

*Решота В. В.,**кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

АКТИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. У статті досліджено особливості та види актів центральних органів виконавчої влади. Обґрунтовано віднесення нормативних наказів міністерства та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом до джерел адміністративного права України. Наголошено на тому, що інші центральні органи виконавчої влади уповноважені приймати лише накази організаційно-розпорядчого характеру.

Ключові слова: джерело адміністративного права, центральний орган виконавчої влади, наказ, судове застосування.

Постановка проблеми. У системі органів виконавчої влади важливе місце займають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (агентства, служби, інспекції, фонди тощо). У своїй діяльності вони є підвідомчими Кабінету Міністрів України як вищому органу в системі органів виконавчої влади. Організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». У зв'язку з ухваленням цього Закону змінено підхід до можливості видання нормативних актів центральними органами виконавчої влади, оскільки деякі з них втратили повноваження із прийняття актів нормативного характеру, що потребує ґрунтовного дослідження.

Дослідженням проблематики актів центральних органів виконавчої влади займалось багато вітчизняних адміністративістів, зокрема В. Авер'янова, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Т. Коломоєць, О. Константи́й, Р. Мельник, А. Школик та ін.), однак у цих дослідженнях недостатньо уваги приділено питанням судового застосування цих актів у судочинстві України, що потребує актуальних та ґрунтовних наукових пошуків.

Мета статті – дослідити правову природу актів центральних органів виконавчої влади як джерел адміністративного права на практичних прикладах їх судового застосування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до цього Закону міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики (ст. 2 Закону). Серед інших центральних органів виконавчої влади Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 17) виділяє: агентства, що створюються у випадку, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; служби, що характеризуються тим, що більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним

і юридичним особам; інспекції з метою виконання контрольно-наглядових функцій за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Різновиди актів центральних органів виконавчої влади можна провести за такими критеріями:

I. За суб'єктами прийняття акта:

– акти міністерств, наприклад, наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції про організацію розгляду звернень та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України» від 28 грудня 2016 р. № 735, зареєстровано в Міністерстві юстиції 23 січня 2017 р. за № 94/29962;

– акти агентств, наприклад, наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади» від 20.12.2016 р. № 277;

– акти служб, наприклад, наказ Державної міграційної служби «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС» від 11 березня 2013 р. № 48.

– акти інспекцій, наприклад, наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України «Про колегію Державної архітектурно-будівельної інспекції України» від 3 серпня 2015 р. № 810.

– акти центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, наприклад, наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України "Про затвердження Порядку особистого прийому громадян керівництвом Держкомтелерадіо" від 20 березня 2017 року № 54, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13 квітня 2017 р. за № 491/30359.

II. За правовою формою вираження таких актів:

– накази, наприклад, наказ Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 2 квітня 2004 р. № 34/5.

– рішення, наприклад, рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10 червня 2016 р. № 2 та ін.;

– розпорядження, наприклад, розпорядження Антимонопольного комітету України «Про встановлення порядку звільнення від відповідальності» від 25 червня 2012 р. № 399-р,

zareєстрованого в Міністерстві юстиції 7 вересня 2012 р. за № 1553/21865;

– постанови, наприклад, постанова правління Пенсійного фонду України «Про організацію виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 15 серпня 2011 р. № 22-1, zareєстровано в Міністерстві юстиції України 6 жовтня 2011 р. за № 1150/19888.

При цьому важливо зауважити, що центральні органи виконавчої влади ухвалюють накази відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», проте є випадки, приклади яких наведено вище, коли деякі такі органи приймають розпорядження, постанови, рішення та інші акти за формою вираження.

III. За сферою правового регулювання:

– відомчі – акти, що здійснюють правове регулювання в межах органу виконавчої влади, наприклад, наказ Державної фіскальної служби України «Про затвердження Інструкції з діловодства в Державній фіскальній службі України» від 27 листопада 2014 року № 333, якою затверджено відповідну інструкцію з діловодства; Наказ Секретаріату Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 30 вересня 2010 р. № 155.

– загальні – акти, що стосуються невизначеного кола суб'єктів правового регулювання, наприклад, наказ Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 3 березня 2016 р. № 48, zareєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 р. за № 439/28569.

IV. За територіальною сферою дії:

– внутрішні, наприклад, наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатом проведення планової (позапланової) перевірки, та форм припису, розпорядження для здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання у сфері залізничного транспорту вимог законодавства, норм і стандартів» від 25.01.2017 р. № 16, zareєстровано в Міністерстві юстиції України 1 березня 2017 р. за № 279/30147;

– зовнішні (міжнародні), наприклад, Угода про співробітництво між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Грузії від 19 листопада 2009 року.

V. За суб'єктом складом ініціаторів та видавників акта:

– акти одного центрального органу виконавчої влади, наприклад, наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку допуску до професії приватного виконавця» від 25 жовтня 2016 р. № 3053/5.

– спільні акти декількох центральних органів виконавчої влади, наприклад, Інструкція про порядок реєстрації актів цивільного стану в дипломатичних представництвах та консульських установах України, затверджена наказом Міністерства юстиції України, Міністерства закордонних справ України від 23 травня 2001 р. № 32/5/101, zareєстровано в Міністерстві юстиції України 1 червня 2001 р. за № 473/5664.

Отже, основними актами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є накази, що випливає з положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Так, у ст. 15 цього Закону визначено, що міністерство в межах своїх повноважень, на основі й на виконання Конституції та зако-

нів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, видає накази, які підписує міністр. Такі накази є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їхніми територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами, і ця ознака дозволяє віднести накази міністерств до джерел адміністративного права України. А у ст. 23 вищевказаного Закону визначено, що центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. При цьому простежується підпорядкування міністерствам інших центральних органів виконавчої влади, накази яких повинні відповідати наказам міністерств. Видання актів організаційно-розпорядчого характеру центральних органів виконавчої влади означає, що за чинним Законом ці органи не уповноважені приймати нормативні акти, а їхні акти не можуть бути джерелами права. Водночас це не стосується центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Необхідно також зауважити, що раніше до набуття чинності Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністри ще уповноважені були видавати розпорядження з організаційно-кадрових питань. Сьогодні законодавство не передбачає за формою вираження таких актів центральних органів виконавчої влади, як розпорядження. Натомість накази, які видають центральні органи виконавчої влади згідно вищевказаного закону, і покликані врегулювати питання організаційно-розпорядчого характеру.

Як зазначає О.В. Константий, міністром можуть затверджуватись правила, інструкції та положення. При цьому він погоджується із М.Н. Ніколаєвою, яка відносить їх до залежних похідних від наказів [1, с. 66] і називає їх «вторинними» джерелами права центральних органів виконавчої влади [2, с. 48]. Вважаємо таку позицію дискусійною, що призводить до неправильного розуміння правової природи актів центральних органів виконавчої влади. Відповідно до цього підходу, якщо правила, інструкції чи положення, які затверджуються наказами, розглядати як вторинні акти, то це означає їхню відмінність від первинних актів, якими в такому разі мають виступати накази, котрими вони затверджуються. Отже, складається ситуація, що наказ і правила, які він затверджує, стають різними правовими актами. На нашу думку, їх неможливо розділити, адже наказ виконує лише оперативну функцію із затвердження відповідних правил, інструкцій, положень. І наказ, і правила чи положення, які ним затверджені, мають єдині реквізити, що унеможливує їх роз'єднання. Державній реєстрації підлягає не лише наказ, а й відповідне положення, правила чи інструкція, які, насамперед, містять правові норми і здійснюють правове регулювання певних суспільних відносин. Відтак не можна применшувати значення правил, положень чи інструкцій і розглядати їх окремо від наказу, яким вони вводяться в дію. Невід'ємною частиною таких актів центральних органів виконавчої влади є й додатки до наказів.

Окрім того, правозастосуванню, в тому числі й судовому, підлягають насамперед правила, положення, інструкції тощо, оскільки саме вони регламентують суспільні відносини. Затвердження їх наказом характеризує лише спосіб та порядок набрання ними чинності та жодним чином не робить їх вторинними чи похідними актами.

У своїй діяльності органи виконавчої влади досить часто видають також листи з приводу роз'яснень положень законодавства або надання доручень підвідомчим органам. Водночас деколи центральні органи виконавчої влади переоцінюють значення листів, надаючи їм нормативного значення та зобов'язуючи інших суб'єктів керуватись його приписами. Досить часто таку ситуацію можна спостерігати в листах ДФС України. Наприклад, у листі ДФС від 06.04.2016 р. № 7645/6/99-99-19-02-01-15 вказано, що під час визначення розміру відрахування частини чистого прибутку (доходу) до державного бюджету державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями за звітні періоди 2015–2016 року слід керуватись листом ДФС від 29.03.2016 р. № 10768/7/99-99-19-02-02-17. Водночас встановлення норм права, в тому числі з метою подолання законодавчих прогалин у листах, є недопустимим. Лист є відповіддю, що надано державним органом відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян», він не містить у собі ознак ані нормативного акту, ані акту індивідуальної дії, а тому не є рішенням суб'єкта владних повноважень, яке б породжувало певні правові наслідки, спрямовані на регулювання тих чи інших суспільних відносин, і мало б обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин [3].

У листі міністерства юстиції України від 26 червня 2016 року з цього приводу правильно зазначено, що листи Мін'юсту не встановлюють норм права, а мають інформаційний характер [4].

Схожа позиція відображена і в рішеннях суду, наприклад, у постанові Солом'янського районного суду м. Києва від 8.11.2002 року зазначено, що лист Міністерства праці та соціальної політики України від 19.02.2008 року № 316/0/039/98, що застосовувався суб'єктом владних повноважень під час нарахування пенсії, «не зареєстрований в Мін'юсті, як це передбачено Указом Президента України від 03.10.1992 року № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», ніде офіційно не оприлюднений, що суперечить ст. 57 Конституції України, тобто не є нормативно-правовим актом у розумінні ст. 117 Конституції України і не підлягає застосуванню для виплати пенсії в зменшеному 40% її розмірі, оскільки носить лише суб'єктивно інформаційний, а не офіційний характер». Таким чином, суд дійшов висновку, що цей лист незаконно змінює діючий порядок виплати пенсії та істотно обмежує право позивача, оскільки, «будучи службовою кореспонденцією, не може встановлювати нову правову норму щодо механізму виплати пенсії не в повному обсязі, в якому вона нарахована згідно з нормативними актами» [5]. Ці положення є надзвичайно важливими, адже досить часто органи публічної адміністрації, як і в наведеному вище прикладі, виходять за межі своїх повноважень, видаючи листи, які фактично містять у собі нові норми права, зобов'язуючи суб'єктів правовідносин їх неухильного додержання та застосування.

Під час застосування судами джерел адміністративного права трапляються випадки необхідності визначення співвід-

ношення актів органів центральної виконавчої влади з іншими нормативно-правовими актами. У цьому контексті питання співвідношення актів визначається за їхньою юридичною силою, що, як вже зазначалося вище, за браком спеціального закону, який би врегулював ці питання, встановлюється за місцем відповідного органу в апараті та механізмі держави. Показовою в цьому контексті є адміністративна справа № 2а-17130/12/2670 за позовом Донецької обласної організації профспілки працівників охорони здоров'я України до Кабінету Міністрів України про визнання недійсними пунктів 4, 5 постанови Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2011 року № 1184 та додатку до постанови. Позивач у цій справі стверджував про невідповідність оскаржуваної постанови Кабінету Міністрів України наказу Міністерства охорони здоров'я України від 23 лютого 2000 року № 33 «Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я». Проте суд критично сприйняв ці твердження через те, що в «ієрархії законодавчих актів згаданий наказ є актом нижчої юридичної сили, ніж постанова Кабінету Міністрів України, що позбавляє суд можливості оцінити цю постанову на відповідність згаданому наказу» [6]. Водночас дискусійним у цьому випадку є згадка про ієрархію законодавчих актів під час визначення співвідношення підзаконних нормативно-правових актів між собою.

Акти центральних органів виконавчої влади застосовуються також і під час розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Наприклад, у справі № 233/5400/15-п суд, керуючись інструкцією «З оформлення протоколів про військові адміністративні правопорушення», затверджену наказом Міністерства оборони України від 19 травня 2015 року № 222 і зареєстровану Міністерством юстиції України від 04 червня 2015 року за № 656/27101, постановив повернути матеріал про адміністративне правопорушення про притягнення ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172-20 КУпАП України до військової частини польова пошта В 4533 Міністерства оборони України – для належного оформлення [7]. Аналогічно застосовується й Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 р. № 1376.

Застосовуються судами під час розгляду справ про адміністративні правопорушення й акти агентств, служб, інспекцій та інших центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Сарненський районний суд Рівненської області, розглянувши протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, постановив визнати ОСОБА_1 винним у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, і накладти на нього адміністративне стягнення у виді 850 грн. штрафу в дохід держави [8]. При цьому суд у постанові посилався на те, що згідно з підпунктом 2 пункту 5 розділу II Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 3 від 10.06.2016 року, зареєстрованого Міністерством юстиції України за № 959/29089 від 17.07.2016 року, декларація суб'єкта декларування, який припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, подається не пізніше дня такого припинення.

Висновки. Отже, серед актів центральних органів виконавчої влади важливе значення відіграють нормативні накази міністерств та центральних органів виконавчої влади зі спеціальними статусом. Водночас інші центральні органи виконавчої влади позбавлені можливості ухвалювати нормативні накази згідно із законом. Це питання потребує подальших наукових розвідок щодо аналізу стану речей та виконання відповідного законодавчого припису.

Література:

1. Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств в СССР. Москва: Юрид. лит., 1975. 144 с.
2. Константий О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.
3. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 3 листопада 2010 року. Справа № К-26418/10 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12491307> (дата звернення: 20.04.2018).
4. Стосовно внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відомостей щодо прийнятого рішення про зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації юридичної особи, та передачу фронт-офісами документів, поданих для усунення підстав для зупинення розгляду документів: Лист Міністерства юстиції України від 26 вересня 2016 року / Мала енциклопедія нотаріуса. 2016. № 5(89). URL: <http://yuradnik.com.ua/stati/list-ministerstva-yustitsiyi-ukrayini-vid-26-09-2016-stosovno-vnesennya-do-yedinogo-derzhavnogo-reyestru-yuridichnih-osib-fizichnih-osib-pidpriyemtsiv-ta-gromadskih-formuvan-vidomostey-shhodo/> (дата звернення: 10.02.2017).
5. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 8 листопада 2002 року. Справа № 2-а-705/12 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27572193> (дата звернення: 15.05.2018).
6. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 03 січня 2013 р. Справа № 2а-17130/12/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28598143> (дата звернення: 15.05.2018).
7. Постанова Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 11 вересня 2015 р. Справа № 233/5400/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50381075> (дата звернення: 15.05.2018).
8. Постанова Сарненського районного суду Рівненської області від 18 травня 2017 р. Справа № 572/1135/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66630951> (дата звернення: 15.05.2018).

Решота В. В. Акты центральных органов исполнительной власти в системе источников административного права

Анотація. В статті досліджено особливості та види актів центральних органів виконавчої влади. Обосновано отнесення нормативних приказів міністерства та центральних органів виконавчої влади до спеціальних статусом к источникам административного права України. Отмечено, что другие центральные органы исполнительной власти уполномочены принимать только приказы организационно-распорядительного характера.

Ключевые слова: источник административного права, центральный орган исполнительной власти, приказ, судебное применение.

Reshota V. Acts of central executive authorities in the system of sources of administrative law

Summary. The article deals with the features and types of acts of central executive bodies. The classification of normative orders of the ministry and central bodies of executive power with a special status to sources of administrative law of Ukraine is substantiated. It is stressed that other central executive bodies are authorized to accept only orders of organizational and administrative nature.

Key words: source of administrative law, central executive body, order, judicial application.