

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.26>

## НОРМАТИВНІ АКТИ ЯК СКЛАДНИК СИСТЕМИ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Мілієнко Олена Анатоліївна,  
кандидат юридичних наук,  
здобувач кафедри адміністративного  
та господарського права  
(Запорізький національний  
університет, м. Запоріжжя, Україна)  
<https://orcid.org/0000-0002-3364-1774>

Метою наукової роботи є здійснення характеристики нормативних актів як складової частини системи інструментів публічного адміністрування. Визначено, що система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур і відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів. До системи інструментів публічного адміністрування віднесено рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що мають принципово юридичне значення та наслідки для приватних осіб. Наголошено, що спрямування здійснення публічно-сервісної діяльності своїм безумовним пріоритетом має досягнення балансу приватного та публічного інтересу, забезпечення конституційних прав та свобод людини, що у будь-якому разі не може бути охарактеризовано як прояв «небезпеки» нормативного регулювання, відтак застосування такої характеристики інструментів публічного управління визначено передчасним та таким, що не відповідає сутності концепції «good governance». Наголошено, що реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. До складників системи інструментів публічного управління віднесено підзаконні нормативні акти (фактично ототожнюючи їх із нормативними), адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани. Зроблено *висновок*, що реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. При цьому обґрунтованим є висновок про існування єдності науково-теоретичних підходів до розуміння сутності системи інструментів публічного управління (адміністрування), до складників яких належать нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії й акти-плани.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, акт-план, акт-дії, інструмент публічного управління, публічний договір, публічне управління.

**REGULATORY ACTS AS A COMPONENT OF THE SYSTEM  
OF PUBLIC ADMINISTRATION TOOLS**

**Milienko Olena Anatoliivna,**  
Candidate of Law Sciences,  
Applicant at the Department  
of Administrative and Commercial Law  
(Zaporizhzhia National University,  
Zaporizhzhia, Ukraine)  
<https://orcid.org/0000-0002-3364-1774>

The purpose of scientific work is to characterize the regulations as part of the system of tools of public administration. It is determined that the system of tools for the implementation of functions by public administration bodies must meet the requirements of efficiency of management tasks, mobility of management decisions, accessibility of administrative procedures, and open adoption of regulations and administrative acts. The system of tools of public administration includes decisions, actions or omissions of public authorities and local governments, which have fundamental legal significance and consequences for individuals. It is emphasized that the direction of public service activities has the unconditional priority of achieving a balance of private and public interest, ensuring constitutional human rights and freedoms, which in any case can not be described as a manifestation of "danger" of regulation, hence the use of such characteristics public administration is defined as premature and does not correspond to the essence of the concept of "good governance". It is emphasized that the implementation of the concept of "good governance" must comply with the democratic principles of building the rule of law, the achievement of which requires the use of the system of tools defined by current legislation. The components of the system of public administration tools include bylaws (actually identifying them with regulations), administrative acts, administrative agreements, administrative acts and acts-plans. It is concluded that the implementation of the concept of "good governance" must comply with the democratic principles of building the rule of law, the achievement of which requires the use of the system of tools defined by current legislation. The conclusion about the existence of unity of scientific and theoretical approaches to understanding the essence of the system of tools of public administration (administration), the components of which include regulations, administrative acts, administrative agreements, administrative acts and acts-plans, is substantiated.

**Key words:** administrative procedure, act-plan, act-actions, public administration tool, public contract, public administration.

**Актуальність теми.** Здійснення завдань діяльності системи органів публічного адміністрування є складовою внутрішньої та зовнішньої державної політики. Пріоритетне значення має забезпечення нормативної регламентації здійснення завдань реалізації зовнішніх і внутрішніх функцій публічного управління. Досягнення належного рівня правової ефективності функціонування суб'єктів публічного управління вимагає запровадження гнучкої системи форм їх діяльності (інструментів публічного адміністрування) Система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур і відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів

**Ступінь наукової розробки.** Загалом вивчення ідеї формування публічно-сервісної держави було предметом досліджень ряду вчених, зокрема, виділяються праці

О. Пушняка, О. Пономаренка, М. Щирби, О. Плечій та ін. Концепція «good governance» досліджувалася у працях таких українських вчених, як: В. П. Тимошук, В.М. Бевзенко, С. П. Рабінович, А. Євстигнєєв, І.С. Козій та ін. З огляду на те, що в українській науковій літературі питання нормативного акта як інструменту здійснення публічного адміністрування досліджується досить фрагментарно, доцільно проаналізувати це питання комплексно.

**Метою роботи** є здійснення характеристики нормативних актів як складової системи інструментів публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативні акти органів публічного управління авторським колективом підручника «Адміністративне право. Повний курс» наділяються такими ознаками, як: дотримання певного визначеного чинним законодавством порядку ухвалення; нормативний характер врегулювання суспільних відносин; неперсоніфікований характер впливу на необмежену кількість приватних осіб, що відзначає можливість їх багаторазового застосування [1, с. 145–146]. Прийняття та розробка нормативних актів дозволяє деталізувати положення законодавчого акта, що сприяє підвищенню їх правової ефективності, а отже, і забезпеченню цілей та завдань їх ухвалення [2, с. 133–136].

Нормативні акти можуть бути класифіковані за сферою правового регулювання суспільних відносин (зокрема, у сфері подолання економічних проблеми у якості прикладу таку функцію виконують накази Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства України, які деталізують положення законодавчих актів у відповідній галузі економіки (так, положення Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» від 10 липня 2018 року № 2496-VIII [3] деталізуються Наказом Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства України від 17 червня 2020 року № 1141 «Про затвердження Порядку розгляду апеляцій на рішення органів сертифікації» [4]).

Деталізація положень законодавчих актів відноситься до компетенції Кабінету Міністрів України [5] та центральних органів виконавчої влади [6].

Згідно із положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що нормативними актами національного уряду є постанови (ч. 2 ст. 49) [5]. Організаційно-розпорядчі та інші поточні питання вирішуються шляхом розробки та прийняття розпоряджень Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 49) [5]. Положеннями ст. 50–52 Закону України від 27 лютого 2014 року № 794-VII встановлюється процедура прийняття нормативних актів уряду України. Зокрема, встановлюється, що відповідно до ч. 1 ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5] визначено, що ініціативою розробки та прийняття нормативного акту уряду наділяються не лише члени Кабінету Міністрів України, а також і центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Таким чином, реалізується ідея відкритості реалізації функцій публічного управління. Проекти нормативних актів Кабінету Міністрів готуються центральними органами виконавчої влади, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, та вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України Секретаріатом Кабінету Міністрів України, чи іншими суб'єктами, визначеними ч. 3 ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5].

Проекти нормативних актів Кабінету Міністрів України підлягають оприлюдненню на офіційній інтернет-сторінці Кабінету Міністрів України, а також на офіційному веб-ресурсі розробника проекту нормативного акту (наприклад, на сайті Міністерства

інфраструктури України оприлюднено проєкт Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту морського обладнання» [7]). Проєкти нормативних актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення, що впливають на реалізацію прав та свобод людини та громадянина вимагає проведення додаткової процедури громадського обговорення (ч. 6 ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5]). Здійснення функції громадського обговорення визначається відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [8]. Обговорення проєктів нормативних актів Кабінету Міністрів України відбувається у формі консультацій за участі громадськості з питань, що пов'язується із соціально-економічним розвитком держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволенням їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [8]).

Формами участі громадськості у нормотворчій діяльності органів є проведення консультацій таких видів, як: публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [8]. Допускається поєднання декількох форм залучення громадськості до обговорення проєктів нормативних актів Кабінету Міністрів України. Наприклад, прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зберігання документованої інформації та її передавання центральному засвідчувальному органу в разі припинення діяльності кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг» [9] передувала процедура громадського обговорення у період із 4 червня по 4 липня 2018 року, про що було оприлюднено відповідну інформації на офіційному інтернет-ресурсі Міністерства юстиції України в підрубриці «Інформаційні повідомлення про проведення публічного громадського обговорення проєктів нормативно-правових актів» у підрубриці «Обговорення нормативно-правових актів» підрубрики «Публічні громадські обговорення» з подальшим звітуванням перед населенням України [10].

Отже, процедура розробки нормативних актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади містить обов'язкові ознаки, що мають бути притаманні концепції здійснення публічного управління на засадах відкритості, публічності та залучення громадськості. Прийняття нормативного акта Кабінету Міністрів України відбувається на засіданнях Кабінету Міністрів України більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України (ст. 51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [5]. За загальним правилом, постанови Кабінету Міністрів України набувають чинності від дня їх опублікування, тоді як розпорядження Кабінету Міністрів України – з дня їх прийняття [5].

Як було зазначено вище, законодавчі акти деталізуються у нормативних актах центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI визначено, що завдань діяльності міністерства відноситься забезпечення нормативно-правового регулювання. У ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI встановлюються окремі аспекти розробки та набуття чинності наказами як нормативними актами міністерств. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI закріплюється положення, що прийняття та ухвалення наказів міністерство забезпечує виконання положень Конституції України,

законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України. Таке положення фактично закріплює ієрархічну систему нормативно-правових актів України. Нормативний характер наказів міністерств встановлюється положеннями ч. 2 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [6].

Накази міністерств є обов'язковими до виконання не лише приватними особами, а і органами державної влади та місцевого самоврядування за відповідними субординаційними ієрархічними зв'язками.

Обов'язковою умовою набуття чинності наказом міністерства є проходження ним процедури державної реєстрації Міністерством юстиції України, з подальшим внесенням його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (ч. 3 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [6]). Цілями створення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 376 визначено: 1) забезпечення ідентифікації нормативно-правових актів та ведення їх державного обліку в межах інформаційного простору України; 2) створення фонду та підтримання в контрольному стані нормативно-правових актів, надання інформації про них; 3) забезпечення в межах, визначених законодавством, доступності, гласності та відкритості правової інформації для користувачів [11].

Накази міністерств залежно від їх функціонального змісту поділяються на регуляторні акти та нормативно-правові акти. Відповідно до положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [12] встановлюється, що регуляторними актами є акти: «1) прийняті уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, 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; 2) прийняті 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 актом» (ст. 1) [12].

Набуття нормативного характеру для наказів міністерства відбувається у разі їх внесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів з подальшим опублікуванням державною мовою в офіційних друкованих виданнях (ч. 5 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [6]). Момент набуття чинності наказу міністерства, що має нормативно-правовий характер, відзначається днем його офіційного оприлюднення (ч. 7 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [6]).

Чинним законодавством України встановлюється допустимість здійснення процедури судового оскарження змісту та процедури дотримання прийняття та розробки наказів міністерства в цілому чи його частини (ст. 5, 264 КАС України).

**Висновки.** Таким чином, ознаки нормативних актів проявляється у: їх здатності деталізувати положення законодавчих актів, сприяючи забезпеченню прав і свобод людини; здійсненні правотворчої діяльності уповноважених осіб; владному вольовому

характері; неперсоніфікованому характері; необхідності дотримання встановленої чинним законодавством України процедури; можливості оскарження їх положень; запровадженні механізму відповідальності у разі неналежності виконання їх положень зобов'язаними особами.

Отже, нормативним актом органу публічного управління є розроблений задля деталізації положень Законів України у процесі здійснення правотворчої діяльності обов'язковий неперсоніфікований акт, ухвалений відповідно до встановленої чинним законодавством процедури, виконання якого забезпечується запровадженням механізму юридичної відповідальності.

Ієрархічна система нормативних актів складається із указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів нормативного характеру міністерств, служб, інспекцій та інших центральних органів державної виконавчої влади, розпоряджень нормативного характеру місцевих державних адміністрацій, нормативних актів юридичних осіб публічного права, що за своїм статусом не належать до центральних органів державної виконавчої влади, нормативних актів органів місцевого самоврядування, локальних нормативних актів, застосування положень яких, як правило, відзначається ситуативність регулювання [1, с. 148–149].

### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1 Загальне адміністративне право. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
3. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції : Закон України від 10 липня 2018 року № 2496-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 36. Ст. 275.
4. Про затвердження Порядку розгляду апеляцій на рішення органів сертифікації: Наказ Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства України від 17.06.2020 № 1141. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0805-20#Text>
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст.385.
7. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту морського обладнання». URL.: <https://mtu.gov.ua/projects/316/>
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п/card6#Public>
9. Про затвердження Порядку зберігання документованої інформації та її передавання центральному засвідчувальному органу в разі припинення діяльності кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 р. № 821. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2018-п#Text>
10. Звіт про результати публічного громадського обговорення проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зберігання документованої інформації та її передавання центральному засвідчувальному органу в разі припинення діяльності кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг». Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. URL.: <https://minjust.gov.ua/m/zvit-pro-rezultati-publichnogo-gromadskogo-obgovorennya-proektu-postanovi-kabinetu-ministriv-ukraini-pro-zatverdjeniya-poryadku-zberigannya-dokumentovanoi-informatsii->

ta-ii-peredavannya-tsentralnomu-zasvidchuvalnomu-organu-v-razi-pripinennya-diyalnosti-kva.

11. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-п#Text>

12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.