

8. Крыштановская О. В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту / О. В. Крыштановская // *Общественные науки и современность*. - 1995. - № 1. - С. 51-65.

9. Трансформація політичних еліт в Україні: особливості та перспективи [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. / Н. І. Попадюк // *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. Серія "Управління"*. - 2011. - № 1. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_1/40.pdf

10. Політична еліта сучасної України: регіональний і національний контекст [Електронний ресурс] / М. Ф. Головатий // *Політ. менеджмент*. - 2006. - Спецвип. (верес. 2006). - Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=61&c=1332>

11. Пірен М. І. Конфліктологія : підручник / М. І. Пірен. - К. : МАУП, 2003. - 360 с.

Наталія Охріменко,
*аспірант кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ*

Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації

У статті розглядаються питання, пов'язані з модернізаційними процесами в державному управлінні, серед яких проблемні питання визначення межі нормотворчої функції міністерства. Наводяться приклади колізій та прогалин у правовому регулюванні нормотворчої діяльності міністерства України.
Ключові слова: нормотворчість, нормотворча діяльність, міністерства, функції міністерства, межі нормотворчості, делегована нормотворчість.

In the article questions are examined related to the modernisation processes in public administration, among that there are problem questions of determination of borders fo rulemaking function of Ministry. Examples of collisions and gaps are made in the legal regulation of rulemaking activity of Ministry of Ukraine.
Key words: rulemaking, rulemaking activity, Ministries, functions of the Ministry of, borders fo rulemaking, delegated rulemaking review.

Постановка проблеми. Як зазначається в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України, нова модернізаційна стратегія держави передбачає формування ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень [5, с. 8-9]. Основним завданням у цьому напрямі є розмежування функцій центральних органів виконавчої влади, що в результаті мало б призвести до раціонального розподілу завдань між органами виконавчої влади, уникнення дублювання функцій при здійсненні державного управління. Наслідком такого розподілу за міністерством як

органом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері державного управління, закріплено головні завдання - забезпечення нормативно-правового регулювання та визначення пріоритетних напрямів розвитку [3, ст. 7].

Водночас під час реалізації нормотворчої функції міністерства України постала проблема відсутності розробленої теоретичної моделі нормотворчої діяльності. Практика застосування Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" свідчить про наявність спірних питань щодо нормотворчих функцій між міністерством та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується відповідним міністром. Очевидними є також прогалини та колізії у правовому регулюванні нормотворчої діяльності міністерства. Вирішення зазначених питань потребує теоретичного осмислення та обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні підходи до організації та вдосконалення державного управління відображено в роботах В.Б.Авер'янова, О.Ф.Андрійко, Г.В.Атаманчука, В.Д.Бакуменка, Ю.П.Битяка, В.М.Князева, В.І.Лугового, В.І.Мельниченка, Н.Р.Нижник, Ф.Д.Фіночка, В.Ф.Харченка, В.М.Шаповала та ін. Проблемою нормотворчості займалися такі науковці, як Н.В.Александрова, В.К.Бабаєв, В.Д.Бакуменко, Є.А.Гетьман, Л.М.Горбунова, О.Л.Дзюбенко, Н.Г.Плахотнюк, П.М.Рабінович.

Аналіз наукової літератури дає змогу зробити висновок, що проблематика нормотворчої діяльності міністерства України на сучасному етапі реформування центральних органів виконавчої влади належно не відображена в наукових дослідженнях. Деякі аспекти зазначеної проблеми розглядав І.Б.Коліушко. Але питання нормотворчої діяльності міністерства не були об'єктом самостійного теоретичного аналізу.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Питання встановлення меж нормотворчої діяльності міністерства України залишаються не дослідженими, хоча вони є особливо актуальними в контексті реформ у сфері державного управління.

Мета статті полягає у встановленні проблем щодо реалізації нормотворчої функції міністерства України та формуванні нової теоретичної моделі реалізації цієї функції в контексті модернізаційних процесів системи державного управління.

Виклад основного матеріалу. У розвиток положень щорічного Послання Президента України мають з'явитися нові організаційно-правові форми реалізації державної влади, що передбачає суттєве оновлення нормативно-правової бази, орієнтованої на регламентацію, організацію та функціонування всієї системи органів виконавчої влади.

Встановлення обмежень щодо виконання функцій, закріплених за органом виконавчої влади, дало змогу уникнути їх дублювання, раціонально

розподілити завдання між органами виконавчої влади та запобігти конфлікту інтересів при здійсненні державного управління. Реалізація Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" започаткувала структурно-функціональні модернізаційні процеси у сфері державного управління. За цим шляхом запровадження нової класифікації центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції) упорядкована система органів виконавчої влади.

Констатуючи багатоманітність підходів до визначення і класифікації функцій органів виконавчої влади [1; 2; 4; 6], будемо притримуватися такого визначення: функція органу виконавчої влади є "узагальнююча характеристика призначення й спрямованості дій органу виконавчої влади, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління" [2, с. 106], "пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату (продукту)" [1, с. 320].

Враховуючи сучасні модернізаційні процеси в державному управлінні, необхідно орієнтуватися на види новостворених центральних органів виконавчої влади та визначити певні типологічні групи функцій органів виконавчої влади. У цьому випадку поняття "типологія функцій" означає результат процесу групування функцій органів виконавчої влади (сам процес називається типологізація функцій) на основі теоретичної моделі (типу) функцій, що включає в себе знання про те, як створюються відповідні типи функцій та як вони групуються в систему [10, с. 104].

Зокрема, В.Б.Авер'янов, здійснюючи розподіл функцій на типологічні групи, властиві для органів виконавчої влади, виділяє нормотворчу діяльність, тобто підготовку проектів та видання нормативних актів з питань регулювання діяльності, що здійснюється як у межах органу, так і поза ним [1, с. 320]. Поділяючи погляди Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, типологічними групами функцій органу виконавчої влади визнаємо функції: формування державної політики; ухвалення нормативно-правових актів; контролю і нагляду у визначеній сфері діяльності; надання державних послуг; управління державним майном [6, с. 15-16].

Етапом модернізаційного процесу в державному управлінні було прийняття Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", завдяки якому здійснено поєднання вищезгаданих функцій формування державної політики та ухвалення нормативно-правових актів. Зауважимо, що функції міністерства України похідні від визначених у ст. 7 цього Закону завдань його діяльності. Першим із зазначених завдань міністерства є "забезпечення нормативно-правового регулювання" [3, ч. 1, ст. 7].

Новацією у врегулюванні функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади є спроба закріпити лише за міністерством України повно-

важення з прийняття нормативно-правових актів, обмеживши інші центральні органи виконавчої влади, надавши їм право видавати лише акти організаційно-розпорядчого характеру. Це зумовлено тим, що тільки міністр входить до складу Кабінету Міністрів України і безпосередньо бере участь у визначенні державної політики, під якою розуміється позиція держави та напрям дій її органів з різних питань суспільного життя.

Одним із варіантів політичних рішень є зміна правових норм, тобто зміна правил регулювання певних суспільних відносин [1, с. 299]. Завдяки чому міністерство - єдиний серед центральних органів виконавчої влади центр вироблення та реалізації політики у відповідній сфері.

У свою чергу, для уникнення конфлікту інтересів інші центральні органи виконавчої влади здійснюють надання адміністративних послуг, державний нагляд (контроль), управління об'єктами державної власності [3, ст. 17].

Таким чином, зазначені функції розподілені між новоствореними центральними органами виконавчої влади - міністерством України та іншими органами, діяльність яких спрямовується і координується відповідним міністром.

Будь-які соціальні, політичні, економічні реформи повинні бути забезпечені адекватною правовою базою. Основним підґрунтям стратегічного курсу держави є розроблення нормативних документів, що регулюють усі сфери суспільного життя, забезпечують виконання законів та інших нормативно-правових актів, а це неможливо без нормотворчої діяльності міністерства.

З огляду на всі модернізаційні перетворення в органах виконавчої влади України постає актуальне питання щодо дослідження нормотворчості міністерства. Така нормотворчість, на наш погляд, це правова форма державно-управлінської діяльності уповноважених на те осіб міністерства, спрямованої на врегулювання суспільних відносин шляхом встановлення норм права, внесення змін до чинних норм, формування, ухвалення та оприлюднення (у разі потреби) нормативних актів міністерства та припинення їх дії з метою втілення в нормативних актах політичної волі глави держави, Уряду та реалізації чи конкретизації нормативно-правових актів вищої юридичної сили.

Пошук нової моделі нормотворчості міністерства України - це передусім намагання визначити оптимальний шлях розвитку сучасної державно-управлінської діяльності міністерства як правової форми державного управління. Однак на практиці запровадження зазначених нововведень призводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні проблеми щодо встановлення меж їх нормотворчих функцій та повноважень, способів вирішення спорів, що виникають у процесі цієї діяльності.

Так, у Положенні про Міністерство інфраструктури України зазначається, що міністерство здійснює затвердження правил, положень, порядків,

директив, інструкцій, стандартів, регламентів, нормативів тощо у сфері авіації [9]. Натомість у Положенні про Державну авіаційну службу України, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України - міністра інфраструктури України, закріплено повноваження центрального органу виконавчої влади з розробки та впровадження нормативних документів у сфері авіації [8]. Як бачимо, на певних стадіях усього процесу нормотворча функція міністерства розподілена між органами влади: служба здійснює розробку та впровадження, а міністерство - затвердження.

У свою чергу, Повітряним кодексом України визначено, що уповноважений орган з питань цивільної авіації здійснює реалізацію державної політики, державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації шляхом розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил [7], тобто саме цей орган має право видавати акти нормативно-правового характеру. При цьому виникає два види колізій: ієрархічна колізія - між нормами указів Президента України та зазначеним Кодексом; темпоральна колізія - між нормами Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" та Повітряним кодексом України.

Таким чином, на практиці існують прогалини та колізії у правовому регулюванні нормотворчої діяльності міністерства України, що призводить до неузгодженості між органами виконавчої влади, недостатньої керованості та злагодженості всієї системи державного управління. На наш погляд, після закріплення вищерозглянутих функцій за відповідними центральними органами виконавчої влади повинні існувати єдині для всіх органів виконавчої влади вимоги з реалізації їх функцій.

Варто констатувати, що визначена проблема в повному обсязі не охоплена правом і потребує нормативного моделювання. З приводу цього виникає завдання щодо необхідності правового врегулювання ситуації, і вона має бути вирішена шляхом усунення зазначених вище та подібних колізій і заповнювання прогалин у праві.

Для повноцінного втілення ідеї закріплення нормотворчої функції за міністерством слід насамперед здійснити наступні заходи.

По-перше, привести у відповідність увесь комплекс нормативно-правових актів з метою закріплення лише за міністерством України повноваження приймати акти нормативного характеру.

По-друге, нормативно-правові акти, що регулюють однорідну сферу діяльності (нормотворчість міністерства), могли б бути об'єднані в один базовий Закон України "Про нормативно-правові акти" з урахуванням нової моделі організації виконавчої влади в Україні, закріпивши визначення основних понять, врегулювавши загальні питання нормотворчої діяльності міністерства України та визначивши чіткі межі нормотворчих повноважень.

По-третє, враховуючи те, що за міністерством України закріплено функцію зі спрямування і координації діяльності інших центральних органів виконавчої влади, необхідно впровадити поняття "делегована нормотворчість" як однієї із форм (видів) нормотворчості міністерства. Для прикладу, Міністерство інфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту та у сферах використання повітряного простору України, туризму, діяльності курортів, метрополітенів, дорожнього господарства, забезпечення підготовки та реалізації в Україні інфраструктурних проектів для виконання завдань і заходів з підготовки та проведення в Україні міжнародних спортивних подій, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства (центрального органу виконавчої влади у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури) [9, п. 1], що вимагає залучення до розробки нормативних актів фахівців різної спрямованості і призведе до значного збільшення штатної чисельності працівників апарату міністерства.

Тому в Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" необхідно внести положення, що надають міністерству України право з передачі іншим центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром, нормотворчих повноважень у частині розробки проектів нормативних актів. У свою чергу, центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується відповідним міністром, надати право нормотворчої функції (в частині розробки проектів нормативних актів) тільки на умовах делегованої нормотворчості.

По-четверте, на основі проекту Закону України "Про нормативно-правові акти" та на заміну численних власних нормативно-правових актів міністерств, що регулюють безпосередньо їх нормотворчу діяльність, необхідно прийняти спеціальний підзаконний акт у цій сфері, загальнообов'язковий для всіх центральних органів виконавчої влади. Цим спеціальним актом має стати наказ Міністерства юстиції України про затвердження правил та процедур планування, підготовки проектів та введення в дію нормативних актів міністерства України, який конкретизує всі особливості нормотворчої діяльності міністерства, в тому числі делегованої нормотворчості, визначить коло суб'єктів, які можуть бути залучені до нормотворчої діяльності міністерства на конкретній стадії нормотворчого процесу тощо.

Висновок. Отже, практична діяльність центральних органів виконавчої влади на засадах нового правового регулювання в частині нормотворчості засвідчила наявність проблем і протиріч, які вимагають розробки та впровадження моделі нормотворчої діяльності міністерства України та внесення змін у відповідні нормативно-правові акти.

Запропонований підхід дасть змогу комплексно врегулювати правові засади нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, забезпечивши взаємоузгодженість цілей, чітке виконання поставлених завдань, визначення повноважень міністерства України та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується міністром щодо нормотворчого процесу.

Запровадження моделі нормотворчої діяльності міністерства України забезпечить реальне утвердження провідного призначення органу, що здійснює формування та реалізацію державної політики. Це призначення полягає в тому, що лише міністерство в системі центральних органів виконавчої влади має право видавати акти нормативного характеру.

Тому створення такої теоретичної моделі з внутрішньою будовою, в якій можна виокремити мету, суб'єкт, об'єкт, правову діяльність і результат, є пошуковим, а тому надзвичайно складним науково-практичним завданням. Проте його виконання є обов'язковою передумовою успішного здійснення найважливішої функції міністерства.

Перспективи подальших досліджень. Подальше наукове дослідження буде спрямоване на створення теоретичної моделі нормотворчості міністерства України.

Список використаних джерел

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Видавн. дім "Ін Юре", 2002. - 668 с.
2. Державне управління. Проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Факт, 2003. - 384 с.
3. Закон України про центральні органи виконавчої влади від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
4. Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні / В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, В. М. Князєв та ін. // Державне управління: теорія та практика. - 2005. - № 1. - Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/txts/LUGOV.htm>
5. Модернізація України - наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. - К., 2011. - 416 с. - Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf
6. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. кол.), Р. Гекалюк [та ін.] ; за заг. ред. Т. Мотренка. - К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. - 320 с.

7. Повітряний кодекс України від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>

8. Положення про Державну авіаційну службу України, затверджене Указом Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 398/2011. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398/201>

9. Положення про Міністерство інфраструктури України, затверджене Указом Президента України від 12 трав. 2011 р. № 581/2011. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/581/2011/page>

10. Скакун О. Ф. О термино-понятиях "типология", "типологизация", "тип" в сравнительном правоведении / О. Ф. Скакун // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. - 2007. - Т. 20 (59). - № 2. - С. 104-107. - (Серия "Юридические науки").

Олександр Синячов,

*здобувач кафедри інформаційної політики
та технологій НАДУ*

Доступ до інформації як важлива складова міжнародного та європейського права

У статті розкрито зміст міжнародних правових актів про доступ до публічної інформації, що встановлюють стандарти для національних і міжнародних правових режимів, які регулюють право на свободу інформації. Вони застосовні як до інформації на національному рівні, так і міжнародних та міжурядових органів, таких як ООН і Європейський Союз.

Ключові слова: інформація, міжнародні принципи, стандарти, доступ до інформації.

In the article the content of international law on access to public information. These acts set standards for national and international legal regimes that regulate the right to freedom of information. They are designed for national legislation, but can be applied to information held by intergovernmental bodies such as the UN and the European Union.

Key words: information, international principles, standards, and access to information.

Постановка проблеми. Україна нині перебуває на шляху формування і розвитку в ній інформаційного суспільства, існування якого можливе в демократичній, правовій державі, де панує принцип верховенства права і максимально забезпечується реалізація прав людини. Право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, а тому знаходить своє закріплення як на міжнародному рівні, так і в національному законодавстві.