83C77> (дата звернення: 19.11.2020).

Проекти регуляторних актів готуються з додержанням порядку, встановленого законодавством²⁰⁶.

Окремо необхідно сказати, що в Регламенті Міністерства доходів і зборів України, затвердженому Наказом Міністерства доходів і зборів України від 12.04.2013 № 40, регламентація процедури підготовки нормативних актів розділена на дві групи: порядок ухвалення відомчих інструкцій цього міністерства відокремлено від процедури ухвалення нормативних актів, що поширюються на третіх осіб.

Так, згідно з пп. 2.2.1 п. 2.2 Регламенту Міністерства доходів і зборів України, затвердженого Наказом Міністерства доходів і зборів України від 12.04.2013 № 40, положення про структурний підрозділ Міндоходів є основним документом, що регламентує його діяльність з виконання покладених завдань і функцій.

Положення повинно включати в себе такі розділи:

- 1) загальні положення;
- 2) основні завдання і функції;
- 3) керівництво;
- 4) права керівника структурного підрозділу;
- 5) відповідальність керівника структурного підрозділу;
- 6) взаємовідносини.

Проект положення про структурний підрозділ розробляється керівником цього підрозділу та затверджується шляхом видання відповідного наказу Міндоходів.

Відповідно до пп. 2.2.4 п. 2.2 Регламенту Міністерства доходів і зборів України, затвердженого Наказом Міністерства доходів і зборів України від 12.04.2013 № 40, посадова інструкція розробляється керівником структурного підрозділу на посаду кожного працівника департаменту, головного управління, управління, відділу, сектора відповідно до вимог Рекомендацій щодо підготовки посадових інструкцій державних службовців та положення про відповідний структурний підрозділ.

²⁰⁶ Регламент Міністерства палива та енергетики України : затв. Наказом М-ва палива та енергетики України від 24.03.2008 № 161 // Міністерство енергетики України : офіц. сайт. URL: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=208594> (дата звернення: 19.11.2020).

Посадова інструкція заступнику керівника структурного підрозділу (несамостійного підрозділу) та іншим працівникам, керівництво роботою яких здійснюється безпосередньо міністром, затверджується міністром або за його рішенням одним із його заступників.

Посадова інструкція, як правило, складається з таких розділів:

- 1) загальні положення;
- 2) завдання та обов'язки;
- 3) права;
- 4) відповідальність;
- 5) взаємовідносини (зв'язки) за посадою.

Обов'язковими реквізитами посадової інструкції є гриф затвердження, заголовок до тексту, візи узгодження, підпис і дата (пп. 2.2.6 п. 2.2)²⁰⁷.

Стосовно підготовки проєктів нормативно-правових актів, що мають позавідомчий характер, слід зауважити, що п. 3.7 Регламенту Міністерства доходів і зборів України, затвердженого Наказом Міністерства доходів і зборів України від 12.04.2013 № 40, встановлює, що при підготовці проєкту законодавчого, іншого нормативно-правового акта:

– перевіряється його відповідність актам законодавства вищої юридичної сили, чинним міжнародним договорам України та забезпечується опрацювання проєкту з урахуванням *acquis communautaire*, якщо проєкт за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються законодавством ЄС, проводиться юридична й антидискримінаційна експертиза;

– забезпечується громадське обговорення проєкту, якщо він має важливе суспільне значення і стосується прав та обов'язків громадян, передбачає надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, в тому числі організаціям недержавної форми власності;

²⁰⁷ Регламент Міністерства доходів і зборів України : затв. Наказом М-ва доходів і зборів України від 12.04.2013 № 40 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va040810-13> (дата звернення: 19.11.2020).

– забезпечується погодження проєкту із зацікавленими органами відповідно до встановленого порядку, за потреби вносяться необхідні корективи.

Проєкти законодавчих та інших нормативно-правових актів підлягають обов'язковій експертизі Міністерством юстиції України²⁰⁸.

Окремо необхідно зазначити, що погляди вчених на момент і етапність проведення експертизи проєктів відомчих нормативно-правових актів майже не збігаються тоді, коли вона проводиться в обов'язковому та нормативно визначеному порядку. До сих пір залишається невизначеною її роль, місце і статус у механізмі відомчого нормопроектування. Це виявляється в тому, що Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731, ототожнює державну реєстрацію нормативно-правового акта з його правовою експертизою²⁰⁹. Зокрема, пп. 3 п. 2 цього Положення встановлює, що державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів²¹⁰.

²⁰⁸ Там само.

²⁰⁹ Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п> (дата звернення: 19.11.2020).

²¹⁰ Там само.

Проте ані з науково-теоретичної, ані з лінгвістичної точки зору поняття «реєстрація» та «експертиза» не є синонімічними чи тотожними. В електронному словнику іншомовних слів «Ukrsllov.com» слово «реєстрація» вживається у двох значеннях: 1) взяття на облік, унесення до списку або книги якихось даних, записів про певні факти; 2) фіксація вимірювань, змін, що відбуваються під час дослідів²¹¹. В електронній версії академічного тлумачного словника української мови експертизу визначено як розгляд, дослідження якої-небудь справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу²¹².

Така термінологічна заплутаність спотворює сутність експертології відомчого нормопроектування, а також породжує низку конкретних теоретичних і практичних питань:

- у чому полягає предмет, цілі експертизи проєктів відомчих нормативно-правових актів;
- на якій стадії нормотворчого процесу має відбуватися та є найбільш оптимальною експертиза відомчих нормативно-правових актів.

Якщо виходити з презумпції правомірності ухвалення певним міністерством, центральним органом виконавчої влади відповідного нормативно-правового акта, наявності в таких структурах компетентних фахівців, які здатні його розробити, то закономірно виникає ще одне питання: чому набуття юридичної сили відомчим та будь-яким іншим підзаконним нормативно-правовим актом прямо та безпосередньо має залежати від правової експертизи цього акта, яка здійснюється вже після його ухвалення.

Отже, експертній оцінці повинен піддаватися не сам акт, уже ухвалений відповідним міністерством (відомством), а його проєкт, який значно простіше коригується та доопрацьовується під час розробки. Як слушно зазначає із цього приводу Д. В. Приймаченко, експертиза проєкту нормативно-правових актів органів публічної адміністрації може проводитися на

²¹¹ Електронний каталог словників. URL: <http://ukrsllov.com/>.

²¹² Академічний тлумачний словник української мови (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/>.

стадії складання та узгодження, що являє собою оцінювання їх внутрішньої (відповідність змісту реальній ситуації) та зовнішньої (відповідність формальним вимогам) якості²¹³.

Більше того, така правова ситуація зумовлює подальшу полеміку з приводу такого.

1. Чи виникли на сьогодні умови для того, щоб правова та інші види експертизи проєктів відомчих нормативно-правових актів нормативно були виділені в окрему та самостійну стадію процесу відомчого нормопроектування, або все має залишитися без будь-яких змін.

2. Який юридичний статус мають правова експертиза проєктів нормативно-правових актів, що проводиться юридичною службою міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, а також перевірка нею відповідності законодавству і міжнародним договорам України проєктів наказів та інших актів, що подаються на підпис керівнику міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади²¹⁴. Так, згідно з пп. 4 п. 10 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040, юридична служба міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади відповідно до покладених на неї завдань проводить юридичну експертизу проєктів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, за результатами якої готує висновки за формою, що затверджується Міністерством юстиції України, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників зацікавлених структурних підрозділів²¹⁵.

²¹³ Приймаченко Д. В. Правова природа процедури прийняття актів планування: постановка проблеми. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2013. № 1 (10). С. 61.

²¹⁴ Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-п> (дата звернення: 19.11.2020).

²¹⁵ Там само.

В інших нормативних актах, що стосуються правового регулювання відомчої нормотворчості, взагалі нічого не сказано щодо необхідності врахування експертизи проєктів нормативно-правових актів, що проводилася юридичною службою міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, а також перевірки відповідності законодавству і міжнародним договорам України проєктів наказів та інших актів, що подаються на підпис керівнику міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. Так, у Рекомендаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3, передбачено, що нормативний акт, який подається на державну реєстрацію, супроводжується листом, підписаним керівником органу, що видав акт, або його заступником (п. 6.3). Супровідний лист повинен містити такі дані: обґрунтування підстав для видання нормативного акта чи окремих його норм; відомості про чинні акти з цього питання, інформацію про строки введення їх у відповідність до нормативного акта, поданого на державну реєстрацію, а також про акти, що втрачають чинність у зв'язку з з ухваленням нового акта; відомості про офіційне погодження акта із зацікавленими органами незалежно від того, чи є таке погодження обов'язковим (п. 6.4.)²¹⁶. На основі наведеного можна зробити висновок, що під час державної реєстрації відомчих нормативно-правових актів експертиза проєктів актів, проведена юридичною службою міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, не враховується; чи впливає введення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів (ст. 188-41 КУпАП)²¹⁷ на якість процесу нормопроєктування та, відповідно, відомчих нормативно-правових актів.

²¹⁶ Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : затв. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 27.03.1998 № 3 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98> (дата звернення: 19.11.2020).

²¹⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 19.11.2020).

Поряд із зазначеними питаннями актуальною проблемою теорії експертології відомчого нормопроєктування є проблема вдосконалення класифікаційної характеристики існуючих видів експертиз проєктів відомчих нормативно-правових актів. Вона виявляється в тому, що деякі види експертиз (наприклад, ризикологічна, яка в тому числі оцінює майбутній регулюючий вплив акта на суспільні відносини, фінансові наслідки прийняття відповідних нормативних рішень) ще мають бути тільки опрацьовані для майбутнього впровадження в нормопроєктування.

Наведене обумовлює необхідність окремого вивчення питання проведення експертизи відомчих нормативних актів.

У минулому правознавством було вироблено велику кількість знань щодо ролі і статусу експертного висновку у правозастосовному (в першу чергу судовому) процесі. Наслідком цього є напрацьована багаторічна правова традиція врегульовувати виключно на законодавчому рівні всі питання, що стосуються правових, організаційних і фінансових основ судово-експертної діяльності з метою забезпечення правосуддя України незалежною, кваліфікованою і об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки і техніки (преамбула до Закону України «Про судову експертизу» від 25.02.1994 № 4038-XII)²¹⁸, та встановлювати на цьому ж рівні статус висновку експерта (наприклад, статті 101–102 Кримінального процесуального кодексу України)²¹⁹.

Відсутність у позитивному праві минулих часів будь-яких згадок щодо необхідності проведення експертиз проєктів нормативно-правових актів, у тому числі відомчих, під час їх розробки й ухвалення, слід уважати однією з детермінант, яка пояснює брак вагомості наукової спадщини із досліджуваного

²¹⁸ Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12> (дата звернення: 19.11.2020).

²¹⁹ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 19.11.2020).

питання, а також відсутність законодавчого забезпечення з питання проведення експертиз проєктів нормативних актів.

Із моменту ухвалення в нашій державі Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 № 493/92, Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731, а також Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів, схвалених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41, які визначають порядок проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів (п. 1)²²⁰, поступово почав формуватися пласт знань у царині експертного забезпечення нормопроектування.

Експертиза нормативно-правових актів нерозривно пов'язана з питанням щодо визначення якості їх норм. Це значною мірою допомагає відстежити недоліки сучасної нормотворчості, звернути увагу розробників проєктів на використання юридичних категорій, зафіксованих у тексті Конституції, а також виявити суперечки та невідповідності між приписами законів і підзаконних нормативно-правових актів, обумовлені наявністю чи відсутністю міжсистемних зв'язків²²¹. Між іншим, питання про юридичну природу експертизи проєктів нормативно-правових актів у теорії нормотворчості на сьогодні є одним із найскладніших. Окреме місце серед низки питань з тематики експертизи нормативно-правових актів посідають такі проблеми, як класифікаційна характеристики подібних експертиз, а також визначення конкретної стадії нормотворчості, на якій такі

²²⁰ Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів : схвал. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 21.11.2000 № 41 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00> (дата звернення: 19.11.2020).

²²¹ Раздьяконова Е. В., Третьякова Е. Д. Правовая экспертиза нормативных правовых актов : учеб. пособие. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2016. С. 42.

експертизи проводяться або мають проводитися. При цьому обидва питання між собою пов'язані.

Як уже було зазначено, в Україні штучно такі поняття, як «правова експертиза нормативно-правових актів» і «державна реєстрація нормативно-правових актів», з формально юридичної точки зору ототожнені. Це означає, що правова експертиза проводиться щодо підзаконного, в тому числі відомчого нормативно-правового, акта тоді, коли його вже розроблено та підписано керівником міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, але він ще не набув юридичної сили, тобто під час державної реєстрації. Інші ж види експертиз, крім правової та антикорупційної, в ході підзаконної, в тому числі відомчої, нормотворчої діяльності можуть проводитися на інших стадіях відомчого нормопроекування.

Г. В. Рибікова залежн від стадії правотворчості визначає експертизу, яка проводиться на стадії апробації нормативно-правового акта, та експертизу, яка проводиться на стадії реєстрації нормативно-правового акта²²². Водночас нормотворчий, у тому числі відомчий, процес в Україні не має такої стадії, як апробація нормативно-правового акта.

Як зауважує Ю. В. Градова, перша стадія передпроектного етапу відомчого нормотворчого процесу – це певний моніторинг, тобто збір, вивчення, аналіз: актів законодавства і підзаконних актів; матеріалів наукових досліджень; позитивної та негативної практики застосування чинних актів, аналітичних, статистичних, службових та інших матеріалів, що стосуються регульованого питання²²³. Ця стадія передбачає визначення необхідності створення, доповнення, зміни або скасування відомчих нормативних актів, а тому завершується винесенням рішення компетентного органу про необхідність створення проекту відомчого акта.

²²² Рибікова Г. В. Види правової експертизи нормативно-правових актів. *Юридичний вісник*. 2008. № 4 (9). С. 74. URL: http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/-Naukovij_jurnal/2008/statji_n4_9_2008/Ribikova_74.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

²²³ Градова Ю. В. Правовий моніторинг відомчої нормотворчості в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 22, ч. 1, т. 1. С. 91.

Другою стадією виступає проєктна, яка передбачає «роботу» над проєктом акта, враховуючи розробку тексту, проведення експертизи, обговорення та ухвалення, узгодження. На цій стадії проводиться кропітка робота, оскільки необхідно оцінити проєкт акта, як він вплине на суспільні відносини, чи не має він суперечливих, корупціогенних норм, чи реальне виконання цього нормативно-правового акта, яких необхідно вжити для цього заходів тощо. Проведення експертизи – ще одна функція правового моніторингу на цьому етапі, яка полягає у правовій оцінці акта, його цілей і завдань, предмета правового регулювання, компетенції органу, що ухвалив акт, норм порядку ухвалення, оприлюднення на відповідність вимогам Конституції та законів України.

Третьою стадією процесу відомчої нормотворчості є затвердження проєктів відомчих актів, тобто набуття ними юридичної сили. Стадія завершується присвоєнням акту реєстраційного коду, що є передумовою його опублікування. Ця функція покладається на Міністерство юстиції України, яке здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких, відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації. Крім того, Міністерство юстиції України розробляє за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади плани законопроєктної роботи, координує нормотворчу діяльність у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснює контроль за такою діяльністю, координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства, перевіряє стан такої діяльності, дає рекомендації щодо її поліпшення і вносить пропозиції про усунення виявлених недоліків. Інакше кажучи, це міністерство виконує моніторинг відомчої нормотворчості.

Завершальною стадією відомчої нормотворчості є оприлюднення (опублікування) відомчих актів²²⁴.

²²⁴ Там само. С. 92.

Звертаючи увагу на зарубіжний, передусім європейський досвід із зазначеного питання, хочемо розглянути точку зору віце-голови Федерального суду Швейцарії Люціуса Мадери, яку у своїй праці наводять Є. В. Разд'яконова та Є. Д. Третьякова: оцінка має проводитись як до, так і після формального введення в дію нормативно-правового акта. Таким чином, необхідно розрізняти дві несхожі перспективи або типи оцінок: перспективну (*ex-ante*) та ретроспективну (*ex-post*). Перспективна оцінка виконується перед ухваленням формальних нормативних рішень з метою забезпечення найкращого розуміння можливих або потенційних впливів розробленого проєкту нормативного правового акта. Зокрема, вона може виявитися корисною під час вибору відповідних інструментів для вирішення тієї чи іншої проблеми, яка підлягає правовому опосередкуванню. Ретроспективна оцінка здійснюється вже після ухвалення нормативного правового акта, під час його застосування або в окремих випадках, особливо коли норми обмежені в часі, безпосередньо до чи після завершення періоду дії правових норм. Метою ретроспективної оцінки є визначення того, що відбувається після набуття чинності нормативного правовим актом, і передбачення реального впливу нормативних дій²²⁵.

Рациональним зерном такого підходу є те, що чітко розрізняються термінологія та правові режими експертизи проєкту відомчого нормативно-правового акта і експертизи чинного акта, потреба в якій може виникнути після певного періоду його застосування. Завдяки цьому чітко вибудовуються, диференціюються та уточнюються методики проведення правових експертиз відомчих нормативно-правових актів, а також очікувані від них результати. Звісно, якщо йдеться про предмет правової експертизи ухваленого та чинного відомчого нормативно-правового акта, вкрай нелогічними виглядають питання про те:

— чи відповідають приписи акта положенням Конституції України, а також законам із відповідної галузі права;

²²⁵ Раздьяконова Е. В., Третьякова Е. Д. Правовая экспертиза нормативных правовых актов: учеб. пособие. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2016. С. 42–43.

- чи відповідають приписи чинного відомчого нормативно-правового акта нормам чинних міжнародних договорів;
- чи суперечать положення чинного відомчого нормативно-правового акта чинним нормативно-правовим актам більшої, рівної або меншої юридичної сили.

Безперечно, таку перевірку потрібно проводити, а відповідні питання ставити експертам під час розробки проєкту акта.

Те саме повною мірою стосується й концептуальної оцінки проєкту нормативно-правового акта, яка передбачає визначення сфери суспільних відносин, які він має регулювати, і відповідної галузі права, до якої він належить, а також предмета і методу регулювання конкретного фрагмента цих відносин і засобів впливу на поведінку їх учасників, оскільки, коли відомчий нормативно-правовий акт затверджено та він уже діє, немає сенсу визначати сферу його правового регулювання й оцінювати його з концептуальної точки зору, бо ця робота вже має бути проведена нормопроектувальниками.

Разом із тим у ході експертизи чинного відомчого нормативно-правового акта доцільними виявляються питання:

- які положення проєкту мають бути змінені, доповнені або виключені з нього і чому;
- які правові конструкції і терміни мають бути змінені, доповнені або виключені з проєкту і чому.

Аналіз змісту Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів, схвалених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41, свідчить, що наведені вище питання об'єднані між собою в єдине ціле, між ними не проведено градації, враховуючи статус документа (проєкт нормативно-правового акта або чинний акт), тому зазначені Методичні рекомендації мають бути оновлені з урахуванням того, що правова експертиза може здійснюватися не тільки щодо проєктів, але й щодо самих актів.

Водночас п. 2 Методичних рекомендацій щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів, схвалених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41, передбачає, що до предмета правової експертизи

проекту нормативно-правового акта належить питання, чи відповідає проєкт загальним принципам побудови правової системи. Якщо ні, то в чому це виявляється²²⁶. Однак через те, що такі принципи в Конституції України не формалізовані та чітко не визначені нормативно, а наукова доктрина не є джерелом права, неможливо отримати конкретних відповідей на ці питання, посилаючись на Конституція України як базовий документ.

Крім того, потрібно звернути увагу на те, що Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів, схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41, у межах системно-юридичної оцінки проєкту нормативно-правового акта пропонують перевірити його положення на відповідність сучасним тенденціям нормотворення (п. 8)²²⁷, незважаючи на те, що цей критерій не має чітких юридичних характеристик.

Не менш складним і неоднозначним в юридичній науці є питання щодо суб'єктів проведення експертиз проєктів нормативних актів. З одного боку, вченими справедливо звертається увага на те, що експертні установи не можуть бути розробниками проєкту²²⁸, а з іншого, – така точка зору заперечується.

Г. В. Рибікова вважає, що суб'єктний склад експертизи проєкту нормативно-правового акта – це замовник експертизи, організатор експертизи, керівник експертної групи, експерт. Суб'єктом проведення правової експертизи нормативно-правових актів вважається фізична особа (група осіб), яка має вищу юридичну освіту, високу кваліфікацію, спеціальні знання в галузі, що є предметом правового регулювання відповідного нормативного акта, а також безпосередньо здійснює дослідження, аналіз, оцінку нормативного акту, беручи на себе відповідальність за достовірність, обґрунтованість і повноту викладених у висновку рекомендацій

²²⁶ Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів : схвал. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 21.11.2000 № 41 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00> (дата звернення: 19.11.2020).

²²⁷ Там само.

²²⁸ Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія. Львів : ЛНУ, 2015. С. 322.

відповідно до вимог чинного законодавства. Суб'єктами проведення експертизи можуть бути спеціальні підрозділи органів влади в межах своєї компетенції, спеціальні експертні організації, групи експертів. Серед необхідних характеристик експерта слід відмітити володіння прийомом аналізу нормативної інформації методами експертної оцінки²²⁹.

Інші підходи із зазначеного питання виявляються в тому, що проведення наукової експертизи зазвичай вважають незалежною експертизою, навіть якщо вона виконується державними організаціями²³⁰. Поряд із цим заслуговує на увагу канадський досвід організації експертизи проєктів нормативно-правових актів, оскільки спеціально створена в цій країні комісія визнала, що система організації відомчих правових служб, які займаються нормопроектуванням, є неефективною. Юристи, які перебувають у штаті міністерств і мають обов'язками перед ними як роботодавцями, не мали достатнього ступеня незалежності. Сьогодні в Канаді всі юристи, які беруть участь у проведенні експертизи правових документів, працюють безпосередньо в міністерстві юстиції, а в міністерствах-клієнтах і в територіальних органах в більшості великих міст Канади – як відряджені працівники, які надають правові послуги чиновникам федеральних міністерств, виступають консультантами та експертами уряду²³¹. В Україні, безсумнівно, впровадження подібного досвіду не виявляється можливим, однак формування конкурентного середовища має сприяти підвищенню ефективності нормопроектної роботи.

Розглядаючи інші види експертиз проєктів і чинних відомчих нормативних актів, необхідно згадати про антикорупційну експертизу. В. Л. Ортинський зазначає, що в комплексі заходів із профілактики корупції, передбачених законодавством, особливо треба відмітити антикорупційну експертизу, що в концентрованому

²²⁹ Рыбикова А. В. Субъекты правовой экспертизы нормативных правовых актов. *Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов*. 2014. № 3. URL: <http://jurnal.org/articles/2014/uri70.html> (дата звернення: 19.11.2020).

²³⁰ Фулей Т. Проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем. Київ, 2013. С. 55.

²³¹ Воказе К. К. Юридическая экспертиза в законодательном процессе: проблемы и перспективы совершенствования. *Право и государство*. 2014. № 1 (62). С. 69.

вигляді є базовим елементом превентивної антикорупційної політики. Практика антикорупційної експертизи проєктів нормативних актів належить до дієвих механізмів протидії корупції, розроблення, реалізація та вдосконалення яких є невід’ємною умовою досягнення цілей реформи в Україні стосовно адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу²³².

Водночас окремі положення ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII та Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5, мають неоднозначний характер, а отже, потребують широкого наукового обговорення та можливого подальшого доопрацювання. Зокрема, згідно з п. 9 ст. 55 Закону Національне агентство здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого ч. 4 цієї статті²³³. У пп. 2 п. 2 Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5, зазначено, що завданням антикорупційної експертизи є підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності в нормативно-правових актах і проєктах нормативно-правових актів корупціогенних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення²³⁴.

Однак за формальною юридичною логікою норма права не може бути корупційною через те, що позитивне право уособлює міру свободи й справедливості та є втіленням формальної

²³² Ортинський В. Л. Правові питання організації проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 67. URL: <http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/ortynskiy.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

²³³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 19.11.2020).

²³⁴ Порядок проведення антикорупційної експертизи : затв. Наказом М-ва юстиції України від 18.03.2015 № 383/5 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15> (дата звернення: 19.11.2020).

юридичної рівності. Корупція ж, навпаки, знищує формальну юридичну рівність суб'єктів права.

Як зазначено в підручнику «Загальна теорія держави і права» за редакцією М. В. Цвіка та О. В. Петришина, характеризуючи позитивне право, слід виходити з того, що воно є багатоаспектним явищем, яке усвідомлюється людьми, але існує об'єктивно і проявляється не тільки в державних нормативних актах. Джерелом набуття суспільними відносинами нормативного характеру є не зовнішній вплив, не державне втручання, а їх постійна повторюваність. Лише згодом сформовані таким чином у суспільному середовищі обов'язкові нормативи визнаються і захищаються судами та іншими державними органами. У подальшому відбуваються поглиблення основ права, деталізація його змісту за допомогою державних органів. Отже, у своїй основі право складається і реалізується в суспільстві, а державою тільки закріплюється, конкретизується та деталізується. Правовідносини стають юридичним виразом відносин, які постійно повторюються і виникають на основі нагромадження певного досвіду і перевірки їх життям. Поява законодавства та інших форм, які закріплюють право, є офіційним свідченням того, що держава бере під свій захист ті чи інші прояви суспільного життя, які постійно повторюються²³⁵.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що держава не може захищати те, що вона забороняє, те, що нею визнається суспільно-шкідливим, те, з чим вона бореться. Таким чином, у вказаних вище нормативно-правових актах замість словосполучення «корупціогенна норма» більш доцільно вживати словосполучення «припис, що створює корупційні загрози та ризики».

Резюмуючи аналіз проблематики стадій відомчої нормотворчості в Україні, потрібно зазначити, що огляд існуючих науково-теоретичних підходів до проблеми стадій відомчого нормотворення свідчить про гостру потребу, яка впливає на якість нормативно-правових актів, що ухвалюються міністерствами, приведення наукових підходів з цієї проблеми у відповідність

²³⁵ Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 47.

до реальної практики відомчої нормотворчості, в якій належне місце мають посідати:

- планування та прогнозування відомчої нормотворчості;
- питання щодо ініціативи розробки й ухвалення відомчих нормативно-правових актів (у базовому баченні за аналогією із законодавчою ініціативою);
- уточнене значення громадського обговорення найбільш значущих для суспільства проєктів відомчих нормативно-правових актів, ступінь обов'язковості результатів такого обговорення для розробників проєкту.

Як зазначає із цього приводу К. В. Жидецька, аналізуючи діяльність органів влади, вносячи свої пропозиції, інститути громадянського суспільства сприяють поліпшенню суспільної (державної) політики або ініціюють формування, перегляд такої політики. Громадська експертиза забезпечує зворотній зв'язок у відносинах органів влади та громадськості²³⁶:

- порядок залучення наукових установ до процесу підготовки й експертизи проєктів відомчих нормативно-правових актів;
- точно визначено момент і етапність проведення різних видів експертизи як проєктів, так і відомчих нормативно-правових актів з одночасним та чітким юридичним розмежуванням експертизи і державної реєстрації подібних актів;
- на законодавчому рівні визначено офіційні джерела, в яких мають оприлюднюватися відомчі нормативно-правові акти.

Доцільно доповнити Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» окремим розділом, який міститиме єдину й уніфіковану процедуру ухвалення відомчих нормативних актів, де в логічній послідовності мають бути регламентовані відповідні стадії відомчої нормотворчості.

У правовому полі України склалася суперечлива ситуація, коли має місце суміщення в межах однієї стадії відомчого нормотворення державної реєстрації нормативно-правового акта з правовою та антикорупційною експертизами.

²³⁶ Жидецька К. В. Про напрямки розвитку громадської експертизи діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2013. Вип. 23, ч. 2, т. 2. С. 122.

Виходячи з цього, для оптимізації відомчого нормопроєктування найбільш ефективним може бути проведення експертизи проєкту відомчого, як і будь-якого підзаконного нормативного акта, до його безпосереднього затвердження керівником міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, оскільки всі необхідні перевірки його відповідності різним критеріям, в першу чергу Конституції та законам, у тому числі за участю Міністерства юстиції України, можуть бути успішно здійснені до державної реєстрації. Це сприятиме підвищенню персональної відповідальності безпосередніх розробників проєктів нормативно-правових актів за якість поданих матеріалів.

Водночас сформована нині практика проведення експертиз затверджених, але не чинних відомчих нормативно-правових актів не може дати відповідь на головне питання: яким буде реальний вплив нормативних дій на суспільні відносини.

Ураховуючи те, що провідна роль у проведенні експертиз проєктів відомчих нормативно-правових актів, що мають обов'язкове значення у процесі нормопроєктування, сьогодні належить Міністерству юстиції України, підвищенню якості нормотворення в перспективі має сприяти поява конкурентного середовища в цій галузі.

1.3. Правове регулювання відомчої нормотворчості в Україні та пострадянських державах: сучасний стан і тенденції розвитку

Усебічний компаративістсько-правовий аналіз норм законодавства України, Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизії, Литви, Молдови, Узбекистану, Таджикистану і Туркменії про нормативно-правові акти видається актуальним науково-практичним завданням, оскільки його характеристика певною мірою сприяє вдосконаленню національної правової системи України, забезпеченню верховенства права, гарантуванню прав і свобод людини, вдосконаленню механізму розробки й ухвалення відомчих нормативно-правових актів,

визначенню рівня відповідності наукових розробок у царині відомчої нормотворчості практичній діяльності міністерств з ухваленням ними відповідної нормативно-правової бази.

Зрозуміло, що охопити весь комплекс питань, що стосуються правового опосередкування відомчої нормотворчості в Україні та інших пострадянських країнах в одному параграфі монографічного дослідження, неможливо. Тому увагу буде зосереджено на таких питаннях: загальна характеристика дефінітивної бази відомчої нормотворчості; юридична сила відомчих нормативно-правових актів; особливості розробки проєктів відомчих актів у пострадянських країнах та юридична експертологія відомчого нормопроекування.

Характеризуючи стан правового регулювання відомчої нормотворчості в Україні, необхідно відзначити, що законодавство в цій сфері розвивається повільно. Приписи, що стосуються нормотворчої діяльності, містяться у значній кількості неоднакових за юридичною силою нормативно-правових актів, ухвалених у різні часи органами державної влади.

У вітчизняному правовому полі не існує єдиного нормативного акта, насамперед закону, в якому містилися б усі формальні та змістовні вимоги, що стосуються підготовки, ухвалення, оприлюднення, моніторингу ефективності дії відомчих нормативно-правових актів. Однією з причин цього є те, що Конституція України не відносить питання врегулювання нормотворчості до тих, що мають бути опосередковані за допомогою законів як нормативних актів, які мають вищу юридичну силу.

В Україні вже неодноразово мали місце спроби ухвалити єдиний закон, де були б сконцентровані універсальні вимоги, що стосуються нормопроекування. Зокрема, у 2008 р. на розгляді Верховної Ради України знаходилися два альтернативні законопроекти про нормативно-правові акти: проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» від 12.01.2008 № 1343, розроблений народним депутатом України Р. Зваричем, та проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 № 1343-1, розроблений народним депутатом України

О. Лавриновичем. Жоден із цих законопроектів не був ухвалений Верховною Радою України.

Базовими нормативно-правовими актами, які регламентують питання відомчої нормотворчості в Україні, є: Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV, Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 № 493/92, Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3, Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2001 № 376, Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040, Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55.

Аналіз згаданих вище документів свідчить, що в них відсутня дефінітивна база відомчої нормотворчості, незважаючи на те, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України²³⁷, а Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV встановлює правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської

²³⁷ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 19.11.2020).

діяльності²³⁸. Отже, в них не містяться такі дефініції, як відомчий нормативно-правовий акт, наказ, інструкція, правило, статут, нормотворча компетенція, хоча відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI до основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, належать:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України²³⁹.

Водночас ст. 15 цього ж Закону встановлено, що міністерство в межах своїх повноважень, на основі та 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. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, 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.

Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

²³⁸ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 19.11.2020).

²³⁹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 19.11.2020).

Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, ухвалюються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Усі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації»²⁴⁰. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині²⁴¹.

Аналогічні положення також містяться в п. 8 Типового положення про міністерство України, затвердженого Указом Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2010 № 1199/2010²⁴².

У свою чергу, ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV передбачено, що регуляторний акт – це:

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також

²⁴⁰ Там само.

²⁴¹ Там само.

²⁴² Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010> (дата звернення: 19.11.2020).

адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом²⁴³.

Таким чином, в Україні на законодавчому рівні визначено, що міністерства здійснюють відомчу нормотворчість за допомогою наказів. Окремою формою відомчого нормативно-правового акта може бути регуляторний акт, тим більш, що за законом центральний орган виконавчої влади є одним із регуляторних органів (ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV). Крім того, цією ж статтею передбачається, що регуляторна діяльність – це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами²⁴⁴.

Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV встановлено етапи процедури прийняття регуляторних актів, її цілі, які поширюються й на відомчі регуляторні акти. Проте в самому Законі вони нормативно не розмежовані.

²⁴³ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁴⁴ Там само.

Зокрема, ст. 5 вказаного Закону передбачено, що здійснення державної регуляторної політики враховує:

- підготовку аналізу регуляторного впливу;
- планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів;
- оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю;
- відстеження результативності регуляторних актів;
- перегляд регуляторних актів;
- систематизацію регуляторних актів²⁴⁵.

Цілями державної регуляторної політики є:

- встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності регуляторних актів;
- недопущення ухвалення регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти;
- викладення положень регуляторного акта у спосіб, що є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта;
- оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності²⁴⁶.

Крім того, в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV в окремій спеціальній статті сконцентровано правові приписи, що деталізують такі питання: планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів (ст. 7); підготовка аналізу регуляторного впливу (ст. 8); оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій (ст. 9); відстеження результативності регуляторних актів (ст. 10); офіційне оприлюднення регуляторних актів (ст. 12).

²⁴⁵ Там само.

²⁴⁶ Там само.

Додатково у статтях 18–25 названого Закону визначається специфіка планування, підготовки регуляторних актів, проведення аналізу регуляторного впливу, особливості прийняття регуляторних актів центральними органами виконавчої влади²⁴⁷.

Перелік відомчих нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, особливості підготовки та обліку відомчих нормативно-правових актів наведено в Рекомендаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3. Пункт 1.1 цих Рекомендацій встановлює, що до відомчих нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, належать акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, відділів, управлінь, інших служб обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, центральних та місцевих органів господарського управління і контролю – це накази, постанови, розпорядження, рішення, положення тощо, що містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невідзначене коло осіб, підприємств, установ, організацій і неодноразове застосування незалежно від строку дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться²⁴⁸.

Наведений перелік не відповідає положенням Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, оскільки там закріплено, що серед усіх центральних органів виконавчої влади лише міністерства мають нормотворчі повноваження (ч. 1 ст. 7)²⁴⁹. До того ж, зазначеним Законом не передбачено можливості видання центральними органами виконавчої влади (їхніми окремими підрозділами) таких видів нормативно-правових актів, як постанови, розпорядження та

²⁴⁷ Там само.

²⁴⁸ Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : затв. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 27.03.1998 № 3 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁴⁹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/awks/show/3166-17> (дата звернення: 19.11.2020).

рішення. Підприємства, установи та організації не мають владних повноважень на видання відомчих нормативно-правових актів, адже не належать до центральних органів виконавчої влади (статті 62–63; ст. 118 Господарського кодексу України)²⁵⁰. Таким чином, п. 1.1 Рекомендацій з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3 має бути приведений у відповідність до вимог Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI.

Ще однією причиною, через яку потрібно згадати Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3, є те, що в них наведено дефініції таких понять, як «положення», «інструкція» та «правила». Згідно з п. 1.7 вказаних Рекомендацій положення – це нормативно-правовий акт, що встановлює структуру і функції будь-якого органу, або визначає порядок будь-якої діяльності²⁵¹.

Інструкція – це нормативно-правовий акт, який встановлює порядок застосування актів законодавства, прийнятих органами вищого рівня, або власних актів, а також порядок здійснення будь-якої діяльності (п. 1.8).

Правила – це звід правових норм, що регламентують діяльність певної галузі виробництва чи окремих вид діяльності (п. 1.9)²⁵².

Пункт 2.1 Рекомендацій з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3, встановлює, що підготовка проєкту нормативно-

²⁵⁰ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁵¹ Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : затв. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 27.03.1998 № 3 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁵² Там само.

правового акта покладається на одне або декілька структурних підрозділів міністерства з урахуванням їх компетенції. До розробки проєкту визначається коло посадових осіб, відповідальних за його підготовку та організацію, які залучаються до цієї роботи. Для підготовки найбільш важливих та складних проєктів рекомендується створювати комісію (робочу групу). За необхідності до розробки проєкту залучаються вчені та кваліфіковані спеціалісти-практики. Юридична служба міністерства надає необхідну допомогу структурним підрозділам із правових питань, що виникають під час підготовки проєкту, а за дорученням керівництва бере участь у розробці питань, що входять до її компетенції²⁵³. У свою чергу, в п. 6 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040, вказано, що юридична служба міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади спрямовує, координує правову роботу, здійснює методичне керівництво та перевіряє її проведення²⁵⁴. Це включає в себе:

- розробку та участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади;
- перевірку відповідності законодавству і міжнародним договорам України проєктів наказів та інших актів, що подаються на підпис керівника органу виконавчої влади, погодження (візування) їх за наявності віз керівників зацікавлених структурних підрозділів;
- проведення юридичної експертизи проєктів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами органу виконавчої влади, за результатами якої готується висновок за формою, що затверджується Міністерством юстиції, погодження

²⁵³ Там само.

²⁵⁴ Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-п> (дата звернення: 19.11.2020).

(візування) їх за наявності віз керівників зацікавлених структурних підрозділів;

- перегляд разом із структурними підрозділами органу виконавчої влади нормативно-правових актів та інших документів з питань, що належать до його компетенції, з метою приведення їх у відповідність до законодавства;

- інформування керівника органу виконавчої влади про необхідність ужиття заходів для внесення змін до нормативно-правових актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування;

- внесення керівникові органу виконавчої влади пропозицій щодо подання нормативно-правового акта на державну реєстрацію в порядку, визначеному Міністерством юстиції;

- разом із зацікавленими структурними підрозділами органу виконавчої влади узагальнення практики застосування законодавства у відповідній сфері, підготовку пропозиції щодо його вдосконалення, подання їх на розгляд керівника органу виконавчої влади для вирішення питання щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів та інших документів, унесення їх в установленому порядку до державного органу, уповноваженого ухвалювати такі акти;

- розгляд проєктів нормативно-правових актів та інших документів, які надійшли для погодження, з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади, та підготовку пропозицій до них (п. 10 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040)²⁵⁵.

Складанню проєкту нормативно-правового акта присвячено підпункти 3.1–3.14 Рекомендацій з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3. Складання проєкту починається з визначення кола питань, які слід вирішити в новому акті. До нього включаються правові норми, які відносяться до одного чи декількох

²⁵⁵ Там само.

питань, безпосередньо пов'язаних між собою змістом. Необхідно також визначити вид акта (наказ, положення, інструкція тощо) (п. 3.1). Із початку роботи над проєктом доцільно вивчити законодавчі акти України з такої теми, практику застосування цих актів для виявлення оптимальних напрямів їх удосконалення, уточнити, які з них чинні, встановити прогалини, протиріччя й інші недоліки, визначити проблеми, що можуть виникнути на практиці у зв'язку з ухваленням нового акта, та врахувати їх під час підготовки проєкту (п. 3.2)²⁵⁶.

Структура проєкту повинна забезпечити послідовний розвиток теми правового регулювання, а також правильне розуміння та застосування нормативного акта, що складається. Текст нормативно-правового акта повинен містити аргументовану інформацію, викладену стисло, грамотно, зрозуміло й об'єктивно, без повторень та вживання слів і зворотів, які не несуть змістового навантаження (п. 3.3)²⁵⁷.

Проєкт повинен мати відповідну його змісту коротку назву. Якщо є потреба в роз'ясненні мети і мотивів ухвалення акта, у проєкті подається вступна частина. Положення, що мають нормативний характер, до вступної частини не включаються. Залежно від змісту та обсягу проєкт може складатися з розділів та підрозділів, які, як правило, мають заголовки. Розділи і підрозділи нумеруються відповідно однією чи двома арабськими цифрами та складаються з пунктів, які нумеруються в розділах двома, а у підрозділах трьома цифрами. Пункти можуть поділятися на абзаци. При визначенні порядкового номера абзацу враховується кожна правова норма, яка написана в абзаці (п. 3.4)²⁵⁸. Текст проєкту викладається державною мовою, однозначною, чіткою та зрозумілою термінологією. Коли якийсь термін має різні значення, то з тексту повинно бути зрозуміло, в якому з них застосовується він у цьому акті (п. 3.5). Посилання на інші

²⁵⁶ Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : затв. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 27.03.1998 № 3 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁵⁷ Там само.

²⁵⁸ Там само.

пункти проєкту, а також на раніше видані відомчі акти робиться лише в тих випадках, коли необхідно показати їх взаємозв'язок або уникнути повторення. Посилання на раніше виданий акт повинно містити його найменування, дату і номер, назву органу, що видав акт, а також дату і номер державної реєстрації (відомчого акта) (п. 3.6). Кожний пункт проєкту повинен містити, як правило, одну правову норму. Декілька пов'язаних між собою правових норм доцільно вміщувати до одного пункту в тих випадках, коли це необхідно для їх правильного розуміння та застосування. Кожний самостійний пункт акта повинен мати повний і закінчений зміст. Викладання правових норм у зносках не допускається (п. 3.7). Якщо у проєкті необхідно навести переліки (осіб, органів, робіт тощо), таблиці, графіки, карти, зразки документів, бланків, схем, вони, як правило, містяться в додатках. У відповідних пунктах проєкту нормативного акта на додатки даються посилання (п. 3.8). Найменування організацій та інших об'єктів вказуються у проєкті відповідно до їх офіційного найменування, передбаченого статутами і положеннями про їх правовий статус, рішеннями про їх утворення й іншими актами. Використання скорочених найменувань допускається в тих випадках, коли вони є офіційними (передбаченими відповідними актами) (п. 3.9)²⁵⁹.

У випадках, коли при підготовці нового акта необхідно внести зміни до раніше ухваленого акта, доцільно надати нову редакцію відповідних пунктів чинного акта. Якщо пункти, які потребують змін, немає необхідності повністю викладати в новій редакції, до їх тексту вносяться уточнення, зокрема шляхом виключення, доповнення або заміни окремих слів чи речень. Можуть бути також викладені в новій редакції окремі частини пунктів, абзаців. Доповнення, що містять нові правові норми, оформляються, як правило, у вигляді окремих пунктів та абзаців. У проєкті нового акта не рекомендується передбачати правові норми із зазначенням про те, що вони ухвалюються «на зміну», «у часткову зміну», «на додаток» відповідного пункту чинного акта (п. 3.10).

²⁵⁹ Там само.

Якщо є значна кількість актів, які підлягають визнанню такими, що втратили чинність, або до яких необхідно внести зміни чи доповнення (більше трьох), їх переліки доцільно викладати в додатках (п. 3.11). При підготовці пропозицій про визнання актів такими, що втратили чинність, або про зміни чи доповнення раніше ухвалених актів та їх частин, необхідно встановити, чи поширювалася їх дія наступними актами на інші організації, категорії працівників, та врахувати ці обставини для того, щоб скасувати також акти про їх поширення (п. 3.12). Відомчі нормативні акти, видані спільно чи за узгодженням з іншими органами, змінюються, доповнюються або визнаються такими, що втратили чинність, спільно або за узгодженням з відповідними органами (п. 3.13). Нормативно-правовий акт затверджується розпорядчим документом та розміщується на чистих аркушах паперу, без титульного аркуша (п. 3.14)²⁶⁰.

Поряд з Рекомендаціями з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55 встановлюються Деякі питання документування управлінської діяльності, де затверджується Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну та Типова інструкція з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади²⁶¹.

Торкаючись питання про особливості державної реєстрації відомчих нормативно-правових актів, необхідно зазначити, що згідно з п. 1 Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 № 493/92 з 1 січня 1993 р. нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси

²⁶⁰ Там само.

²⁶¹ Деякі питання документування управлінської діяльності : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п> (дата звернення: 19.11.2020).

громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації. Державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю здійснює Міністерство юстиції України (п. 2 Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 № 493/92). Державна реєстрація провадиться в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України. Нормативно-правові акти, зазначені у ст. 1 цього Указу, набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності (п. 3 Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 № 493/92)²⁶².

Не подаються на державну реєстрацію акти:

- а) персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо);
- б) дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, крім актів про затвердження положень, інструкцій тощо, що містять правові норми;
- в) оперативно-розпорядчого характеру (разові доручення);
- г) якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищестоящих органів;
- г) спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що не мають нових правових норм;
- д) нормативно-технічного характеру (державні стандарти, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, форми звітності тощо).

²⁶² Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-493/92> (дата звернення: 19.11.2020).

Державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю здійснює Міністерство юстиції²⁶³.

У пострадянських країнах широке коло питань, що стосуються юридичної техніки відомчого нормопроєктування, юридичної сили відомчих нормативно-правових актів, способів їх тлумачення, набуття ними чинності, сконцентровані не в підзаконних актах, як в Україні, а саме в законах про нормативно-правові акти. Зокрема, в Азербайджанській Республіці такі питання врегульовані в Конституційному законі «Про нормативно-правові акти» від 21.12.2010 № 21-IVKQ. У Республіці Білорусь вони визначаються в Законі «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» від 10.01.2000 № 361-З. У Литовській Республіці подібні питання визначаються в Законі «Про основи правотворчості» від 18.09.2012 № XI-2220.

У Вірменії порядок розробки відомчих нормативно-правових актів, їхньої експертизи, ухвалення, оприлюднення, дії, зміни, припинення дії, тлумачення та систематизації встановлено в Законі «Про правові акти» від 03.04.2002 № ЗР-320. Ті самі питання у Грузії опосередковано Законом «Про нормативні акти» від 22.10.2009 № 1876-Іс, у Казахстані – аналогічним Законом «Про правові акти» від 06.04.2016 № 480-V ЗРК.

В Узбекистані, як і в Республіці Білорусь, ухвалений та чинний Закон «Про нормативно-правові акти» від 14.12.2000 № 160-II.

На відміну від усіх інших пострадянських країн у Республіці Молдова діє окремий закон, в якому встановлено правила ініціювання, розробки, узгодження, публічного консультування, експертизи, редагування та видання нормативних актів уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління, – Закон «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» від 18.07.2003 № 317.

²⁶³ Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п> (дата звернення: 19.11.2020).

У Туркменістані Закон «Про правові акти» № 589-V було ухвалено нещодавно – 26.08.2017.

Незважаючи на те, що обсяг дефінітивної бази в названих законах є неоднаковим, вони не містять дефініцію поняття «відомчий нормативно-правовий акт», про те всі без виключення розкривають зміст поняття «нормативно-правовий акт», який має майже однакове юридичне й смислове наповнення. Так, відповідно до ст. 1 Закону Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» від 10.01.2000 № 361-З нормативний правовий акт – це офіційний документ встановленої форми, ухвалений (виданий) у межах компетенції уповноваженого державного органу (посадової особи) або шляхом референдуму з дотриманням встановленої законодавством Республіки Білорусь процедури, що містить загальнообов'язкові правила поведінки, розраховані на невизначене коло осіб і неодноразове застосування²⁶⁴.

Пункт 3 ст. 2 Закону Республіки Вірменія «Про правові акти» від 03.04.2002 № ЗР-320 передбачає, що нормативний правовий акт – це ухвалений народом Республіки Вірменія, державними органами або органами місцевого самоврядування Республіки Вірменія у встановлених Конституцією Республіки Вірменія, законом випадках та порядку, в межах їхніх повноважень передбачений законом офіційний письмовий документ, спрямований на встановлення, зміну або припинення дії правової норми або правових норм²⁶⁵.

Згідно зі ст. 2 Закону Республіки Молдова «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» від 18.07.2003 № 317 нормативним актом є виданий Урядом та іншими органами центрального та місцевого публічного управління на підставі конституційних і законодавчих норм юридичний акт, що встановлює обов'язкові правила,

²⁶⁴ О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-З // Законодательство стран СНГ : сайт. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1837 (дата звернення: 19.11.2020).

²⁶⁵ О правовых актах : Закон Республики Армения от 03.04.2002 № ЗР-320 // Национальное Собрание Республики Армения : сайт. URL: <http://www.parliament.am/-legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus> (дата звернення: 19.11.2020).

які підлягають неодноразовому застосуванню в необмеженій кількості схожих ситуацій²⁶⁶.

У Республіці Узбекистан нормативно-правовим актом є офіційний документ, ухвалений у визначеній законом формі, спрямований на встановлення, зміну або скасування норм законодавства як загальнообов'язкових державних приписів (ст. 2 Закону Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» від 14.12.2000 № 160-II)²⁶⁷.

Згідно зі ст. 2 Закону Киргизької Республіки «Про нормативно-правові акти Киргизької Республіки» від 20.06.2009 № 241 нормативний правовий акт – це офіційний документ встановленої форми, ухвалений (виданий) у межах компетенції уповноваженого державного органу (посадової особи), органу місцевого самоврядування або шляхом референдуму, спрямований на встановлення, зміну або скасування норм права (правових норм)²⁶⁸.

У Законі Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти» від 26.03.2009 № 506 вказано, що нормативний правовий акт – це офіційний документ встановленого зразку, ухвалений шляхом всенародного референдуму, державним органом чи органом самоуправління селища, села або державною уповноваженою посадовою особою, який містить вказівки загальнообов'язкового характеру та встановлює, змінює або скасовує правові норми (ст. 2). Крім того, цей Закон встановлює, що підзаконні акти – це нормативні правові акти, що ухвалюються на підставі та з метою виконання законів (ст. 2)²⁶⁹. Аналогічний

²⁶⁶ О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления : Закон Республики Молдова от 18.07.2003 № 317 // Lex : сайт. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=312810> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁶⁷ О нормативно-правовых актах : Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 № 160-II // Lex.UZ : сайт. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=17141 (дата звернення: 19.11.2020).

²⁶⁸ О нормативных правовых актах Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 241 // Министерство юстиции Кыргызской Республики : сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591?cl=ru-ru> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁶⁹ О нормативных правовых актах : Закон Республики Таджикистан от 26.03.2009 № 506 // Министерство финансов Республики Таджикистан : сайт. URL: <http://minfin.tj/downloads/onpa.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

термін («підзаконні нормативні акти») в Законі Туркменістану «Про правові акти» від 26.08.2017 № 589-V визначено як нормативні правові акти, які не є законодавчими актами, ухвалюються на підставі або з метою виконання чи подальшої реалізації законодавчих актів та інших вищестоящих за ієрархією нормативних правових актів²⁷⁰.

Поряд із цим у зазначених законах розкрито зміст таких видів відомих нормативно-правових актів, як інструкція, наказ, статут, положення. Зокрема, відповідно до п. 32 ст. 1 Закону Республіки Казахстан «Про правові акти» від 06.04.2016 № 480-V ЗРК інструкція – це нормативний правовий акт, що деталізує законодавство в будь-якій галузі суспільних відносин. Водночас п. 2 ст. 1 зазначеного Закону передбачено, що положення – це нормативний правовий акт, який визначає статус і повноваження будь-якого державного органу. Також необхідно додати, що Закон Республіки Казахстан «Про правові акти» від 06.04.2016 № 480-V ЗРК поділяє нормативно-правові акти на основні та похідні. Відповідно до ч. 2 ст. 7 цього Закону нормативно-правові акти Центральної виборчої Комісії Республіки Казахстан, Рахункового комітету з контролю за виконанням республіканського бюджету Республіки Казахстан, Національного банку Республіки Казахстан, інших центральних державних органів, нормативні правові накази міністрів Республіки Казахстан, інших керівників центральних державних органів, нормативно-правові накази керівників відомств центральних державних органів належать до основних нормативних правових актів²⁷¹. До похідних нормативних правових актів належать: положення, технічні регламенти, стандарти державної послуги, правила, інструкції (ч. 3 ст. 7 Закону Республіки Казахстан «Про правові акти» від 06.04.2016 № 480-V ЗРК). Також цією статтею

²⁷⁰ О правовых актах : Закон Туркменистана от 26.08.2017 № 589-V // Законодательство стран СНГ : сайт. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=98294 (дата звернення: 19.11.2020).

²⁷¹ О правовых актах : Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V // Юрист : сайт. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=1;-267 (дата звернення: 19.11.2020).

передбачено, що законодавчими актами Республіки Казахстан можуть бути інші форми нормативних актів похідного виду. Нормативні правові акти похідних видів ухвалюються або затверджуються за допомогою нормативних актів основних видів і складають з ними єдине ціле (ч. 4 ст. 7). Територіальні підрозділи уповноважених органів не мають права видавати нормативні правові акти (ч. 5 ст. 7)²⁷².

Частина 6 ст. 7 Закону Республіки Казахстан «Про правові акти» від 06.04.2016 № 480-V ЗРК містить положення про те, що нормативні правові накази ухвалюються керівниками відомств центральних державних органів за наявності прямої компетенції з їх затвердження в нормативних правових актах державного органу, до структури якого входить відомство, та не можуть торкатися прав і свобод людини та громадянина²⁷³.

Відповідно до ст. 2 Закону Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» від 10.01.2000 № 361-3 інструкція – це нормативний правовий акт, який детально визначає зміст і методичні питання регулювання в певній сфері суспільних відносин. Також згідно з цією статтею наказ республіканського органу державного управління – це нормативний правовий акт функціонально-галузевого характеру, який видається керівником республіканського органу державного управління в межах компетенції очолюваного ним органу у відповідній сфері державного управління²⁷⁴.

На відміну від інших законів пострадянських країн про нормативно-правові акти в Законі Грузії «Про нормативні акти» від 22.10.2009 № 1876-Іс, Законі Республіки Молдова «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» від 18.07.2003 № 317, Законі Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» від 14.12.2000 № 160-ІІ, Законі Киргизької Республіки «Про нормативно-

²⁷² Там само.

²⁷³ Там само.

²⁷⁴ О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-3 // Законодательство стран СНГ : сайт. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1837 (дата звернення: 19.11.2020).

правові акти Киргизької Республіки» від 20.06.2009 № 241, Законі Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти» від 26.03.2009 № 506, Законі Литовської Республіки «Про основи правотворчості» від 18.09.2012 № XI-2220 у дефінітивній базі немає відповідних визначень відомчої термінології.

Серед законів пострадянських країн про нормативно-правові акти лише Конституційний закон Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» від 21.12.2010 № 21-IVKQ не містить видів нормативно-правових актів, а відсилає до тексту Конституції Азербайджанської Республіки (п. 2.1 ст. 2)²⁷⁵. Водночас ст. 148 Конституції Азербайджанської Республіки передбачено, що система законодавства складається з таких нормативних правових актів: 1) Конституція; 2) акти, ухвалені референдумом; 3) закони; 4) укази; 5) постанови Кабінету Міністрів Азербайджанської Республіки; 6) нормативні акти центральних органів виконавчої влади²⁷⁶.

Разом із тим, ст. 4 Конституційного закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» від 21.12.2010 № 21-IVKQ до актів нормативного характеру віднесно:

- постанови Конституційного суду Азербайджанської Республіки;
- постанови, інструкції і тлумачення Центральної виборчої комісії Азербайджанської Республіки;
- постанови Центрального банку Азербайджанської Республіки;
- постанови Судово-правової ради;
- постанови Національної ради телебачення та радіо.

При цьому п. 4.2 ст. 4 визначено, що акти нормативного характеру не можуть встановлювати відповідальність за їх невиконання.

²⁷⁵ О нормативных правовых актах : Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 21.12.2010 № 21-IVKQ // Legislationline : сайт. URL: https://www.legislationline.org/download/id/8109/file/Azerbaijan_law_normative_acts_2010_ru.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

²⁷⁶ Конституция Азербайджанской Республики : Закон Азербайджанской Республики от 12.11.1995 // Президент Азербайджанской Республики : сайт. URL: <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution> (дата звернення: 19.11.2020).

Акти нормативного характеру застосовуються щодо відповідного нормативного правового акта та посилаються на його норми.

Акти нормативного характеру не можуть суперечити нормативно-правовим актам Азербайджанської Республіки²⁷⁷.

У ст. 13 Закону Республіки Молдова «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» від 18.07.2003 № 317 подано перелік відомчих нормативно-правових актів, який не є вичерпним. Зокрема, ч. 1 цієї статті передбачає, що органи центрального публічного управління, незалежні публічні органи, влада автономних територіальних утворень з особливим правовим статусом, інші органи місцевого публічного управління видають відповідності до законодавства нормативні акти (накази нормативного характеру, положення, інструкції, правила, постанови, рішення, розпорядження та інші аналогічні акти). Частиною 2 ст. 13 закріплено вимогу про те, що накази нормативного характеру, положення, інструкції, правила й інші нормативні акти видаються лише на основі та на виконання законів, а також постанов та ордонансів Уряду. У преамбулі актів вказується нормативний акт вищого рівня, на якому вони ґрунтуються. Положення, інструкції, правила та інші нормативні акти затверджуються наказом, постановою або рішенням²⁷⁸.

У ст. 13 Закону Грузії «Про нормативні акти» від 22.10.2009 № 1876-ІІс взагалі не наведено переліку відомчих нормативно-правових актів, а лише згадується один з них – нормативний акт міністра Грузії, який може видаватися лише у випадках та межах, визначених законодавчим актом Грузії, нормативним актом Президента Грузії та постановою Уряду Грузії. В наказі

²⁷⁷ О нормативных правовых актах : Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 21.12.2010 № 21-IVKQ // Legislationline : сайт. URL: https://www.legislationline.org/download/id/8109/file/Azerbaijan_law_normative_acts_2010_ru.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

²⁷⁸ О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления : Закон Республики Молдова от 18.07.2003 № 317 // Lex : сайт. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=312810> (дата звернення: 19.11.2020).

міністра Грузії має бути вказано, на підставі та на виконання якого нормативного акта його було видано. У зазначеній статті також наголошено на тому, що структурні одиниці міністерства Грузії та державні підвідомчі установи його системи, а також юридичні особи публічного права не мають права видавати нормативні акти, крім винятків, передбачених законом²⁷⁹.

У ст. 22 Закону Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти» від 26.03.2009 № 506 передбачено, що міністерства, державні комітети та інші державні органи ухвалюють нормативні правові акти на підставі та з метою виконання Конституції Республіки Таджикистан, законодавчих актів, указів Президента Республіки Таджикистан та постанов Уряду Республіки Таджикистан у межах своєї компетенції. Міністерства та інші державні органи ухвалюють нормативні правові акти у вигляді розпоряджень, а державні комітети та Національний банк – у вигляді постанов²⁸⁰. У свою чергу, ст. 15 Закону Туркменістану «Про правові акти» від 26.08.2017 № 589-V передбачено, що міністерства та відомства ухвалюють у межах своїх повноважень нормативні правові акти у формі наказів на основі, а також з метою виконання Конституції, законів, актів Президента Туркменістану, постанов Меджлісу Туркменістану та постанов Кабінету Міністрів Туркменістану. У наказах потрібно зазначати, з метою виконання якого нормативного правового акта вони ухвалені²⁸¹.

Своєрідністю Закону Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» від 14.12.2000 № 160-II є те, що міністерства, державні комітети та відомства в межах своєї компетенції ухвалюють нормативно-правові акти у формі наказів і постанов. Нормативно-

²⁷⁹ О нормативных актах : Закон Грузии от 22.10.2009 № 1876-Пс // Законодательный Вестник Грузии : сайт. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/90052/13/ru/pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁸⁰ О нормативных правовых актах : Закон Республики Таджикистан от 26.03.2009 № 506 // Министерство финансов Республики Таджикистан : сайт. URL: <http://minfin.tj/downloads/opra.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁸¹ О правовых актах : Закон Туркменистана от 26.08.2017 № 589-V // Законодательство стран СНГ : сайт. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=98294 (дата звернення: 19.11.2020).

правові акти, що ухвалюються у вигляді положень, правил та інструкцій, затверджуються наказами або постановами (ч. 1 ст. 12)²⁸².

Нормативно-правові акти міністерств, державних комітетів і відомств ухвалюються на підставі та на виконання Конституції та законів Республіки Узбекистан, рішень олій Меджліса Республіки Узбекистан, Президента Республіки Узбекистан та Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан (ч. 2 ст. 12). Нормативно-правові акти міністерств, державних комітетів та відомств можуть бути ухвалені спільно декількома міністерствами, державними комітетами та відомствами або одним з них за узгодженням з іншим (ч. 3 ст. 12)²⁸³.

Також у цій статті Закону Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» від 14.12.2000 № 160-II закріплено вимогу, згідно з якою структурні підрозділи і територіальні органи міністерств, державних комітетів та відомств не мають права ухвалювати акти нормативно-правового характеру, крім випадків, передбачених законодавством (ч. 4 ст. 12)²⁸⁴. Безпосередньо ж дефініція поняття «відомчий нормативно-правовий акт» у законодавстві Республіки Узбекистан міститься у Правилах підготовки та ухвалення відомчих нормативно-правових актів, затверджених Наказом Міністра юстиції Республіки Узбекистан від 28.02.2014 № 53. Там зазначено, що відомчий нормативно-правовий акт – це офіційний документ, ухвалений міністерством, державним комітетом та відомством у визначеному вигляді, спрямований на встановлення, зміну або скасування правових норм як загальнообов’язкових державних приписів²⁸⁵.

²⁸² О нормативно-правовых актах : Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 № 160-II // Lex.UZ : сайт. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=17141 (дата звернення: 19.11.2020).

²⁸³ Там само.

²⁸⁴ Там само.

²⁸⁵ Правила подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов : приложение к Приказу Министра юстиции Республики Узбекистан от 28.02.2014 № 53 // NORMA online : сайт. URL: [http://nm.uz/contentf?doc=415578_pravila_podgotovki_i_prinyatiya_vedomstvennyh_normativno-pravovyh_aktov_\(prilozhenie_1_k_prikazu_ministra_yusticii_ot_28_02_2014_g_n_53-mh_zaregistrirovannomu_myu_28_02_2014_g_n_2565\)-&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana/](http://nm.uz/contentf?doc=415578_pravila_podgotovki_i_prinyatiya_vedomstvennyh_normativno-pravovyh_aktov_(prilozhenie_1_k_prikazu_ministra_yusticii_ot_28_02_2014_g_n_53-mh_zaregistrirovannomu_myu_28_02_2014_g_n_2565)-&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana/) (дата звернення: 19.11.2020).

Окремо необхідно звернути увагу, що в наведених законах про нормативно-правові акти визначено юридичну силу відомчих нормативно-правових актів. Так, у ст. 2 Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» від 21.12.2010 № 21-IVKQ це питання розглядається в контексті подолання колізії між відомчими нормативно-правовими актами й актами, що мають вищу юридичну силу. Згідно з п. 2.7 вказаної статті у випадку розходження нормативних правових актів органів центральної виконавчої влади з указом діє указ. У випадку розходження нормативних правових актів органів центральної виконавчої влади з Постановою Кабінету Міністрів Азербайджанської Республіки діє Постанова Кабінету Міністрів Азербайджанської Республіки (п. 2.8 ст. 2)²⁸⁶. У свою чергу, юридична сила положень, статутів, інструкцій, регламентів і правил встановлюється юридичною силою нормативного правового акта, якими вони затверджені (п. 2.9 ст. 2 Конституційного закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» від 21.12.2010 № 21-IVKQ)²⁸⁷.

Відповідно до ст. 14 Закону Республіки Узбекистан «Про нормативно-правові акти» від 14.12.2000 № 160-II співвідношення різних нормативно-правових актів за їх юридичною силою визначається відповідно до Конституції Республіки Узбекистан, компетенції і статусу органу, який ухвалив нормативно-правовий акт, а також видів актів. Нормативно-правовий акт має відповідати нормативно-правовим актам, які мають вищу юридичну силу. У випадку розходжень між нормативно-правовими актами застосовується нормативно-правовий акт, який має вищу юридичну силу. У випадку розходження нормативно-правових актів, які мають однакову юридичну силу, діють положення акта, який було ухвалено пізніше.

²⁸⁶ О нормативных правовых актах : Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 21.12.2010 № 21-IVKQ // Legislationline : сайт. URL: https://www.legislationline.org/download/id/8109/file/Azerbaijan_law_normative_acts_2010_ru.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

²⁸⁷ Там само.

Нормативно-правовий акт, ухвалений міністерством, державним комітетом або відомством, має вищу юридичну силу відносно нормативно-правового акта іншого міністерства, державного комітету або відомства одного рівня, якщо орган, який ухвалив такий акт, спеціально уповноважений на регулювання певної сфери суспільних відносин²⁸⁸.

Ієрархічну підпорядкованість правових актів у Республіці Вірменія визначено у ст. 24 Закону Республіки Вірменія «Про правові акти» від 03.04.2002 № ЗР-320. У частинах 1–2 зазначеної статті проголошено принцип верховенства актів, що мають вищу юридичну силу, та звернено увагу, що у випадку колізії правових актів діють саме ті з них, що мають вищу юридичну силу²⁸⁹. Водночас у ч. 3 ст. 24 Закону Республіки Вірменія «Про правові акти» від 03.04.2002 № ЗР-320 наголошено на тому, що нововиданий одним і тим самим органом правовий акт не повинен суперечити ухваленому раніше і вже чинному правовому акту рівної юридичної сили. У разі колізії таких актів діють норми того, який набув чинності раніше. У випадку колізії нормативних правових актів, які мають рівну юридичну силу, але ухвалені різними органами, діє акт, ухвалений органом, якому повноваження на ухвалення надано правовим актом, що має вищу юридичну силу (ч. 4 ст. 24)²⁹⁰.

У разі колізії різних частин одного і того самого правового акта діють положення тих частин, які впливають із суті цього правового акта або правових принципів, що регулюють такі правовідносини. У разі колізії загальної та особливої частин одного і того самого правового акта діють положення загальної частини (ч. 5 ст. 24)²⁹¹.

²⁸⁸ О нормативно-правовых актах : Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 № 160-II // Lex.UZ : сайт. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=17141 (дата звернення: 19.11.2020).

²⁸⁹ О правовых актах : Закон Республики Армения от 03.04.2002 № ЗР-320 // Национальное собрание Республики Армения : сайт. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus> (дата звернення: 19.11.2020).

²⁹⁰ Там само.

²⁹¹ Там само.

У випадку виникнення колізії нормативних правових актів, що мають однакову юридичну силу, або різних частин одного і того самого правового акта державні органи у відносинах із фізичними та юридичними особами повинні застосовувати кращий для фізичних і юридичних осіб нормативний правовий акт або його частину (ч. 7 ст. 24) .

Забороняється закріплювати у правовому акті норму про верховенство щодо інших правових актів однакової юридичної сили. Такі норми є нечинними (ч. 8 ст. 24 Закону Республіки Вірменія «Про правові акти» від 03.04.2002 № ЗР-320)²⁹².

У Республіці Молдова співвідношення нормативних актів, які розрізняються за юридичною силою, встановлюється залежно від компетенції та статусу органу публічної влади, який видав нормативний акт, а також характеру актів. Межі регулювання, яке здійснюється органами публічного управління, установами, наділеними законом функціями регулювання та контролю, встановлюються законом у кожному конкретному випадку. Посилання на нормативні акти цих органів, які суперечать законодавству, не допускається (ст. 9 Закону Республіки Молдова «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» від 18.07.2003 № 317)²⁹³.

У ст. 1 Закону Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» від 10.01.2000 № 361-З зазначено, що юридична сила нормативного правового акта – це характеристика нормативного правового акта, що визначає обов'язковість його застосування до відповідних суспільних відносин, а також підпорядкованість щодо інших нормативних актів . Згідно зі ст. 10 цього Закону юридична сила статутів, положень, інструкцій, регламентів і правил визначається юридичною силою нормативного акта, яким вони затверджені. Нормативний правовий акт вищого державного органу (посадової особи) має

²⁹² Там само.

²⁹³ О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления : Закон Республики Молдова от 18.07.2003 № 317 // Lex : сайт. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=312810> (дата звернення: 19.11.2020).

вищу юридичну силу щодо нормативних правових актів нижчого органу (посадової особи). Нормативний правовий акт має вищу юридичну силу щодо раніше ухваленого (виданого) з того самого питання нормативного правового акта того самого державного органу (посадової особи)²⁹⁴.

Нормативний правовий акт, ухвалений (виданий) державним органом (посадовою особою), має вищу юридичну силу щодо нормативного правового акта державного органу (посадової особи) одного рівня, якщо державний орган (посадова особа), який ухвалив (видав) такий акт, спеціально уповноважений на регулювання певної сфери суспільних відносин. Структурні підрозділи державних органів не мають права ухвалювати акти нормативного характеру, якщо інше не встановлено законодавчими актами Республіки Білорусь²⁹⁵.

Звертаючи увагу на питання правової регламентації підготовки відомчих нормативно-правових актів за законодавством пострадянських країн про нормативно-правові акти, необхідно зауважити, що крім законодавства Республіки Узбекистан (де наказом Міністерства юстиції встановлено окремий порядок і вимоги з розробки відомчих нормативно-правових актів) відповідними законами про нормативно-правові акти передбачено загальний порядок підготовки та ухвалення (видання) нормативно-правових актів, який поширюється у тому числі на відомчі акти. Зокрема, в Законі Республіки Грузія «Про нормативні акти» від 22.10.2009 № 1876-Іс це питання регламентується Главою III «Загальний порядок підготовки й ухвалення (видання) нормативних актів, а також їх структура» (статті 15–21), де визначено органи, уповноважені на підготовку нормативно-правового акта (ст. 15), саму структуру нормативного акта (ст. 16), документи, що надаються до проекту акта (ст. 17), його реквізити (ст. 18), особливості проведення експертизи проєктів

²⁹⁴ О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-3 // Законодательство стран СНГ : сайт. URL: http://base.spinform.ru/-show_doc.fwx?rgn=1837 (дата звернення: (дата звернення: 19.11.2020).

²⁹⁵ Там само.

нормативно-правових актів (ст. 19), правила ухвалення й видання нормативних актів (ст. 20).

У Законі Республіки Вірменія «Про правові акти» від 03.04.2002 № ЗР-320 досліджуване питання знайшло високий рівень деталізації в декількох главах: главі 3 «Підготовка проєктів правових актів», главі 4 «Експертиза та державна реєстрація проєктів правових актів», главі 5 «Правила законодавчої техніки», главі 6 «Оприлюднення правових актів та набуття ними чинності». Зокрема, у главі 3 «Підготовка проєктів правових актів» передбачено, що проєкти правових актів у Республіці Вірменія: розробляються відповідно до поточних і довгострокових державних програм (ст. 26); у випадку необхідності спочатку може готуватися концепція проєкту правового акта (ст. 27); при внесенні проєкту нормативного правового акта на розгляд нормотворчого органу до нього додаються: обґрунтування ухвалення акта, перелік правових актів, на підставі яких розроблено проєкт нормативного правового акта, довідка щодо необхідності внесення змін і доповнень в інші правові акти у зв'язку з ухваленням акта, довідка про значне збільшення або зменшення доходів та видатків у бюджеті державного органу у зв'язку з ухваленням правового акта, імена та прізвища розробників проєкту або перелік органів, юридичних чи фізичних осіб, які брали участь у роботі з його підготовки, а також перелік органів, з якими проєкт було погоджено (ч. 1 ст. 28); оприлюднення проєкту правового акта (ст. 29); фінансування розробки проєктів правових актів (ст. 30).

У п. 4 ст. 31 гл. 4 «Експертиза та державна реєстрація проєктів правових актів» закріплено, що відомчі правові акти можуть оприлюднюватися і набувати чинності тільки після отримання ними у встановленому цим Законом порядку державної реєстрації в Міністерстві юстиції Республіки Вірменія²⁹⁶.

Частиною 2 ст. 33 Закону Республіки Вірменія «Про правові акти» від 03.04.2002 № ЗР-320 передбачено, що відомчі нормативні

²⁹⁶ О правовых актах : Закон Республики Армения от 03.04.2002 № ЗР-320 // Национальное собрание Республики Армения : сайт. URL: <http://www.parliament.am/-legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus> (дата звернення: 19.11.2020).

акти протягом 7 днів з моменту їх видання направляються у трьох примірниках до Міністерства юстиції Республіки Вірменія на державну правову експертизу та подальшу державну реєстрацію. У подальшому один з екземплярів правового акта, що отримав державну реєстрацію, направляється до органу, який його ухвалив, другий – на офіційне оприлюднення, третій зберігається в Міністерстві юстиції Республіки Вірменія для обліку та систематизації.

У реєстрації відомчих нормативних актів відмовляється, якщо вони не відповідають Конституції Республіки Вірменія, законам або іншим правовим актам чи вимогам законодавчої техніки²⁹⁷.

Характеризуючи правила законодавчої техніки Республіки Вірменія (глава 5 Закону Республіки Вірменія «Про правові акти» від 03.04.2002 № ЗР-320), необхідно зазначити, що вони включають в себе вимоги щодо мови правових актів (ст. 36), структури правових актів (ст. 37), згадки найменувань правових актів (ст. 39), заголовків правового акта (ст. 40), частин правового акта (ст. 41), застосування понять і термінів (ст. 42), застосування посилаць (ст. 43), вимог щодо підпису тексту правового акта (ст. 44).

Майже аналогічно порядок підготовки й ухвалення відомчих нормативних правових актів, як і інших видів нормативних актів, визначено в Законі Республіки Казахстан «Про правові акти» від 06.04.2016 № 480-V ЗРК. Зокрема, порядок планування підготовки проєктів нормативних правових актів закріплено у главі 4 зазначеного Закону. У свою чергу, підготовка та оформлення проєктів нормативних правових актів, яка включає в себе статус розробників проєктів нормативних правових актів (ст. 17), порядок розробки проєкту нормативного правового акта (ст. 18), особливості розробки й ухвалення нормативних правових актів, що стосуються інтересів приватного підприємництва (ст. 19), особливості розробки й ухвалення нормативних правових актів, що стосуються прав, свобод та обов'язків громадян (ст. 20), узгодження проєкту нормативного правового акта із зацікавленими державними органами та організаціями

²⁹⁷ Там само.

(ст. 21), реквізити нормативного правового акта (ст. 22), його структуру (ст. 23), вимоги до змісту та стилю викладення тексту нормативного правового акта (ст. 24), посилання та відтворення в нормативних правових актах (ст. 25) закріплено у главі 5 Закону Республіки Казахстан «Про правові акти» від 06.04.2016 № 480-V ЗРК. Наукова експертиза проєктів і порядок ухвалення нормативних правових актів визначено у главах 6–7 цього Закону.

У Законі Литовської Республіки «Про основи правотворчості» від 18.09.2012 № XI-2220 нормативно визначено всі стадії правотворчості, які стосуються в тому числі відомчої нормотворчості. Зокрема, ст. 4 названого Закону передбачає, що стадіями є:

- 1) заява правотворчої ініціативи;
- 2) підготовка проєкту правового акта;
- 3) ухвалення правового акта;
- 4) підпис та оприлюднення правового акта²⁹⁸.

Окремо слід зазначити, що в Литовській Республіці для забезпечення прозорості, сконцентрованості правотворчості застосовується інформаційна система правових актів Канцелярії Сейму Литовської Республіки. За допомогою цієї інформаційної системи здійснюється:

– оприлюднення правотворчих ініціатив, проєктів правових актів, супроводжувальних документів (порівняльного варіанту проєкту, пояснювального листа, висновку щодо оцінки впливу запланованого правового регулювання, якщо результати такої оцінки не вказані в пояснювальному листі, висновку про проведення необхідного для підготовки проєкту правового акта дослідження, інших досліджень, які були основою під час його підготовки, інших встановлених у правових актах документів, які є обов'язковими для підготовки та надання уповноваженому суб'єкту разом із проєктом акта);

– доведення інформації про консультації із громадськістю, в тому числі про час, спосіб, результати консультацій;

²⁹⁸ Об основах правотворчества : Закон Литовской Республики от 18.09.2012 № XI-2220 // Lietuvos Respublikos Seimas : сайт. URL: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.438329/format/ISO_PDF/ (дата звернення: 19.11.2020).

- доведення інформації, що стосується моніторингу правового консультування;

- доведення концепції запланованого правового регулювання.

Якщо первинним розробником проєкту правового акта є лобіст, про це вказується в Інформаційній системі правових актів. Якщо лобіст є юридичною особою, зазначається найменування тієї юридичної особи, яка здійснює лобістську діяльність; якщо лобістом є фізична особа, вказується її прізвище та ім'я, а також прізвище та ім'я замовника лобістської діяльності, в інтересах якої лобіст готував проєкт правового акта і здійснював вплив на його підготовку (ст. 5 Закону Литовської Республіки «Про основи правотворчості» від 18.09.2012 № XI-2220)²⁹⁹.

Ще однією своєрідністю Закону Литовської Республіки «Про основи правотворчості» від 18.09.2012 № XI-2220, яка відрізняє його від інших законодавчих актів про нормотворчу діяльність пострадянських країн, є те, що ним допускається закупка підготовки проєкту правового акта або відповідного дослідження, яке необхідне для підготовки проєкту такого нормативно-правового акта. Згідно з ч. 1 ст. 11 цього Закону, якщо для підготовки проєкту правового акта необхідні спеціальні та (або) наукові знання та (або) навички, вичерпний аналіз практики зарубіжних країн, послуги з підготовки правового акта або дослідження, необхідного для підготовки проєкту правового акта, можуть бути закуплені тільки в тих випадках, якщо підготувати проєкт правового акта або провести необхідне дослідження не може сам суб'єкт, який готує проєкт правового акта, або створена ним робоча група (комісія)³⁰⁰.

Закон Литовської Республіки «Про основи правотворчості» від 18.09.2012 № XI-2220 безпосередньо не передбачає проведення експертиз проєктів нормативно-правових актів. Водночас згідно з ч. 3 ст. 15 зазначеного Закону результати оцінки впливу правового регулювання, що планується у проєкті нормативно-правового акта, надається в пояснювальному листі в порядку,

²⁹⁹ Там само.

³⁰⁰ Там само.

визначеному органом, уповноваженим ухвалювати той чи інший нормативно-правовий акт³⁰¹.

Відповідно до ст. 20 Закону Киргизької Республіки «Про нормативно-правові акти Киргизької Республіки» від 20.06.2009 № 241 проєкти нормативних правових актів з питань забезпечення конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, правового статусу громадських об'єднань, засобів масової інформації, державного бюджету, податкової системи, екологічної безпеки, боротьби з правопорушеннями, введення нових видів державного регулювання підприємницької діяльності повинні підлягати правовій, правозахисній, гендерній, екологічній, антикорупційній та іншій науковій експертизі (залежно від правовідносин, на врегулювання яких направлено проєкт нормативно-правового акта).

Завданнями наукової експертизи є:

- оцінка якості, обґрунтованості та своєчасності проєкту, дотримання в ньому вимог нормотворчої техніки;
- оцінка проєкту на відповідність Конституції, конституційним законам, законам та міжнародним зобов'язанням Киргизької Республіки;
- визначення можливостей ефективності нормативного правового акта;
- виявлення та оцінка соціальних, економічних, науково-технічних, екологічних та інших негативних наслідків ухвалення проєкту як нормативного правового акта;
- розгляд інших завдань, поставлених під час проведення наукової експертизи³⁰².

Завершуючи аналіз правової регламентації відомчої нормотворчості в пострадянських країнах, потрібно відмітити таке.

1. Спільною рисою законодавства України та пострадянських країн про нормативно-правові акти є те, що в дефінітивній базі відповідних законів не надано легального визначення поняття «відомчий нормативно-правовий акт». Однак у них розкрито зміст

³⁰¹ Там само.

³⁰² О нормативных правовых актах Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 241 // Министерство юстиции Кыргызской Республики : сайт. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591?cl=ru-ru> (дата звернення: 19.11.2020).

окремих видів відомчих нормативно-правових актів, таких як інструкція, наказ, положення. Майже у всіх пострадянських країнах закони про нормативно-правові акти також містять застереження про те, що перелік таких актів не є вичерпним і може розширюватися. Це означає, що під час розробки в Україні якісно нового проєкту закону «Про нормативно-правові акти» законодавець повинен уникати подібної ситуації: спочатку у проєкті закону подати легальну дефініцію поняття «відомчий нормативно-правовий акт», а потім охарактеризувати необхідні для правової системи види відомчих актів, супроводжуючи їх необхідною термінологією. Також потрібно наголосити на тому, що вичерпність видів відомчих нормативно-правових актів буде сприяти стабілізації національної правової системи України та утвердженню панування принципу верховенства права.

2. У законодавстві про нормативно-правові акти, якщо йдеться про відомчі акти, що мають однакову юридичну силу, їх юридична сила прямо пов'язана з роллю та статусом суб'єктів владних повноважень у державному механізмі. Такий підхід є цілком виправданим через те, що зміна ролі та місця того чи іншого органу в механізмі держави не тягне за собою подальших змін у законодавстві про нормативно-правові акти.

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ВІДОМЧОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

2.1. Юридична сила відомчого нормативно-правового акта і його місце в ієрархії нормативно-правових актів

Системний підхід до аналізу юридичної природи відомчого нормативно-правового акта неможливий без дослідження питань його юридичної сили, місця в ієрархії нормативно-правових актів. Разом із тим питання ієрархії нормативно-правових актів, незважаючи на наявність устояних постулатів, які вважаються аксіоматичними, не може вважатися простим, про що свідчить суперечливість підходів із зазначеного питання судових органів України.

Як вказано в Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо стажу наукової роботи від 19.06.2001 № 1-37/2001, Україна є правовою державою (ст. 1 Конституції України), а у правовій державі існує сувора ієрархія нормативних актів, відповідно до якої постанови й інші рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів³⁰³. Разом із тим у Листі від 10.02.2011

³⁰³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 93 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого пункту 2 про визначення стажу наукової роботи «з дати присудження наукового ступеня або присвоєння вченого звання» Постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік посад наукових працівників державних

№ 203/11/13-1 Вищий адміністративний суд звернув увагу на те, що в разі виникнення неоднозначного трактування норм Податкового кодексу України або іншого нормативно-правового акта на підставі цього Кодексу, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь платника або на користь контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків³⁰⁴.

Як відмічає А. С. Бар'як, ієрархічність позитивного права є однією з його найбільш знакових характеристик, що визначає системність і співвідпорядкованість форм існування права в суспільстві. У сучасній загальнотеоретичній юриспруденції, коли йдеться про ієрархію у праві, найчастіше згадується ієрархія нормативно-правових актів як система їх юридичної сили, тобто певна теоретична модель, яка використовується для вирішення колізій у законодавстві³⁰⁵.

С. П. Погребняк звертає увагу на те, що ієрархія визначається як розташування частин чи елементів цілого від нижчого до вищого. Цей термін традиційно використовується при дослідженні системи законодавства. Нагадаємо, що вона розглядається у трьох структурних утвореннях: 1) ієрархічний (вертикальна структура); 2) галузевий (горизонтальна структура); 3) федеративний (у федеративній державі)³⁰⁶.

В. М. Сирих також вказує, що основним структурним зв'язком ієрархічної структури юридичних нормативних актів

наукових установ, організацій та посад науково-педагогічних працівників державних вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації, перебування на яких дає право на одержання пенсії та грошової допомоги при виході на пенсію відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 27 травня 1999 року (справа щодо стажу наукової роботи) : від 19.06.2001 № 9-рп/2001 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-01> (дата звернення: 19.11.2020).

³⁰⁴ Лист Вищого адміністративного суду України від 10.02.2011 № 203/11/13-11 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0203760-11> (дата звернення: 19.11.2020).

³⁰⁵ Бар'як А. С. Критерії ієрархізації правових актів // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 110.

³⁰⁶ Погребняк С. П. Роль принципу верховенства закону для подолання ієрархічних колізій. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4 (23). С. 249.

виступає ієрархічний зв'язок³⁰⁷. На думку І. Сабо, цей зв'язок виражається в тому, що «нормативно-правові акти відповідного виду, які мають вищу юридичну силу, є вихідною базою, основою для актів з меншою юридичною силою»³⁰⁸. Нижчі юридичні нормативні акти є підпорядкованими вищим, не можуть їм протистояти, змінювати, позбавляти правової сили тощо³⁰⁹.

Під терміном «юридична сила» розуміється співвідношення одного виду акта з іншим, а також місце, яке він посідає в системі правових актів: акт нижчої юридичної сили не може суперечити акту вищої юридичної сили, не може змінювати або скасовувати його. У разі порушення цих вимог юридичний акт визнається недійсним, наслідком чого стане його зміна або скасування³¹⁰.

Необхідність дослідження юридичної природи відомчих нормативно-правових актів обумовлюється тим, що в Україні нормативно в концентрованому вигляді не визначено ієрархію насамперед підзаконних нормативно-правових актів. Це породжує суперечки і не дає чіткої та однозначної юридичної відповіді на питання: як співвідносяться між собою нормативно-правові акти, видані різними міністерствами з одного й того самого питання; чи має впливати зовнішня форма відомчого нормативно-правового акта (інструкції, наказу, положення тощо) на його юридичну силу; чи повинні мати пріоритет відомчі нормативно-правові акти, видані кількома міністерствами, над відомчими нормативно-правовими актами окремого міністерства. При цьому існуюча правова позиція Міністерства юстиції України щодо юридичної сили підзаконних нормативно-правових актів не дає вичерпних відповідей на всі питання, що

³⁰⁷ Сырых В. М. Структура, генезис, система как элементы исторического и логического методов познания права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 9.

³⁰⁸ Сабо И. Социалистическое право / под ред. В. А. Туманова. М. : Прогресс, 1964. С. 33.

³⁰⁹ Подорожна Т. С. Вплив концепції верховенства Конституції на теорію конституціоналізму як необхідна умова забезпечення правопорядку в державі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 1. С. 41. URL: http://lsej.org.ua/1_2014/12.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

³¹⁰ Щамбура Д. В. Поняття і характерні риси юридичних актів органів прокуратури України. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 44. С. 337.

стосуються всіх характеристик юридичної сили відомчих нормативно-правових актів. Так, у Листі Міністерства юстиції України «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» від 26.12.2008 № 758-0-2-08-19 вказано, що неузгодженість між чинними нормативно-правовими актами, їх протиріччя з одного й того самого предмета регулювання, а також суперечність між двома або більше формально чинними нормами права, ухваленими з одного і того самого питання, в теорії права відомі як колізія норм права. Колізія норм права вирішується шляхом вибору того нормативного акта, який має бути застосований до конкретного випадку (юридичного факту)³¹¹.

У Листі Міністерства юстиції України «Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами» від 30.01.2009 № Н-35267-18 звернено увагу, що в разі існування неузгодженості між актами, виданими одним і тим самим органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили. При цьому в разі існування суперечності між актами, ухваленими різними за місцем в ієрархічній структурі органами – вищестоящим та нижчестоящим, застосовується акт, ухвалений вищестоящим органом, як такий, що має вищу юридичну силу³¹².

Позиція Міністерства юстиції України щодо порядку правозастосування в разі суперечності правових норм підзаконних нормативно-правових актів однакової юридичної сили виявляється в тому, що у випадку існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо ухвалений раніше акт не втратив чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що ухвалення нової норми не завжди

³¹¹ Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : Лист М-ва юстиції України від 26.12.2008 № 758-0-2-08-19 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> (дата звернення: 19.11.2020).

³¹² Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами : Лист М-ва юстиції України від 30.01.2009 № Н-35267-18 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09> (дата звернення: 19.11.2020).

супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того самого питання. Крім того, за наявності розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом³¹³.

Слід також згадати Рішення Конституційного Суду у справі про набуття чинності Конституцією України від 03.10.1997 № 18/183-97, де наголошується, що конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є також те, що з ухваленням нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, чинний у часі раніше³¹⁴.

Незважаючи на це, на сьогодні немає відповідей на питання:

- що слід розуміти, з формально юридичної точки зору, під однопредметним нормативно-правовим актом;
- який акт не з наукової, а з формально юридичної точки зору вважається загальним, а який спеціальним;
- чи можуть розрізнятися за юридичною силою відомчі нормативно-правові акти;
- чи допустима ієрархічна градація між такими актами (наприклад, залежно від форми акта, коли положення чи правила мають пріоритет над звичайним наказом);
- чи мають пріоритет відомчі нормативно-правові акти, видані спільно кількома відомствами, над відомчими нормативно-правовими актами окремого міністерства.

Учені також не можуть дати однозначних відповідей на зазначені питання. Безсумнівним є лише те, що відомчі нормативно-

³¹³ Там само.

³¹⁴ Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої ст. 94 та ст. 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) : від 03.10.1997 № 4-зп // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97> (дата звернення: 19.11.2020).

правові акти не можуть суперечити законам, підзаконним актам вищої юридичної сили (нормативним актам Президента України, Кабінету Міністрів України).

Крім того, слід наголосити, що правостворювальною одиницею у сфері безпосереднього регулювання відносин у галузі державного управління, а також у сфері формування та розвитку всього масиву відомчих актів виступають акти уряду. Урядовим актам притаманні: а) відображення багатoproфільності діяльності, міжгалузевий характер; б) вища міра нормативності в системі виконавчої влади; в) прямий зв'язок із законом і сувора підзаконність акта; г) загальнообов'язковість дії на всій території держави; ґ) парне існування актів-постанов, що затверджують положення та інші загальнонормативні документи³¹⁵.

Ю. Заплотинська вважає, що причину меншої юридичної сили урядових актів, порівняно із законами, необхідно шукати саме в теорії поділу влад. Оскільки нормотворення не є основним призначенням уряду, то воно не може претендувати на однакове із законами значення. Парламент повинен створювати норми права, тому закони, в яких вони втілені, мають першочергове значення, порівняно з нормативно-правовими актами уряду, що мають сприяти виконанню законів. Отже, витоком підзаконності урядових актів є їх другорядний характер порівняно із законами, а також їх функціональне призначення³¹⁶.

М. О. Лапіна вважає, що підзаконність нормативно-правових актів виконавчої влади означає, що за юридичною силою вони нижче закону, ухвалюються на підставі та відповідно до чинних законів, мають відповідати їм за змістом³¹⁷.

О. І. Чуприс звертає увагу, що під час розробки й ухвалення актів законодавства органами державного управління варто

³¹⁵ Кучерова Т. Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2006. С. 9.

³¹⁶ Заплотинська Ю. Підзаконний характер як необхідна властивість урядових нормативно-правових актів. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 60. С. 30.

³¹⁷ Лапина М. А. Подзаконное нормотворчество исполнительной власти. *Вопросы экономики и права*. 2012. № 8. С. 13.

орієнтуватися на правило про верховенство конституції та законів над актами відомчої нормотворчості³¹⁸.

Як зазначають Л. Шестопалова та М. Мельничук, підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості. Вони мають належну юридичну чинність, щоправда, вона не наділена такими самими загальністю та верховенством, які властиві законам³¹⁹.

На думку Л. М. Андрусів, найважливішим для дослідження нормативно-правових актів є критерій юридичної сили (ієрархії) нормативно-правових актів. Вона визначає місце, яке цей акт посідає в системі нормативно-правових актів³²⁰. Систему нормативно-правових актів України можна ієрархізувати так:

- 1) закони:
 - Конституція України як Основний закон та закони про внесення змін до неї;
 - закони України;
- 2) підзаконні нормативно-правові акти:
 - постанови Верховної Ради України нормативно-правового змісту;
 - укази Президента України;
 - постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
 - накази міністерств;
 - накази центральних органів виконавчої влади й інші нормативно-правові акти, що ними ухвалюються, які торкаються прав та обов'язків людини і громадянина;
 - розпорядження голів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового змісту;
 - рішення місцевих референдумів нормативно-правового змісту;
 - рішення місцевих рад та їх виконавчих органів нормативно-правового змісту;

³¹⁸ Чуприс О. И. Вопросы законности в правотворческой деятельности республиканских органов государственного управления. *Вестник БДУ*. 2016. № 2. С. 111.

³¹⁹ Шестопалова Л., Мельничук М. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 2. С. 135.

³²⁰ Андрусів Л. М. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 129.

- розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, обласних рад нормативно-правового змісту;
- локальні нормативно-правові акти³²¹.

Отже, якщо, як вважає Л. М. Андрусів, накази міністерств мають пріоритет над наказами центральних органів виконавчої влади й іншими нормативно-правовими актами, виявляється, що ієрархія відомчих нормативно-правових актів допустима. Такий висновок випливає з аналізу моделі ієрархічної системи нормативно-правових актів, що мають регулювати суспільні відносини у сфері національної безпеки, запропонованої В. А. Ліпканом. Він її поділяє на кілька рівнів.

До шостого рівня належать міжвідомчі нормативні джерела, які регулюють порядок взаємодії суб'єктів системи забезпечення національної безпеки за окремими напрямками діяльності в цій сфері.

Сьомий рівень становлять нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції на основі чинного законодавства про національну безпеку, а також відповідно до актів Президента України, Кабінету Міністрів України розробляють відомчі нормативні акти: накази, інструкції, положення, постанови, програми, листи, статuti, спрямовані на реалізацію функцій відповідно до компетенції в конкретній сфері життєдіяльності щодо конкретних національних інтересів. Вони є обов'язковими для виконання всіма підвідомчими міністерствами та відомствами, установами й організаціями, посадовими особами.

Таким чином, якщо слідувати міркуванням В. А. Ліпкана, міжвідомчі нормативно-правові акти мають пріоритет (вищу юридичну силу) над відомчими нормативно-правовими актами³²².

Розвиваючи цей тезис, потрібно звернути увагу на точку зору російських учених М. О. Лапіної та І. С. Долгих про те, що за робочу гіпотезу можна взяти такий перелік та юридичну ієрархію форм нормативно-правових актів міністерств, служб, агентств у порядку зменшення рівня юридичної сили:

³²¹ Там само. С. 131.

³²² Ліпкан В. А. Модель ієрархічної системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в сфері національної безпеки України. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 1. С. 225.

- 1) наказ, що затверджує положення;
- 2) наказ, що затверджує правила (за глибиною процедурної деталізації поступається адміністративним регламентам);
- 3) наказ, що затверджує адміністративний регламент;
- 4) наказ, що затверджує інструкцію;
- 5) інші накази, в тому числі ті, що затверджують настанови, технічні регламенти тощо.

Таким чином можна вибудувати чітку систему підзаконних нормативно-правових актів³²³.

Поряд з цим Ю. Г. Арзамасов вказує, що існують кодифіковані відомчі нормативно-правові акти, які повинні мати вищу юридичну силу, ніж звичайні (прості) відомчі нормативно-правові акти. Їхня відмінність від простих актів виявляється в тому, що:

- зміст нормативного матеріалу таких актів пройшов перевірку на «міцність», і вони без особливих змін певний час можуть використовуватися для регулювання суспільних відносин;
- у такого виду відомчих актах має місце чітко виражене систематичне викладення нормативного матеріалу;
- вони мають особливу юридичну конструкцію, яка відрізняється від юридичних конструкцій наказів та інструкцій (глави, розділи, підпункти та абзаци);
- через свою специфіку вони завжди виступають правовими інструментами в реалізації державної політики в певних сферах³²⁴.

2.2. Поняття, ознаки і структура відомчих нормативно-правових актів

Характеризуючи юридичну природу відомчих нормативно-правових актів, необхідно зазначити, що вказане поняття належить

³²³ Лапина М. А., Долгих И. С. Ведомственное нормотворчество МВД России: анализ состояния и перспективы развития. *Административное и муниципальное право*. 2013. № 3. С. 238.

³²⁴ Арзамасов Ю. Г. Ведомственные кодифицированные акты: ценность, виды, дефекты, проблемы повышения эффективности // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Н. Новгород, 25–26 сентября 2008 г.). Н. Новгород, 2009. С. 218.

до системоутворюючих. Із цього приводу І. Л. Бачило відмічає, що у праві системоутворюючими є терміни, які визначають суб'єктів, предметну галузь їх інтересів і дій, де утворюються та реалізуються правовідносини³²⁵.

Слово «акт» (лат. *actus* – дія; *actum* – документ) означає дію, вчинок, а також документ, виданий (ухвалений) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами³²⁶. При цьому, підкреслює О. В. Куціпак усі без винятку правові акти є державними за характером. Вони видаються чи санкціонуються лише органами державної влади, мають вольовий характер. У них міститься і через них відображається державна воля. Із порушенням положень, що містяться в нормативно-правових актах, пов'язується настання кримінально-правових, цивільно-правових та інших юридичних наслідків. Серед таких актів, зокрема, закони, декрети, укази, постанови уряду, накази міністрів, рішення і постанови, що ухвалюються місцевими органами державної влади і управління³²⁷.

У сучасній теорії права питання розуміння в цілому юридичної природи підзаконного нормативно-правового акта немає полемічного характеру. Те, що стосується дефініції зазначеного поняття, його основних ознак не спричиняє дискусійних моментів, а наведені далі точки зору є тому підтвердженням. Водночас без згадування основних (базових) положень теорії підзаконного нормативно-правового акта неможливо з'ясувати сутність відомчого нормативно-правового акта, встановити наявність теоретичних розбіжностей, актуальних питань, що стосуються його юридичної природи.

Як зазначає із цього приводу Я. В. Романов, підзаконний правовий акт є різновидом нормативного правового акта, що видається уповноваженим органом публічної влади на основі та

³²⁵ Бачило І. Л. О терминах и понятиях в праве // Право и информация: вопросы теории и практики : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (г. Санкт-Петербург, 10–11 апреля 2014 г.). СПб., 2014. С. 18-23.

³²⁶ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. С. 13.

³²⁷ Куціпак О. В. Поняття та ознаки правових актів. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 55.

на виконання закону з метою його подальшої конкретизації та розвитку³²⁸.

І. О. Кудрявцев вважає, що під підзаконним нормативно-правовим актом потрібно розуміти офіційний односторонній письмовий акт-документ, ухвалений (виданий) у встановленому законом порядку і формі уповноваженим суб'єктом у межах його компетенції з метою створення, зміни, припинення дії нормативно-правових приписів, розрахований на неодноразове застосування неперсоніфікованим колом осіб на основі, для виконання і відповідно до закону та для оперативного і конкретного регулювання різних сфер суспільних відносин³²⁹.

Н. С. Шмакова також зазначає, що підзаконні нормативні правові акти – це акти особливої юридичної якості, що знаходяться під законом, тобто в системній ієрархічній залежності: хоча б на один ступінь, на один рівень, але нижче закону³³⁰.

У підручнику «Загальна теорія права» за редакцією М. І. Козюбри наведено, що підзаконний нормативно-правовий акт – це такий акт, який містить норми права й ухвалений уповноваженим на це державним органом відповідно до закону і на його основі³³¹.

М. В. Кравчук розглядає підзаконні нормативно-правові акти як документи компетентних органів, що видаються на підставі закону, відповідно до нього і для його виконання³³². Проте, на його думку, підзаконні акти регламентують лише ті відносини, які вже регулюються за допомогою законів, тому вони не можуть суперечити законам, Конституції, мають відповідати принципам і вимогам права³³³.

³²⁸ Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. С. 8.

³²⁹ Кудрявцев І. О. Поняття та ознаки підзаконних нормативно-правових актів. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 21.

³³⁰ Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2006. С. 43, 73.

³³¹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2015. С. 185.

³³² Кравчук М. В. Проблеми теорії держави і права : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш. 2002. С. 135.

³³³ Там само. С. 135–136.

Специфічними рисами цього виду нормативно-правових актів є те, що вони:

- завжди ухвалюються органом або посадовою особою, яка має визначену законом компетенцію (однак в основному видаються органами виконавчої влади, Президентом України й органами місцевого самоврядування);
- на відміну від законів можуть бути більш оперативно змінені, доповнені або скасовані, завдяки чому досягається гнучкість правового регулювання суспільних відносин у державі;
- як правило, розраховані на менш тривалий період чинності, є менш стабільними (у випадку внесення змін до галузевих та інших пов'язаних з певною сферою правового регулювання законів вони мають бути приведені у відповідність до цих джерел права);
- як правило, поширюються на менше коло осіб, ніж закони (сфера правового регулювання окремих з них є більш вузькою, спеціальною, порівняно з положеннями законів)³³⁴.

В. В. Ковальська наголошує, що підзаконні акти забезпечують деталізацію застосування закону, регламентують порядок уведення його в дію, конкретизують механізм цієї дії, який уже визначений у законі, встановлюють кількісні показники, норми, квоти, які швидко змінюються, містять рішення деяких конкретних питань, у тому числі процедурного і правоохоронного порядку. Водночас у правовій державі закон не може бути скасований, змінений або припинений відомчими актами. Іноді підзаконні акти регулюють ті відносини, які не врегульовані законами³³⁵. Очевидно, що відмінність об'єкта правового регулювання законів і підзаконних актів полягає не стільки в якісних показниках, скільки в кількісному ступені загальності, значущості й необхідності³³⁶.

³³⁴ Куценко І. В. Співвідношення закону та підзаконних нормативно-правових актів України. URL: http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Pravo/1_kucenko.doc.htm (дата звернення: 04.09.2020); Бірченко Ю. І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів. *Наукові записки*. 2004. Т. 26. С. 10–12.

³³⁵ Ковальська В. В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України. *Форум права*. 2008. № 2. С. 238. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2008_2_32.pdf (дата звернення: 04.09.2020).

³³⁶ Там само. С. 238.

Погоджуючись із наведеними вище думками вчених щодо природи підзаконних нормативно-правових актів, все ж таки вважаємо, що подані ними характеристики є неповними в умовах правової держави. Підставою для подібного твердження є аналіз відповідних положень Кодексу адміністративного судочинства України. Насамперед, потрібно наголосити, що в цьому Кодексі подається визначення поняття «нормативно-правовий акт», під яким розуміється акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин і розрахований на довгострокове та неодноразове застосування (п. 18 ч. 1 ст. 4). Поряд із цим подається легальна дефініція поняття «індивідуальний акт», під яким необхідно вважати акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (ухвалений) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб та дія якого вичерпується його виконанням чи має визначений строк (п. 19 ч. 1 ст. 4)³³⁷. Тобто на законодавчому рівні проведено легальне відмежування нормативно-правових актів від індивідуальних актів. При цьому можна констатувати, що в науковому середовищі аналогічним чином визначається вказане поняття. Зокрема, як вважає О. Р. Мандюк, індивідуальний адміністративний акт – це одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації. Основними ознаками індивідуального адміністративного акта є односторонність, індивідуальність (конкретність), зовнішня дія, породження правових наслідків, ухвалення адміністративним органом³³⁸.

Водночас ст. 264 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено особливості провадження у справах щодо

³³⁷ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 04.09.2020).

³³⁸ Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. С. 4.

оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

1) законності (крім конституційності) постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, стосовно яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, в яких буде застосовано цей акт. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені в адміністративному суді протягом усього строку їх чинності (ст. 264 Кодексу адміністративного судочинства України)³³⁹.

Поряд із цим згідно зі ст. 265 Кодексу адміністративного судочинства України резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили.

Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду.

Позов про оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або ухвалені на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині, розглядається судом за правилами спрощеного позовного провадження³⁴⁰.

³³⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 04.09.2020).

³⁴⁰ Там само.

Наведені нормативні приписи дають підставу стверджувати, що в умовах правової держави важливою рисою підзаконного нормативно-правового акта є його оскаржуваність, тобто можливість визнання його незаконним, таким, що суперечить Конституції України, іншим законам, у судовому порядку, після чого підзаконний нормативно-правовий акт втрачає чинність. Тому О. М. Зуєв ступінь законності нормативно-правового акта характеризує низкою показників:

- мірою відображення в нормативно-правовому акті конституційних принципів;
- відповідністю принципам і нормам міжнародного права;
- ступенем правової регламентації базових суспільних відносин;
- адекватністю відображення цінностей, потреб та інтересів;
- відповідністю завданням економічного, політичного та соціального розвитку, що вирішуються в такому акті;
- рівнем якості тексту нормативного акта;
- відсутністю протиріч і суперечок з іншими нормативними актами;
- відповідним місцем нормативного акта в системі законодавства³⁴¹.

Дослідник вважає, що незаконний нормативно-правовий акт визначається як акт, ухвалений суб'єктом правотворчості з порушенням змістовних і процедурно-процесуальних вимог, такий, що не відповідає закону або акту вищої юридичної сили. Отже, йому притаманні такі риси:

- ухвалюється суб'єктами, до компетенції яких не належить правотворча діяльність;
- порушення змістовних вимог, тобто акт формально відповідає закону, але призводить до суттєвого порушення прав громадян, інших суб'єктів, не відповідає принципу верховенства закону, в ньому порушено вимоги до форми, реквізитів, символів, структури;

³⁴¹ Зуєв О. М. Незаконные нормативно-правовые акты в российской правовой системе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург, 2007. С. 7.

- порушення процедурно-процесуальних вимог (акти були не оприлюднені в установленому законом порядку);
- невідповідність закону або акту вищої юридичної сили³⁴².

Якщо розглянути етимологію терміна «оскарження», то стає зрозуміло, що під ним розуміють звернення до державних органів та органів об'єднань громадян зі скаргою стосовно незаконності чи необґрунтованості рішень і дій службових осіб. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень – конституційне право особи на захист її порушеного права, свободи або інтересу у сфері публічно-правових відносин³⁴³

Як зазначає із цього приводу А. Ю. Осадчий, адміністративний суд під час розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів перевіряє їх законність і відповідність правовим актам вищої юридичної сили. При цьому він не вирішує питання про конституційність нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, ці питання віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України.

У результаті розгляду справи суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним або таким, що не відповідає правому акту вищої юридичної сили, як повністю, так і в окремій його частині. Вирішуючи питання про незаконність нормативно-правового акта або невідповідність його правовому акту вищої юридичної сили, суд не виходить за межі позовних вимог і не вирішує аналогічні питання щодо правових актів чи їх окремих положень, щодо яких не відкрито провадження в адміністративній справі. Разом із тим суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правому акту вищої юридичної сили, якщо вони впливають на прийняття постанови у справі. Для унеможливлення подальшої дії нормативно-правового акта, який визнаний судом незаконним

³⁴² Там само. С. 7.

³⁴³ Рябенко Я. С. Засади процедури оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України в контексті європейського інтеграційного процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 155–157. URL: http://lsej.org.ua/5_2015/44.pdf (дата звернення: 04.09.2020).

або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили і нечинним, відповідач зобов'язаний невідкладно після набрання постановою законної сили опублікувати резолютивну частину постанови суду у виданні, в якому його було або мало бути офіційно оприлюднено³⁴⁴.

С. М. Жевакін відмічає, що відомча нормотворчість, безсумнівно, має позитивні риси, які виявляються у:

- гнучкості, яка дає можливість регламентувати ті аспекти суспільних відносин, які виявилися досить конкретними для узагальнення на законодавчому рівні;

- оперативності, яка полягає, передусім, у тому, що суспільство, хоча б в особі окремого відомства, досить швидко реагує на проблеми, що виникають, зміну умов соціального буття, нові соціальні вимоги та потреби тощо;

- безпосередньому спілкуванні керуючого та підлеглого, близькості міністерства або відомства, що видало акт, до проблем, які потребують вирішення, наявності в нього досвіду вирішення проблем у відповідній сфері життя суспільства;

- наявності спеціальних знань і спеціального досвіду в розробників нормативно-правового акта, досить глибоке знання ними питання, характеру взаємних відносин адресатів нормативного припису, існуючої практики, наявних механізмів нормативно-правового регулювання, соціальних питань;

- доведенні до адресатів вимог тих нормативно-правових актів, якщо за допомогою відомчих нормативно-правових актів організовується їх виконання³⁴⁵.

У цьому контексті заслуговує на підтримку точка зору А. В. Лобашева, який уважав, що нормативні акти міністерств і відомств посідають важливе місце в системі законодавства³⁴⁶. Норми закону «живуть» через норми відомств. О. М. Зрячкін

³⁴⁴ Осадчий А. Ю. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 289–290.

³⁴⁵ Жевакін С. Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор. *Государство и право*. 2010. № 11. С. 99.

³⁴⁶ Лобашев А. В. Понятие и признаки законности нормативных актов министерств и ведомств. *Правоведение*. 1987. № 3. С. 27.

при цьому додає, що з широких позицій під відомствами традиційно розуміються певні структури, наділені владними повноваженнями: міністерства, служби, агентства, департаменти, правоохоронні органи. Тобто відомство – поняття родове, збірне, відображає різноманітну діяльність чиновництва, державних службовців, бюрократії³⁴⁷. Також учений акцентує увагу на тому, що в енциклопедичній літературі термін «відомство» інтерпретується як певна галузь державних завдань, компетенцій, покладених законом на певний державний орган. В іншому значенні відомством іменується сукупність установ, які, перебуваючи в певній підпорядкованості, завідують певним колом справ³⁴⁸.

Звертаючись до інтернет-ресурсу «Юридична енциклопедія Правотека», О. М. Зрячкін констатує, що в ньому в консолідованому вигляді містяться два визначення поняття «відомство».

1. Зазвичай центральна установа або група установ, які очолюють або обслуговують певну галузь чи сферу державного управління. Юридичний статус відомства (англійською *department*) обумовлений його видом. До відомств належать державні комітети, агентства, служби й інші центральні органи державного управління, крім міністерств. Останні визначаються як центральні органи виконавчої влади, що входять до структури уряду. Вони провадять державну політику та здійснюють управління в межах галузі економічного, соціально-культурного або адміністративно-політичного управління, а також координують у випадках, установлених законодавством, діяльність у цій сфері інших органів виконавчої влади аналогічного рівня.

2. Сукупність установ, що перебувають в ієрархічній підпорядкованості, а також виконують певні функції. У цьому значенні у XIX ст. в Російській імперії використовувалися найменування, наприклад, військове відомство, відомство установ Імператриці Марії. Також у цей історичний період категорія «відомство» виступала синонімом поняття «компетенція»,

³⁴⁷ Зрячкін А. Н. К вопросу о понятии «ведомства». *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2016. № 1 (108). С. 26.

³⁴⁸ Там само. С. 26.

представляючи певну сферу державних завдань, покладених законом на певний державний орган³⁴⁹.

Д. Н. Бахрах, досліджуючи правосуб'єктність адміністративних відомств, визначав їх ознаки, які виявлялися в такому:

1) однією з основних характерних рис відомств виступають певні цілі, що встановлюються та закріплюються в нормативних документах державними органами вищого рівня; таким самим чином у стратегії розвитку суспільства виокремлюється багатоступенева послідовність другорядних завдань, за допомогою яких реалізується загальне призначення відомств;

2) адміністративне відомство – чітко відособлена складна система, що включає в себе низку самостійних організацій відповідного напрямку, підпорядкованих одній, що виступає центром;

3) будь-якому відомству притаманний апарат управління, що включає в себе систему органів спеціальної (галузевої або функціональної) компетенції. Ланцюги цього механізму перебувають у чітких ієрархічних зв'язках між собою. Структура відомчого управління є цілісним, досить складним утворенням, яке, з одного боку, є підсистемою відомства, а з іншого, – елементом механізму державної влади, що здійснює керівництво різними сферами соціального життя;

4) кожне відомство побудовано пірамідально за лінійним принципом. Нижчестоящі організації адміністративно підпорядковані вищестоящим, а останні несуть відповідальність за їхню діяльність. Залежно від ролі в державному механізмі міністерство (комітет) може бути галузевим, функціональним, але його структура завжди лінійна;

5) адміністративне відомство є моноцентричним, має єдиний суб'єкт управління, який діє від імені всієї системи, розпоряджається її фондами та резервами, здійснює значну за обсягом внутрішньо-організаційну діяльність;

6) кожне відомство підпорядковано органу загальної компетенції;

³⁴⁹ Там само. С. 27–28.

7) відомство являє собою економіко-правову спільність, у розпорядженні якої перебуває майно організацій та централізовані фонди, що належать системі в цілому та перебувають у віданні її центру³⁵⁰.

Регламентация правових відносин актами вищих органів державної влади та управління здійснюється, як правило, шляхом конкретизації норм закону актами меншої юридичної сили, а також шляхом заповнення приписів бланкетних норм. Більше того, під час виникнення нових питань, що потребують нормативного вирішення, протягом певного часу акти міністерств і відомств можуть виконувати свою службову роль без участі загальних норм права. Таким чином, виявляється, що найдосконаліші закони не можуть діяти без відомчих актів, які відіграють важливу роль в організації процесу формулювання, реалізації конкретних прав та обов'язків громадян³⁵¹.

Якщо говорити безпосередньо про визначення поняття «відомчий нормативно-правовий акт», то неможливо визнати як імператив точку зору І. М. Вороніної про те, що в науковій літературі майже не існує розбіжностей стосовно розуміння юридичної природи та сутності відомчого нормативно-правового акта³⁵².

В. В. Ковальська наголошує, що нормативно-правові акти – це підзаконні офіційні рішення, ухвалені з дотриманням встановленої процедури в односторонньому владному порядку з питань, віднесених до компетенції міністерства, наділені відповідною правовою формою і породжують юридичні наслідки³⁵³. До найбільш суттєвих ознак відомчих нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України належать такі: 1) акт є

³⁵⁰ Бахрах Д. Н. Административное ведомство: понятие, правосубъектность. *Государство и право*. 1992. № 3. С. 15.

³⁵¹ Лобашев А. В. Понятие и признаки законности нормативных актов министерств и ведомств. *Правоведение*. 1987. № 3. С. 27.

³⁵² Вороніна І. М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 5 (2). С. 29–31. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/5_2_2015/part_1/7.pdf (дата звернення: 04.09.2020).

³⁵³ Ковальська В. В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України. *Форум права*. 2008. № 2. С. 238. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2008_2_32.pdf (дата звернення: 04.09.2020).

офіційним документом, який ухвалюється за дорученням, від імені та в інтересах держави; 2) акт має юридичну природу; 3) акт має обов'язковий характер для адресатів; 4) акт має владний характер і є засобом владного впливу.

Відомчий нормативно-правовий акт, як зазначає А. К. Кабатов, – це правовий акт міністерства, відомства, який являє собою письмовий документ, виданий зазначеним органом на підставі та в межах своїх законних повноважень на виконання вимог закону і з метою реалізації міністерством, відомством покладених на нього функцій³⁵⁴.

Російський дослідник Р. М. Іванов вказує, що нормативний правовий акт федерального органу виконавчої влади – це підзаконний акт, що видається самостійно, спільно (за узгодженням) з іншими органами на підставі виконання законодавства або в межах власної компетенції, спрямований здебільшого на врегулювання відносин у межах системи цього органу, а іноді має міжвідомче значення. За своєю природою такі акти є однопорядковими та знаходяться в одній площині незалежно від підстав видання, сфери регулювання, форми, яку вони мають. Окремі змістовні характеристики вказаних актів можуть бути різноманітними, але всі вони знаходяться поза площиною їх юридичних якостей³⁵⁵. Множинність нормативних правових актів федеральних органів виконавчої влади обумовлена їх функціональним зв'язком з актами вищої юридичної сили, численністю відповідних органів, широтою та динамічністю суспільних відносин, які входять до предметної сфери їхньої діяльності³⁵⁶.

Нормативно-правові акти федеральних органів виконавчої влади – компонент системи законодавства, що виконує у форматі останньої інтегруючу та консолідуючу ролі. Вони акумулюють положення актів вищої юридичної сили, а також можуть

³⁵⁴ Кабатов А. К. Ведомственные нормативные акты в общенародном государстве: понятие и роль. *Вестник Московского университета. Серия «Право»*. 1982. № 3. С. 87.

³⁵⁵ Иванов Р. Н. Юридическая природа нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2005. С. 7.

³⁵⁶ Там само. С. 8.

бути основою для видання в межах правової системи держави нормативних актів більш низького ієрархічного рівня³⁵⁷.

Також Р. М. Іванов акцентує увагу на тому, що така характеристика відомчих нормативно-правових актів, як їхній підзаконний характер, може бути широко інтерпретованою. Зокрема, він вважає, що підзаконність як відповідність актам вищої юридичної сили може бути різноманітною, в тому числі умовною. Фактичний ступінь залежності акта детермінується конкретною ситуацією, яка спричинила його видання³⁵⁸. Нормативний правовий акт федерального органу виконавчої влади може бути виданий: відповідно до іншого окремого акта (актів); відповідно до конкретної норми вищої юридичної сили; з метою виконання акта; в межах своєї компетенції³⁵⁹.

Видання акта відповідно до іншого окремого акта означає залежність на рівні окремих положень.

Під час видання акта відповідно до конкретної норми залежність виражається на рівні самих актів. При цьому нормативно-правовий акт федерального органу виконавчої влади може бути:

а) спрямований на логічне продовження матеріальної основи регулювання. Його функціональне призначення зводиться до регламентації сутності суспільних відносин, розвитку положень відповідного акта шляхом конкретизації норм і приписів, які його складають. Тоді мають місце два основні види конкретизації: звичайна та комплексна. Під час звичайної конкретизації нормативні приписи, що складають зміст конкретизуючого акта, визначені виключно органом, який виступає суб'єктом конкретизації³⁶⁰. Особливість комплексної конкретизації полягає в тому, що конкретизуючі положення являють собою об'єднання нормативних установлень органу – суб'єкта конкретизації та нормативних приписів інших актів, що мають відношення до врегулювання зазначеного питання. Основна специфіка цієї групи актів в тому, що їм притаманний яскраво виражений

³⁵⁷ Там само. С. 9.

³⁵⁸ Там само. С. 28.

³⁵⁹ Там само. С. 28.

³⁶⁰ Там само. С. 29.

субсидіарний характер. Регулювання суспільних відносин здійснюється на основі базового акта і лише в сукупності з ним³⁶¹;

б) присвячений не формулюванню правових приписів у формі конкретних правил поведінки, що стосуються змісту конкретних суспільних відносин, а технологічній (технічній) процедурі реалізації положень інших актів. Відносини у такому випадку можна уявити таким чином: указаний акт виконує службову функцію, роль своєрідного «провідника» в реалізації положень інших нормативних правових актів. Виконання при цьому може відбуватися шляхом як матеріального розвитку норм відповідного акта, так і визначення технологічного процесу їх реалізації.

Можливо виокремити дві основні форми виконання: пряму та опосередковану. Під час прямого виконання між нормативно-правовим актом федерального органу виконавчої влади й актом, на виконання якого його видано, відсутні додаткові ланки.

Опосередковане виконання передбачає, що такого роду акти є лише одним з елементів у ланцюзі нормативних правових актів, що реалізують положення певного акта³⁶².

Нормативний правовий акт може бути видано не лише на основі та на виконання інших актів, але й у межах власної компетенції органу. При цьому можливі два варіанти:

— суспільні відносини, які регламентуються відповідним актом, одночасно є об'єктом регулювання інших актів. За таких обставин регулювання здійснюється в системі заданих норм, відповідність іншим актам обмежена їх положеннями. Такого роду акт — це єдине джерело регулювання окремих правовідносин;

— за допомогою названого акта здійснюється «первинне» регулювання. Залежність від інших актів має гранично умовний характер. Нормативно-правовим актам федеральних органів виконавчої влади хоча і притаманний яскраво виражений допоміжний характер, але водночас вони можуть мати автономне значення³⁶³.

На думку І. В. Котелевської, для відомчих нормативних актів характерні такі ознаки:

³⁶¹ Там само. С. 29.

³⁶² Там само. С. 31–32.

³⁶³ Там само. С. 32–33.

- по-перше, це акти органів виконавчої влади спеціальної компетенції;
- по-друге, відомчі акти, як і всі підзаконні акти, виникають та діють у ланцюзі суворих ієрархічних відносин – за вертикаллю;
- по-третє, відомчі акти характеризуються конкретністю та оперативністю приписів, адресованістю їх певному колу осіб і організацій;
- по-четверте, відомчі акти за своєю юридичною природою дуже часто є змішаними, оскільки до них, крім правових норм, включаються й оперативні приписи та доручення, а також інформаційні елементи³⁶⁴.

Крім того, Н. С. Шмакова вказує, що до основних ознак, які відрізняють відомчі нормативні акти від усіх інших видів нормативних правових актів, належать такі:

- 1) прояв під час їх видання управлінських функцій міністерств;
- 2) видання досліджуваних актів центральними органами державного управління;
- 3) забезпечення виконання цими нормативними актами функцій із реалізації актів вищестоящих органів, тобто видання на їх основі та з метою виконання законів³⁶⁵.

Дещо інший підхід до визначення поняття «відомчий нормативно-правовий акт» демонструє О. Ю. Одинокова. Дослідниця акцентує увагу на тому, що:

- 1) необхідність ухвалення відомчих нормативних актів закладено самою системою правового регулювання через те, що закон не може врегулювати кожную конкретну ситуацію та ретельно закріпити процедури дій для всіх посадових осіб, громадян та організацій;
- 2) такі акти є значущим компонентом механізму дії права;
- 3) відомчі нормативні акти здатні посилити або, навпаки, послабити нормативний припис, впливаючи на його ефективність, предмет регулювання, взаємини суб'єктів;

³⁶⁴ Котелевская И. В. Закон и ведомственный акт. *Журнал российского права*. 2000. № 10. С. 33–34.

³⁶⁵ Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2006. С. 76.

4) відомчі нормативно-правові акти містять норми права у випадках і в межах, передбачених законами та підзаконними нормативно-правовими актами вищої юридичної сили. Видання будь-якого відомчого акта має базуватися на спеціальній вказівці вищестоящих органів³⁶⁶.

Відомчий нормативний правовий акт, на думку О. Ю. Одиноквої, – це письмові документи, що походять від компетентних суб'єктів правотворчості (організацій, установ, підприємств), які відрізняються оперативністю ухвалення, являють собою підзаконні акти, що містять правові норми, призначені для регулювання внутрішньоорганізаційних відносин³⁶⁷.

Із наведеною вище дефініцією поняття «відомчий нормативно-правовий акт» неможливо погодитися через те, що розпливчатість (неконкретність) суб'єктного складу, до яких дослідниця відносить організації, установи, підприємства, веде до того, що «розмиваються» юридичні критерії розмежування відомчих і локальних нормативно-правових актів. Крім того, в запропонованій дефініції значно звужується сфера застосування відомчої нормотворчості, яка не зводиться суто до внутрішньоорганізаційних відносин.

На нашу думку, межі відомчої нормотворчості в умовах конституційного правопорядку охоплюють публічно-правову сферу, за винятком конституційних відносин, інших відносин, які врегульовуються виключно законом (ст. 92 Конституції України), а також відносин, які нормативно опосередковуються за допомогою актів конституційно визначених вищих органів державної влади. Також, ураховуючи те, що відомчі нормативно-правові акти регулюють відносини у публічно-правовій сфері (державного управління, юридичного провадження), слід зазначити, що вони здебільшого складаються із приписів процедурного характеру.

³⁶⁶ Одиноква Е. Ю. Ведомственные нормативные правовые акты: юридическая сила и проблемы систематизации. *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД РФ*. 2011. № 2 (50). С. 27.

³⁶⁷ Там само. С. 27.

2.3. Класифікація відомчих нормативно-правових актів

На сьогодні в українській юридичній науці в цілому поки що не сформульовано єдиного підходу до класифікації підзаконних нормативних правових актів, що значною мірою є наслідком складності, багатогранності відповідного масиву джерел права, нещодавнього оновлення системи державного управління внаслідок змін у принципах формування та функціонування апарату органів держави³⁶⁸. Тому питання класифікації відомчих нормативно-правових актів для вітчизняного правознавства є не менш складним і важливим, а отже, має не аби яке науково-практичне значення. Із науково-теоретичної точки зору, існування усталеної характеристики таких актів сприятиме всебічному розумінню їхньої сутності, уточненню ролі та місця відомчих актів у системі підзаконних нормативно-правових актів, вдосконаленню теоретичних концептів щодо завдань, функцій і компетенції центральних органів виконавчої влади. Розглядаючи практичну складову, слід погодитися з думкою О. Л. Дзюбенко, що питання про завершеність або незавершеність переліку відомчих нормативних актів є принциповим. Постає проблема суто технічного плану: як оцінювати, з точки зору законності та легітимності, появу таких видів підзаконних актів, які не передбачені нормативно. Крім того, не зовсім зрозуміло, як має реагувати Міністерство юстиції України під час реєстрації нормативних актів, типологія яких не є передбаченою³⁶⁹. Розвиваючи цю думку, хочемо акцентувати увагу на міркування А. М. Міронова, який вказує, що під час адміністративних перетворень, які відбулися за останні роки, з'явилися нормативні правові акти під назвою «адміністративний регламент»³⁷⁰.

³⁶⁸ Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 69.

³⁶⁹ Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. С. 147.

³⁷⁰ Миронов А. Н. Административный регламент как вид нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти. *Исторические, философские,*

В Україні регламент як вид відомчого нормативно-правового акта вже активно застосовується. Більше того, у п. 1.2. Порядку з організації внутрішнього контролю в системі Державної служби з надзвичайних ситуацій України, затвердженому Наказом Державної служби з надзвичайних ситуацій України від 02.12.2013 № 738, зазначено, що адміністративний регламент – це обов’язковий для виконання порядок дій (рішень) органу виконавчої влади, його структурних підрозділів і посадовців, спрямований на здійснення їх повноважень у процесі виконання державних функцій³⁷¹. Крім того, діє Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби, створеної при Національному агентстві України з питань державної служби (документ схвалений на засіданні Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28.07.2016), який визначає порядок організації роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби (п. 1)³⁷². У Республіці Казахстан загальні правила діяльності Міністерства юстиції Республіки Казахстан визначено в Регламенті Міністерства юстиції Республіки Казахстан, затвердженому Наказом Міністра юстиції Республіки Казахстан від 12.05.2015 № 81 (п. 1)³⁷³.

Новий термін одразу почали досліджувати науковці. Виходячи із цього, можна зробити висновок, що інститут адміністративних регламентів органів виконавчої влади можна віднести до

политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3 (17), ч. 2. С. 124–126.

³⁷¹ Порядок з організації внутрішнього контролю в системі ДСНС України : затв. Наказом Держ. служби України з надзвичайних ситуацій від 02.12.2013 № 738 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0738388-13> (дата звернення: 04.09.2020).

³⁷² Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби : схвал. на засіданні Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28.07.2016 // Національне агентство з питань державної служби : офіц. сайт. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisia%20A/2020/Reglament/reglament.pdf> (дата звернення: 04.09.2020).

³⁷³ Регламент Министерства юстиции Республики Казахстан : утв. Приказом Министерства юстиции Республики Казахстан от 12.02.2015 № 78 // Эділет : офиц. сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V15D0010342> (дата звернення: 04.09.2020).

найновітніших і таких, що інтенсивно розвиваються, явищ адміністративно-правової реальності³⁷⁴.

До останнього часу були відсутні нормативно встановлені визначення поняття «адміністративний регламент». Запропоновані вченими різноманітні інтерпретації цього поняття зводяться до того, що адміністративним регламентом розуміється нормативно-правовий акт, який встановлює адміністративну процедуру (адміністративні процедури), тобто дії або сукупність дій (рішень) виконавчого органу державної влади, його структурних підрозділів та посадових осіб, що вчиняються з певною метою під час здійснення ними їх повноважень³⁷⁵.

Адміністративний регламент може розглядатися як правова форма адміністративно-публічної діяльності поряд з такими правовими актами, як накази, правила, інструкції та інші нормативно-правові акти³⁷⁶.

Основною відмінністю адміністративних регламентів від інших документів є те, що вони містять терміни і послідовність дій (адміністративних процедур) органу виконавчої влади, порядок взаємодії його структурних підрозділів та посадових осіб, а також взаємодію з іншими органами влади й організаціями під час виконання державних функцій та надання державних послуг органом виконавчої влади³⁷⁷.

В. М. Косович вважає, що особливим різновидом відомчих актів є локальні нормативні акти (статути, положення, правила внутрішнього розпорядку тощо, які діють тільки в межах організації)³⁷⁸. Крім того, він вважає, що взагалі недоцільно позначати акти центральних органів виконавчої влади. Із цього приводу В. М. Косович зазначає, що в Указі Президента України «Про

³⁷⁴ Миронов А. Н. Административный регламент как вид нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2012. № 3 (17), ч. 2. С. 124–126.

³⁷⁵ Там само. С. 124–126.

³⁷⁶ Там само. С. 124–126.

³⁷⁷ Там само. С. 124–126.

³⁷⁸ Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2015. С. 73.

державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», численних відомчих актах, наприклад, Рекомендаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів міністерств (затверджених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3), Методичних рекомендаціях щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки (схвалених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41) йдеться не про конкретні різновиди актів виконавчих органів, а про власне нормативно-правові акти. З огляду на це, доцільно не наводити перелік актів, а використовувати термін «нормативно-правовий акт», який охоплює всі наявні нині і можливі в подальшому правові акти³⁷⁹.

Серед теоретиків правова відстоюється точка зору, що локальні нормативно-правові акти є не різновидом відомчих нормативно-правових актів, а мають самостійне значення. В. В. Форманюк із цього приводу зазначає, що локальні джерела права з позицій загальної теорії права зазвичай розглядаються як необхідний елемент загальної системи його джерел, що належить до інформаційно-документального рівня. Безумовно, локальні джерела права є носіями специфічної інформації про принципи, правила, моделі правової поведінки суб'єктів права. Інформація, що міститься в них, створюється спеціально уповноваженими особами під час застосування правил і прийомів законодавчої техніки, а також із дотриманням певних правил правотворчої процедури. Якщо акти, що містять локальні правові норми, згадуються в переліку джерел права, вони виділяються в окрему групу за суб'єктом правотворчості та розуміються як нормативні акти, які регулюють внутрішньоорганізаційні відносини³⁸⁰.

³⁷⁹ Там само. С. 77–78.

³⁸⁰ Форманюк В. В. Правова природа локальних нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. № 2. С. 98–100.

І. С. Кириленко також підкреслює, що саме за допомогою локальної правотворчості можливо забезпечити ухвалення тих підзаконних актів, які охоплюють певне конкретизоване коло суб'єктів та/або в межах конкретного суб'єкта господарювання чи управлінської діяльності. Саме локальна правотворчість дає змогу на найбільш «низькому» рівні загального нормативно-правового регулювання забезпечити поширення правових норм законодавчого та підзаконного рівнів загальнодержавного і відомчого характеру³⁸¹.

Ухвалення локальних нормативно-правових актів – це вид конкретизації права, за допомогою якого відбувається врегулювання правових відносин, які потребують уточнення на локальному рівні, підвищується точність визначеності правового регулювання, відбувається перехід абстрактного змісту юридичних норм на більш конкретний рівень завдяки процесу обмеження понять, результат якого фіксується у правових актах³⁸².

Не менш важливим і складним питанням є поділ відомих нормативно-правових актів на види залежно від суб'єкта відомчого нормотворення. У Конституції України в ч. 3 ст. 117 йдеться про нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади³⁸³, а Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI крім міністерств не надає нормотворчих повноважень іншим центральним органам виконавчої влади: службам, агентствам, інспекціям (статті 16–18)³⁸⁴. Невипадково О. Предместніков підкреслює, що Міністерство юстиції України може розглядатись як своєрідний загальнодержавний центр нормотворчості, який розробляє законопроекти, проекти інших нормативно-правових

³⁸¹ Кириленко І. С. Локальна правотворчість як особливий різновид юридичної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 1. С. 55–58.

³⁸² Гордієнко О. С. Поняття і види конкретизації в українському праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2017. С. 52.

³⁸³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 04.09.2020).

³⁸⁴ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 04.09.2020).

актів, відповідні пропозиції з удосконалення законодавства. Серед повноважень Міністерства юстиції України, насамперед, слід виділити повноваження у сфері нормотворчості, які безпосередньо зумовлюються статусом міністерства як провідного суб'єкта з питань забезпечення формування та реалізації державної правової політики. При цьому, крім загальних для всіх органів публічної влади повноважень із видання відповідних обов'язкових для виконання нормативно-правових актів (наказів), організації та контролю за їх виконанням, Міністерством юстиції України також здійснюється низка повноважень щодо нормотворчої діяльності інших органів публічної влади, що має на меті підвищення якості і забезпечення законності та відкритості їх нормативно-правових актів, запобігання порушенню такими актами прав громадян, інтенсифікацію нормотворчої роботи, впорядкування чинних законодавчих та інших правових актів³⁸⁵.

Положенням про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500, передбачено, що Національне агентство України з питань державної служби як центральний орган виконавчої влади забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (пп. 4 п. 4)³⁸⁶. Аналогічний правовий припис міститься також у Положенні про Державне космічне агентство України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 281, де вказано, що Державне космічне агентство відповідно до покладених на нього завдань забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері космічної діяльності³⁸⁷.

³⁸⁵ Предместніков О. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики: нормотворчість і правова експертиза. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 56–57.

³⁸⁶ Положення про Національне агентство України з питань державної служби : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п> (дата звернення: 04.09.2020).

³⁸⁷ Положення про Державне космічне агентство України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 281 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2015-п> (дата звернення: 12.04.2017).

Тому деякі вчені вважають, що нормотворчими повноваженнями мають бути наділені всі без винятку центральні органи виконавчої влади. Як зазначає із цього приводу Д. Журавльов, центральні органи виконавчої влади у процесі здійснення нормотворчої діяльності керуються планами законопроектних робіт міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на кожний рік³⁸⁸.

А. Т. Гаркуша відмічає, що нормотворча діяльність Національного агентства України з питань державної служби є невід'ємною складовою правового статусу цього органу як суб'єкта функціонального управління у сфері державної служби. Саме нормотворча діяльність виступає концентрованим вираженням повноважень Національного агентства України з питань державної служби³⁸⁹.

Водночас О. А. Шевчук наголошено, що закріплення організаційно-розпорядчого характеру наказів інших центральних органів виконавчої влади поряд із відсутністю у ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» положень щодо нормотворчості цих органів ставить питання щодо наявності повноваження цих органів видавати нормативно-правові акти. Однак відсутність такого повноваження означала б позбавлення значної групи загальнодержавних органів основного правового механізму здійснення управління, можливості встановлення порядку здійснення окремих функцій з реалізації державної політики, а також суперечила б нормі ч. 3 ст. 117 Конституції України, що передбачає можливість не лише міністерств, але й інших центральних органів виконавчої влади видавати нормативно-правові акти. Визначення організаційно-розпорядчого характеру наказів цих органів обмежує змістовне спрямування цих актів на забезпечення організації виконання наказів міністерств, актів Кабінету Міністрів України, Президента України, законів та Конституції України, але не нормативний характер цих актів. У зв'язку із цим невключення до змісту

³⁸⁸ Журавльов Д. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 85–89.

³⁸⁹ Гаркуша А. Т. Повноваження Національного агентства України з питань державної служби щодо нормотворчості. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. № 1. С. 49.

ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» норм щодо порядку нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади слід розглядати як прогалину правового регулювання, що підлягає усуненню в законодавчий спосіб³⁹⁰.

О. Ю. Салманова вважає, що поліція, як і інші центральні органи виконавчої влади в нашій державі, здійснює свою нормотворчу діяльність, результатом чого є нормативно-правові акти Національної поліції України³⁹¹. Підпунктом 2 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII передбачено, що міністр внутрішніх справ України забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції, а Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, її діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України згідно із законом (ст. 1)³⁹². Крім того, згідно з пп. 2 п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, МВС України відповідно до покладених на нього завдань розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції. Також МВС України в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, ухвалених відповідно до Конституції та

³⁹⁰ Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 117. С. 239–249.

³⁹¹ Салманова О. Актуальні питання нормотворчої діяльності Національної поліції України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1–1. С. 159–160.

³⁹² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 19.11.2020).

законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, здійснює організацію і контроль за їх виконанням. Накази МВС, ухвалені в межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та громадянами (п. 9 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878)³⁹³.

Також у межах цієї дискусії маємо зазначити, що відповідно до п. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом³⁹⁴. О. Лавренова вказує, що в Україні існують центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які можна поділити на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України; 2) інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які можуть бути створені Кабінетом Міністрів України. Особливістю центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є те, що всі вони наділені правом видавати нормативно-правові акти. Хоча відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральні органи виконавчої влади (крім міністерств) мають право видавати акти виключно організаційно-розпорядчого характеру. Отже,

³⁹³ Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п> (дата звернення: 19.11.2020).

³⁹⁴ Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99> (дата звернення: 19.11.2020).

законодавством України не визначені чіткі критерії віднесення того чи іншого державного органу до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та й узагалі правовий статус цих органів. Разом із тим необхідно відмітити певні їх особливості: специфічні завдання та функції, особливий порядок вирішення кадрових питань, особливий порядок підконтрольності та підзвітності, наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів, право видавати нормативно-правові акти³⁹⁵.

Виходячи із цього, Л. А. Коваленко нормативно-правові акти державних агентств України визначає як нормативно-правові акти, як правило, організаційно-розпорядчого характеру, які видаються державними агентствами в межах їх компетенції з метою реалізації Конституції України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України та актів міністерств і спрямовані на регулювання конкретно визначених суспільних відносин³⁹⁶.

Аналіз існуючих відомчих нормативно-правових актів державних агентств дає змогу згрупувати їх у дві основні групи за цільовою спрямованістю.

До першої групи слід віднести відомчі нормативно-правові акти державних агентств, спрямовані на безпосередню реалізацію покладених на них повноважень.

Другу групу відомчих нормативно-правових актів державних агентств складають відомчі нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання внутрішніх питань діяльності державних агентств (призначення складу колегій, умови та порядок оплати праці працівників, створення робочих груп із розробки законопроектів, встановлення відомчих заохочувальних відзнак, затвердження внутрішніх інструкцій, рекомендацій, примірних договорів тощо). Вони видаються з метою встановлення порядку діяльності того чи іншого структурного підрозділу державного

³⁹⁵ Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119.

³⁹⁶ Коваленко Л. А. Місце відомчих нормативно-правових актів державних агентств у системі законодавства України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 183.

агентства, порядку застосування нормативно-правових актів у процесі діяльності державних агентств тощо³⁹⁷.

Наведена вище дискусія лише акцентує увагу на питанні про види відомчих нормативно-правових актів, а також неминуче виносить на порядок денний питання необхідності ухвалення єдиного нормативного акта про нормативні акти. Як зазначає із цього приводу Є. А. Гетьман, доки не буде ухвалено єдиного нормативно-правового акта – Закону України «Про нормативно-правові акти», який консолідуватиме в собі норми щодо визначення компетенції, меж і видів нормативно-правових актів, які можуть ухвалюватися певними державними органами взагалі й органами виконавчої влади зокрема, – зазначене питання можна вважати невирішеним і проблемним, що може призводити до порушень законності при реалізації нормотворчої діяльності уповноваженими суб'єктами³⁹⁸. Більше того, досить розповсюдженою є практика видання відомствами актів, які не містять нових норм права, а лише доводять до відома нижчестоящих органів і посадових осіб акти уряду або інших вищестоящих органів. Це інформаційні акти, вони оформлюються як відомчі, але не мають юридичної сили відомчого акта. Норми вищестоящих органів, що містяться в них, мають юридичну силу, похідну від органу, який їх видав, тобто або силу закону, указу, постанови, розпорядження уряду, або юридичну силу актів інших органів³⁹⁹.

Також не менш актуальною є проблема визначення юридичної природи так званих змішаних відомчих нормативно-правових актів. Як із цього приводу зазначає Ю. Г. Арзамасов, якщо провести порівняльний аналіз видів правових актів країн СНД, то можна побачити, що міністерства та відомства широко використовують конструкції змішаних актів. Однак виникає питання: чи у всіх юридичних конструкціях таких актів містяться нормативні чи індивідуальні приписи. Проведений правовий

³⁹⁷ Там само. С. 184.

³⁹⁸ Гетьман Е. А. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2 (77). С. 95.

³⁹⁹ Тихомиров Ю. А. Конституция, закон, подзаконный акт. М. : Юрид. лит., 1994. С. 100.

аналіз дає негативну відповідь. Поряд із нормативними у відомчих актах наявні не лише індивідуальні приписи, але й приписи, що мають інтерпретаційний, інформаційний або інший характер. Отже, чималу кількість відомчих нормативних актів неможливо назвати суто нормативними правовими актами. Для їх визначення доцільно застосовувати термін «змішані відомчі акти»⁴⁰⁰.

Слід зазначити, що в науці, як правило, відомчі нормативні акти виокремлюються за зовнішньою формою акта. Більшість учених виділяє такі види актів, як наказ, положення, інструкція, правила, статут, настанова. Так, використовуючи такий критерій, І. А. Красюк розрізняє:

- накази – розпорядчі документи оперативного характеру, якими, як правило, затверджуються або скасовуються інші підзаконні нормативно-правові акти або продовжується строк їх дії;
- інструкції – документи, які закріплюють порядок застосування чинного законодавства або порядок здійснення будь-якої діяльності;
- положення, статuti – документи, що закріплюють правове становище, структуру, функції й компетенцію певної державної організації, установи, підприємства⁴⁰¹.

Л. М. Горбунова виокремлює чотири види актів.

1. Статут, положення – звід правових норм, який визначає організацію та правовий статус окремих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій загальнодержавного підпорядкування, їх службовців та інших осіб у певних сферах економічної, соціальної, культурної та іншої діяльності.

2. Правила – нормативний акт, що конкретизує норми права більш загального характеру для того, щоб упорядкувати, типізувати дії суб'єктів правовідносин в окремих галузях державного управління. Вони мають зазвичай процедурний характер. Як приклад можна навести Наказ Національного агентства з питань

⁴⁰⁰ Арзамасов Ю. Г. Юридические конструкции смешанных ведомственных правовых актов // Cyberleninka : сайт. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/yuridicheskie-konstruktsii-smeshannyh-vedomstvennyh-pravovyh-aktov> (дата звернення: 19.11.2020).

⁴⁰¹ Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. № 2. С. 127–134.

державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 № 158, яким було затверджено загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків⁴⁰².

3. Інструкція – нормативний документ, яким визначається порядок застосування закону чи іншого нормативно правового акта більшої юридичної сили і створюється механізм його реалізації⁴⁰³.

4. Наказ – нормативно-правовий акт функціонально-галузевого характеру, який видається одноосібно керівником центрального органу виконавчої влади в межах повноважень цього органу влади. Із цього визначення можна визначити такі ознаки наказу:

- 1) містить приписи загальнообов'язкового характеру;
- 2) видається міністром або головою іншого центрального органу виконавчої влади;
- 3) являє собою акт, який ухвалюється в порядку єдиначальності.

М. О. Босенко вважає, що наказ – це обов'язковий для виконання правовий акт уповноважених владних суб'єктів, виданий в особливому порядку за спеціальною процедурою відповідно до правил юридичної техніки; може виражатись у письмовій, усній чи конклюдентній формі з метою вирішення нормативно визначених завдань і функцій органів державної влади. Таким чином, уявляється можливим виділити такі найбільш суттєві ознаки наказу:

- а) це правовий акт, тобто такий, що керується Конституцією України та спирається на чинне законодавство України;

⁴⁰² Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 05.08.2016 № 158 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 07.09.2020).

⁴⁰³ Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 81.

положення, що містяться в тексті наказу, не повинні суперечити нормам Конституції України, а також іншим офіційним актам, наприклад, законам України;

б) це владний, обов'язковий для виконання підлеглими акт, тобто не допускаються будь-які протиріччя під час виконання наказу адресатом;

в) видається уповноваженими суб'єктами органів державної влади;

г) виражається в письмовій формі;

г) ухвалюється з метою вирішення нормативно-визначених завдань і функцій органів державної влади України;

д) підготовка та видання здійснюються згідно з визначеними правилами юридичної техніки;

е) виконання може забезпечуватися переконанням, державним примусом;

є) ухвалюється одноособово або колегіально спеціально уповноваженими органами державної влади (взагалі, для видання наказів характерна виняткова одноособовість, але у випадку видання спільного акта, тобто коли у процесі ухвалення беруть участь кілька органів (наприклад, МВС України та Служба безпеки України), такий наказ видається колегіально)⁴⁰⁴.

В юридичній літературі також виокремлюються такі властивості наказів:

а) вони є актами галузевої, спеціальної компетенції;

б) завжди ухвалюються на основі та на виконання законів, відповідно до актів глави держави та уряду;

в) відрізняються конкретністю своїх норм, їх адресатами є чітко визначене коло осіб, організацій;

г) можуть містити як правові норми, так і заходи індивідуального (разового) характеру, а також відображати інформацію про акти вищестоящих органів державної влади⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Босенко М. О. Поняття та ознаки наказу як різновиду правового акту в органах внутрішніх справ України. *Юридичний вісник*. 2011. № 3 (20). С. 32–33.

⁴⁰⁵ Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 83.

Міністри та голови інших центральних органів виконавчої влади можуть видавати також розпорядження. Однак у такій формі завжди вирішуються тільки персоніфіковані (ненормативні) питання діяльності органу, наприклад, призначення чи звільнення начальників окремих відділів, управлінь, надання обов'язкових вказівок підлеглим тощо. Накази також можуть бути індивідуальними, але цей їх різновид не можна відносити до підзаконних нормативно-правових актів і називати джерелами права⁴⁰⁶.

За сферою дії нормативно-правові акти відомств поділяються на два види: загальнообов'язкові й обов'язкові тільки в межах їх системи. Загальнообов'язковими є рішення, які поширюються на будь-які центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства, установи незалежно від форм власності, а також на громадян. Однак можливість ухвалення таких актів конкретним відомством повинна бути спеціально передбачена законом, указом Президента України або постановою Кабінету Міністрів України⁴⁰⁷.

На думку В. І. Риндюк, міністерства, відомства, державні комітети в межах своїх повноважень, на основі та на виконання актів законодавства видають накази. Накази за своїм змістом можуть бути нормативними та ненормативними. Вони часто затверджують інші нормативно-правові акти – положення, інструкції, правила тощо⁴⁰⁸. Погоджуючись із таким підходом, Л. В. Могілевський вказує, що основним нормативно-правовим актом, який ухвалює міністерство, є наказ⁴⁰⁹.

М. С. Небеська вважає, що нормотворча діяльність МВС України в забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод громадян може здійснюватися за допомогою нормативно-правових актів п'яти видів.

⁴⁰⁶ Там само. С. 84.

⁴⁰⁷ Там само. С. 84–85.

⁴⁰⁸ Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. Київ : КНЕУ, 2009. С. 40.

⁴⁰⁹ Могілевський Л. В. Роль центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 16. С. 274.

До першої групи входять накази МВС України, що видаються на підставі та на виконання чинного законодавства. Вони спрямовані на забезпечення загальних умов і сприяють реалізації всіх чи певної групи конституційних прав і свобод громадян.

До другої групи належать накази, що регламентують діяльність окремих органів (підрозділів) МВС щодо захисту прав і свобод громадян.

Третю групу утворюють накази, що регламентують питання організації та здійснення спільних заходів МВС України з іншими органами державної виконавчої влади щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки.

До четвертої групи необхідно віднести накази МВС України, які регулюють діяльність, що забезпечує конкретні конституційні права і свободи громадян.

До п'ятої групи належать акти контрольної спрямованості, тобто такі, що регулюють питання контролю за діяльністю МВС у сфері захисту прав і свобод громадян. Зазначені правові акти, на нашу думку, дозволяють дотримуватися шляху створення правової держави, чітко визначити місце відомчого регулювання в забезпеченні реалізації поліцією конституційних прав і свобод громадян України, суттєво підвищити авторитет Конституції України та інших законодавчих актів⁴¹⁰.

Російська вчена Т. М. Вороніна, дослідивши існуючі види актів МВС, їх призначення, не тільки запропонувала авторський вичерпний перелік видів (найменувань) відомчих нормативних актів, але й визначила їх ієрархію, розташувавши їх у порядку значущості: наказ, положення, статут, інструкція, настанова, правила⁴¹¹. Статути найбільш доцільно використовувати як правовий регламентатор організації й діяльності внутрішніх військ

⁴¹⁰ Небеська М. С. Роль відомчих нормативних актів у правовому регулюванні діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 52–56.

⁴¹¹ Вороніна Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2001. С. 16.

як форми правового регулювання військової служби, а також статусу господарських суб'єктів та загальноосвітніх установ, що належать до системи МВС⁴¹².

Наказ – це нормативно-правовий акт, що видається з найважливіших питань діяльності системи МВС. Ним створюються, реорганізуються, ліквідуються органи та установи, що належать до системи МВС, визначаються поточні та перспективні завдання, принципи, форми, методи діяльності органів і підрозділів, працівників системи, надаються права та покладаються обов'язки, встановлюються юридичні факти, пов'язані з виникненням, зміною та припиненням правовідносин, схвалюються інші нормативні акти МВС⁴¹³.

Положення – це статусний нормативний правовий акт, в якому визначаються порядок створення, права, обов'язки та організація роботи органів і установ системи МВС, структурних підрозділів, а також їх керівників. Положення традиційно складаються з чотирьох розділів: «Загальні положення», «Основні завдання та функції», «Обов'язки», «Права». Положеннями встановлюється також статус різноманітних документів, відомих нагород⁴¹⁴.

Інструкція – це нормативний правовий акт тривалої дії, що містить систематизовані юридичні норми, які організовують діяльність органу в цілому з конкретного виду його діяльності, роботу конкретних посадових осіб; приписи, що закріплюють порядок здійснення відповідних напрямків службової діяльності, процедуру реалізації суб'єктивних обов'язків та прав посадових осіб системи Міністерства, а у встановлених випадках – громадян, організацій, підприємств, установ⁴¹⁵.

Настанова – це нормативний правовий акт, що закріплює завдання, принципи, функції, обов'язки конкретних служб, органів та підрозділів. У ньому містяться також норми про

⁴¹² Там само. С. 16–17.

⁴¹³ Там само. С. 17.

⁴¹⁴ Там само. С. 17.

⁴¹⁵ Там само. С. 17.

порядок, способи, методи дії з виконання покладених на служби, органи та підрозділи завдань⁴¹⁶.

Правила – це нормативний правовий акт, що регламентує порядок здійснення окремих видів діяльності органів внутрішніх справ або їх працівників, а також встановлює юридичні норми з реалізації відповідних суб'єктивних обов'язків та прав⁴¹⁷.

А. А. Француз, досліджуючи види нормативно-правових актів з охорони праці, розширює наявні в науці класифікації. Зокрема, він указує, що у ст. 33 Закону України «Про охорону праці» зазначено, що центральний орган влади здійснює державну політику у сфері охорони праці, нормопроектну діяльність, розробляє правила, норми, положення, інструкції та інші нормативно-правові акти з охорони праці або зміни до них та вносить відповідні пропозиції на розгляд центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у зазначеній сфері. Входячи із цього, дослідник вважає, що видами нормативних актів про охорону праці є правила, стандарти, норми, положення, статuti, інструкції, керівництва, вказівки, рекомендації, вимоги, технічні умови безпеки, переліки⁴¹⁸.

Характеризуючи систему санітарного законодавства України, К. С. Юнакова звертає увагу, що окрему групу в ньому становлять нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Зокрема:

- накази МОЗ України, якими затверджуються державні санітарні норми і правила, методичні рекомендації, гігієнічні вимоги, різноманітні інструкції, порядки тощо;

- постанови головного санітарного лікаря України, методичні рекомендації, інструкції, порядки, листи, тощо⁴¹⁹.

Наведені наукові підходи свідчать про розгалуженість відомчих нормативно-правових актів, якщо розглядати їх за таким критерієм, як зовнішня форма акта.

⁴¹⁶ Там само. С. 17.

⁴¹⁷ Там само. С. 17.

⁴¹⁸ Француз А. А. Поняття і види нормативно-правових актів з охорони праці. *Прикрупський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9). С. 124–125.

⁴¹⁹ Юнакова К. С. Санітарне законодавство в структурі нормативно-правових актів України. *Теоретична медицина*. 2014. № 2 (81). С. 12.

Дещо інший підхід до питання класифікації відомчих нормативно-правових актів пропонує О. І. Безпалова, на думку якої аналіз відомчих адміністративних нормативно-правових актів, ухвалених різними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, свідчить, що вони відрізняються своєю юридичною силою. Змінюючи територіальні межі дії акта і коло виконавців, суб'єкт нормотворення визначає варіанти правового впливу і на об'єкти управління, у зв'язку з чим відомчі нормативно-правові акти, які ухвалюються відповідними суб'єктами, поділяються на загальнообов'язкові, спеціальні та локальні. Так, норми загальнообов'язкових нормативно-правових актів поширюються на всі органи та підрозділи конкретного суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави; спеціальні – на конкретні органи та підрозділи; локальні мають регулятивне значення всередині конкретного органу або підрозділу суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави, визначають специфіку службової діяльності, ухвалюються керівником у межах наданих йому повноважень⁴²⁰.

На думку О. Л. Дзюбенко, відомчі нормативно-правові акти потрібно поділяти за кількома критеріями.

1. Сфера дії. Процедура підготовки внутрішніх та зовнішніх (міжвідомчих) актів буде відбуватися по-різному, що обумовлюється не тільки відмінностями предмета відання (регулювання), але й відмінностями в системі гарантій, способах забезпечення контролю тощо. Крім того, при підготовці міжвідомчих актів юридична техніка зобов'язує враховувати узгодженість як відомчих інтересів, які не завжди знаходяться в гармонії, так і загальнодержавних інтересів⁴²¹.

Р. Я. Демків вважав, що найважливіші відносини в діяльності МВС врегульовані нормами права та повністю знаходяться в межах загального правового регулювання. Водночас в оперативно-розшуковій та охоронній сферах закон не охоплює доволі значну групу відносин, що регулюються нормативно-правовими актами МВС України.

⁴²⁰ Безпалова О. І. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 63.

⁴²¹ Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. С. 153.

Відомче нормативно-правове регулювання охоплює дуже широке коло суспільних відносин, пов'язаних зі службовою діяльністю, і направлено на виконання таких завдань: 1) організація та координація діяльності МВС із захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; 2) участь у розробці та реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю; 3) забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшук осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів щодо усунення причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень; 4) забезпечення відповідно до законодавства України безпеки працівників суду та правоохоронних органів, їх близьких родичів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві; 5) визначення основних напрямів удосконалення роботи різноманітних підрозділів МВС, надання їм організаційно-методичної та практичної допомоги; 6) організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху; 7) забезпечення законності в діяльності працівників МВС⁴²².

2. Характер відомостей, що містяться у відомчих актах. За цим критерієм їх можна поділити на акти з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також ухвалені в порядку експерименту⁴²³.

3. Функціональне призначення в механізмі правового регулювання. За цим критерієм акти також можна поділити на кілька груп. Першу групу складають відомчі акти, які встановлюють нові норми права. Особливістю техніки їх підготовки є те, що ці акти набувають юридичної сили з моменту їх підписання. До другої групи належать відомчі акти, які затверджуються розпорядчими документами. Третю групу складають відомчі акти, якими вносяться зміни до чинного законодавства. Цю групу

⁴²² Демків Р. Я. Предмет відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 150–151.

⁴²³ Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. С. 153–154.

актів слід поділити на дві підгрупи: 1) розпорядчі документи, які вносять зміни до розпорядчих документів; 2) розпорядчі документи, які вносять зміни до чинних нормативних актів. До четвертої групи входять відомчі акти, які вносять зміни та доповнення до чинних нормативних актів⁴²⁴.

4. Порядок ухвалення актів і компетенція суб'єктів відомчої нормотворчості. За цим критерієм відомчі акти поділяють на од-ноособові (ухвалені або затверджені керівником відповідного ЦОВВ або його заступником, якщо це визначено статутом певного відомства), колегіальні (ухвалені колегією міністерства) та спільні ухвалені кількома суб'єктами відомчої нормотворчості)⁴²⁵.

⁴²⁴ Там само. С. 155.

⁴²⁵ Там само. С. 155.

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

3.1. Юридична техніка відомчої нормотворчості: стан і шляхи вдосконалення

Проведений у попередніх розділах аналіз різних аспектів нормотворчої діяльності міністерств свідчить про існування проблеми якості нормативних актів. Л. О. Бондаренко на прикладі нормативно-правових актів МВС України наголошує, що якість нормативно-правових актів суб'єктів нормотворення, що подаються на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України, потребує покращення, оскільки деякі такі суб'єкти продовжують ухвалювати їх з порушенням чинного законодавства, зокрема з перевищенням наданої компетенції, без узгодження із зацікавленими органами, а також подають на державну реєстрацію нормативно-правові акти з порушенням встановленого законодавством про державну реєстрацію нормативно-правових актів строку для їх подання⁴²⁶. Серед іншого названа проблема зумовлена також недодержанням вимог юридичної техніки у процесі відомчого нормотворення.

У нашій державі функціонує низка документів, що містять положення, які можуть бути використані для розробки проєктів нормативно-правових актів, проте єдиний системний документ, який би встановлював вимоги до змісту, структури, особливостей

⁴²⁶ Бондаренко Л. О. До питання забезпечення нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 7.

формулювання правових норм і конструкцій у проєктах нормативно-правових актів незалежно від суб'єкта, що готує такий проєкт, відсутній⁴²⁷.

Як зазначає О. В. Поляков, юридична техніка – це техніка комунікації в юридичному середовищі⁴²⁸. Проте в науковому середовищі немає єдиної думки з приводу того, чи варто вважати юридичну техніку самостійною юридичною наукою. М. О. Лапіна та В. А. Баранов наголошують, що це питання сьогодні не має однозначного вирішення. Деякі вчені розглядають юридичну техніку як сформовану юридичну науку, що належить до групи прикладних наук. Інші спеціалісти вважають констатацію подібного статусу юридичної техніки передчасною, зазначаючи, що доручніше вважати її відносно обособленим прикладним розділом теорії права⁴²⁹. В. О. Томін вважає, що вже цілком виокремився новий науковий напрямок – юридична техніка як частина теорії права, яка займається дослідженням загальних закономірностей, але в більш предметній її частині – в галузі нормотворчості й реалізації права⁴³⁰.

Розуміючи, що вказана дискусія має бути предметом окремого наукового дискурсу, а сама тематика юридичної техніки відомчої нормотворчості не може бути вичерпана її розглядом в межах окремого параграфу монографії, сфокусуємося лише на деяких важливих аспектах юридичної техніки відомчої нормотворчості, які мають найбільш суттєве значення для підготовки вказаного виду підзаконних нормативно-правових актів.

Правила нормотворчої техніки включають в себе вимоги щодо: обов'язкових офіційних реквізитів (назви, дати, органа ухвалення, підпису відповідної посадової особи); особливостей

⁴²⁷ Пильгун Н. В., Смітюх А. С. Перспективи вдосконалення юридичної техніки в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 1 (30). С. 44.

⁴²⁸ Поляков А. В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники // Herzena.ru : сайт. URL: https://herzena.ru/public/files/articles/A.V.Поляков.%20Язык%20нормотворчества_-537c9662e634e.pdf (дата звернення: 07.05.2020).

⁴²⁹ Ведомственное нормотворчество (теория и практика применения) : монография / под ред. М. А. Лапиной, В. А. Баранова. М. : Проспект, 2014. С. 11.

⁴³⁰ Томин В. А. Юридическая техника : учеб. пособие. СПб. : Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2015. С. 5.

регулювання однорідних суспільних відносин (це передбачає відсутність прогалин, мінімізацію винятків і відсилай, викладення компактно однорідних норм); застосування логічних прийомів (ясності, точності, стислості, стандартності формулювань); техніки систематизації законодавства (нормативних актів), яка допускає використання таких способів його систематизації, як облік, інкорпорація, консолідація, кодифікація законодавства⁴³¹.

О. В. Зінченко зазначає, що загальними прийомами юридичної техніки є юридична термінологія, юридичні конструкції, форма нормативного акта, правила викладу його змісту⁴³².

Визначаючи особливості юридичної техніки відомчої нормотворчості, насамперед необхідно зазначити, що сьогодні науковцями виокремлюється передпроектна нормотворча юридична техніка, в межах якої важливе місце посідає правовий моніторинг – систематична, комплексна діяльність з оцінки, аналізу, узагальнення та прогнозу стану законодавства⁴³³. За допомогою моніторингу вдається звести до мінімуму кількість відомчих нормативно-правових актів з одного й того самого питання, а також спеціальних правових засобів, що забезпечують додержання нормативно-правового акта (організаційних заходів, заходів заохочення, контролю тощо).

Поряд із цим необхідно відмітити, що прогноз, отриманий у процесі моніторингу, може бути підтверджений або спростований за допомогою апробації – введення експериментальної норми, що являє собою функціонуючий у певний період та на певній території реальний регулятор суспільних відносин, який гарантується та забезпечується державою⁴³⁴. Отже, такі висновки вчених ставлять на порядок денний питання, чи може бути ухвалено відомчий нормативно-правовий акт у порядку експерименту.

⁴³¹ Аганіна А. Система спеціальних принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань професійної підготовки державних службовців до норм ЄС. *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 247–252.

⁴³² Зінченко О. В. Юридичні конструкції як складова юридичної (правотворчої) техніки. *Держава і право*. 2010. Вип. 49. С. 57.

⁴³³ Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М. : Ин-т зак-ва и ср. правоведения при Прав. РФ, 2013. С. 29–30.

⁴³⁴ Там само. С. 30.

Вважаємо, що відповідь на це питання повинна мати не гіпотетичний характер, а спиратися на положення чинного законодавства України та науково-теоретичні уявлення про природу відомчої нормотворчості. Виходячи із цього, потрібно констатувати, що чинне законодавство України не передбачає ухвалення нормативно-правових актів у порядку експерименту. Враховуючи те, що здебільшого відомчі нормативно-правові акти містять вторинні норми права, являють собою подальшу конкретизацію нормативних актів, які мають вищу юридичну силу, вони не можуть бути ухвалені в порядку експерименту.

Розглядаючи юридичну техніку підготовки проєктів відомчих нормативно-правових актів, необхідно звернути увагу на їх мовну і техніко-юридичну досконалість. Невипадково Н. В. Рибалко наголошує, що система відомчих нормативно-правових актів завжди потребує змістовно-структурного узгодження⁴³⁵.

Наведені вимоги є ідентичними тим, що висуваються до актів вищої юридичної сили, навіть певною мірою похідними від них. Вимоги до стилю нормативно-правового акта складають своєрідну ієрархію і поділяються на загальні та спеціальноюридичні. Загальними вимогами до стилю є:

- відсутність експресивності (стиль акта має бути рівним, спокійним, поміркованим, байдужим до суб'єктивних переживань);
- зв'язність і послідовність (не допускаються лексична та змістова абсурдність, перескакування та розходження думок);
- точність і ясність (чистота мови і правильність побудови фраз; чіткість правової норми, що виявляється в детальній визначеності, є не тільки правовою гарантією захисту основоположних прав і свобод людини від свавільного втручання з боку держави, а й засобом, що обмежує дискреційні повноваження органів державної влади⁴³⁶;

⁴³⁵ Рибалко Н. В. Проблеми нормотворчої діяльності Міністерства інфраструктури України // Донецький національний технічний університет : сайт. URL: <http://ea.donntu.edu.ua/bitstream/123456789/21225/1/Рибалко%20Н.В..pdf> (дата звернення: 12.05.2020).

⁴³⁶ Матвєєва Ю. І. Юридико-технічні характеристики принципу правової визначеності. *Наукові записки*. 2015. Т. 168. С. 37–39.

– простота викладу (максимально прості слова, терміни і фрази, які широко вжиті у повсякденній мові і легко сприймаються людьми);

– лаконічність і компактність нормативного тексту (вираження однієї думки у фразі)⁴³⁷.

Із позиції типу припису стиль нормативних актів повинен мати: 1) зобов'язально-приписувальний характер (у цьому полягає сутність нормативно-правового тексту, який щось дозволяє, а в окремих випадках пропонує варіанти і моделі поведінки або щось забороняє); 2) констатувально-приписувальний характер (формулюючи норми, варто дотримуватися загального правила: з одного боку, констатувати і стверджувати, а з іншого, – не забувати, що констатація мусить мати приписувальний характер).

Мовна стандартизованість як самостійна вимога до стилю нормативно-правового акта включає в себе використання відповідних слів, словосполучень, граматичних форм, побудови речень, дієслівних форм, сполучників тощо. Зазначене вимагає дотримання вимог термінологічної уніфікації⁴³⁸.

О. В. Кушнарєва вважає, що уніфікація нормативної правової термінології – це одна з форм техніко-юридичної роботи над поняттями, діяльність компетентних суб'єктів, спрямована на приведення нормативних правових термінів до єдиної системи, одноманітності з використанням всієї сукупності прийомів і засобів юридичної техніки, забезпечення їх відповідності всім нормам, які висуваються до термінів на трьох рівнях: логічному, лінгвістичному і змістовному. Крім того, уніфікація термінології нормативних правових актів – це не лише прагнення до досягнення єдиного значення терміна або слова й адекватне співвідношення його з терміном, який міститься в інших нормативних актах відповідної галузі, а й, насамперед, однозначна відповідність, однакове сприйняття і однакове тлумачення юридичної термінології, яка використовується при оформленні і

⁴³⁷ Мельник А. А. *Правова лінгвістика: основні риси та особливості. Адміністративне право і процес*. 2015. Вип. 1 (11). С. 366.

⁴³⁸ Лебеденко В. І. *Юридична техніка: поняття, призначення, методологічні засади застосування. Інформація і право*. 2014. № 2 (11). С. 52.

застосуванні нормативно-правових актів. У процесі уніфікації нормативної правової термінології необхідно досягти відповідності нормативних правових термінів таким основним вимогам: 1) однозначність (єдність); 2) відсутність синонімів; 3) стабільність; 4) системність; 5) стислість; 6) відмова від надмірного вживання термінів-аббревіатур і скорочень, утворених з двох або більше слів; 7) лінгвістична і стилістична правильність, благозвучність; 8) експресивна нейтральність; 9) точність; 10) доступність; 11) відмова від зловживання іноземними термінами; 12) загально-визнаність; 13) сучасність; 14) використання лексики абстрактного характеру при вживанні нормативної правової термінології; 15) відмова від вживання невдалих канцеляризмів, словесних штампів, бюрократичних виразів з ослабленим семантичним значенням, слів бюрократичного жаргону; 16) дефінітивність⁴³⁹.

Вимога композиційності (графічності) передбачає використання певних графічних реквізитів, за допомогою яких текст акта набуває логічної послідовності, композиційності (організованої побудови)⁴⁴⁰.

Розглядаючи особливості структури відомчих нормативно-правових актів, варто зауважити, що до структурних елементів належать: реквізити нормативно-правового акта; рубрики нормативно-правового акта; назва нормативно-правового акта та назви його окремих структурних частин; розташування нормативних правових приписів у доступній для огляду близькості⁴⁴¹. Під час оформлення відомчих нормативно-правових актів слід дотримуватися вимог і правил державних стандартів України (ДСТУ 4163-2003 та інших). Текст проєктів нормативних документів друкують на папері формату А4 (210х297 мм) через півтора міжрядкових інтервалу, формату А5 (210х148 мм) – через один міжрядковий інтервал. При цьому слід дотримуватися

⁴³⁹ Кушнар'єва О. В. Основні форми упорядкування нормативної правової термінології. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 381–382.

⁴⁴⁰ Мельник А. А. Правова лінгвістика: основні риси та особливості. *Адміністративне право і процес*. 2015. Вип. 1 (11). С. 367.

⁴⁴¹ Биля-Сабадаш І. О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства. *Форум права*. 2010. № 1. С. 27. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2010_1_6.pdf (дата звернення: 04.09.2020).

таких полів: лівий – 0 мм, верхній та нижній – 20 мм, правий – 10 мм, абзац у тексті – 12,5 мм (5 друкованих знаків)⁴⁴².

Назва нормативного акта – це формула проголошення основної ідеї. Однак вона лише позначає її, а не містить резюме. Слід дотримуватися такого правила під час вибору назви: починати назву з ключового слова з урахуванням місця нормативного акта, який він посяде в алфавітному списку.

Немає простих правил, завдяки яким можна влучно сформулювати назви для кожного документа, однак деяких доцільно дотримуватися. Так, назва має бути:

- описовою, тобто окреслювати предмет і проблему нормативного документа;
- якомога чіткішою та зрозумілішою;
- стислою й лаконічною (не містити більше 8 слів);
- відповідати змісту документа, репрезентувати його.

Рекомендовано назви нормативних документів складати з неповних речень, що дозволяє зробити їх відносно короткими і більш сконцентрованими на проблемі. Ключові слова в назві бажано винести на її початок. Першими словами назви доцільно вказувати основні питання чи проблеми, що врегульовуються в документі.

У нормативних документах також можуть застосовуватися проміжні назви⁴⁴³.

Зміст нормативно-правового документа – це всі нормативні приписи, а також інші елементи, що містяться у структурованому нормативному документі.

Структуру нормативно-правового документа складають його частини відповідно до основних проблем, що в ньому вирішуються. Спрямованість кожного розділу та висвітлені в них питання зазначаються за допомогою заголовків підрозділів і назв статей.

Акцентуючи увагу на якості відомчих нормативно-правових актів, слід зазначити, що якість взагалі та нормативного тексту зокрема категорія відносна, часто суб'єктивна. Вітчизняною

⁴⁴² ДСТУ 4163-2003. Вимоги до оформлення документів. Київ, 2003. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Doc_007.pdf (дата звернення: 23.05.2020).

⁴⁴³ Там само.

наукою та правотворчою практикою напрацьовано об'єктивні критерії, за якими можливо неупереджено оцінювати рівень якості підготовлюваних проєктів нормативно-правових актів: 1) відповідність положень проєкту нормам Конституції України, законам та іншим нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу; 2) відповідність положень проєкту вимогам міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною; 3) врахування положень Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, зважаючи на її значення для реалізації проголошеного Україною курсу на європейську інтеграцію; 4) необмеження та непорушення законних прав людини і громадянина; 5) відповідність положень проєкту меті (завданню), на досягнення якої він спрямований; 6) положення проєкту не повинні містити колізій з нормами чинних нормативно-правових актів не лише вищої, а й рівної з ним юридичної сили; 7) відповідність юридичної форми підготовленого проєкту значенню суспільних відносин, на врегулювання яких він спрямований; 8) базування правотворення на реально визначених обсягах і джерелах матеріального та фінансового забезпечення практичної реалізації його приписів; 9) наукова обґрунтованість положень проєкту⁴⁴⁴.

Окремо необхідно розглянути питання систематизації досліджуваного виду нормативно-правових актів, оскільки воно ані на теоретичному, ані на нормативному рівні є невирішеним. У Положенні про Міністерство юстиції України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228, передбачено, що міністерство:

- підтримує тексти актів законодавства у контрольному стані, веде їх облік та здійснює зберігання (п. 16);
- забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього (п. 17);
- здійснює офіційне видання збірників актів законодавства та кодексів, виступає засновником журналів і газет із правових питань (п. 19);

⁴⁴⁴ Гладківська О. В. Застосування термінології у нормативно-правових актах. *Правова інформатика*. 2015. № 1 (45). С. 58–67.

– координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства, перевіряє стан такої діяльності, надає рекомендації щодо її поліпшення і вносить пропозиції про усунення виявлених недоліків (п. 20)⁴⁴⁵.

Облік і систематизація актів законодавства в органах та установах юстиції України здійснюється з метою забезпечення їх точною і повною інформацією про чинне законодавство України, надання допомоги працівникам органів та установ юстиції в оперативному пошуку законодавчих актів (преамбула до Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5)⁴⁴⁶.

Згідно з п. 2.5.1 Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України Міністерство юстиції України здійснює систематизацію законодавства шляхом видання офіційних друкованих видань у теках з роз'ємними замками з підтриманням текстів актів законодавства в контрольному стані⁴⁴⁷.

На офіційному сайті Міністерства юстиції України у розділі «Нормотворча діяльність» (<https://minjust.gov.ua/rule-making-activity>) взагалі не міститься жодної інформації з проблематики обліку та систематизації нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України. Разом із тим правова позиція міністерства із зазначеного питання сприяла б визначенню в науковому середовищі правильної позиції щодо можливості застосування відомчої нормотворчої кодифікації як способу впорядкування певних видів підзаконних нормативно-правових актів.

⁴⁴⁵ Положення про Міністерство юстиції України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п> (дата звернення: 04.09.2020).

⁴⁴⁶ Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України : затв. Наказом М-ва юстиції України від 15.04.2004 № 31/5 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04> (дата звернення: 04.09.2020).

⁴⁴⁷ Там само.

Таким чином, невизначеність у законодавстві способів, форм систематизації відомчих нормативно-правових актів актуалізує та піднімає на новий концептуальний рівень дискусію щодо форм і способів їх упорядкування.

У науковій літературі вказується, що проблеми систематизації та кодифікації завжди існують у правових системах, що належать до різноманітних типів. При цьому вчені, які є прихильниками кодифікації як форми систематизації відомчих актів, не заперечують того, що її юридична природа вченими-правознавцями остаточно не розкрита.

Т. В. Гавашелі наголошує, що вирішення питань систематизації нормативно-правового матеріалу стосується не тільки юридичної техніки, але й сутнісних питань права, в тому числі питання його раціоналізації⁴⁴⁸. Також учена метафорично підкреслює, що скільки кодифікація привносить у правові норми у плані геометрії, стільки ж вона забирає в них у плані гнучкості. На відміну від романо-германської правової системи англійське законодавство, парламентська практика та доктрина під час систематизації пріоритет надають не кодифікації, а консолідації актів⁴⁴⁹.

Науковці, які не заперечують ролі кодифікації як особливої форми систематизації відомчих актів, наполягають на тому, що кодифікація являє собою окрему форму систематизації нормативно-правових актів, змістом якої є складна інтелектуальна праця щодо узгодження правових приписів в єдиному кодифікаційному акті. Кодифікація – це найбільш складна і досконала форма систематизації законодавства, що має правотворчий характер. Вона має виражену правотворчу природу, адже кодифікації притаманні більшість ознак правотворчої практики⁴⁵⁰.

Дійсно, приводом для припущення вченими можливості застосування кодифікації як форми упорядкування підзаконних, в

⁴⁴⁸ Гавашелі Т. В. Систематизация законодательства в Англии. *Наука и образование*. 2014. № 8 (51). С. 85.

⁴⁴⁹ Там само. С. 86.

⁴⁵⁰ Вергелес Д. Є. Проблеми процесу кодифікації законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 65–68. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkurp_2012_1_17.pdf (дата звернення: 04.09.2020).

тому числі відомчих, нормативно-правових актів слугують численні відомчі нормативно-правові акти, які за обсягом, змістом і структурою нагадують великі кодифіковані нормативно-правові акти. До них, зокрема, належать Правила пожежної безпеки в Україні, затверджені Наказом МВС України від 30.12.2014 № 1417 (п. 2 передбачено, що вони є обов'язковими для виконання суб'єктами господарювання, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах)⁴⁵¹, Авіаційні правила України «Інструкція з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України», затверджені Наказом Державної авіаційної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 15.03.2019 року № 332 (закріплюють порядок здійснення огляду та контролю на безпеку пасажирів, у тому числі транзитних і трансферних, членів екіпажів повітряних суден, ручної поклажі, багажу, особистих речей, вантажу, поштових і кур'єрських відправлень, бортових припасів, бортового харчування, польотних та аеропортових поставок, осіб й транспортних засобів, яким надається доступ до зони обмеженого доступу, що охороняється (п. 1.1), та застосовуються службами авіаційної безпеки суб'єктів авіаційної діяльності з метою захисту, охорони та безпеки пасажирів, членів екіпажу, авіаційного персоналу, персоналу, задіяного в авіаційній діяльності, повітряних суден, об'єктів, суб'єктів авіаційної діяльності незалежно від форми власності та підпорядкованості; суб'єкти авіаційної діяльності, які провадять її в аеропортах, повинні забезпечити навчання свого персоналу наданню першої медичної допомоги та користуванню автоматичним дефібрилятором (п. 1.3))⁴⁵². Існує думка, що результатом кодифікації можуть бути не тільки кодекси, але й положення, статuti й інші акти,

⁴⁵¹ Правила пожежної безпеки в Україні : затв. Наказом МВС України від 30.12.2014 № 1417 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0252-15> (дата звернення: 04.09.2020).

⁴⁵² Авіаційні правила України «Інструкція з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України» : затв. Наказом Держ. авіаційної служби України від 15.03.2019 № 332 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0594-19> (дата звернення: 05.01.2020).

якщо в них формулюються норми, які регулюють найбільш важливі, принципові питання суспільного життя, що визначають нормативні основи тієї чи іншої галузі (інституту) законодавства, а об'єктом регулювання виступає досить велика сфера суспільних відносин. Кодифікація може бути не тільки галузевою (формою систематизації галузі права), але й підгалузевою та інституційною (транспортні статuti), а в деяких випадках – міжгалузевою⁴⁵³.

Однак все ж таки точка зору про те, що кодекс – це виключно законодавчий акт, тобто у структурі нормативно-правових актів він знаходиться одразу після конституції та конституційних законів, виглядає більш обґрунтованою і правильною. Погоджуючись з існуванням у правовій системі кодексів або кодифікованих актів, що мають іншу, ніж кодифікований закон, юридичну силу, нормотворець *de facto* на один рівень із законодавчістю ставить відомчу нормотворчість.

Крім того, обґрунтування точки зору про те, що кодифікація як вид систематизації законодавства допустима під час упорядкування існуючих і розробки нових підзаконних, у тому числі відомчих, нормативно-правових актів, згодом неминуче підіме питання про підвищення статусу, ролі та юридичної сили таких актів, що об'єктивно призведе до колапсу правової системи в умовах, коли в Україні юридично не визначено ієрархію нормативно-правових актів. Наукове обґрунтування ідеї можливості (доцільності) застосування кодифікації як форми систематизації підзаконних, у тому числі відомчих, нормативно-правових актів необхідно вважати передумовою для можливого розширення компетенції центральних органів виконавчої влади.

Водночас необхідно враховувати, що саме під час кодифікації систематизуються існуючі та напрацьовуються нові норми права, результатом чого є кодекси. Допускаючи можливість кодифікації норм підзаконних актів, які мають правоконкретизуючий зміст, цілком ймовірна ситуація, коли сам закон за змістом буде меншим, ніж кодифікований підзаконний нормативний акт,

⁴⁵³ Рузанова В. Д. Транспортные уставы и кодексы как итог систематизации: теоретические аспекты. *Транспортное право*. 2013. № 3. С. 9–12.

спрямований на його реалізацію, що теж призведе до зниження його ролі та значення в житті суспільства, зменшення інструментальної та правової цінності. Не виглядає гіпотетичною ситуація, коли норми відомчого акта можуть не корелюватися з положеннями закону, бути ширшими за змістом, ніж законодавчі приписи, особливо тоді, коли потреба в ухваленні відомчого нормативно-правового акта встановлюється міністерством самотійно й ініціативно під час застосування закону його структурними підрозділами або іншими центральними органами виконавчої влади, які належать до сфери управління міністерства.

У зв'язку із зазначеним слід погодитися з думкою тих учених, які обстоюють ідею, що кодифікація є елементом виключно законотворчого процесу. Д. А. Керімов, який одним із перших визнав кодифікацію різновидом правотворчості, звертав увагу, що вона спрямована на внутрішнє та зовнішнє опрацювання законодавчого матеріалу з метою приведення в систему норм, що регулюють відповідну сферу суспільних відносин, з одночасним усуненням прогалин у законодавстві та заміну в разі необхідності правового регулювання деяких питань⁴⁵⁴.

Л. С. Галесник, характеризуючи внутрішні структурні особливості галузевого кодексу, вважав, що кодекс є єдиним законодавчим актом та одночасно збірником законів із певної галузі права. Норми, що утворюють його та викладені у статтях кодексу, мають бути розташовані в суворій послідовності за ретельно продуманою системою, яка відображає внутрішню структуру певної галузі права. Кожна стаття кодексу має самотійне значення, а також є складовою ланкою в загальному ланцюзі норм, що утворюють кодекс⁴⁵⁵.

Й. І. Аншелес зауважував, що лише кодифікація з розрізнення і взаємно суперечливих законоположень шляхом систематичного відбору, опрацювання та переробки може створювати новий законодавчий акт як за формою, так і за змістом. Він

⁴⁵⁴ Керімов Д. А. Понятие и формы кодификации. *Вопросы кодификации советского права*. 1957. Вып. 1. С. 8.

⁴⁵⁵ Галесник Л. С. Теоретические вопросы кодификации советского законодательства. *Вопросы кодификации советского законодательства*. 1957. Вып. 2. С. 7.

зазначав, що з «печі кодифікатора» має виходити чіткий, цільний та єдиний закон. Це головні ознаки, які визначають сутність кодифікації та її кінцевий результат. За ними вона також відрізняється від інших форм систематизації⁴⁵⁶.

Підсумовуючи все наведене вище, можемо зробити певні висновки.

Кодифікація як спосіб систематизації нормативного матеріалу має застосовуватися лише тоді, коли існує необхідність упорядкування, якісного доопрацювання (концептуального оновлення) в єдину структуру великого масиву законів як актів, що мають вищу юридичну силу, через те, що саме подібні акти визначають внутрішню будову системи права, вектор розвитку національної правової системи конкретної держави. Саме ця детермінанта відрізняє кодифікацію як правовий феномен від інших форм систематизації законодавства. До того ж кодифікація як спосіб упорядкування законодавства є однією з тих рис, які визначають унікальну роль парламенту як представницького органу влади, що формує тренди у напрямі розвитку позитивного права, тоді як підзаконна нормотворчість за змістом, духом і буквою не може формувати нові напрями розвитку позитивного права.

Спроби навіть на концептуальному рівні науково обґрунтувати доцільність застосування кодифікації, її поширення на процес упорядкування підзаконних, у тому числі відомчих, актів, посилаючись на те, що серед них зустрічаються великі за обсягом і структурою документи, є безпідставними.

Правова позиція Міністерства юстиції України стосовно обліку та систематизації законодавства в частині, що стосується підзаконних, у тому числі відомчих, нормативних актів, виражається в неможливості застосування кодифікації як форми впорядкування підзаконних, у тому числі відомчих, нормативно-правових актів, є цілком коректною, а також відповідає класичним науково-концептуальним постулатам про юридичну природу кодифікаційної діяльності.

⁴⁵⁶ Аншелес И. И. К вопросу о кодификации действующего трудового права. *Революционная законность*. 1926. № 1–2. С. 14.

3.2. Актуальні питання вдосконалення правового регулювання відомчого нормопроєктування в Україні

Визначення гострих практичних проблем і шляхів подальшого вдосконалення правового регулювання відомчої нормотворчості в Україні варто розглядати як своєрідне підведення підсумків дисертаційного дослідження. Насамперед потрібно звернути увагу, що продемонстровані в дослідженні та напрацьовані вітчизняною й зарубіжною наукою постулати і концепти про відомчу нормотворчість дозволяють створити ефективну систему відомчих нормативно-правових актів як з точки зору змісту, так і з точки зору форми.

Водночас здається безпідставним наполягати в умовах сьогодення деяким дослідникам на тому, що при виданні відомчих актів мають місце такі порушення:

- а) видання підзаконних актів у випадках, коли він є сферою регулювання закону;
- б) видання підзаконних актів у випадках, коли це прямо не передбачено законом (тобто видання підзаконних актів або не передбачено взагалі, або відповідний акт має видавати не той орган);
- в) видання підзаконних актів, які містять норми, що суперечать закону;
- г) видання підзаконних актів, якими суб'єкт владних повноважень надає сам собі повноваження, не надані йому законом;
- г) видання підзаконних актів, які не суперечать закону, але неможливі для виконання;
- д) орган виконавчої влади не видає нормативний акт, коли повинен це робити через пряму вказівку закону;
- е) здійснення нормативного регулювання шляхом видання листів, роз'яснень, методичних вказівок тощо.

Така точка зору пояснюється тим, що створена в Україні система державної реєстрації відомчих нормативно-правових актів ефективно «відфільтровує» ті акти, які ухвалені всупереч

закону або відповідним міністерством по за межами його компетенції. Крім того, з 2000 р. Міністерством юстиції України та іншими міністерствами на постійній основі здійснюється робота щодо приведення нормативно-правових актів центральних і місцевих органів виконавчої влади у відповідність до Конституції України та інших актів законодавства України. Саме для цього були ухвалені Методичні рекомендації щодо приведення нормативно-правових актів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю у відповідність до Конституції України та інших актів законодавства України (додаток до Листа Міністерства юстиції України від 12.12.2000 № 33-8/1732).

З іншого боку, як свідчить практика, міністерства часто запізнюються з реалізацією положень норм законів, оскільки підготовка відомчих актів, як правило, розпочинається після оприлюднення та набуття чинності законами. Тому існує необхідність розробки єдиних вимог, що висуваються до підготовки відомчих нормативних актів. Крім того, багато питань пов'язані з проблемою вибору форми відомчого акта, оскільки вони не закріплені законом⁴⁵⁷. Водночас необхідно згадати й про те, що ще в 1999 р. Президент України доручив Кабінету Міністрів України запровадити єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади (п. 1 Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 09.02.1999 № 145/99), але такої системи до сих пір немає.

Не менш важливою є проблема створення автоматизованої електронної бази даних про відомчі нормативно-правові акти. Перевагами таких комп'ютерних систем є те, що вони дозволяють зберігати практично необмежений об'єм правової інформації, значно полегшити її пошук, надрукувати та розмножити в необхідній кількості екземплярів тощо. Функціонуючі інформаційно-правові системи (зокрема, «Нормативні акти України»,

⁴⁵⁷ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 5.

яка застосовується у Верховній Раді України, Адміністрації Президента України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному суді України) не можуть задовольнити всіх потреб під час роботи з відомчими нормативними актами, адже вони (системи) містять незначну частину таких актів, а лише ті, що відповідно до вимог Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер⁴⁵⁸.

Розглядаючи безпосередньо питання вдосконалення правового регулювання відомчого нормопроєктування в Україні, доцільно сконцентрувати увагу саме на тих детермінантах, які впливають на стан відомчої нормотворчості в Україні в цілому, а не в окремо взятому міністерстві.

На нашу думку, модернізація відомчої нормотворчості неможлива без консенсусу як на державному рівні, так і в науковому середовищі стосовно перспектив і подальших шляхів формування законодавства в цій сфері. Відсутність цього підтверджується очевидним фактом, що в Україні до сих пір немає логічно узгодженого законодавства про нормативно-правові акти і нормотворчу діяльність, хоча вперше на порядок денний це питання було винесене ще в січні 1995 р., коли на розгляд Верховної Ради України був унесений проєкт Закону України «Про нормативно-правові акти». Згодом намагання певних кіл у парламенті призвели до розділення предмета регулювання й існування двох проєктів Законів України «Про нормативно-правові акти» і «Про закони і законодавчу діяльність» через те, що в одному законодавчому акті об'єктивно неможливо об'єднати і

⁴⁵⁸ Кузьмич І. І. Стадії розробки військових нормативних актів органами військового управління. *Юридичний вісник*. 2013. № 2 (27). С. 58. URL: http://www.law.nau.edu.ua/-images/Nauka/Naukovij_jurnal/2013/statji_n227_2013/Kuzmich_58.pdf (дата звернення: 04.09.2020).

згрупувати єдині нормопроектні правила для всіх видів нормативних актів.

У минулі роки експерти Центру політико-правових досліджень відмічали, що одним із найбільш дискусійних залишається питання шляхів формування системи законодавства стосовно нормативно-правових актів. Експерти запропонували чотири підходи до вирішення зазначеної проблеми:

1) ухвалення нового Закону України «Про нормативно-правові акти», який врегульовувати питання всієї системи нормативних актів в Україні (досвід Республіки Білорусь і Республіки Казахстан);

2) ухвалення двох основоположних законів України «Про закони і законодавчу діяльність» і «Про підзаконні нормативні акти»;

3) ухвалення лише закону України «Про підзаконні нормативні акти» (досвід Молдови);

4) відмова від спроб урегулювати питання нормотворення на законодавчому рівні, ухваливши правила, які мають різну юридичну силу. Такі правила, які встановлюють вимоги до нормативних актів містяться, зокрема, у:

- Конституції України, яка визначає види нормативних актів, основні вимоги їх конституційності, суб'єктів ухвалення;

- регламентах відповідних органів (парламенту, уряду, міністерства, місцевої ради), які визначають процедуру ухвалення нормативних актів;

- рекомендаціях з підготовки окремих видів нормативних актів, які визначають вимоги до структури актів, їх мови, термінології, процедури проведення експертиз тощо.

Можна запропонувати інший підхід, який базується на тому, що весь комплекс питань, пов'язаних із правовим опосередкування нормотворчості, потрібно сконцентрувати в єдиному та деталізованому нормативному акті. Враховуючи численні невдалі спроби ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти» та справедливую критику, яка стосувалася розроблених проектів цього акта, обсягу закону не вистачить для того, щоб упорядкувати всі відносини, що виникають у цій сфері. З огляду на це, а також на стан правового регулювання

нормотворчості в Україні стає очевидним, що в нашій державі створено об'єктивні передумови для ухвалення кодифікованого нормативно-правового акта з питань нормотворчості. Однак це є питанням часу і подальшої перспективи.

Що стосується поточних проблем відомчої нормотворчості, то тут першими і ключовими моментами, від розуміння яких залежить успішність її модернізації, є встановлення обсягу нормотворчої компетенції та визначення чіткого переліку суб'єктів відомчої нормотворчості. Вирішення зазначених питань є неможливим без усвідомлення того, яка модель державного управління існує та впроваджується в державі.

Слід згадати, що в Україні з 2011 р. реалізується модель державного управління, за якою міністерства є центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, а інші центральні органи виконавчої влади створюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Це змушує чітко визначити ті центральні органи виконавчої влади, які наділені нормотворчими повноваженнями. Зважаючи на викладене, маємо констатувати, що між ч. 2 ст. 117 Конституції України, яка допускає ухвалення нормативно-правових актів не тільки міністерствами, але й іншими центральними органами виконавчої влади⁴⁵⁹, і статтями 15–16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», які передбачають наявність нормотворчої компетенції виключно в міністерств як центральних органів виконавчої влади⁴⁶⁰, існує неузгодженість і суперечка. Тому необхідно конкретизувати суб'єктів відомчої нормотворчості. За умови реалізації згаданої вище моделі державного управління необхідно внести зміни до Конституції України або наново на державному

⁴⁵⁹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 04.09.2020).

⁴⁶⁰ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 19.11.2020).

рівні запропонувати механізм державного управління центральними органами виконавчої влади, який узгоджується з чинним конституційними положеннями. Якщо на найвищому державному рівні буде остаточно прийнято принципове рішення, що відомча нормотворчість є прерогативою міністерств як центральних органів виконавчої влади, то в Рекомендаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених Постановою колегії Міністерства юстиції України від 27.03.1998 № 3, у дефініції поняття «відомчий нормативно-правовий акт» (п. 1.1) потрібно вилучити вказівку, що них належать «акти інших центральних органів виконавчої влади; відділів, управлінь, інших служб обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, центральних та місцевих органів господарського управління і контролю»⁴⁶¹.

Також із п. 2 Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»⁴⁶² потрібно вилучити вказівку, що Міністерство юстиції України здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю.

Аналогічним чином має бути проведена робота із Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731⁴⁶³. Зокрема, із п. 6 вказаного Положення потрібно вилучити фразу про те, що Міністерство юстиції України здійснює державну реєстрацію

⁴⁶¹ Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : затв. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 27.03.1998 № 3 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98> (дата звернення: 19.11.2020).

⁴⁶² Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92> (дата звернення: 19.11.2020).

⁴⁶³ Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п> (дата звернення: 19.11.2020).

нормативно-правових актів інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, з ч. 1 п. 15 Положення потрібно прибрати словосполучення «центральні органи виконавчої влади», а сама перша частина цього пункту повинна звучати так: «Міністерства направляють для виконання нормативно-правові акти лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування».

Розглядаючи нормотворчої компетенції міністерства, слід звернути увагу, що в Україні не існує чітких юридичних характеристик і критеріїв визначення обсягу нормотворчої компетенції міністерства. Ужите словосполучення «завдання міністерства у сфері забезпечення нормативно-правового регулювання» (ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»)⁴⁶⁴ має абстрактний та розпливчатий характер. Оскільки після ухвалення нормативно-правових актів часто виникає потреба у тлумаченні, офіційній інтерпретації, упорядкуванні та узагальненні, відстеженні ефективності дії, зупиненні дії на певний термін, сукупність правомочностей, які йменуються нормотворчою компетенцією міністерства, мають бути значно розширені та враховувати не тільки створення, доповнення, зміну, викладення в новій редакції та скасування відомчих нормативно-правових актів, але й їх упорядкування та систематизацію, правила, прийоми та способи офіційної інтерпретації, нормативні механізми та методики відстеження ефективності їх дії, правила зупинення дії нормативно-правового акта. При цьому це доцільно закріпити нормативно, насамперед на законодавчому рівні. Крім того, практична значущість нормативної деталізації поняття «нормотворча компетенція міністерства» обумовлена тим, що міністерства можуть ухвалювати спільні нормативно-правові акти. Цей випадок також потребує нормативного опосередкування з метою організації спільної нормотворчої роботи із розроблення, ухвалення та оприлюднення подібних нормативно-правових актів.

⁴⁶⁴ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 19.11.2020).

Також необхідно говорити про відповідний термінологічний ряд, який характеризує особливості відомчої нормотворчості та виявляється в таких дефініціях: відомча нормотворчість, наказ, інструкція, положення тощо. Вони мають бути закріплені в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» у вигляді окремої статті. Перелік термінів, які необхідно закріпити у статті, наведено нижче.

Наказ – нормативно-правовий акт функціонально-галузевого характеру, який видається міністерством у межах його компетенції у відповідній галузі державного управління. Оскільки за допомогою наказів вводяться в дію більшість інших видів відомчих нормативно-правових актів, доцільно, враховуючи зарубіжний досвід, зафіксувати в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» положення про те, що затвердження одним наказом декількох положень, правил або інструкцій є недопустимим.

Крім того, у ст. 16 зазначеного Закону потрібно закріпити положення, що структурні підрозділи міністерств та їх територіальні органи не мають права від імені міністерства видавати накази.

Положення – це нормативно-правовий акт, який визначає структуру і конкретизує функції центрального органу виконавчої влади або порядок певного виду діяльності такого органу.

Інструкція – це нормативно-правовий акт, який встановлює порядок застосування актів законодавства, ухвалених органами вищого рівня, або власних актів, а також порядок здійснення будь-якої діяльності.

Правила – це звід правових норм, що регламентують діяльність певної галузі виробництва чи окремий вид діяльності.

Регламент – це нормативно-правовий акт, який містить сукупність правил процедурного характеру, що визначають послідовність діяльності міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади.

Статут – це нормативно-правовий акт, який визначає порядок діяльності органу державної влади, відомчої наукової установи, організації, а також порядок діяльності посадових осіб у певних сферах діяльності.

Також слід звернути увагу, що в п. 5 ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після внесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів публікуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях)⁴⁶⁵ потрібно більш детально визначити процедуру оприлюднення відомчих нормативно-правових актів. Для цього необхідно закріпити перелік офіційних друкованих видань, призначених саме для оприлюднення наказів міністерств. Такий крок сприятиме доступності цих актів адресатам та уніфікуватиме практику оприлюднення нормативно-правових актів, він цілком корелюється з практикою оприлюднення законів, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 139 Регламенту Верховної Ради України підписані Президентом України закони публікуються в газеті «Голос України» та у нормативному бюлетені «Відомості Верховної Ради України». Публікація законів у цих друкованих засобах масової інформації вважається офіційною.

⁴⁶⁵ Там само.

ВИСНОВКИ

У монографічному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення і подано вирішення важливої для вітчизняної теоретико-правової науки проблеми, що полягає у створенні цілісної наукової концепції відомчої нормотворчості. Авторським колективом проведено концептуальні узагальнення основних тенденцій, закономірностей розвитку цього правового явища, статусу суб'єктів відомчої нормотворчості, особливостей юридичної природи відомчих нормативно-правових актів з урахуванням тенденцій розвитку сучасного законодавства України про нормотворчу діяльність.

За результатами проведеного дослідження надано важливі висновки та пропозиції щодо поліпшення якості відомчої нормотворчості.

1. У вітчизняній теоретико-правовій науці еволюція напрацювань учених у царині відомчої нормотворчості тривалий час залишалася без належної уваги. Проте без рецепції наукових знань про зміст і сутність підзаконних нормативно-правових актів, що походять з дорадянської доби (враховуючи напрацювання чітких юридичних критеріїв розмежування закону та підзаконного нормативно-правового акта, умов їх легітимності), вітчизняна юридична наука ХХ–ХХІ ст. була б не здатна сформулювати і розвинути наукову теорію відомчої нормотворчості, визначити базові характеристики відомчих нормативно-правових актів, встановити їхнє місце в ієрархії нормативно-правових актів.

2. Серед актуальних питань сучасного правознавства відомча нормотворчість належить до тих, які опановуються одночасно представниками як теоретико-правової, так і галузевої (адміністративного права) юридичної науки. Це «виводить за дужки» будь-яку полеміку про другорядність і ставить відомчу нормотворчість в один ряд з іншими невичерпними проблемами юридичної науки.

Пріоритетність дослідження відомчої нормотворчості, незважаючи на її управлінську природу, має залишатися поза теорією права через те, що дозволяє під час аналізу задіяти всі існуючі фундаментальні напрацювання про юридичну нормотворчість.

3. Акцентування в дослідженні на аксіологічній складовій відомчої нормотворчості вказує на її важливе значення для глибинного та всебічного осягання процесу правоконкретизації та подолання правового вакууму. В такому ракурсі виявляється вагома роль відомчої нормотворчості в розвитку та наповненні змістом низки загальних принципів права, зокрема принципу правової визначеності, принципу належної правової процедури.

4. Погоджуючись із тим, що завдяки відомчій нормотворчості опосередковується широке коло суспільних відносин, існуюча в теоретико-правовій літературі думка, що більшість суспільних відносин регулюється на відомчому рівні, уявляється безпідставною. Причина цьому не проста арифметична кількість домінуючих у правовому масиві відомчих нормативно-правових актів, а більш широкий спектр питань, урегульованих тим чи іншим нормативно-правовим актом вищої юридичної сили. Тому масштаби відомчого нормотворення не свідчать про його домінування в позитивному праві.

5. Аналіз законодавства України в царині відомчої нормотворчості залежно від сфери правового регулювання виявляє формалізацію та диференціацію її правових режимів із поділом на загальний і спеціальний.

Наявність спеціального правового режиму відомчої нормотворчості в Україні продиктована міркуваннями реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, внаслідок чого підготовка відомчих регуляторних нормативно-правових актів здійснюється окремо на підставі Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

6. Своєрідність відомчої нормотворчості виявляється через домінуючий в цій діяльності імперативний метод правового регулювання та відповідні способи правового впливу (дозволи, зобов'язання та заборони).

7. Легітимність відомчої нормотворчості в умовах правової держави забезпечується можливістю офіційного, в тому числі примусового, скасування її результатів (ухвалених відомчих нормативно-правових актів) у випадку їх незаконності.

8. Законодавство про нормативно-правові акти пострадянських країн не диференціює між собою відомчі нормативно-правові акти за юридичною силою, за винятком законодавства Азербайджану, де юридична сила відомчого нормативно-правового акта прямо залежить від ролі і статусу в державному механізмі міністерства або іншого органа влади.

Цей випадок доводить, що між юридичною силою як специфічною властивістю відомчого нормативно-правового акта, його роллю і місцем у системі нормативно-правових актів та призначенням конкретного органу в механізмі державної влади, його статусом, вертикальною підпорядкованістю існує системний зв'язок.

Отже, питання про юридичну силу відомчого нормативно-правового акту має окреме та самостійне наукове значення, виходить за межі традиційного аналізу його основних параметрів (ознак). Поряд із цим, ураховуючи те, що механізм держави є динамічним, а не статичним явищем, питання про юридичну силу тих чи інших підзаконних нормативно-правових актів в унітарній і федеративній державі має різне смислове навантаження, буде постійно перебувати в полі зору юристів – учених і практиків.

9. Запропоновано авторську дефініцію поняття «відомчий нормативно-правовий акт», під яким розуміється офіційний результат нормотворчої діяльності міністерства (акт-документ, що має підзаконний характер, містить правила поведінки загального характеру), ухвалений за спеціальною (спрощеною) процедурою з метою деталізації (конкретизації) норм, що мають вищу юридичну силу, або організаційного забезпечення їхньої дії.

10. Чинне законодавство України щодо відомчих регуляторних нормативно-правових актів вимагає відстеження їхньої результативності на підставі певної методики (статті 10 і 26 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Для інших відомчих нормативно-правових актів такої вимоги не передбачено.

Оскільки питання ефективності дії відомчих нормативно-правових актів має вагоме значення для розвитку вітчизняної правової системи, в Україні потрібно запровадити єдиний уні-

версальний юридичний механізм оцінки ефективності дії всіх без винятку відомчих нормативно-правових актів.

11. В Україні не існує чітких юридичних характеристик і критеріїв визначення обсягу нормотворчої компетенції міністерства. Ужите словосполучення «завдання міністерства у сфері забезпечення нормативно-правового регулювання» (ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») має абстрактний характер.

Безпосередньо нормотворча компетенція міністерства повинна охоплювати не тільки створення, доповнення, зміну, викладення в новій редакції та скасування відомчих нормативно-правових актів, але й їхнє впорядкування та систематизацію, правила, прийоми та способи офіційної інтерпретації. Це доцільно закріпити нормативно.

12. Аналіз проблематики відомчої нормотворчості в Україні свідчить, що питання державної реєстрації відомчих нормативно-правових актів потребує окремого наукового дослідження через:

- складнощі та розбіжності в розумінні його юридичної природи;

- колізійність нормативно-правової бази в цій сфері. Зокрема, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає, що всі інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції), крім міністерств, позбавлені нормотворчих повноважень (статті 16–17, 23). Водночас на рівні підзаконних нормативно-правових актів (Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 03.10.1992 № 493/92) й дотепер йдеться про державну реєстрацію нормативно-правових актів інших центральних органів виконавчої влади (п. 2);

- потребу в науковому аналізі й узагальненні основних причин відмови в державній реєстрації відомчих нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авіаційні правила України «Інструкція з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України» : затв. Наказом Держ. авіаційної служби України від 15.03.2019 № 332 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0594-19>.
2. Аганіна А. Система спеціальних принципів адаптації вітчизняного законодавства з питань професійної підготовки державних службовців до норм ЄС / А. Аганіна // Юридичний вісник. – 2014. – № 3. – С. 247–252.
3. Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гаращук та ін. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. – 121 с.
4. Академічний тлумачний словник української мови (1970–1980) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/>.
5. Александрова Н. В. Нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади: деякі проблеми правового регулювання [Електронний ресурс] / Н. В. Александрова // Наукові записки. – 2009. – Т. 90. – С. 59–61. – Режим доступу: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/5941/Aleksandrova_Normotvorch_a_diialnist_tsentralnykh_orhaniv_vykonavchoi_vlady.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
6. Алексеев А. А. Министерская власть в конституционном государстве / А. А. Алексеев. – Харьков : Тип. М. Зильберберг и С-вья, 1910. – 305 с.
7. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1973. – Т. 2. – 401 с.
8. Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 2010. – Т. 3: Проблемы теории права : курс лекций. – 781 с.

9. Андрусів Л. М. Оприлюднення нормативно-правових актів як стадія правотворчості / Л. М. Андрусів // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2017. – № 3. – С. 3–5.
10. Андрусів Л. М. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів / Л. М. Андрусів // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 4. – С. 128–131.
11. Антонова Л. И. Правотворческая деятельность высших органов государственной власти РСФСР 1917–1922 гг. (организационные формы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. И. Антонова. – Ленинград, 1965. – 20 с.
12. Аншелес И. И. К вопросу о кодификации действующего трудового права / И. И. Аншелес // Революционная законность. – 1926. – № 1–2. – С. 14–17.
13. Апт Л. Ф. Государственный учет ведомственных нормативных актов / Л. Ф. Апт // Советская юстиция. – 1981. – № 17. – С. 17–19.
14. Аренс Г. Юридическая энциклопедия или органическое изложение науки о праве и государстве на основании принципов этической философии права / Г. Аренс. – М. : Тип. А. - Семена, 1863. – 524 с.
15. Арзамасов Ю. Г. Ведомственные кодифицированные акты: ценность, виды, дефекты, проблемы повышения эффективности / Ю. Г. Арзамасов // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Н. Новгород, 25–26 сентября 2008 г.). – Н. Новгород, 2009. – С. 215–234.
16. Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография / Ю. Г. Арзамасов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 480 с.
17. Арзамасов Ю. Г. Юридические конструкции смешанных ведомственных правовых актов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/yuridicheskie-konstruktsii-smeshannyh-vedomstvennyh-pravovyh-aktov>.
18. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1975. – 240 с.

19. Бар'як А. С. Критерії ієрархізації правових актів / А. С. Бар'як // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін. – Одеса : Фенікс, 2013. – Т. 1. – С. 110–112.

20. Бахрах Д. Н. Административное ведомство: понятие, правосубъектность / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1992. – № 3. – 13–20.

21. Бачило И. Л. О терминах и понятиях в праве / И. Л. Бачило // Право и информация: вопросы теории и практики : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (г. Санкт-Петербург, 10–11 апреля 2014 г.). – СПб., 2014. – С. 18–30.

22. Безпалова О. І. Відомча адміністративна нормотворчість як елемент механізму реалізації правоохоронної функції держави / О. І. Безпалова // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 1. – С. 61–67.

23. Берназюк Я. Правотворча діяльність Президента України в аспекті дотримання принципів нормотворчості та забезпечення їх виконання іншими суб'єктами владних повноважень / Я. Берназюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 4. – С. 27–32.

24. Биля-Сабадаш І. О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства [Електронний ресурс] / І. О. Биля-Сабадаш // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 24–33. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pd/FP_index.htm_2010_1_6.pdf.

25. Бірченко Ю. І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів / Ю. І. Бірченко // Наукові записки. – 2004. – Т. 26. – С. 9–14.

26. Богачова Л. Л. Ієрархія підзаконних нормативно-правових актів [Електронний ресурс] / Л. Л. Богачова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2008. – № 6. – С. 23–26. – Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/6_2018/5.pdf.

27. Богачова Л. Л. Принципи правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика) [Електронний ресурс] / Л. Л. Богачова // Теорія і практика правоз-

навства. – 2013. – Вип. 2. – Режим доступу: <http://dSPACE.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/6063/1/Bogachova.pdf>

28. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Богачова. – Київ, 2006. – 238 с.

29. Бондаренко Л. О. До питання забезпечення нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України / Л. О. Бондаренко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 1. – С. 3–10.

30. Босенко М. О. Поняття та ознаки наказу як різновиду правового акту в органах внутрішніх справ України / М. О. Босенко // Юридичний вісник. – 2011. – № 3 (20). – С. 31–33.

31. Ващук Ю. О. Становлення відомчої правотворчої політики в Україні / Ю. О. Ващук // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 13–17.

32. Ведомственное нормотворчество (теория и практика применения) : монография / под ред. М. А. Лапиной, В. А. Баранова. – М. : Проспект, 2014. – 240 с.

33. Вергелес Д. Є. Проблеми процесу кодифікації законодавства [Електронний ресурс] / Д. Є. Вергелес // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 65–68. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkup_2012_1_17.pdf.

34. Вимоги до оформлювання документів : ДСТУ 4163-2003. – [Чинний від 2003-04-07]. – Київ : Держспоживстандарт України, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/content/file/Doc_007.pdf.

35. Воказе К. К. Юридическая экспертиза в законотворческом процессе: проблемы и перспективы совершенствования / К. К. Воказе // Право и государство. – 2014. – № 1 (62). – С. 67–69.

36. Воронина Т. Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Т. Н. Воронина. – М., 2001. – 26 с.

37. Вороніна І. Аксіологічна модель нормотворчої діяльності Національної поліції України як система принципів і норм регу-

лювання нормотворчої діяльності [Електронний ресурс] / І. Вороніна // *European Political and Law Discourse*. – 2017. – Vol. 4. – Iss. 5. – Рр. 36–42. – Режим доступу: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2017/2017-4-5/08.pdf>.

38. Вороніна І. М. До питання про історичні передумови становлення вітчизняної відомчої нормотворчості / І. М. Вороніна // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. – 2015. – Вип. 34. – Т. 3. – С. 152–155.

39. Вороніна І. М. Теоретико-методологічні засади вдосконалення відомчої нормотворчості в умовах трансформації перехідного суспільства [Електронний ресурс] / І. М. Вороніна // *Право і суспільство*. – 2015. – № 5 (2). – С. 29–34. – Режим доступу: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/5_2_2015/part_1/7.pdf.

40. Гавашели Т. В. Систематизация законодательства в Англии / Т. В. Гавашели // *Наука и образование*. – 2014. – № 8 (51). – С. 84–89.

41. Галесник Л. С. Теоретические вопросы кодификации советского законодательства / Л. С. Галесник // *Вопросы кодификации советского законодательства*. – 1957. – Вып. 2. – С. 5–22.

42. Гаркуша А. Т. Повноваження Національного агентства України з питань державної служби щодо нормотворчості / А. Т. Гаркуша // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2017. – № 1. – С. 48–59.

43. Гетьман Е. А. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види / Е. А. Гетьман // *Вісник Національної академії правових наук України*. – 2014. – № 2 (77). – С. 92–100.

44. Гладківська О. В. Застосування термінології у нормативно-правових актах / О. В. Гладківська // *Правова інформатика*. – 2015. – № 1 (45). – С. 58–67.

45. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.

46. Гордієнко О. С. Поняття і види конкретизації в українському праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. С. Гордієнко. – Одеса, 2017. – 218 с.

47. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

48. Градова Ю. В. Правовий моніторинг відомчої нормотворчості в Україні / Ю. В. Градова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Вип. 22. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 90–94.

49. Гредескул Н. А. К учению об осуществлении права: интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права : социал.-юр. исследование / Н. А. Гредескул. – Харьков : Тип. А. Дарре, 1900. – 235 с.

50. Гримм Д. Д. Энциклопедия права с приложением краткого очерка истории философии права / Д. Д. Гримм. – СПб. : Типо-литография инженера Гершуна, 1895. – 238 с.

51. Дашковська О. Р. Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика / О. Р. Дашковська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2015. – Вип. 35. – Ч. 2. – Т. 1. – С. 29–32.

52. Дегай П. Пособия и правила изучения российских законов или Материалы к Энциклопедии методологии и истории литературы российского права / П. Дегай. – М. : Тип. А. Семена, 1831. – 142 с.

53. Демків Р. Я. Предмет відомчого нормативно-правового регулювання діяльності міліції / Р. Я. Демків // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 2. – С. 145–154.

54. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Юстініан, 2007. – 287 с.

55. Деякі питання документування управлінської діяльності : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/55-2018-п>.

56. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від

24.12.2010 № 1199/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.

57. Дзюбенко О. Л. Ідея верховенства права в контексті відомчого нормотворення [Електронний ресурс] / О. Л. Дзюбенко // Наукові записки. Серія: Юридичні науки. – 2007. – Т. 64. – С. 70–73. – Режим доступу: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6964/Dzyubenko_Ideya_verhovenstva.pdf.

58. Дзюбенко О. Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості / О. Л. Дзюбенко // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 12–16.

59. Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. Л. Дзюбенко. – Київ, 2010. – 265 с.

60. Дідич Т. О. Нормопроєктування: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. О. Дідич. – Київ, 2006. – 18 с.

61. Дідич Т. О. Удосконалення нормопроєктування як основа стабільності законодавства незалежної України / Т. О. Дідич // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 1. – С. 14–18.

62. Дрейшев Б. В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 160 с.

63. Дудченко О. С. Нормотворча діяльність Народних комісаріатів УСРР у 1920–1930-х рр. / О. С. Дудченко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Вип. 4 (13). – С. 3–6.

64. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. – М. : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 957 с.

65. Електронний каталог словників [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrslov.com/>.

66. Жевакин С. Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор / С. Н. Жевакин // Государство и право. – 2010. – № 11. – С. 98–104.

67. Жидецька В. В. Про стадії нормотворчої діяльності міністерства / В. В. Жидецька // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 4. – С. 101–107.

68. Жидецька К. В. Про напрямки розвитку громадської експертизи діяльності суб'єктів публічної адміністрації /

К. В. Жидецька // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2013. – Вип. 23. – Ч. 2. – Т. 2. – С. 120–125.

69. Журавльов Д. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України / Д. Журавльов // Публічне право. – 2013. – № 1 (9). – С. 85–90.

70. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.

71. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. – Київ : Ваїте, 2015. – 392 с.

72. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-п>.

73. Загуменна Ю. О. Деякі актуальні проблеми модернізації правового регулювання підзаконної нормотворчості / Ю. О. Загуменна // Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права у світлі загальновизнаного принципу верховенства права : тези. доп. та повідомл. учасників IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.) / за заг. ред. І. Д. Шутака. – Харків : Право, 2019. – С. 134–137.

74. Загуменна Ю. О. Концептуалізація феномену національної безпеки в теоретико-правовій науці: особливості сучасної методології [Електронний ресурс] / Ю. О. Загуменна // Форум права. – 2021. – № 66 (1). – С. 37–55. – DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.-4486522>.

75. Залоило М. В. Конкретизация и толкование юридических норм: проблемы соотношения и взаимодействия / М. В. Залоило // Журнал российского права. – 2010. – № 5 (161). – С. 105–112.

76. Заплотинська Ю. Підзаконний характер як необхідна властивість урядових нормативно-правових актів / Ю. Заплотинська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Вип. 60. – С. 28–34.

77. Захарова Н. Н. Систематизация нормативно-правовых актов министерств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. Н. Захарова. – М., 1990. – 23 с.

78. Зивс С. Л. Источники права / С. Л. Зивс. – М. : Наука, 1981. – 240 с.

79. Зінченко О. В. Юридичні конструкції як складова юридичної (правотворчої) техніки / О. В. Зінченко // Держава і право. – 2010. – Вип. 49. – С. 56–61.

80. Зрячкин А. Н. К вопросу о понятии «ведомства» / А. Н. Зрячкин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 1 (108). – С. 25–28.

81. Зуев О. М. Незаконные нормативно-правовые акты в российской правовой системе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. М. Зуев. – Екатеринбург, 2007. – 89 с.

82. Иванов Р. Н. Юридическая природа нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. Н. Иванов. – М., 2005. – 169 с.

83. Кабатов А. К. Ведомственные нормативные акты в общенародном государстве: понятие и роль / А. К. Кабатов // Вестник Московского университета. – 1982. – № 3. – С. 82–87.

84. Керимов Д. А. Понятие и формы кодификации / Д. А. Керимов // Вопросы кодификации советского права. – 1957. – Вып. 1. – С. 8–10.

85. Кириленко І. С. Локальна правотворчість як особливий різновид юридичної діяльності / І. С. Кириленко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2013. – Вип. 23. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 55–58.

86. Коваленко Л. А. Місце відомчих нормативно-правових актів державних агентств у системі законодавства України / Л. А. Коваленко // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 6. – С. 182–185.

87. Ковальська В. В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України [Електронний ресурс] / В. В. Ковальська // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 237–242. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2008_2_32.pdf.

88. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.

89. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

90. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

91. Комзюк А. Т. Відомча правотворчість органів внутрішніх справ: загальнотеоретична характеристика / А. Т. Комзюк // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 42. – С. 25–57.

92. Конституция Азербайджанской Республики : Закон Азербайджанской Республики от 12.11.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution>.

93. Конституция СССР : Закон СССР от 05.12.1936 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1936.htm>.

94. Конституция СССР : Закон СССР от 07.10.1977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm>.

95. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

96. Коркунов Н. М. Указ и закон / Н. М. Коркунов. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.

97. Косович В. М. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / В. М. Косович. – Львів, 2015. – 488 с.

98. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти : монографія / В. М. Косович. – Львів : ЛНУ, 2015. – 566 с.

99. Котелевская И. В. Закон и ведомственный акт / И. В. Котелевская // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 33–38.

100. Кравчук М. В. Проблеми теорії держави і права : навч. посіб. / М. В. Кравчук. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 247 с.

101. Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів / І. А. Красюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2013. – № 2. – С. 127–134.

102. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

103. Кудрявцев І. О. Поняття та ознаки підзаконних нормативно-правових актів / І. О. Кудрявцев // Правова держава. – 2016. – № 24. – С. 16–22.

104. Кузьмич І. І. Стадії розробки військових нормативних актів органами військового управління [Електронний ресурс] / І. І. Кузьмич // Юридичний вісник. – 2013. – № 2 (27). – С. 58–61. – Режим доступу: http://www.law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2013/statji_n227_2013/Kuzmich_58.pdf.

105. Куценко І. В. Співвідношення закону та підзаконних нормативно-правових актів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Pravo/1_kucenko.doc.htm.

106. Куціпак О. В. Поняття та ознаки правових актів / О. В. Куціпак // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 2. – С. 53–57.

107. Кучерова Т. Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. Е. Кучерова. – М., 2006. – 203 с.

108. Кушнарьова О. В. Основні форми упорядкування нормативної правової термінології / О. В. Кушнарьова // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 380–383.

109. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом / О. Лавренова // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 8. – С. 115–119.

110. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

111. Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (теоретичні питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Лазнюк. – Київ, 2002. – 18 с.

112. Лапина М. А. Ведомственное нормотворчество МВД России: анализ состояния и перспективы развития / М. А. Лапина, И. С. Долгих // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 233–239.

113. Лапина М. А. Подзаконное нормотворчество исполнительной власти / М. А. Лапина // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 8. – С. 10–26.

114. Лебеденко В. І. Юридична техніка: поняття, призначення, методологічні засади застосування / В. І. Лебеденко // Інформація і право. – 2014. – № 2 (11). – С. 52–56.

115. Лєгін Л. М. Принципи законодавчого процесу: теоретичний аспект [Електронний ресурс] / Л. М. Лєгін // Прикарпатський юридичний вісник. – 2011. – № 2. – С. 72–82. – Режим доступу: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2011/08.pdf.

116. Лист Вищого адміністративного суду України від 10.02.2011 № 203/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0203760-11>.

117. Ліпкан В. А. Модель ієрархічної системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в сфері національної безпеки України / В. А. Ліпкан // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 1. – С. 223–229.

118. Лобашев А. В. Понятие и признаки законности нормативных актов министерств и ведомств / А. В. Лобашев // Правоведение. – 1987. – № 3. – С. 27–32.

119. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. О. Мандюк. – Львів, 2017. – 20 с.

120. Матвєєва Ю. І. Юридико-технічні характеристики принципу правової визначеності / Ю. І. Матвєєва // Наукові записки. – 2015. – Т. 168. – С. 37–39.

121. Мельник А. А. Правова лінгвістика: основні риси та особливості / А. А. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2015. – Вип. 1 (11). – С. 365–373.

122. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів : схвал. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 21.11.2000 № 41 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>.

123. Миронов А. Н. Административный регламент как вид нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти / А. Н. Миронов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 3 (17). – Ч. 2. – С. 124–126.

124. Мицкевич А. В. Избранное / А. В. Мицкевич ; сост. Е. А. Юртаева. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. – 304 с.

125. Могілевський Л. В. Роль центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру / Л. В. Могілевський // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2015. – Т. 16. – С. 373–380.

126. Мусиченко О. Зрозумілість і чіткість закону як складова частина принципу правової визначеності в практиці Європейського суду з прав людини / О. Мусиченко // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 1. – С. 149–154.

127. Небеська М. С. Роль відомчих нормативних актів у правовому регулюванні діяльності ОВС щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки / М. С. Небеська // Право і Безпека. – 2010. – № 1. – С. 52–56.

128. Нечипоренко А. О. Нормотворчість в Україні: поняття, види, напрямки удосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Нечипоренко. – Харків, 2015. – 20 с.

129. Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР / М. Н. Николаева. – М. : Юрид. лит., 1975. – 144 с.

130. Новгородцев П. И. Из лекций по общей теории права. Часть методологическая / П. И. Новгородцев. – М. : Тип. Вильде, 1904. – 109 с.

131. Новоселов В. И. Законность актов органов управления / В. И. Новоселов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 108 с.

132. Ноздрачев А. Ф. Пределы конкретизации законов и подзаконных актов министерствами и ведомствами СССР / А. Ф. Ноздрачев // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1968. – Вып. 12. – С. 73–85.

133. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. – М. : Ин-т зак-ва и ср. правоведения при Прав. РФ., 2013. – 550 с.

134. О времени вступления в силу декретов и распоряжений ведомств РСФСР : Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 12.10.1925 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/-187979/>.

135. О нормативно-правовых актах : Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 № 160-II [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=17141.

136. О нормативных актах : Закон Грузии от 22.10.2009 № 1876-Пс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/90052/13/ru/pdf>.

137. О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления : Закон Республики Молдова от 18.07.2003 № 317 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=312810>.

138. О нормативных правовых актах : Закон Республики Таджикистан от 26.03.2009 № 506 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.tj/downloads/onpa.pdf>.

139. О нормативных правовых актах : Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 21.12.2010 № 21-IVKQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legislationline.org/download/id/8109/file/Azerbaijan_law_normative_acts_2010_ru.pdf.

140. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 241 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591?cl=ru-ru>.

141. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-3 [Электронный

ресурс]. – Режим доступу: http://base.spininform.ru/show_doc.-fwx?rgn=1837.

142. О правовых актах : Закон Республики Армения от 03.04.2002 № ЗР-320 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus>.

143. О правовых актах : Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=1;-267.

144. О правовых актах : Закон Туркменистана от 26.08.2017 № 589-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=98294.

145. Об основах правотворчества : Закон Литовской Республики от 18.09.2012 № XI-2220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.438329/format/-ISO_PDF/.

146. Оборотов Ю. М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Ю. М. Оборотов. – Одеса, 2003. – 38 с.

147. Общая теория советского права / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко, А. В. Мицкевича. – М. : Юрид. лит., 1966. – 491 с.

148. Одинокова Е. Ю. Ведомственные нормативные правовые акты: юридическая сила и проблемы систематизации / Е. Ю. Одинокова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД РФ. – 2011. – № 2 (50). – С. 26–31.

149. Онищенко Н. М. Становление и развитие источников советского права на Украине / Н. М. Онищенко. – Киев : Наук. думка, 1988. – 106 с.

150. Ортинський В. Л. Правові питання організації проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів [Електронний ресурс] / В. Л. Ортинський // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. – 2015. – № 813. – С. 66–70. – Режим доступу: <http://science.-lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/ortynskyi.pdf>.

151. Осадчий А. Ю. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів / А. Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 26. – С. 288–291.

152. Основные Государственные Законы [Електронний ресурс] // Свод Законов Российской империи. – 1906. – Т. 1. – Раздел 1. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100002&pg=1&contentsname=%D7.I.%D1%C2%CE%C4+%CE%D1%CD%CE%C2%CD%DB%D5+%C3%CE%D1%D3%C4C2&sort=1>.

153. Основы советского законодательства : учеб. пособие / под ред. А. В. Мицкевича, И. С. Самощенко, Ю. Д. Северина. – М. : Политиздат, 1973. – 328 с.

154. Охріменко Н. М. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації / Н. М. Охріменко // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 3. – С. 182–189.

155. Охріменко Н. М. Принципи нормотворчості міністерства України: загальна характеристика [Електронний ресурс] / Н. М. Охріменко // Економіка та держава. – 2012. – № 4. – С. 130–133. – Режим доступа: http://www.economy.in.ua/pdf/4_2012/40.pdf.

156. Павлов С. С. Правові традиції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. С. Павлов. – Одеса, 2010. – 17 с.

157. Павлова К. Е. Юридическая техника как атрибут нормотворческой деятельности (на примере органов внутренних дел) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / К. Е. Павлова. – Белгород, 2016. – 163 с.

158. Палиенко Н. И. Закон и административное распоряжение / Н. И. Палиенко // Университетские известия. – 1898. – № 12. – С. 15–29.

159. Панкратова В. О. Роль принципу правової визначеності у процесі правозастосування / В. О. Панкратова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2015. – Вип. 33. – С. 35–38.

160. Панов М. І. Принцип правової визначеності у практиці Європейського суду з прав людини і проблеми якості кримінального законодавства України [Електронний ресурс] / М. І. Панов //

Проблеми законності. – 2015. – Вип. 128. – С. 8–19. – Режим доступу: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/8485/1/4.pdf>.

161. Петрик І. В. Актуальні проблеми державної реєстрації нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_23383.

162. Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов / А. С. Пиголкин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 166 с.

163. Пильгун Н. В. Перспективи вдосконалення юридичної техніки в Україні / Н. В. Пильгун, А. С. Смітюх // Юридичний вісник. – 2014. – № 1 (30). – С. 42–46.

164. Плавич В. П. Засади принципи правотворчої діяльності як основа її ефективності [Електронний ресурс] / В. П. Плавич, С. В. Плавич // Альманах права. – 2012. – Вип. 3. – С. 83–87. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/-123456789/63775/16-Plavich.pdf?sequence=1>.

165. Погребняк С. П. Роль принципу верховенства закону для подолання ієрархічних колізій / С. П. Погребняк // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4 (23). – С. 247–259.

166. Подорожна Т. С. Вплив концепції верховенства Конституції на теорію конституціоналізму як необхідна умова забезпечення правопорядку в державі [Електронний ресурс] / Т. С. Подорожна // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. – С. 39–42. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/1_2014/12.pdf.

167. Поленина С. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / С. В. Поленина, Н. В. Сильченко. – М. : Наука, 1987. – 151 с.

168. Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / С. В. Поленина. – М. : Наука, 1979. – 205 с.

169. Положення про Державне космічне агентство України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 281 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2015-p>.

170. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п>.

171. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п>.

172. Положення про Міністерство юстиції України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п>.

173. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п>.

174. Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України : затв. Наказом М-ва юстиції України від 15.04.2004 № 31/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04>.

175. Поляков А. В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://herzena.ru/public/files/articles/A.B.Поляков.%20Язык%20нормотворчества_537c9662e634e.pdf.

176. Порядок з організації внутрішнього контролю в системі ДСНС України : затв. Наказом Держ. служби України з надзвичайних ситуацій від 02.12.2013 № 738 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0738388-13>.

177. Порядок проведення антикорупційної експертизи : затв. Наказом М-ва юстиції України від 18.03.2015 № 383/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>.

178. Правила подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов : приложение к Приказу Министра юстиции Республики Узбекистан от 28.02.2014 № 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nrm.uz/contentf?doc=415578_pravila_podgotovki_i_prinyatiya_vedomstvennyh_normativno-

pravovyh_aktov_(prilojenie_1_k_prikazu_ministra_justicii_ot_28_02_2014_g_n_53-mh_zaregistrovannomu_myu_28_02_2014_g_n_2565)&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana/.

179. Правила пожежної безпеки в Україні : затв. Наказом МВС України від 30.12.2014 № 1417 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0252-15>.

180. Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. – М. : Юрид. лит., 1974. – 313 с.

181. Практика законотворення. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки : метод. рек. / заг. ред. В. П. Крижанівського. – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2014. – 44 с.

182. Предместніков О. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики: нормотворчість і правова експертиза / О. Предместніков // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 4. – С. 56–61.

183. Приймак А. М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти [Електронний ресурс] / Приймак А. М. // Наукові записки. – 2010. – Т. 103. – С. 53–55. – Режим доступу: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3845/Pryimak_Pryntsyp_pravovoi.pdf?sequence=1.

184. Приймаченко Д. В. Правова природа процедури прийняття актів планування: постановка проблеми / Д. В. Приймаченко // Вісник Академії митної служби України. Серія: Право. – 2013. – № 1 (10). – С. 58–63.

185. Прищепа О. І. Щодо структури провадження з прийняття правових актів органами виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/prischepa-oi-schodo-strukturi-provadhennya-z-priynyattya-pravovih-aktiv-organami-vikonavchoyi-vladi/>.

186. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92>.

187. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

188. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

189. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 05.08.2016 № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

190. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

191. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

192. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>.

193. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.

194. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

195. Пухта Г. Ф. Энциклопедия права / Г. Ф. Пухта. – Ярославль : Тип. Г. Фальке, 1872. – 99 с.

196. Раздьяконова Е. В. Правовая экспертиза нормативных правовых актов : учеб. пособие / Е. В. Раздьяконова, Е. Д. Третьякова. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2016. – 168 с.

197. Рахлин З. М. Акты советского государственного управления (учебное пособие по курсу «Советское право») / З. М. Рахлин. – М., 1960. – 32 с.

198. Регламент Министерства юстиции Республики Казахстан : утв. Приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 12.02.2015 № 78 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V15D0010342>.

199. Регламент Міністерства аграрної політики та продовольства України : затв. Наказом М-ва аграрної політики та продовольства України від 16.12.2016 № 541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0541730-16>.

200. Регламент Міністерства доходів і зборів України : затв. Наказом М-ва доходів і зборів України від 12.04.2013 № 40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va040810-13>.

201. Регламент Міністерства освіти і науки України : затв. Наказом МОН України від 12.07.2013 № 969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://consultant.parus.ua/?doc=-095SL83C77>.

202. Регламент Міністерства палива та енергетики України : затв. Наказом М-ва палива та енергетики України від 24.03.2008 № 161 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=208594>.

203. Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби : схвал. на засіданні Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28.07.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/2020/-Reglament/reglament.pdf>.

204. Рекомендації з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів : затв. Постановою Колегії М-ва юстиції України від 27.03.1998 № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003323-98>.

205. Ренненкамф Н. К. Очерки юридической энциклопедии / Н. К. Ренненкамф. – Изд. 2-е, исправ. и доп. – Киев : Изд. Н. Я. Оглоблина, 1880. – 287 с.

206. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Рибалкін. – Харків, 2005. – 19 с.

207. Рибалко Н. В. Проблеми нормотворчої діяльності Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ea.donntu.edu.ua/bitstream/123456789/21225/-1/Рибалко%20Н.В..pdf>.

208. Рибікова Г. В. Види правової експертизи нормативно-правових актів [Електронний ресурс] / Г. В. Рибікова // Юридичний вісник. – 2008. – № 4 (9). – С. 74–77. – Режим доступу: http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2008/statji_n4_9_2008/Ribikova_74.pdf.

209. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. / В. І. Риндюк. – Київ : КНЕУ, 2009. – 162 с.

210. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої ст. 94 та ст. 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) : від 03.10.1997 № 4-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97>.

211. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів : від 09.02.1999 № 1-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v001p710-99>.

212. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 93 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого пункту 2 про визначення стажу наукової роботи «з дати присудження наукового ступеня або присвоєння вченого звання» Постанови Кабінету Міністрів України «Про перелік посад наукових працівників державних наукових установ, організацій та посад науково-педагогічних працівників державних вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації, перебування на яких дає право на одержання пенсії та грошової допомоги при виході на пенсію відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 27 травня 1999 року (справа щодо стажу наукової роботи)

: від 19.06.2001 № 9-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-01>.

213. Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Я. В. Романов. – Харків, 2015. – 17 с.

214. Романов Я. В. Стадії підзаконного нормотворчого процесу / Я. В. Романов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2014. – № 11. – Т. 1. – С. 59–61.

215. Рузанова В. Д. Транспортные уставы и кодексы как итог систематизации: теоретические аспекты / В. Д. Рузанова // Транспортное право. – 2013. – № 3. – С. 9–12.

216. Рыбикова А. В. Субъекты правовой экспертизы нормативных правовых актов [Електронний ресурс] / А. В. Рыбикова // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2014. – № 3. – Режим доступа: <http://jurnal.org/articles/2014/uri70.html>.

217. Рябченко Я. С. Засади процедури оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України в контексті європейського інтеграційного процесу [Електронний ресурс] / Я. С. Рябченко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 155–159. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/5_2015/44.pdf.

218. Сабо И. Социалистическое право / И. Сабо ; под ред. В. А. Туманова. – М. : Прогресс, 1964. – 396 с.

219. Салманова Е. Роль и значение нормативно-правовых актов МВД Украины для правотворческой деятельности Национальной полиции Украины / Е. Салманова // *Legea și Viata*. – 2016. – № 7. – С. 120–122.

220. Салманова О. Актуальні питання нормотворчої діяльності Національної поліції України / О. Салманова // *Visegrad Journal on Human Rights*. – 2016. – № 1–1. – С. 159–162.

221. Самигуллин В. К. Конкретизация права и локальное нормативное регулирование / В. К. Самигуллин // Применение советского права. – 1974. – Вып. 30. – С. 119–121.

222. Самощенко И. С. О консолидации нормативных актов / И. С. Самощенко // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1966. – Вып. 7. – С. 88–105.

223. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

224. Соколова Н. Упорядочение ведомственных нормативных актов в системе союзно-республиканского министерства / Н. Соколова // Советская юстиция. – 1976. – № 1. – С. 3–7.

225. Стадніченко Т. Особливості нормотворення в системі публічного управління в сучасних умовах [Електронний ресурс] / Т. Стадніченко // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 43. – С. 287–292. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/38.pdf.

226. Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. С. Студеникин. – М., 1949. – 47 с.

227. Суходубова І. В. Стабільність і динамізм законодавства: поняття, співвідношення, засоби забезпечення : монографія / І. В. Суходубова. – Харків : Право, 2016. – 228 с.

228. Сырых В. М. Структура, генезис, система как элементы исторического и логического методов познания права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Сырых. – М., 1970. – 16 с.

229. Тарановский Ф. В. Учебник по энциклопедии права / Ф. В. Тарановский. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1917. – 537 с.

230. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самошенко. – М. : Госюриздат, 1962. – 575 с.

231. Теорія держави і права : підручник / за ред. О. В. Петришина. – Харків : Право, 2014. – 368 с.

232. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.

233. Тернушак М. М. Нормотворчість у діяльності органів Державної податкової служби / М. М. Тернушак // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 259–267.

234. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – Київ : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
235. Тихомиров Ю. А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 136 с.
236. Томин В. А. Юридическая техника : учеб. пособие / В. А. Томин. – СПб. : Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2015. – 84 с.
237. Тонконог Н. П. Совершенствование ведомственных нормативных актов / Н. П. Тонконог, Н. Ф. Зайц. – Киев : Вища шк., 1978. – 53 с.
238. Тоцький Б. А. Теоретичні засади правової визначеності [Електронний ресурс] / Б. А. Тоцький // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2014. – № 7. – С. 59–63. – Режим доступу: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc7/14.pdf>.
239. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права / Е. Н. Трубецкой. – СПб. : Юрид. ин-т, 1998. – 183 с.
240. Фігель М. В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації [Електронний ресурс] / М. В. Фігель // Наукові записки. Серія: Юридичні науки. – 2006. – Т. 3. – С. 21–24. – Режим доступу: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7104/Fihel_Poniattia_pryntsypiv_pravotvorchosti.pdf.
241. Форманюк В. В. Правова природа локальних нормативно-правових актів / В. В. Форманюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2013. – № 2. – С. 93–103.
242. Француз А. А. Поняття і види нормативно-правових актів з охорони праці / А. А. Француз // Прикарпатський юридичний вісник. – 2015. – Вип. 3 (9). – С. 124–127.
243. Фулей Т. Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем / Т. Фулей. – Київ, 2013. – 168 с.
244. Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. П. Хамходера. – Одеса, 2014. – 23 с.

245. Чабур С. В. Порівняльний аналіз існуючих підходів до понять «правотворчість» і «механізм правотворчості» / С. В. Чабур // Правова держава. – 2016. – № 24. – С. 33–38.

246. Чаплук О. І. Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види [Електронний ресурс] / О. І. Чаплук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 87–93. – Режим доступу: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2010_1/87.pdf.

247. Чуприс О. И. Вопросы законности в правотворческой деятельности республиканских органов государственного управления / О. И. Чуприс. – Веснік БДУ. – 2016. – № 2. – С. 109–113.

248. Шаган О. В. Система принципів нормотворчості [Електронний ресурс] / О. В. Шаган // Науково-інформаційний вісник. – 2014. – № 9. – С. 64–69. – Режим доступу: <http://iful.at.ua/NIV-9-2014/10.pdf>.

249. Шебанов А. Ф. Нормативные акты советского государства. Лекции юридического факультета / А. Ф. Шебанов. – М. : Изд-во МГУ, 1956. – 39 с.

250. Шебанов А. Ф. Систематизация законодательства – важное условие совершенствования советского права / А. Ф. Шебанов. – М. : Юрид. лит., 1965. – С. 140–174.

251. Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні / О. А. Шевчук // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 117. – С. 239–249.

252. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Выпуск первый / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Изд-во бр. Башмаковых, 1910. – 805 с.

253. Шестопалова Л. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л. Шестопалова, М. Мельничук // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 134–142.

254. Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. С. Шмакова. – М., 2006. – 237 с.

255. Шпак Ю. А. Нормотворчість органів місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий вимір : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю. А. Шпак. – Львів, 2016. – 169 с.

256. Щамбура Д. В. Поняття і характерні риси юридичних актів органів прокуратури України / Д. В. Щамбура // Актуальні проблеми політики. – 2012. – Вип. 44. – С. 337–342.

257. Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами : Лист М-ва юстиції України від 30.01.2009 № Н-35267-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-v3526323-09>.

258. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : Лист М-ва юстиції України від 26.12.2008 № 758-0-2-08-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>.

259. Юнакова К. С. Санітарне законодавство в структурі нормативно-правових актів України / К. С. Юнакова // Теоретична медицина. – 2014. – № 2 (81). – С. 11–17.

260. Якушев В. С. Ведомственные нормативные акты в системе хозяйственного законодательства / В. С. Якушев // Правоведение. – 1980. – № 5. – С. 28–33

Наукове видання

ЗАГУМЕННА ЮЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА
ЛАЗАРЄВ ВІКТОР ВІКТОРОВИЧ
СИДОРЕНКО АНДРІЙ ЮРІЙОВИЧ

**ВІДОМЧА НОРМОТВОРЧІСТЬ В УКРАЇНІ:
ДОСВІД КОМПЛЕКСНОГО АНАЛІЗУ**

Монографія

Друкується в авторській редакції

Підписано до друку 10.08.2021. Формат 60х90/16.
Папір офсетний 80 г/м². Друк цифровий. Гарнітура Times.
Ум.-друк. арк. 13,3. Обл.-вид. арк. 9,6.
Наклад 100 прим. Зам. № 12/9.

Видавець ТОВ «Планета-Прінт»
Свідоцтво серії ДК № 4568 від 17.06.2013.
м. Харків, вул. Багалія, 16.
planetaprint1@gmail.com
Виготовлювач: ФОП Рубан В.В.
м. Харків, вул. Н. Ужвій, 64/96.
bitservice@ukr.net