

Л. В. Могілевський

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

Постановка проблеми. Найчисленнішими 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 дослідженні, присвяченому особливостям перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ, межі закону не дають змогу повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, що підлягають правовій регламентації. У зв'язку із цим чинним національним законодавством передбачається можливість самостійного регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади, що дає змогу, наприклад, оперативно визначати компетенцію різних державних органів, права й обов'язки їхніх посадових осіб і службовців [1, с. 18-19]. Зазначимо, що в підзаконному нормативно-правовому регулюванні, у тому числі трудових і пов'язаних із ними правовідносин, важливу роль відіграють органи виконавчої влади.

Стан дослідження. Проблематиці видання 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. Скакун, В.М. Хропанюк та багато інших учених. Проте, на нашу думку, недостатньо уваги приділено ролі центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру.

Мета статті - визначити роль центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру.

Виклад основного матеріалу. У юридичній енциклопедичній літературі зазначено, що підзаконні нормативно-правові акти являють собою акти, прийняті компетентними органами державної влади або уповноваженими державою іншими суб'єктами на підставі закону, відповідно до

закону та в порядку його виконання [2, с. 240]. Розкриваючи сутність підзаконного нормативно-правового акта, авторський колектив шести-томної «Юридичної енциклопедії» наводить їх перелік, зазначаючи, що підзаконні нормативно-правові акти - це нормативні постанови Верховної Ради України, укази й 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, виданий компетентним органом влади на основі та на виконання закону.

Як уже зазначалося, складником системи джерел трудового права України виступають підзаконні нормативно-правові акти, які приймаються центральними органами виконавчої влади. Зазначимо, що організація, повноваження й порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначено на рівні Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., відповідно до ст. 1 якого систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [4]. Як постає з аналізу наведеної норми законодавства, центральні органи виконавчої влади являють собою систему різних органів, тому й акти, що приймаються ними, варто розглядати з огляду на правовий статус відповідного органу.

Так, згідно зі 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 покладається на Кабінет Міністрів України Конституцією й законами України. Основні завдання міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є такими: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування й 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 Президенту України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; здійснення інших завдань, визначених законами України [4]. Зазначимо, що наве-

дені 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 та містить вторинні (похідні) норми, які розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх основі, спрямовуються на їх виконання. При цьому серед цих актів учений називає такі:

а) положення - нормативно-правовий акт, що встановлює структуру й функції якого-небудь органу або визначає порядок якої-небудь діяльності;

б) інструкцію - нормативно-правовий акт, що встановлює порядок застосування акта законодавства, прийнятого вищим органом, або порядок застосування власного права, а також порядок здійснення якої-небудь діяльності;

в) правила - звід правових норм, які регламентують діяльність певної сфери виробництва чи її окремих видів [5, с. 484-485].

Зауважимо, що основним нормативно-правовим актом, який приймає міністерство, є наказ. Як зауважують у юридичній енциклопедичній літературі, наказ являє собою нормативний акт управління, що містить норми права, які регулюють відповідні суспільні відносини [6, с. 33]. Водночас, 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 - це затвердження відомчого акта шляхом ухвалення розпорядчого документа органом, відповідальним за цей акт, скріплений підписом його керівника. Більше того, як зазначає науковець, відомчі акти складаються з двох частин: розпорядчого документа (наприклад, наказ про затвердження) та нормативно-правового акта (наприклад, положення) [5, с. 486-488].

Вважаємо, що наведена позиція потребує деяких уточнень. 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 постає із ч. 3 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», накази міністерств 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. У п. 4 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, зазначено, що державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду: постанови, накази, інструкції тощо [7]. Отже, у зазначеному акті також прямо вказано на нормативний характер наказу.

Окрім цього, на нормативний характер наказу вказує також необхідність його державної реєстрації. Зокрема, такій реєстрації підлягають акти, якщо в них є одна чи більше норм, що зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені та гарантовані Конституцією й законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та протоколами до неї, міжнародними договорами України, згідно на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також *acquis communautaire*; з огляду на практику 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 варто звернути увагу на те, що навіть у разі, коли за допомогою наказу затверджується інший відомчий нормативно-правовий акт, такий наказ усе одно міститиме норми права або скасовуватиме (змінюватиме) їх. Проаналізуємо це твердження на прикладі Наказу Міністерства соціальної політики України від 15 червня 2015 р. № 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 Порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності, який у свою чергу являє собою сукупність норм, що регулюють однорідні суспільні відносини. Окрім цього, п. 2 аналізованого наказу передбачає визнати Наказ Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності» від 20 листопада 2000 р. № 307 [8] таким, що втратив чинність [9]. Отже, саме наказ, а не затверджений ним Порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності, втрачає чинність, унаслідок чого свою юридичну силу втрачають норми права, які регулювали цю сферу суспільного життя, у зв'язку з прийняттям нового нормативно-правового акта - наказу.

Серед актів міністерств як структурних елементів системи джерел трудового права варто назвати такі:

- Наказ Міністерства соціальної політики України від 23 вересня 2013 р. № 611, яким було затверджено Методику моніторингу створення нових робочих місць [10], яка визначила порядок розрахунку, збору й узагальнення показників, що характеризують чисельність осіб, прийнятих на роботу на створені нові робочі місця, і чисельність осіб, звільнених унаслідок змін в організації виробництва й праці, в аспекті

адміністративно-територіальних одиниць та за видами економічної діяльності;

- Наказ Міністерства соціальної політики України від 7 березня 2013 р. № 103, яким було затверджено Порядок надання допомоги по частковому безробіттю [11], який визначив механізм та умови надання застрахованим особам допомоги у зв'язку із частковим безробіттям;

- Наказ Міністерства соціальної політики України від 1 жовтня 2012 р. № 612, яким було затверджено Порядок атестації соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні та реабілітаційні послуги [12], який визначив процедуру й умови проведення атестації соціальних працівників, інших фахівців, які за кваліфікаційними характеристиками посад здійснюють надання соціальних і реабілітаційних послуг, зайняті в установах і закладах, що надають такі послуги, та не є державними службовцями;

- 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 р. № 848 [13];

- Наказ Міністерства соціальної політики України від 3 червня 2014 р. № 347, яким було затверджено Порядок взаємодії державних органів та установ щодо професійної реабілітації, зайнятості та працевлаштування інвалідів [14], який визначив механізм взаємодії структурних підрозділів із 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 із питань професійної реабілітації, зайнятості та працевлаштування інвалідів, тощо.

Досліджуючи акти інших центральних органів виконавчої влади як структурні елементи системи джерел трудового права, зазначимо, що такі органи залежно від свого функціонального призначення можуть бути різних видів. Як постає з аналізу положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», наведені органи утворюються для виконання окремих функцій із реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Так, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, то центральний орган виконавчої влади створюється як служба. Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, то центральний орган виконавчої влади створюється як агентство. У разі ж, 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, організують і контролюють їх виконання [4]. У зв'язку з наведеним зауважимо, що накази інших центральних органів виконавчої влади мають організаційно-розпорядчий характер, що у свою чергу вказує на те, що такі акти не мають нормативного характеру, а отже, не можуть бути віднесені до системи джерел трудового права України.

Висновки. Таким чином, говорячи про підзаконні нормативно-правові акти міністерств як про структурні елементи системи джерел трудового права, варто мати на увазі таку їх форму, як наказ. На користь цієї позиції вказують такі ознаки:

1) реєстрації як нормативно-правовий акт підлягає саме наказ, а не певний інший вид акта;

2) за необхідності внесення змін чи 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 також винятково розпорядчий характер, зокрема, коли він не містить у собі нові норми права, а лише затверджує відповідний відомчий документ. Проте в більшості випадків відомчий акт як структурний елемент системи джерел трудового права необхідно розглядати як сукупність наказу та додаткового акта (правила, інструкції положення), оскільки відокремлено розглядати такі акти немає сенсу. Більше того, наказ може мати й індивідуальний характер (наприклад, призначення або звільнення особи з посади), у такому разі його взагалі не варто розглядати як структурний елемент системи джерел трудового права.

Література

1. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Б. Пчелін ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. - Х., 2011. - 190 с.
2. Сучасна правова енциклопедія / [О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський та ін.] ; за заг. ред. О.В. Зайчука. - 2-ге вид., перероб. і доп. - К. : Юрінком Інтер, 2013. - 408 с.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. - К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998-2004. - Т. 2 : Д - Й. - 1999. - 744 с.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. - 2011. - № 27. - Ст. 1123.

5. *Философский энциклопедический словарь* / сост.-ред. Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева и др. - М. : ИНФРА-М, 2012. - 576 с.
6. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. - К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998-2004. - Т. 4 : Н - П. - 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 грудня 1992 р. № 731 // Урядовий кур'єр. - 1993. - № 25-26. - С. 2.
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 листопада 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 червня 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 вересня 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 березня 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 жовтня 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 серпня 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 червня 2014 р. № 347 // Офіційний вісник України. - 2014. - № 54. - Ст. 1463.

А н о т а ц і я

Могілевський Л. В. Роль центральних органів виконавчої влади у сфері видання нормативно-правових актів підзаконного характеру. - Стаття.

У статті на основі наукових поглядів учених досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення поняття «підзаконний нормативно-правовий акт». Наголошено, що важливим складником системи джерел трудового права України виступають підзаконні нормативно-правові акти, які 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, варто мати на увазі таку їх форму, як наказ.

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

А н н о т а ц и я

Могилевский Л. В. Роль центральных органов исполнительной власти в сфере издания нормативно-правовых актов подзаконного характера. - Статья.

В статье на основе научных взглядов ученых исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «подзаконный нормативно-правовой акт». Отмечено, что важной составляющей системы источников трудового права Украины выступают подзаконные нормативно-правовые акты, которые принимаются 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.

S u m m a r y

Mohilevskiy L. V. The role of central authorities in the publication of normative legal acts of the bylaw nature. - Article.

On the basis of scientific views of scientists studied the theoretical approaches to the interpretation of the concept of "subordinate legal act". It is noted that an important part of labor law in Ukraine supply systems are the subordinate legal acts, which are accepted by the central bodies of executive power. It is proved that, speaking of subordinate legal acts of central executive bodies as structural elements of the sources of labor law system, it should be borne in mind so their shape, like an order.

Key words: central bodies of executive power, decree, legal act, subordinate legal act.