

## АНОТАЦІЯ

**Шевчук О.А. Конституційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 2021.

Дисертацію присвячено комплексному та ґрунтовному аналізу конституційно-правових засад нормотворчості центральних органів виконавчої влади. На підставі проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Запропоновано під нормотворчістю розуміти діяльність суб'єктів публічної влади, наділених державою відповідними повноваженнями, що здійснюється у встановленій процедурній формі та у межах предметів їх відання, спрямована на створення цілісної системи юридичних норм, які врегульовують різні види суспільних відносин.

З'ясовано, що одним із основних критеріїв розмежування понять «нормотворчість» та «правотворчість» є кінцевий результат кожного із цих процесів. Відтак, кінцевим результатом правотворчості є створення правових норм, а кінцевим результатом нормотворчості є прийняття нормативно-правових актів.

З'ясовано, що елементи конституційно-правового статусу державного органу обумовлюють напрямки здійснення державними органами закріплених за ними повноважень, механізми взаємодії публічних органів влади, а також межі їх діяльності у сфері нормотворчості. Проаналізовано конституційно-правовий статус центральних органів виконавчої влади, що дозволило виявити найбільш важливі та сутнісні сторони цього поняття: 1) взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади із державним управлінням; 2) наявність компетенції та спеціальної правосуб'єктності цих

органів; 3) організаційна структура та діяльність таких органів базується на певних принципах; 4) взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади із правовими формами діяльності даних органів.

Враховуючи положення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, якою поставлено завдання щодо розмежування функцій з формування та реалізації державної політики між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, обґрунтовано необхідність внесення змін та доповнення до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Запропоновано внести зміни та доповнення в частині, яка стосується організаційної структури апарату міністерств. А саме, у Розділі 2 вказаного Закону окрему статтю слід присвятити статусу директоратів як структурного елементу міністерств, із зазначенням їх функцій, компетенції, складу, порядку призначення та звільнення фахівців з питань їх діяльності.

Встановлено, що не дивлячись на реформування центральних органів виконавчої влади, зокрема в контексті їх оптимізації, невирішеною залишається проблема дублювання певних функцій відповідних органів виконавчої влади, що в цілому призводить до дисбалансу їхньої діяльності.

Запропоновано поділяти принципи нормотворчості центральних органів виконавчої влади на два види: загальні принципи нормотворчості та спеціальні принципи нормотворчості. Визначено їхній перелік. З огляду на це, запропоновано уточнити формулювання принципів нормотворчості, які запропоновані у проектах законів, що спрямовані на визначення правових засад та порядку прийняття та реалізації нормативно-правових актів в Україні.

Надано визначення поняття нормотворчості центральних органів виконавчої влади під яким варто розуміти діяльність, яка здійснюється центральними органами виконавчої влади відповідно до закріплених законом повноважень та спрямована на створення цілісної системи юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, унормування яких віднесено до предмету

відання відповідного центрального органу виконавчої влади, у визначених законом формах та процедурах.

Встановлено, що змістом нормотворчості центральних органів виконавчої влади є діяльність з планування, розробки норм для прийняття підзаконних нормативно-правових актів, розробки проектів та прийняття актів, що вносять зміни чи скасовують діючі підзаконні нормативно-правові акти; розробки проектів законів України з метою врегулювання суспільних відносин, що охоплюються компетенцією відповідного центрального органу виконавчої влади.

Аргументується, що нормотворчість центральних органів виконавчої влади характеризується певними ознаками, які розкривають найбільш важливі та сутнісні сторони цього явища: 1) нормотворчість центральних органів виконавчої влади має відповідати конституційно-правовому принципу виконання повноважень виключно у встановлених законом межах; 2) нормотворчість центральних органів виконавчої влади здійснюється в порядку і процедурі, що регламентовані чинним законодавством; 3) нормотворчість центральних органів виконавчої влади здійснюється виключно на підставі закріпленої за ними компетенції у цій сфері; 4) нормотворчий процес центральних органів виконавчої влади характеризується стадійністю; 5) для нормотворчості центральних органів виконавчої влади характерна наявність уніфікованої форми нормативно-правових актів, прийнятих центральними органами виконавчої влади.

З'ясовано, що під нормотворчим процесом центральних органів виконавчої влади слід розуміти чітко встановлений законом порядок прийняття підзаконних нормативно-правових актів; прийняття актів, що вносять зміни чи скасовують діючі підзаконні нормативно-правові акти; розробки проектів законів (у межах предметів відання), з метою створення цілісної системи юридичних норм, що врегульовують різні види суспільних відносин. В межах нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади слід виокремлювати такі основні стадії, які в свою чергу поділяються

на етапи: 1) підготовча (передпроектна); 2) основна (проектна); 3) засвідчувальна; 4) кінцева (інформаційна). Важливо, що центральний орган виконавчої влади вправі самостійно обирати окремі етапи відповідних стадій нормотворчого процесу та визначати їх послідовність, натомість стадії нормотворчого процесу є завжди обов'язковими в своїй сукупності.

Охарактеризовано три рівні якості нормативно-правових актів – загальнодержавний, спеціальний та індивідуальний. Аргументується, що нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади повинні відповідати усім трьом рівням якості для ефективного їх виконання та правозастосування.

Констатується незавершеність формування цілісної законодавчої бази щодо здійснення центральними органами виконавчої влади нормотворчості, яка характеризується законодавчою невизначеністю та певною неузгодженістю положень чинних актів законодавства, які регулюють питання понятійного апарату, системи центральних органів виконавчої влади, їх конституційно-правового статусу, компетенції тощо. Встановлена необхідність оптимізації системи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в контексті ефективності їх нормотворчої діяльності.

Констатовано, що чинний Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не містить положень про можливість надання міністерству України права передачі іншим центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, нормотворчих повноважень у частині розробки проектів нормативних актів.

Констатовано, що чинне законодавство України не містить визначення поняття «компетенція центральних органів виконавчої влади», що негативно впливає на процес реформування системи органів виконавчої влади в цілому. Встановлено, що компетенція центрального органу виконавчої влади – це обсяг повноважень, тобто права і обов'язки даного органу, їх посадових осіб, встановлені нормативними юридичними актами, яка проявляється через

відповідні форми і напрями реалізації в ході виконання завдань і функцій центральних органів виконавчої влади.

Запропоновано проект Закону України «Про нормативно-правові акти» доповнити положеннями, які б регламентували процедуру передачі повноважень міністром у частині розробки проектів в порядку делегованої нормотворчості. Визначено, що доцільно врегулювати у проекті вказаного Закону порядок планування, проектування та введення в дію нормативних актів, наказів міністерств України, що визначить особливості нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади на усіх стадіях нормотворчої діяльності міністерства.

Запропоновано у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» передбачити визначення основних понять, врегулювавши загальні питання нормотворчості міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також визначивши чіткі межі їх нормотворчих повноважень.

Запропоновано у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» закріпити види нормативно-правових актів не тільки центральних органів виконавчої влади, але й інших центральних органів виконавчої влади з урахуванням нової моделі організації виконавчої влади в Україні та сучасних викликів суспільства. Запропоновано у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» закріпити критерії для розмежування актів центральних органів виконавчої влади: за суб'єктами прийняття акта, за правовою формою вираження актів, за сферою правового регулювання, за територіальною сферою дії, за суб'єктним складом ініціаторів акта.

Констатовано, що поточна ситуація у сфері ефективності нормотворчості центральних органів виконавчої влади характеризується наступними умовами: нечіткість та недостатня правова визначеність повноважень центральних органів виконавчої влади, що має наслідком прийняття нормативно-правових актів, які підлягають скасуванню або навпаки неприйняття необхідних нормативно-правових актів, що належать

до предмету відання конкретного органу влади; відсутність законодавчого визначення процедурних механізмів реалізації повноважень центральних органів виконавчої влади, зокрема у частині неврегульованості адміністративної процедури в Україні; відсутність системного підходу до впровадження у життя актів стратегічного характеру, декларативність ряду норм програмних документів, які надалі не знаходять свого втілення у нормотворчості центральних органів виконавчої влади; перевищення повноважень центральними органами виконавчої влади у своїй нормотворчості шляхом закріплення на рівні підзаконних актів норм, які мають міститися у актах вищої юридичної сили або здійснення нормотворчості у сфері, що належить до предметів відання інших органів публічної влади; забюрократизованість нормотворчого процесу; при значній кількості відкритих даних, які доступні для аналізу, спостерігається низький рівень їх використання для визначення цілей при прийнятті нормативно-правових актів та оцінки успішності їх досягнення тощо.

Охарактеризовано нормативно-правові, організаційно-професійні, матеріально-технічні критерії та культурно-просвітницькі критерії ефективності нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Визначено зміст вказаних критеріїв.

Констатовано, що запропонована система критеріїв ефективності нормотворчості центральних органів виконавчої влади є структурною складовою системи державного управління в умовах впливу різнорівневих факторів невизначеності, яка має на меті виявлення причин, що призводять до появи неконтрольованих ситуацій та вимагають оперативного та ефективного реагування, в т.ч. у формі ухвалення нормативно-правових актів; проведення аналізу нормотворчості центральних органів виконавчої влади з огляду на досягнення мети та вирішення конкретних задач, що стоять при прийнятті того чи іншого нормативно-правового акта; вдосконалення механізмів правового забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади; планування та реалізацію антикризових заходів; контроль

за їх виконанням. Встановлено, що сучасний стан ефективності нормотворчості переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування центральних органів виконавчої влади в Україні.

**Ключові слова:** конституційно-правові засади, нормотворчість, нормативно-правовий акт, правотворчість, нормотворчий процес, центральні органи виконавчої влади.

## SUMMARY

**O.A. Shevchuk** Constitutional and Legal Foundations of Rulemaking by Central Executive Bodies. - *Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.*

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy on specialty 081 "Law" (08 - Law). V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine. V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine, Kyiv, 2021.

The thesis is devoted to the complex and thorough analysis of the constitutional and legal foundations of rulemaking by central executive bodies. On the basis of the conducted research, the proposals on improvement of the current legislation in this sphere are formulated.

It is proposed to understand rulemaking as the activity of public authorities endowed by the state with appropriate powers, carried out in the prescribed procedural form and within the scope of their jurisdiction, directed at creating a comprehensive system of legal provisions governing various types of public relations.

It was found that one of the main criteria distinguishing the concepts of "rulemaking" and "lawmaking" is the end result of each of these processes. Therefore, the end result of lawmaking is the creation of legal provisions, and the end result of rulemaking is the adoption of regulations.

It was found out that the elements of the constitutional and legal status of a state authority determine the courses of action for state bodies to fulfil their mandated responsibilities, interaction mechanisms between public authorities, as

well as the limits of their activities in the rulemaking field. The constitutional and legal status of central executive bodies was analyzed, which revealed the most important and essential aspects of this concept: 1) collaboration of central executive bodies with public administration; 2) existence of competence and special legal personality of those bodies; 3) organizational structure and activity of those bodies are based on certain principles; 4) relationship of central executive bodies with the legal forms of those bodies.

Given the provisions of the Concept of optimization of the system of central executive bodies, which sets the task of delimiting the functions of forming and implementing public policy between ministries and other central executive bodies, there is a need to amend and changes into the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies". It is proposed to make changes and additions to the Chapter concerning the organizational structure of the ministries staff. I.e., Section II of the Law shall have a separate article devoted to the status of directorates as a structural element of ministries, indicating functions, competencies, and composition thereof, appointment and dismissal procedure of specialists regarding their activities.

It is established that despite the reform of central executive bodies, in particular in the context of their optimization, the problem of duplication of certain functions of the relevant executive bodies remains unresolved, which in general leads to an imbalance in their activities.

It is proposed to separate rulemaking principles by central executive bodies into two types: general principles of rulemaking and special principles of rulemaking. The list of these principles is defined. In view of this, it is proposed to clarify the wording of the principles of rulemaking, which are proposed by draft laws aimed at defining the legal fundamentals and procedure for the adoption and implementation of regulations in Ukraine.

There is defined that the concept of rulemaking by central executive bodies is an activity carried out by central executive bodies in accordance with the powers established by law and aimed at creating a comprehensive system of legal



provisions governing public relations, the regulation of which is the responsibility of the central executive body, in the forms and procedures specified by law.

It is established that the content of rulemaking by central executive bodies is the activity of planning, development of norms for the adoption of bylaws, drafting and adoption of acts amending or repealing existing bylaws; development of draft laws of Ukraine in order to regulate public relations, which are covered by the competence of the relevant central executive body.

It is argued that the rulemaking by central executive bodies is characterized by certain features that reveal the most important and essential aspects of this phenomenon: 1) rulemaking of central executive bodies shall comply with the constitutional and legal principle of exercising the powers; 2) rulemaking by central executive bodies is carried out in accordance with the manner and procedure regulated by current legislation; 3) rulemaking by central executive bodies is carried out exclusively on the basis of the competence assigned to them in this area; 4) rulemaking process by central executive bodies is characterized by stages; 5) rulemaking by central executive bodies are characterized by the presence of a unified form of regulations adopted by central executive bodies.

It was found that under the rulemaking process by central executive bodies shall be understood a clearly established by law procedure for the adoption of bylaws; adoption of acts amending or repealing existing bylaws; development of draft laws (within the scope of jurisdiction), in order to create a comprehensive system of legal provisions governing various types of public relations. Within the rulemaking process by the central executive bodies, the following main stages shall be distinguished, which in turn are divided into stages: 1) preparatory (pre-project); 2) basic (project); 3) certifying; 4) final (informational). It is important that the central executive body has the right to choose the individual stages of the relevant stages of the rulemaking process and determine their sequence, while the stages of the rulemaking process are always mandatory in their entirety.

Three levels of quality of normative-legal acts are characterized - national, special and individual. It is argued that the regulations of the central executive

bodies shall meet all three levels of quality for their effective implementation and enforcement.

It was stated the incompleteness of the formation of an integrated legislative data for the implementation of rulemaking by central executive bodies which is characterized by legislative uncertainty and some inconsistencies in the provisions of current legislation governing the conceptual apparatus, system of central executive bodies, constitutional status and competence thereof, etc. The need to optimize the system of ministries and other central executive bodies in the context of the effectiveness of their rulemaking activities was established.

It was stated that the current Law of Ukraine "On Central Executive Bodies" does not contain provisions on the possibility of granting the Ministry of Ukraine the right to transfer to other central executive bodies, whose activities are directed and coordinated by the Minister, rulemaking powers in drafting regulations.

It is stated that the current legislation of Ukraine does not contain a definition of "competence of central executive bodies", which negatively affects the process of reforming the system of executive bodies as a whole. It is established that the competence of the central executive body is the scope of powers, ie the rights and responsibilities of the body, their officials, established by regulations, which is manifested through the appropriate forms and directions of implementation in the performance of tasks and functions of central executive bodies.

It is proposed to supplement the draft Law of Ukraine "On Normative Legal Acts" by provisions that would regulate the procedure for the transfer powers by Minister in terms of drafting by way of delegated rulemaking. It is determined that it is expedient to regulate in the draft of the above mentioned Law the procedure for planning, designing and implementing regulations and orders Ministries of Ukraine, which determine the features of rulemaking activities of central executive bodies at all stages of rulemaking activities.

It is proposed to provide into the draft Law of Ukraine "On Regulations" the definition of basic concepts, regulating general rulemaking issues of ministries and other central executive bodies, as well as defining clear boundaries of their rulemaking powers.

The author proposes to set into the draft Law of Ukraine "On Normative Legal Acts" the types of normative legal acts not only of central executive bodies but also of other central executive ones, taking into account the new model of executive organization in Ukraine and modern challenges of society. It is proposed to establish into the draft Law of Ukraine "On Normative Legal Acts" criteria for delimitation of acts of central executive bodies: by subjects of act adoption, by legal form of acts expression of, by sphere of legal regulation, by territorial sphere of action, by subject composition initiators of the act.

It was stated that the current situation in the field of efficiency of rulemaking of central executive bodies is characterized by the following conditions: unclearness and insufficient legal certainty of powers of central executive bodies, resulting in the adoption of regulations to be repealed or vice versa non-adoption of necessary regulations belong to the subject of a specific authority; lack of legislative definition of procedural mechanisms for the exercise of powers of central executive bodies, in particular in terms of unregulated administrative procedure in Ukraine; the lack of a systematic approach to the implementation of strategic acts, the declarative nature of a number of provisions of program documents, which are no longer embodied in the rulemaking of central executive bodies; exceeding the powers of central executive bodies in their rulemaking by enshrining at the level of bylaws provisions that shall be contained in acts of higher legal force or the implementation of rulemaking in the field of other public authorities; over-bureaucratization of the rulemaking process; with a significant amount of open data available for analysis, there is a low level of their use to determine the objectives in the adoption of regulations and assess the success of their achievement, and etc.

Normative-legal, organizational-professional, material-technical criteria, and cultural and educational criteria of efficiency of rulemaking by central bodies of executive power are characterized. The content of the specified criteria is defined.

It is stated that the proposed system of criteria for the effectiveness of rulemaking by central executive bodies is a structural component of the public administration system under the influence of multilevel factors of uncertainty, which aims to identify the causes of uncontrolled situations and require a prompt and effective response, including in the form of adoption of normative legal acts; analysis of rulemaking of central executive bodies in view of achieving the goal and solving specific problems facing the adoption of a normative legal act; improving the mechanisms of legal support for the activities of central executive bodies; planning and implementation of anti-crisis measures; control over their implementation. It is established that the current state of efficiency of rulemaking convincingly testifies to the existing problems and the need for significant reform of the central executive bodies in Ukraine.

**Key words:** constitutional and legal principles, rulemaking, normative legal act, lawmaking, rulemaking procedure, central executive bodies.

### **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Шевчук О.А. Нормотворча функція центральних органів виконавчої влади: доктринальний аспект. *Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Юридичні науки*. 2018. Випуск 80. С. 63-69;
2. Shevchuk A.A. Rulemaking of the Central Executive Authorities in Ukraine, Kazakhstan, and Armenia: : a Comparative Legal Aspect. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. №9 (27). С. 67-69.;
3. Шевчук О.А. Конституційно-правовий аспект регулювання суспільних відносин актами центральних органів виконавчої влади. *АЛЬМАНАХ ПРАВА*.

*Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики.*  
2019. Випуск 10. С. 354-358.;

4. Шевчук О.А. Нормотворча діяльність національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: конституційно-правовий аспект. *European Reforms Bulletin.* Luxembourg. 2021. № 3. Р. 146-150.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

1. Олексій Шевчук Конституційно-правовий статус центральних органів виконавчої влади. *Правова реформа: концепція, мета, впровадження. Зб. наук. праць.* Матеріали VIII міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 лист. 2017 р.) Київ, 2017. – С. 451-454;

2. Олексій Шевчук. Особливості нормотворчості органів виконавчої влади в країнах – членах ЄС. *Майбутнє науки в обрях права : зб. наук. праць. Матеріали IX міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (Київ, 5 грудня 2018 р.).* Київ: 2018. С. 150-153.