

Могілевський Л.В.

учений секретар секретаріату Вченої ради
Харківського національного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ВИДАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ПІДЗАКОННОГО ХАРАКТЕРУ

Роль центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру

У статті, на основі наукових поглядів вчених, досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «підзаконного нормативно-правового акту». Наголошено, що важливою структурною складовою системи джерел трудового права України виступають підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Доведено, що говорячи про підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, як про структурні елементи системи джерел трудового права, слід мати на увазі таку їх форму як наказ.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, наказ, правовий акт, підзаконний нормативно-правовий акт.

Роль центральных органов исполнительной власти в сфере издания нормативно-правовых актов подзаконного характера

В статье, на основе научных взглядов ученых, исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «подзаконного нормативно-правового акта». Отмечено, что важной структурной составляющей системы источников трудового права Украины выступают подзаконные нормативно-правовые акты, принимаемые центральными органами исполнительной власти. Доказано, что говоря о подзаконных нормативно-правовых актах центральных органов исполнительной власти, как о структурных элементах системы источников трудового права, следует иметь в виду такую их форму как приказ.

Ключевые слова: центральные органы исполнительной власти, приказ, правовой акт, подзаконный нормативно-правовой акт.

The role of central authorities in the publication of regulations by-character

The article, based on scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of the concept of "by-legal act." stressed that an important structural component of sources of labor law in Ukraine are the subordinate regulatory legal acts adopted by central authorities. Proved that the saying of subordinate legal acts of central executive bodies, as structural elements of sources of labor law, should be aware of such a form as the order.

Keywords: central bodies of executive power, ordered that a legal act of subordinate legal act.

Постановка проблеми. Найчисельнішими нормативно-правовими актами, за допомогою яких здійснюється правове регулювання трудових і тісно пов'язаних із ними правовідносин, виступають ті, що мають підзаконний нормативно-правовий характер. Як цілком слушно зауважує В.Б. Пчелін у своєму дослідженні, що присвячено особливостям перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, рамки закону не дозволяють повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, що підлягають правовій регламентації. У зв'язку з цим чинним національним

законодавством передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади, що дозволяє, наприклад, оперативно визначати компетенцію різних державних органів, права й обов'язки їхніх посадових осіб і службовців [1, с. 18-19]. Зазначимо, що у підзаконному нормативно-правовому регулюванні, в тому числі й трудових і пов'язаних із ними правовідносин, важливу роль відіграють органи виконавчої влади.

Стан дослідження. Проблематиці видання нормативно нормативно-правових актів підзаконного характеру присвячували увагу: Г. А. Василевич, Л. М. Горбунова, С. А. Іванов, М. І. Матузов, А. В. Малько, О. В. Петришин, І. М. Погрібний, О. Ф. Скаун, В. М. Хропанюк та багатьох інших. Проте, на нашу думку, недостатньо уваги приділено ролі центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру.

Саме тому метою статті є: визначити роль центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру

Виклад основного матеріалу. В юридичній енциклопедичній літературі зазначають, що підзаконні нормативно-правові акти являють собою акти, що прийняті компетентними органами державної влади чи уповноваженими державою іншими суб'єктами на підставі закону, відповідно до закону й у порядку його виконання [2, с. 240]. Розкриваючи сутність підзаконного нормативно-правового акта, авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії наводить їх перелік, зокрема, зазначає, що підзаконні нормативно-правові акти – це нормативні постанови Верховної Ради України, укази та нормативні розпорядження Президента України, постанови та нормативні розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативні акти керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (накази, інструкції, вказівки тощо), голів місцевих державних адміністрацій (розпорядження), керівників їх структурних

підрозділів, керівників підприємств, установ та організацій (накази), органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів (рішення) [3, с. 171-172]. Таким чином, підзаконним нормативно-правовим актом як структурним елементом системи джерел трудового права є правовий акт, що містить загальнообов'язкові приписи (норми права), на основі яких здійснюється правове регулювання трудових і близько пов'язаних із ними правовідносин, що виданий компетентним органом влади на основі та на виконання закону.

Як зазначалось вище, структурною складовою системи джерел трудового права України виступають підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Зазначимо, що організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначено на рівні Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 року. Відповідно до ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади [4]. Як слідує з аналізу вищенаведеної норми законодавства, центральні органи виконавчої влади утворюють собою систему різних органів, а тому й акти, що приймаються ними треба розглядати з урахуванням правового статусу відповідного органу. Так, відповідно до ст. 6 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку

проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; здійснення інших завдань, визначених законами України [4]. Зазначимо, що вищенаведені завдання виконуються, зокрема, за допомогою видання відомчих нормативно-правових актів. Як зазначає О. Ф. Скакун, відомчий нормативно-правовий акт – це підзаконний нормативний акт, що ухвалюється в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади й містить вторинні (похідні) норми, які розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх основі, спрямовані на їх виконання. При цьому серед наведених вище актів учена називає наступні: положення – нормативно-правовий акт, що встановлює структуру та функції якого-небудь органу чи визначає порядок якої-небудь діяльності; інструкція – нормативно-правовий акт, що встановлює порядок застосування акта законодавства, прийнятого вищим органом, або порядок застосування власного права, а також порядок здійснення якої-небудь діяльності; правила – збір правових норм, що регламентують діяльність певної сфери виробництва чи її окремий вид [5, с. 484-485]. Зауважимо, що, на нашу думку, основним нормативно-правовим актом, який приймає міністерство є наказ. Як зауважують в юридичній енциклопедичній літературі, наказ являє собою нормативний акт управління, що містить у собі норми права, які регулюють відповідні суспільні відносини [6, с. 33]. Разом із тим, на думку О. Ф. Скакун, наказ є одним із видів розпорядчого документа, за допомогою якого відбувається схвалення відповідного відомчого нормативного акта. Інститут схвалення відомчого нормативного акта, зауважує вчена, – це затвердження відомчого акта шляхом ухвалення розпорядчого документа органом, відповідальним за цей акт, скріплений підписом його керівника. Більш того зазначається, що відомчі акти складаються з двох частин: 1) розпорядчого документа (наприклад, наказ про затвердження); 2) нормативно-правового акта (наприклад, положення) [5, с. 486-488]. Вважаємо, що наведена позиція

потребує деяких уточнень. Так, по-перше, саме законодавство (Закон України “Про центральні органи виконавчої влади”), що визначає особливості видання міністерствами відомчих нормативно-правових актів, оперує терміном “нормативні накази”. По-друге, як слідує з ч. 3 ст. 15 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [4]. Отже, як і більшість нормативно-правових актів, накази міністерств підлягають державній реєстрації. Положення “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади” затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731. У п. 4 вищенаведеного нормативно-правового акта зазначено, що державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду – постанови, накази, інструкції тощо [7]. Отже, в зазначеному акті також прямо зазначено щодо нормативного характеру наказу. Окрім цього, на нормативний характер наказу вказує й необхідність його державної реєстрації. Зокрема, такій реєстрації підлягають акти, якщо в них є одна або більше норм, що: зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті й інші права, свободи та законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року та протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації; мають міжвідомчий характер, тобто є обов’язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [7]. Також увагу слід звернути на те, що навіть у

разі коли за допомогою наказу затверджується інший відомчий нормативно-правовий акт, такий наказ все одно буде містити норми права або скасовувати (змінювати) їх. Розглянемо зазначене вище твердження на прикладі наказу Міністерства соціальної політики України від 15 червня 2015 року № 613, яким було затверджено Порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності. Так, п. 1 зазначеного наказу затверджує наведений вище Порядок, який, у свою чергу, являє собою сукупність норм, що регулюють однорідні суспільні відносини. Окрім цього п. 2 наказу передбачає визнати наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 20 листопада 2000 року № 307 “Про затвердження Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності” [8] таким, що втратив чинність [9]. Отже, вказано, що наказ, а не затверджений ним Порядок втрачає чинність, унаслідок чого свою юридичну силу втрачають норми права, що регулювали дану сферу суспільного життя в зв’язку із прийняттям нового нормативно-правового акта – наказу.

Серед актів міністерств як структурних елементів системи джерел трудового права, в якості прикладу, слід назвати: наказ Міністерства соціальної політики України від 23 вересня 2013 року № 611, яким було затверджено Методику моніторингу створення нових робочих місць, що визначила порядок розрахунку, збору й узагальнення показників, що характеризують чисельність осіб, прийнятих на роботу на створені нові робочі місця, та чисельність осіб, звільнених унаслідок змін в організації виробництва та праці, в розрізі адміністративно-територіальних одиниць і за видами економічної діяльності [10]; наказ Міністерства соціальної політики України від 7 березня 2013 року № 103, яким було затверджено Порядок надання допомоги по частковому безробіттю, що визначив механізм та умови надання застрахованим особам допомоги по частковому безробіттю [11]; наказ Міністерства соціальної політики України від 1 жовтня 2012 року №

612, яким було затверджено Порядок атестації соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні та реабілітаційні послуги, що визначив процедуру й умови проведення атестації соціальних працівників, інших фахівців, які за кваліфікаційними характеристиками посад здійснюють надання соціальних і реабілітаційних послуг і зайняті в установах і закладах, що надають такі послуги, й які не є державними службовцями [12]; наказ Міністерства соціальної політики України “Про затвердження форм Персональної картки та додатків до неї, заяви про надання (поновлення) статусу безробітного та направлення на працевлаштування” від 17 серпня 2015 року № 848 [13]; наказ Міністерства соціальної політики України від 3 червня 2014 року № 347, яким було затверджено Порядок взаємодії державних органів та установ щодо професійної реабілітації, зайнятості та працевлаштування інвалідів, що визначив механізм взаємодії структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві та м. Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад, центру зайнятості в Автономній Республіці Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості, районних, міськрайонних, міських і районних у містах центрів зайнятості, відділень Фонду соціального захисту інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів з питань професійної реабілітації, зайнятості та працевлаштування інвалідів [14]; тощо.

Досліджуючи акти інших центральних органів виконавчої влади в якості структурних елементів системи джерел трудового права зазначимо, що такі органи в залежності від свого функціонально призначення можуть бути різних видів. Як слідує з аналізу положень Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, вищенаведені органи утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Так, в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, центральний орган виконавчої влади

створюється як служба. У разі ж якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади створюється як агентство. Наприкінці, в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади створюється як інспекція. При цьому, так само, як і міністерство, зазначені органи виконавчої влади в межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції й законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції й законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видають накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання [4]. У зв'язку із вищенаведеним зауважимо, що накази інших центральних органів виконавчої влади мають організаційно-розпорядчий характер, що, в свою чергу, вказує на те, що такі акти не мають нормативного характеру, а, отже, не можуть бути віднесені до системи джерел трудового права України.

Висновок. Таким чином, говорячи про підзаконні нормативно-правові акти міністерств як про структурні елементи системи джерел трудового права, слід мати на увазі таку їх форму як наказ. На користь такої позиції вказує наступне: 1) реєстрації в якості нормативно-правового акта підлягає саме наказ, а не якийсь інший вид акта; 2) при необхідності внесення змін або скасування норм права, за допомогою яких здійснюється правове регулювання трудових і пов'язаних із ними відносин, такі зміни вносяться або відповідні норми скасовуються шляхом видання саме наказу; 3) на рівні закону, визначаючи нормативний характер акта, вживається термін “наказ”. Звичайно наказ може мати й виключно розпорядчий характер – коли він не містить в собі нові норми права, а лише затверджує відповідний відомчий

документ. Проте в більшості випадків відомчий акт, як структурний елемент системи джерел трудового права, слід розглядати як сукупність наказу та додаткового акта (правила, інструкції положення), так як відокремлено розглядати такі акти немає сенсу. Більш того, наказ може мати й індивідуальний характер (наприклад, призначення або звільнення особи з посади) і в такому разі його взагалі не слід розглядати як структурний елемент системи джерел трудового права.

Список використаної літератури

1. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. – Харків, 2011. – 190 с.
2. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. С. Ковальський [та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 408 с.
3. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 1998. – . – Т. 2 : Д – Й. – 1999. – 744 с.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України : від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
5. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
6. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 1998. – . – Т. 4 : Н – П. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2002. – 720 с.
7. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади :

постанова Кабінету Міністрів України : від 28 груд. 1992 р. № 731 // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 25-26.

8. Про затвердження Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності : наказ Міністерства соціальної політики України : від 20 лист. 2000 р. № 307 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 51. – Ст. 2237.

9. Про затвердження Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності : наказ Міністерства соціальної політики України : від 15 черв. 2015 р. № 613 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 58. – Ст. 1901

10. Про затвердження Методики моніторингу створення нових робочих місць : наказ Міністерства соціальної політики України : від 23 верес. 2013 р. № 611 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 82. – Ст. 3057.

11. Про затвердження Порядку надання допомоги по частковому безробіттю : наказ Міністерства соціальної політики України : від 7 бер. 2013 р. № 103 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 40. – Ст. 1448.

12. Про затвердження Порядку атестації соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні та реабілітаційні послуги : наказ Міністерства соціальної політики України : від 1 жовт. 2012 р. № 612 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 83. – Ст. 3368.

13. Про затвердження форм Персональної картки та додатків до неї, заяви про надання (поновлення) статусу безробітного та направлення на працевлаштування : наказ Міністерства соціальної політики України : від 17 серп. 2015 р. № 848 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 77. – Ст. 2573.

14. Про затвердження Порядку взаємодії державних органів та установ щодо професійної реабілітації, зайнятості та працевлаштування інвалідів : наказ Міністерства соціальної політики України : від 3 черв. 2014 р. № 347 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1463.