

## НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ З ПРИЙНЯТТЯ АКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ THE REGULATION STATUTORY PROCEDURES WITH THE ADOPTION OF ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Мойсак С.М.,

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
Нікопольського факультету  
Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена висвітленню сутності процедури з прийняття актів публічного управління, стадіям процедури з прийняття актів публічного управління та необхідності прийняття закону, який регулював би нормотворчу процедуру.

**Ключові слова:** нормотворча процедура, акт публічного управління, стадія нормотворчої процедури, закон.

Статья посвящена раскрытию сущности процедуры по принятию актов публичного управления, стадиям процедуры по принятию актов публичного управления и необходимости принятия закона, который регулировал бы нормотворческую процедуру.

**Ключевые слова:** нормотворческая процедура, акт публичного управления, стадия нормотворческой процедуры, закон.

Article is devoted to the nature of the procedure for the adoption of acts of public administration, stage of the procedure for create acts of public administration. The legislation to regulate procedures with the adoption of acts of public administration.

**Key words:** rulemaking, act of public administration, the stage of legislative procedure, the law.

**Постановка проблеми.** За радянських часів неодноразово в юридичній літературі висловлювалася думка про те, що в суспільстві, яке намагається посилити законність, повинен бути встановлений чіткий порядок прийняття правових норм, який не повинен залежати від суб'єктивного розсуду окремих посадових осіб або груп, що регламентація процедур нормотворчої діяльності – важливий засіб підвищення якості управлінських процедур та ефективності, що приймаються унаслідок її здійснення [1, с. 40].

Якщо вести мову про сучасну Україну, то необхідно відзначити, що це питання також не втратило актуальності. По-перше, це обумовлено тим, що вже тривалий час діє Кодекс адміністративного судочинства України, перед яким стоїть завдання захистити права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, а відтак, суди перевіряючи дієвість рішень суб'єктів владних повноважень з'ясовують, чи прийняті вони на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, своєчасно, неупереджено тощо. Отже, щоб перевірити ці та інші обставини прийняття рішення суб'єктом владних повноважень, судді повинні перевірити чи дотримано відповідний порядок прийняття оскаржуваного акта. По-друге, статистичні дані Міністерства юстиції України свідчать про те, що 3-5% нормативних актів державного управління з числа виданих мають вади, що виникли через порушення лише етапу реєстрації, 10-12% прийнятих актів не подаються суб'єктами нормотворення на державну реєстрацію. По-третє, існуючі нормативні акти, які містять порядок видання актів публічного управління мають різномірну регламентацію та неоднаковий підхід до застосування матеріальної і процесуальної норми. Свідченням цьому є велика чисельність правових актів (наприклад, діяльність Кабінету Міністрів України унормована Регламентом Кабінету Міністрів України затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, для місцевих державних адміністрацій відповідна процедура встановлюється їх внутрішніми регламентами, що затверджуються головами місцевих державних адміністрацій на основі Типового регламенту місцевої державної адміністрації затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 тощо). По-четверте, відсутня єдина регламентація видання актів центральних органів виконавчої влади. По-п'яте, порядок прийняття актів місцевого самоврядування встановлюють самостійно, без будь-яких мінімальних типових правил, через що виникають певні непорозуміння, які впливають

на законність актів управління. Наприклад, у Регламенті Нікопольської міської Ради V скликання у ст. 47 зазначається, що рішення приймається на пленарному засіданні після їх обговорення більшістю депутатів від загального скликання [2]. На цьому прикладі видно, що регламентом не передбачено кворум, за наявності якого рішення буде легітимним.

Все наведене вказує, що питання єдиної регламентації прийняття актів публічного управління є вкрай важливим і потребує негайного втручання у цю сферу, як науковців, так і практичних працівників.

**Стан дослідження.** Основними дослідниками, які вивчали особливості процедури прийняття актів публічного управління, є: О. М. Бандурка, В. В. Дрейшов, І.О. Каргузова, Б. М. Лазарев, А. Ю. Осадчий, Ю. М. Тихомиров та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Так, науковець Ю. М. Тихомиров вказує на те, що організуючим початком підготовки та видання акта є певна процедура, яка покликана забезпечити відповідність акта діючому законодавству [3, с. 183].

Під процедурою адміністративної правотворчості необхідно розуміти нормативно-регламентований порядок підготовки, прийняття та оприлюднення нормативних адміністративно-правових актів органами публічного управління [4, с. 60].

Враховуючи широку предметну діяльність органів державного управління, Н. Г. Плахотнюк акцентує увагу на тому, що сама процедура прийняття правовстановлюючих актів потребує нормативного врегулювання. При цьому «жорсткість» нормотворчої процедури, яку називають особливостями закону, на відміну від нормативних актів органів виконавчої влади, повинна стати узагальнюючою особливістю процедури прийняття нормативних актів всіма органами влади [5, с. 54].

Для законодавчого закріплення єдиної (універсальної) процедури прийняття нормативних актів публічного управління необхідно встановити відповідні її стадії, етапи та процедурні дії.

У наукових колах щодо кількості стадій процедури прийняття актів публічного управління існують різні точки зору.

Так, Б. М. Лазарев виокремлює такі стадії: складання проекту, його розгляд, надання висновку та пропозицій за ним, внесення до відповідного органу, надання проекту обов'язкової юридичної сили (попередньої або остаточної) [6, с. 59].

В.В. Дрейшов називає шість стадій: 1) встановлення необхідності видання такого акта; 2) підготовка проекту акта; 3) внесення проекту на розгляд органу управління; 4) обговорення проекту; 5) прийняття рішення по проекту; 6) опублікування прийнятого акта [7, с. 59].

Сучасні дослідження із цього питання виокремлюють такі стадії: 1) встановлення доцільності та необхідності прийняття акта та підготовки його проекту; 2) внесення проекту акта на розгляд відповідного органу; 3) обговорення та опрацювання проекту нормативного акта управління; 4) прийняття та реєстрація нормативного акта управління; 5) його опублікування [8, с. 122].

Дещо іншої позиції дотримується науковець Картузова І.О., яка визначає оптимальні чотири стадії: 1) оцінка необхідності прийняття акта та підготовка його проекту; 2) стадія погодження проекту, його обговорення та прийняття; 3) реєстрація адміністративно-правового акта (факультативна); 4) оприлюднення акта. [4, с. 60-62].

Ретельний аналіз подібних поглядів на процедуру прийняття акта управління, з урахуванням видового різноманіття суб'єктного складу підзаконної нормотворчості та сучасна практика дозволяють запропонувати наступні стадії з відповідними етапами та процедурними діями:

1. Підготовка проекту акта, що може складатися з декількох етапів та дій, а саме: визначення потреби у розробці проекту, ініціювання його розробки, збір і аналіз матеріалу для прийняття акта, що включає також існуючу нормативно-правову базу з певного питання; написання проекту акта; узгодження проекту з відповідними особами; внесення змін до проекту; складання пояснювальної записки та внесення проекту до суб'єкта уповноваженого приймати акт.

2. Розгляд (обговорення) проекту: підготовчий етап обговорення, який проявляється у встановленні позитивного значення цього акта, його негативні моменти; при колегіальному обговоренні – повідомлення учасників про час обговорення та надіслання проекту для ознайомлення; безпосереднє обговорення проекту.

3. Прийняття рішення та його підписання. Ця стадія, на думку Б.М. Лазарева, є головною у нормотворчій процедурі [9, с. 38].

При колегіальному прийнятті рішення, важливим фактором є наявність кворуму та чіткої регламентації кількості голосів, за наявності яких акт буде легітимним. Якщо акт ухвалюється однією особою, то проект посвідчується підписом уповноваженої особи.

4. Реєстрація акта управління. На цій стадії також можна встановити попередній етап – це проведення правової експертизи у Міністерстві юстиції України або відповідних його органах на місцях.

Проведення експертизи здійснюється на підставі Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [10]. У ній зазначено, що нормативно-правові акти, що подаються на державну реєстрацію до реєструючого органу, також проходять експертизу на їх відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу та законодавства України.

Важливість цього етапу підтверджується офіційними даними, наданими Міністерством юстиції України на сайті <http://www.minjust.gov.ua>, де вказано, що за результатами проведення правової експертизи нормативно-правових актів Міністерством, головними та районними управліннями юстиції щороку виявляються – 2-3% актів, в яких при проведенні експертизи виявлені недоліки і як наслідок Міністерство юстиції України застосувало процедуру відмови у державній реєстрації, повертається на доопрацювання в середньому 18-22% нормативно-правових актів поданих на реєстрацію [11].

Черговий етап стадії – це власне реєстрація, що пов'язана з внесенням нормативного акта до Єдиного ре-

естру нормативно-правових актів. Відповідний орган за підстав позитивних висновків правової експертизи вносить акт до вказаного реєстру, що в цілому завершує процедуру прийняття акта і підтверджує його законність.

Здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів означає, що органи юстиції стоять на сторожі забезпечення захисту конституційних прав і свобод громадян та юридичних осіб [12, с. 93].

Враховуючи це, вкрай потрібною зміною у контексті адміністративної реформи є також нормативне закріплення процедури реєстрації нормативних актів органів місцевого самоврядування. Зазначене твердження підкріплює дослідник О.В. Радіоненко [13, с. 134].

Для повного набуття актом юридичної сили необхідна ще одна стадія – це стадія доведення акта управління до виконавців.

5. Доведення акта управління до виконавців та громадськості (оприлюднення акта).

Ця стадія є також вагомим, тому що пов'язана із забезпеченням прав суб'єктів управління, на яких поширюються акти управління.

Нормативний акт вступає в дію після його оприлюднення або доведення до відома виконавця в інший передбачений законом спосіб.

Загальні правила офіційного оприлюднення та набрання чинності нормативно-правових актів визначається Указом Президента України від 10 червня 1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [14].

Цим указом передбачено, що акт управління набирає чинності з моменту їх прийняття, якщо не встановлено більш пізній термін набрання ними чинності.

Так, Н. Ф. Лата зазначає, що «... доречно було б зробити підставою набуття чинності нормативно-правовим актом не момент його державної реєстрації чи прийняття, а опублікування, як це закріплено у Конституції України (ст. 94) стосовно набрання чинності закону» [15, с. 96].

Із цим твердженням не можна не погодитись, оскільки дотримання такого положення надасть можливість усунути протиріччя у питаннях набуття чинності актів управління та забезпечить дотримання прав тих суб'єктів на кого спрямовано прийнятий акт.

Подібне опублікування або іншими словами доведення акта управління до відома виконавців та громадськості є можливим через відповідні офіційні друковані засоби масової інформації певного органу, що видає подібний акт або через телебачення та радіомовлення.

Враховуючи те, що сьогодні в Україні відсутня єдина процедура прийняття нормативних актів управління, відповідними контролюючими органами постійно виявляються суттєві недоліки.

Слід також наголосити, що, незважаючи на підвищення якості підготовки актів, які подаються на державну реєстрацію, кількість відмов у державній реєстрації ще залишається значною.

За словами Міністра юстиції України, протягом 2012 року органами юстиції було зареєстровано лише близько 8 тис. нормативно-правових актів із понад 9 тис., поданих на державну реєстрацію. Протягом року було попереджено прийняття понад 800 незаконних правових норм. В середньому ж щороку органи юстиції попереджують прийняття близько півтори тисячі таких норм [16].

**Висновки.** Поліпшити стан законності під час видання правових актів управління можливо за умов прийняття до уваги таких факторів: визначення коло суб'єктів підзаконної нормотворчості; обов'язкова реєстрація нормативних актів в органах юстиції з проведенням правової експертизи; дієва адміністративна юстиція; професійні службовці з питань нормотворення, персональна відповідальність за порушення у цій сфері тощо. Проте головним фактором серед наведених має бути закріплення єдиної (уні-

версальної) регламентованої процедури щодо прийняття правових актів публічного управління для всіх органів публічної влади. Нормотворча процедура, що складається з підготовки проекту акта; розгляду (обговорення) проекту; прийняття рішення та його підписання; реєстрація; доведення акта до виконавця та громадськості (оприлюднення)

повинна знайти своє належне відтворення в Законі України «Про нормативно-правовий акт», який має регулювати також основні терміни, вимоги, що висуваються до актів управління, суб'єктів нормотворення, принципи нормотворення, відповідальність, припинення та скасування акта тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лазарев Б. М. Управленческие процедуры / Лазарев Б. М. – М. : Наука, 1988. – 272 с.
2. Регламент Нікопольської міської Ради V скликання // Нікопольська правда. – 2004 р. – 18 жовт. (№ 56).
3. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Тихомиров Ю. А. – М. : Наука, 1972. – 288 с.
4. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навчально-методичний посібник. – Одеса : Юридична література, 2008. – С. 60.
5. Плахотнюк Н. Г. Нормативна модель процедури нормотворчості органів державного управління в Україні / Н. Г. Плахотнюк // Бюлетень Міністерства Юстиції України. – 2005. – № 9. – С. 53–63.
6. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
7. Дрейшов В.В. Правотворчество в советском государственном управлении / В. Дрейшов. – М. : Юрид. лит., 1977. – 160 с.
8. Бандурка О.М. Административный процесс : учебник [для высших учебн. заведен.] / О. Бандурка, М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
9. Лазарев Б.М. Управленческие процедуры / Лазарев Б.М. – М. : Наука, 1988. – 272 с.
10. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. // Зібрання Постанов Кабінету Міністрів України. – 1998. – № 3. – Ст. 171.
11. Про основні підсумки роботи Міністерства юстиції та його територіальних органів. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/24342>.
12. Бутрименко В. В. Контроль Міністерства юстиції України за роботою міністерств, інших органів виконавчої влади з дотримання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів (За результатами проведення 24 жовтня 2003 року семінару з працівниками юридичних служб центральних органів виконавчої влади) / В.В. Бутрименко // Бюлетень Міністерства Юстиції України. – 2003. – № 10. – С. 92–98.
13. Радіоненко О. Основні напрями розвитку законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів / О. Радіоненко // Право України. – 2008. – № 4. – С. 131–138.
14. Про порядок оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 червня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – Ст. 11.
15. Лата Н. Прийняття нормативно-правових актів органів виконавчої влади / Н. Лата // Вісник Прокуратури. – 2003. – № 10. – С. 96–96.
16. Лата Н. Прийняття нормативно-правових актів органів виконавчої влади / Н. Лата // Вісник Прокуратури. – 2003. – № 10. – С. 96–96.
16. Звіт Міністра юстиції України за підсумками 2012 року. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/?do=d&sid=news&did=38376>.