

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2025-4-4>**Волвенко Павло Вікторович,**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
вулиця Городоцька, 26, Львів, 79000, Україна
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6326-4747>

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ У КОНТЕКСТІ РОЗМЕЖУВАННЯ ВЛАДИ

Анотація. У статті розглядаються базові теоретичні та конституційні питання компетенції Кабінету міністрів України та органів виконавчої влади. Актуальність теми статті зумовлена докорінними змінами у зовнішній та внутрішній політиці України, яка зорієнтована на інтеграцію у європейське та світове співтовариство, що логічно узгоджується із завданнями правової реформи. Наукова значимість статті полягає в тому, що вона присвячена з'ясуванню проблем розмежування правотворчих повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади під кутом зору європейських стандартів, що передбачає розробку теоретичних і методологічних підходів, які мають бути адекватними до загальної мети – наукового забезпечення гармонізації законодавства України з «acquis» Європейського Союзу та правовими стандартами Ради Європи.

Науково цінним є підхід, який включає у предметну сферу дослідження питання що відносяться до загального і особливого теоретичного рівня. Слідуючи цій парадигмі у статті послідовно розглядаються тематики компетенції Кабінету міністрів України і органів виконавчої влади. Теоретичною основою дослідження виступають концепції верховенства права та розмежування влади. У такий спосіб забезпечується наукова послідовність і теоретична цілісність дослідження, що дозволяє вивчати проблематику адміністративно-правового регулювання системно та у зв'язку із практичними проблемами у конкретних сферах державного управління.

Слід відзначити наукову новизну філософсько-теоретичного підходу у дослідженні питань компетенції органів виконавчої влади у площині принципів верховенства права та розмежування влади, що дозволяє висвітлити зв'язки з вихідними принципами Конституції України.

Практична значимість статті презентується у сформульованих підходах і пропозиціях, що стосуються аналізу законодавчого визначення обсягу правотворчих повноважень органів виконавчої влади. Висвітлені теоретичні та законодавчі проблеми і пропозиції щодо їх юридичного розв'язання також мають розглядатись під кутом зору ефективності моделі державного управління, що дозволяє бачити і теоретично узгоджувати правові вимоги щодо гармонізації законодавства України з «acquis» Європейського Союзу та правовими стандартами Ради Європи з проблематикою державного менеджменту та економічною реформою.

З цих позицій стаття виявляється важливим і науково цінним кроком, оскільки вносить свою частку ідей і підходів щодо вирішення наукових і практичних проблем що стосуються реалізації конституційної та адміністративної реформ в Україні та її інтеграції у європейський простір. Можна виокремити такі значущі висновки: а) визначення меж правотворчих повноважень виконавчої влади у площині принципів верховенства права і розмежування влад має ґрунтуватись на загальному принципі вилучення із компетенції виконавчої влади видання нормативно-правових актів, що втручаються у сферу відносин між приватними суб'єктами та між приватними суб'єктами й органами публічної влади, ці відносини є безпосереднім предметом законодавчого регулювання; б) прогалини, фрагментарність, надмірна абстрактність норм та інші недоліки як відомі проблеми чинного законодавства України стосуються сфери якості законодавчої діяльності ВРУ і не мають вирішуватись засобом «управлінської правотворчості» КМУ та інших органів виконавчої влади; в) до правотворчих повноважень органів виконавчої влади належать виключно ті, які є субсидіарними, тобто невіддільними від функціональних можливостей управління в конкретних сферах і галузях та щодо внутрішньої організаційної будови самих органів державного управління; г) органи виконавчої влади можуть наділятись, у разі нагальної потреби, у конкретних обставинах, більши широкими правотворчими повноваженнями, але в кожному випадку це вимагає окремого рішення ВРУ щодо делегування відповідних повноважень стосовно прийняття конкретного нормативно-правового акта.

Ключові слова: теорія верховенства права, розмежування влади, конституційність, законність, правотворчі повноваження, тлумачення конституції.

Volvenko Pavlo. Competence of executive authorities: theoretical problems in the context of the separation of powers

Abstract. *The article examines the basic theoretical and constitutional issues of the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine and executive authorities. The relevance of the topic of the article is conditioned by the fundamental changes in Ukraine's foreign and domestic policy, which is oriented toward integration into the European and global community, and this is logically consistent with the objectives of legal reform. The scientific significance of the article lies in the fact that it is devoted to clarifying the problems of delineating law-making powers between the legislative and executive branches of government from the perspective of European standards, which presupposes the development of theoretical and methodological approaches that must be adequate to the general aim—ensuring the scientific basis for harmonising the legislation of Ukraine with the *acquis* of the European Union and the legal standards of the Council of Europe.*

Scientifically valuable is the approach that includes within the subject matter of the research issues relating to the general and specific theoretical levels. Following this paradigm, the article consistently examines the matters of the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine and executive authorities. The theoretical basis of the research is formed by the concepts of the rule of law and separation of powers. In this way, scientific consistency and theoretical integrity of the research are ensured, allowing the issues of administrative-legal regulation to be studied systemically and in connection with practical problems in specific spheres of public administration.

It should be noted that the scientific novelty of the philosophical-theoretical approach in investigating the competence of executive authorities within the framework of the principles of the rule of law and separation of powers makes it possible to reveal connections with the fundamental principles of the Constitution of Ukraine.

*The practical significance of the article is presented in the approaches and proposals formulated with regard to analysing the legislative definition of the scope of law-making powers of executive authorities. The theoretical and legislative problems highlighted, as well as the proposals for their legal resolution, must also be considered from the standpoint of the effectiveness of the model of public administration, which enables one to see and theoretically coordinate the legal requirements for harmonising the legislation of Ukraine with the **acquis** of the European Union and the legal standards of the Council of Europe with the issues of public management and economic reform.*

From these positions, the article appears to be an important and scientifically valuable step, since it contributes its share of ideas and approaches to solving scientific and practical problems concerning the implementation of constitutional and administrative reforms in Ukraine and its integration into the European space. The following significant conclusions may be distinguished: a) determining the limits of the law-making powers of the executive branch within the framework of the principles of the rule of law and separation of powers must be based on the general principle of excluding from the competence of the executive branch the issuance of normative-legal acts that interfere in the sphere of relations between private subjects and between private subjects and public authorities; these relations are the direct subject of legislative regulation; b) gaps, fragmentation, excessive abstractness of norms, and other deficiencies—well-known problems of the current legislation of Ukraine—relate to the sphere of the quality of the legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine and must not be resolved by means of “managerial law-making” by the Cabinet of Ministers of Ukraine and other executive authorities; c) the law-making powers of executive authorities include exclusively those that are subsidiary, that is, inseparable from the functional capacities of management in specific spheres and sectors and from the internal organisational structure of the executive authorities themselves; d) executive authorities may be vested, in cases of urgent necessity and under specific circumstances, with broader law-making powers, but in every such case this requires a separate decision of the Verkhovna Rada of Ukraine on delegating the relevant powers regarding the adoption of a specific normative-legal act.

Key words: *theory of the rule of law, separation of powers, constitutionality, legality, law-making powers, interpretation of the Constitution.*

Вступ. Закріплення принципу розподілу влади в новій Конституції України 1996 року було недостатнім із самого початку. Це відбилося в тенденції постійного протистояння між гілками влади, політико-правовими конфліктами. У площині юриспруденції розмежування компетенції судової і законодавчої влади, яке сприймалося як очевидна і проста відмінність між «правосуддям» і «правотворчістю», виявилось не таким вже й простим питанням, щоб це теоретично пояснити. Не менш теоретично

темним постає питання юридичного уточнення поняття «виконавча влада», до компетенції якої належить не тільки державне управління, але й правотворчість. Конституційні поняття, згідно з якими Верховна Рада України (ВРУ) постає «законодавчою», а Кабінет Міністрів України (КМУ) – вищим органом «виконавчої» гілки влади, не пояснює природи правотворчих повноважень КМУ. У цій площині відомою є проблема: нормативно-правові акти замінюють закони. Проблема компетенції «виконавчої гіл-

ки влади» також проявляється в площині стандартів демократичної правової держави.

Ця проблематика перебуває у полі уваги багатьох науковців і найчастіше розглядається у конституційно-правових дослідженнях М. Козюбри, П. Рабіновича, В. Авер'янова, А. Селіванова, В. Скоморохи, М. Орзиха, І. Пшеничного, Л. Петрової, І. Коваля, Р. Гринюка, П. Рудика та ін. Однак велика кількість теоретичних проблем конституційного права залишається нерозв'язаною, що постійно відзначається науковцями.

Визначальним джерелом проблем науково-теоретичного плану є відірваність українського правознавства від зарубіжних наукових дискурсів, що, звичайно, не дозволяє користатися досвідом зарубіжних країн. Відзначимо праці Т.Р.С. Алана, Дж. Раза, Б. Таманаги, О. Гюфе, Ф.А. Гаєка, Р. Дворкіна, Л. Фуллера, А. Дайсі та інших, які подають фундаментальні питання конституційного права, які ще й зараз стосуються сучасного контексту.

Ключовою можна визначити тезу, що верховенство права, у сучасному конституційному розумінні, включає поряд із формальною законністю демократію та індивідуальні права (матеріальна теорія верховенства права) [1, с. 127–130]. За словами Алана, фундаментальна ідея громадської рівності лежить в основі верховенства права і водночас демократії, вимагаючи як чесного ставлення до громадян, так і чесних умов реалізації влади. Верховенство права – це теорія конституційної справедливості, вимоги якої належить виконувати будь-якому прийнятному виду демократичної держави [2, с. 42]. У такому вигляді, можна сказати, що ідея верховенства права реалізується як тенденція юридизації політики, що проявляється у встановленні чітких критеріїв і обмежень компетенції виконавчої влади. Також невід'ємною складовою верховенства права є розуміння інституційної ролі суду, його «ексклюзивних і суверенних» технічних повноважень щодо тлумачення права, висвітлених А. Дайсі [2, с. 23–25] і доповнених концепцією «цілісності права» Р. Дворкіна [3, с. 183–204].

У межах статті ми не можемо окреслити всі складові цієї проблеми, тому обмеж-

имося стислим викладом головних тез, які розв'язують питання обсягу правотворчих повноважень органів виконавчої влади з позицій конституційного розмежування гілок влади.

Матеріали та методи. У дослідженні використано нормативно-правові акти України, передусім Конституцію та профільні закони про Кабінет Міністрів і центральні органи виконавчої влади, що дали змогу встановити межі та характер правотворчих повноважень виконавчої гілки влади. Аналітична робота спиралась на метод деконструкції, який дозволив висвітлити українську модель розподілу влади з підходами європейських правових систем. Теоретичну базу сформували праці українських і зарубіжних дослідників, що висвітлюють концепції верховенства права, поділу влади та інституційної ролі суду. У межах дослідження застосовано формально-логічний аналіз конституційних норм, а також герменевтику для виявлення внутрішніх суперечностей у визначенні компетенції органів виконавчої влади.

Результати. Відправним пунктом дослідження цієї проблеми має бути *аналіз положень Конституції*. Метою аналізу є з'ясування ступеня юридичної визначеності, предметної сфери і меж компетенції гілок влади, а саме юридичної ясності критеріїв, логічної правильності тощо. Положення розділу I Конституції закріплюють зальні принципи щодо державного ладу і побудови державних органів влади. Головною є стаття 6 Конституції, яка закріплює принцип розмежування влади. Частина 3 цієї статті доповнює цей принцип положенням: органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Пряме відношення до розмежування компетенцій виконавчої та законодавчої гілок влади має положення ч. 2 ст. 19 Конституції, яка встановлює вимогу, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадовці зобов'язані діяти лише *на підставі, в межах повноважень та у спосіб*, що передбачені Конституцією та законами України [4].

Вказані положення демонструють лаконічний текст, у якому визначаються головні принципи та висловлюється ідея конституційної держави – верховенства права, – яка інституційно та організаційно забезпечується принципом розмежування влади. Однак зазначені положення ч.2 ст. 19 Конституції містять три критерії, що мають бути поясненими як такі, що прямо стосуються розмежування компетенцій, а саме: *«на підставі»*, *«в межах повноважень»* та *«у спосіб»*. Ці критерії є нормативними вимогами, які висуваються до кожної гілки влади, вони є загальними. Другою їх логічною властивістю є *формальний характер*, оскільки вони не визначають конкретних предметних чи функціональних сфер компетенції, а закріплюють виключно вимогу «конституційності» і «законності» щодо діяльності органів державної влади, яка є складовою формальної теорії верховенства права (формальна законність) [1, с. 106–117].

Юридична конкретизація компетенції ВРУ та КМУ міститься, відповідно, у розділах IV та VI Конституції. Тобто уточнення компетенцій законодавчої та виконавчої влад має бути пов'язано з аналізом та зіставленням положень відповідних статей.

Визначення Верховної Ради України як парламенту і єдиного органу законодавчої влади міститься у статті 75: єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, а також п. 1 та п. 3 ч. 1 ст. 83 Конституції, у якій дається перелік повноважень ВРУ. Так, у п.3 статті 83 Конституції закріплюються повноваження ВРУ щодо прийняття законів. Зазначені положення словесно точно вказують на належність Верховній Раді «законодавчих повноважень», однак формула визначення повноважень презентує лише номінальну предикацію («а R в»), оскільки наділення повноваженнями щодо прийняття законів не пояснює: що являють собою «закони» як нормативні акти, чим і як обмежуються законодавчі повноваження ВРУ, чим відрізняються «закони» від «нормативно-правових актів» органів виконавчої влади. Принципове значення для пояснення зазначених аспектів «законодавчих повноважень»

ВРУ має ст. 92 Конституції, яка визначає предметні сфери і питання, що мають регулюватися виключно законами; окремо слід вказати на п. 12 та п. 15, які відносять до сфери законодавчого регулювання «організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби» та «засади місцевого самоврядування» [4]. Однак положення і цієї статті не дають відповіді на питання про «законодавчі повноваження» і не дають чітких критеріїв, що дозволяють раціонально відокремити правотворчі повноваження КМУ. Проблемність пов'язана з методикою, за якою визначено сферу «законодавчих повноважень». Йдеться про прийом «визначення предметних сфер». Процитуємо для точності декілька положень цієї статті: виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина...; 2) громадянство...; 5) засади використання природних ресурсів...; 7) правовий режим власності...; 9) засади зовнішніх зносин...; тощо.

Однак такий логічний прийом, використаний законодавцем, насправді містить лише одну логічно імперативну вимогу загального характеру: у цій сфері головним нормативно-правовим джерелом має бути закон, проте із цих положень не можна вивести юридичні обмеження щодо правотворчості КМУ, міністерств і державних служб, у кожній з цих та інших сфер існує ціла низка підзаконних нормативно-правових актів. Зіставлення положень зазначеної ст. 92 з положеннями ч. 1. ст. 117 Конституції, також не вносять ясності і не дають відповідей на поставлені запитання, оскільки текст, так само, містить лише номінальне закріплення повноважень: Кабінет Міністрів України *в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження*, які є обов'язковими до виконання [4]. Інші положення Р. VI Конституції демонструє аналогічні лінгвістичний та логічний прийоми у законодавчій техніці викладу статей. Так, ч. 1 ст. 113 номінально визначає, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а ст.116 Конституції містить перелік завдань і так само предметні сфери компетенції КМУ [4].

Порушенням логічного характеру є спроба провести в Конституції розмежування законодавчої та виконавчої влади за критерієм предметної сфери, оскільки вони майже повністю збігаються. Цей збіг завуальовано мовою текстів ст. 92 та ст. 116. Так, у ст. 116 вживаються висловлювання такого роду, як «забезпечує», «вживає заходів», «розробляє і здійснює» тощо. Крім того, предметні сфери компетенції КМУ викладено за іншою логічною схемою поділу й надано класифікацію повноважень у 10 пунктах цієї статті, тоді як у ст. 92 предметні сфери законодавства подаються у 22 пунктах. Таким чином, збіг предметних сфер можна виявити шляхом нескладного тлумачення, а «буквальні» зіставлення, звичайно, будуть презентувати розбіжності, але виключно словесного і класифікаційного характеру.

Закон України «Про Кабінет міністрів України» містить такі ж недоліки: ч. 2 ст. 3 повторює слова конституції: Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Статті 19 та 20 не визначають уточнень меж правотворчих повноважень [5]. Стаття 50 (акти КМУ) у ч. 1 повторює формулу: Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження. Частина 2 тільки зазначає назву нормативно-правових актів КМУ: акти Кабінету Міністрів України *нормативного характеру* видаються у формі постанов [5].

Положення закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (від 17.03.2011 № 3166-VI), повторюючи логіку Конституції та закону «Про Кабінет Міністрів України», також не вказують меж правотворчих повноважень міністерств та центральних органів виконавчої влади. Пункт 1 ч. 1 ст. 7 цього закону встановлює завдання міністерств щодо «забезпечення нормативно-правового регулювання». Частина 1 ст. 15 містить розмиту формулу: міністерство у межах своїх повноважень,

на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр [6]. Поряд із тим, звернемо увагу, що положення ч. 2 цієї статті, встановлюючи загальний принцип «обов'язковості виконання» наказів міністерств, вносять логічну помилку, оскільки включають у сферу його дії не лише управлінські та нормативно-правові акти внутрішньої дії міністерств, але й нормативно-правові акти, що регулюють відносини між органами влади, з одного боку, та приватними фізичними і юридичними особами, з іншого боку [6].

Зіставлення зазначених положень закону зі ст. 92 Конституції (законотворчість ВРУ) виявляє, що не існує юридичної, логічно окресленої межі між компетенцією правотворчості міністерств і виключною законодавчою компетенцією ВРУ. Положення ст. 23 (накази центрального органу виконавчої влади) теж не містять пояснень меж правотворчих повноважень центральних органів виконавчої влади, що є грубим порушенням принципу правової, демократичної держави [6].

Таким чином, текст Конституції не дозволяє дати відповідь на ключове питання у площині вихідного принципу верховенства права: якими є межі правотворчої компетенції уряду (виконавчої влади)? Тому й закони містять відповідну помилку. Можна сказати що конституція не містить достатніх обмежень органів державної влади.

Окремо слід відзначити логічну неадекватність прийму, використаного в тексті Конституції у ч. 1 ст. 92, за допомогою якого називаються предметні сфери, що мають регулюватися законами. Такий підхід є виправданим виключно під кутом зору розуміння пострадянського історичного контексту і завдань, що мала вирішити нова Конституція України, серед яких першочерговою виступала необхідність захисту сфери права (і свободи) і убезпечення її від управлінського втручання з боку держави, що мало на меті перебудову адміністративно-командної моделі держави, де сфера управління поширювалась на всі сфери життя, відповідно до

європейських стандартів правової демократичної держави. Застарілий стиль юридичної практики, науки і міркування, який продовжував і, на жаль, продовжує, існувати відтворює модель державного управління СРСР, руйнуючи саму можливість реформ. Протилежною виступає ідея верховенства права, яка вимагає чіткого визначення сфери правових відносин, що має регулюватись виключно законами і повинна бути виключеною зі сфери управлінського «вільного розсуду».

У площині теорії верховенства права і розмежування влади *адекватним постає логічний прийом чіткого виокремлення правотворчої компетенції КМУ і органів виконавчої влади, через юридичні критерії і принципи обмеження реалізації відповідних повноважень, із обсягу законодавчої компетенції ВРУ, яка, у свою чергу, відповідно до логічних вимог має бути визначеною за допомогою загального за обсягом поняття, як виключна компетенція правового регулювання. У такий спосіб правотворча компетенція виконавчої влади може стати визначеною, тобто логічно виокремленою з «обсягу» поняття «законодавчі повноваження» ВРУ, та набути статусу «делегованих повноважень».*

Зазначена юридична недосконалість спричинила і продовжує створювати негативні наслідки, зумовлюючи надмірну правотворчість органів виконавчої влади, що сприймається як звичайна адекватна метода управління. Немає сенсу у цьому дослідженні давати повний перелік такого роду підзаконних нормативно-правових актів, які втручаються у сферу законодавчого регулювання. Як приклад наведемо два: Наказ ДКСУ від 20.09.2013 № 138 «Про затвердження Порядку здійснення видачі, обігу, обліку та сплати фінансових казначейських векселів, виданих як електронний документ, органами Державної казначейської служби України» [7] та Постанова КМУ від 12.01.2011 № 6 «Порядок розміщення тимчасових вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» [8]. Вказані підзаконні нормативно-правові акти містять такі недоліки і помилки: 1) змішуються рішення

управлінського характеру та нормативно-правове регулювання відносин; 2) вони втручаються у «сферу права», яка має регулюватись виключно законами і є сферою законотворчої компетенції ВРУ: господарське, бюджетне і податкове законодавство, повноваження органів місцевого самоврядування, регулювання ринку цінних паперів тощо.

Безумовно, ми не заперечуємо очевидної необхідності повноважень у виконавчій владі щодо правотворчості. Йдеться виключно про визнання проблеми недостатності чинного розуміння сенсу принципу «законності» («...зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України») і формального визначення компетенції («Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови...»). Ці законодавчі положення є неадекватними, вони майже не застосовні.

Проведений аналіз показує недостатність «буквальної» інтерпретації тексту Конституції України, що, у свою чергу, обґрунтовує необхідність тлумачення принципу розмежування влади в теоретично розширеному спектрі верховенства права.

По-перше, верховенство права інституційно забезпечується принципом розмежування влади. Однак стосовно розмежування компетенцій між законодавчою та виконавчою гілками влади сам принцип верховенства права виступає як критерій, що проводить межу між компетенцією ВРУ та КМУ у сфері правотворчих повноважень. Головною вимогою верховенства права є суворі заборона для виконавчої влади втручатись у сферу права і правотворчості, які відповідно до принципу розподілу влади стають виключною компетенцією парламенту як єдиного органу законодавчої влади. Підкреслюю що ідея розмежування влади саме полягає в тому, щоб не припустити об'єднання законодавчих та виконавчих повноважень у руках однієї владної інституції.

По-друге, з позицій методології труднощі, що стосуються цієї проблеми, пов'язані з необхідністю переосмислення і відповід-

ної деконструкції пострадянського контексту, який продовжує нав'язувати викривлені сенси, незугарну канцелярську термінологію, вихолощені і спотворені поняття і схеми мислення. Йдеться про усталену схему, в силу якої до компетенції «виконавчої влади» крім повноважень суто управлінського характеру додаються правотворчі повноваження, одночасно висловлюються вимоги, які, на перший погляд, цілковито відповідають європейським стандартам верховенства права і правової демократичної держави, а саме: 1) *нормативно-правові акти виконавчої влади мають відповідати Конституції та законам України*, 2) органи виконавчої влади мають діяти виключно *на підставі, у межах повноважень та у спосіб*, що передбачені Конституцією та законами України. Однак ці юридичні принципи не обмежують правотворчі повноваження КМУ та інших органів виконавчої влади, оскільки діє усталений і незаперечуваний додатковий концепт: *підзаконні нормативно-правові акти доповнюють, деталізують закони, нормативно конкретизують механізми і процедури реалізації прав, повноважень тощо*. Це розуміння є усталеною практикою виконавчої влади, сформованої і теоретично оформленої за радянських часів, що логічно нівелює конституційні обмеження, закладені принципами верховенства права і розподілу влади.

Зазначене усталене розуміння природи підзаконного нормативно-правового акта та його функцій у системі законодавства являє собою мовний феномен «кліше» – готовий вислів, що механічно використовується в юридичних контекстах. На жаль, таке розуміння продовжує існувати в різних теоретичних формах у наукових галузях конституційного [9, с. 417–421, 430–439; 10, с. 473–474] та адміністративного права [11, с. 13, 82, 87; 12, с. 104–105]. Наприклад, В.А. Міхалєв, пояснюючи сенс принципу верховенства закону як складової, формулює таку тезу: всі нормативно-правові акти, що приймаються для розвитку і на основі закону, не можуть їм суперечити [9, с. 419]. Відмінності між такого роду теоретичними висловлюваннями мають лише мовну природу

і не стосуються ознак, які і є визначальними теоретичними положеннями, що застосовуються у практиці інтерпретації норм законів. Це кліше стає ключовою перешкодою на шляху раціонального визначення юридичного критерію щодо обмежень правотворчих повноважень виконавчої влади та їх конституційно-правового відокремлення від законодавчих повноважень. Вказаний радянський концепт підзаконного нормативно-правового акта (як синтагма-кліше) через приховані методи інтерпретації знецінює принципи верховенства права і розмежування влади, закріплені в Конституції України.

По-третє, така ситуація невизначеності правотворчих повноважень виконавчої влади тягне за собою негативні наслідки, серед яких найтяжчими виступають два: 1) змішування управління з правовим регулюванням; 2) правові відносини стають об'єктом управління; що презентує *підміну управління* (у точному сенсі) конкретними сферами і галузями, що, крім контролю, передбачає численні різнопланові управлінські дії та рішення, а також включає планування, програми розвитку, стратегії тощо, *прийняттям нормативно-правового акта* тобто правовим регулюванням відносин у цих сферах. Багато правових відносин втрачають свою якість «бути правовими»; правовими вони залишаються формально, але фактично вони є сферою управлінських рішень. Прикладами є комунальні послуги, медичні послуги, освіта, земельні відносини, підприємницька діяльність тощо. Як очевидно, це є продовженням радянської традиції адміністративно-командної економіки та управління. Грубі порушення принципів правової держави можна визначити як загальну деюридизацію цих сфер і відсутність у них відправних принципів цивільного і господарського права (автономія суб'єктів господарювання, принцип договірних відносин, свобода контракту тощо).

Вказані приклади висвітлюють аспект визначення правотворчих повноважень виконавчої влади, який можна сформулювати питанням: *якою мірою і у якому обсязі управлінські повноваження, що є визначальною складовою по-*

няття «виконавчої влади», є пов'язаними з правотворчими повноваженнями, без яких управління не може здійснюватись функціонально?

Юридично обґрунтованими виявляються правотворчі повноваження органів виконавчої влади щодо видання нормативно правових актів виключно у сфері внутрішніх відносин певного міністерства, які визначаються як: «організаційна структура», «системна побудова», «розподіл функціональних обов'язків» тощо. Правотворчість такого роду не має поширюватись на відносини із громадянами, підприємствами тощо, тобто втручатися у сферу юридичних прав і обов'язків. Однак ми маємо врахувати вимогу прагматичного реалізму; практичні обставини вимагають від КМУ, міністерств, державних служб видання різноманітних регламентів, інструкцій, переліків тощо, які стоять на юридичній межі, часто розмитій і частково чи опосередковано втручаються у сферу «прав, свобод і обов'язків» приватних суб'єктів. Такі правотворчі повноваження мають бути чітко визначеними законом. Суперечливим є питання щодо доцільності надання органам виконавчої влади більш широких повноважень щодо видання підзаконних нормативно-правових актів у разі необхідності і нагальної потреби в конкретних практичних обставинах і політичних ситуаціях. На наш погляд, таке розширення правотворчої компетенції органів виконавчої влади не вступило б у протиріччя із принципом верховенства права та пом'якшило б категоричну заборону щодо втручання у сферу законодавчих повноважень, але виключно за умов дотримання низки імперативних вимог, серед яких головними є: а) ця компетенція не визнається загальним правилом; б) такого роду підзаконні нормативно-правові акти мають прийматись органом вико-

навчої гілки влади виключно за окремим рішенням ВРУ; б) такий нормативно-правовий акт має розумітись як делегована правотворчість; в) він повинен мати визначену класифікаційну назву, наприклад «декрет», і мати визначену юридичну силу.

Висновки. Узагальнюючи викладені міркування, сформулюємо декілька тез: а) визначення меж правотворчих повноважень виконавчої влади у площині принципів верховенства права і розмежування влад має ґрунтуватись на загальному принципі вилучення із компетенції виконавчої влади видання нормативно-правових актів, що втручаються у сферу відносин між приватними суб'єктами та між приватними суб'єктами й органами публічної влади, ці відносини є безпосереднім предметом законодавчого регулювання; б) прогалини, фрагментарність, надмірна абстрактність норм та інші недоліки як відомі проблеми чинного законодавства України стосуються сфери якості законодавчої діяльності ВРУ і не мають вирішуватись засобом «управлінської правотворчості» КМУ та інших органів виконавчої влади; в) до правотворчих повноважень органів виконавчої влади належать виключно ті, які є субсидіарними, тобто невіддільними від функціональних можливостей управління в конкретних сферах і галузях та щодо внутрішньої організаційної будови самих органів державного управління; г) органи виконавчої влади можуть наділятись, у разі нагальної потреби, у конкретних обставинах, більш широкими правотворчими повноваженнями, але в кожному випадку це вимагає окремого рішення ВРУ щодо делегування відповідних повноважень стосовно прийняття конкретного нормативно-правового акта.

Список використаних джерел:

1. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія. Пер. з англ. А. Іщенко. К. : Києво-Могилянська академія, 2007. 208 с.
2. Аллан Т.Р.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. Пер. з англ. Р. Семківа. К. : Києво-Могилянська академія, 2008. 385 с.
3. Дворкін Р. Цілість права. Філософія права. За ред. Дж. Фейберга та Дж. Коулмена; Пер. з англ. П. Таращук. К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2007. С. 183–204.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2011. № 9. Ст. 58.

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. ст. 385.

7. Про затвердження Порядку здійснення видачі, обігу, обліку та сплати фінансових казначейських векселів, виданих як електронний документ, органами Державної казначейської служби України: Наказ ДКСУ від 20.09.2013 р. № 138.

8. Порядок розміщення тимчасових вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках: Постанова КМУ від 12.01.2011 р. № 6. *Офіційний вісник України*. 2011. № 2, ст. 103; 2012 р., № 42, ст. 1608.

9. Курс конституційного права України. Т.1. Загальна частина: Основи теорії конституційного права. Підручник (під ред. М.А. Баймуратова і А.В. Батанова). Х. : Одісей, 2008. 672 с.

10. Совгіря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України: Навч. Посібник. К. : Юрінком Інтер, 2007. 632 с.

11. Адміністративне право України: Підручник. Ю.П. Битяк, В.М. Грашук, О.В. Д'яченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

12. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: Навч. посіб. О.В. Кузьменко. К. : Атіка, 2007. 156 с.

References:

1. Tamanaha, B. (2007). *Verkhovenstvo prava: istoriia, polityka, teoriia*. Per. z anhl. A. Ishchenka. [The Rule of Law: History, Politics, Theory]. K.: Kyievo-Mohylianska akademiia. 208 p. [in Ukrainian].

2. Allan, T.R.S. (2008). *Konstytutsiina spravedlyvist. Liberalna teoriia verkhovenstva prava* [Constitutional Justice. Liberal Theory of the Rule of Law]. Per. z anhl. R. Semkiva. K. : Kyievo-Mohylianska akademiia 385 p. [in Ukrainian].

3. Dvorkin, R. (2007). *Tsilist prava* [The Integrity of Law]. *Filosofii prava* [Philosophy of Law]. Za red. Dzh. Feiberga ta Dzh. Koulmena; Per. z anhl. P. Tarashchuk. K. : Vydavnytstvo Solomii Pavlychko «Osnovy». p. 183–204 [in Ukrainian].

4. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 roku. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*. № 30. St. 141. [in Ukrainian].

5. *Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy* [For the Cabinet of Ministers of Ukraine: Law of Ukraine] vid 07.10.2010 r. № 2591-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*, 2011. № 9. St. 58. [in Ukrainian].

6. *Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy* [On central executive bodies: Law of Ukraine] vid 17.03.2011 r. № 3166-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*. 2011. № 38. st. 385. [in Ukrainian].

7. *Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia vydachi, obihu, obliku ta splaty finansovykh kaznacheiskyykh vekseliv, vydanykh yak elektronnyi dokument, orhanamy Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy: Nakaz DKSU* [On approval of the Procedure for the issuance, circulation, accounting and payment of financial treasury bills issued as an electronic document by the bodies of the State Treasury Service of Ukraine: Order of the State Treasury Service of Ukraine] vid 20.09.2013 r. № 138. [in Ukrainian].

8. *Poriadok rozmishchennia tymchasovykh vilnykh koshtiv mistsevykh biudzhativ na vkladnykh (depozytnykh) rakhunkakh u bankakh: Postanova KMU* [Procedure for placing temporary free funds of local budgets in deposit accounts in banks: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 12.01.2011 r. № 6. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy (Official Gazette of Ukraine)*. 2011. № 2, st. 103; 2012 r., № 42, st. 1608. [in Ukrainian].

9. *Kurs konstytutsiinoho prava Ukrainy. T.1. Zahalna chastyna: Osnovy teorii konstytutsiinoho prava. Pidruchnyk* (2008). [Course of Constitutional Law of Ukraine. Vol. 1. General part: Fundamentals of the Theory of Constitutional Law. Textbook] (pid red. M.A. Baimuratova y A.V. Batanova). Kh. : Odisei. 672 s. [in Ukrainian].

10. *Sovhyria, O.V., & Shuklina, N.H. (2007). Konstytutsiine pravo Ukrainy: Navch. Posibnyk* [Constitutional Law of Ukraine: Textbook]. K. : Yurinkom Inter. 632 s. [in Ukrainian].

11. *Administrativne pravo Ukrainy: Pidruchnyk* (2006). [Administrative Law of Ukraine: Textbook]. Yu.P. Bytiak, V.M. Hrashchuk, O.V. Diachenko ta in.; Za red. Yu.P. Bytiaka. K. : Yurinkom Inter. 544 s. [in Ukrainian].

12. *Kuzmenko, O.V. (2007). Administrativna yustytisia v Ukraini: Navch. posib* [Administrative Justice in Ukraine: Textbook]. O.V. Kuzmenko. K. : Atika. 156 s. [in Ukrainian].

