

УДК 351:340.134

В.П. Чабан,

кандидат юридичних наук, доцент

ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Розкрито актуальні проблеми підготовки та прийняття нормативно-правових актів органами публічної адміністрації.

Ключові слова: підготовка, прийняття, нормативно-правові акти, органи публічної адміністрації.

Раскрыты актуальные проблемы подготовки и принятия нормативно-правовых актов органов публичной администрации.

Ключовые слова: подготовка, принятие, нормативно-правовые акты, органы публичной администрации.

Paper is devoted to the issues of the preparation and adoption of the regulations of a public administration.

Keywords: preparation, adoption, normative legal acts, organs of public administration.

У нормативно-правових актах відсутнє визначення поняття закону та законодавчого акту.

В одному із рішень Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. під „законодавством” [1] пропонується розуміти закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України, з чим варто погодитися.

Законодавчим закріпленням усієї процедури підготовки та прийняття нормативно-правових актів в нормотворчій діяльності органів публічної адміністрації є положення:

1) Конституції України [2], яка визначає коло суб’єктів, наділених правом прийняття нормативно-правових актів (Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов’язковими до виконання); форми нормативно-правових актів, у яких органи влади реалізують повноваження; межі їх повноважень;

2) міжнародного законодавства, наприклад, Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку. Підготовка та прийняття нормативно-правових актів щодо проблем, які виникають під час зовнішньо-адміністративної діяльності ОВС, має відбуватися на чіткій юридичній основі;

3) законів України. Важливим є положення Закону України „Про місцеве самоврядування” [3], яке встановлює повноваження місцевих рад щодо прийняття нормативно-правових актів;

4) нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Критерієм класифікації нормативно-правових актів можуть бути також органи, що приймають ці акти. Відповідно до чинного законодавства органи

публічної адміністрації наділені повноваженнями щодо прийняття лише певних типів нормативно-правових актів. Таких видів налічується сім груп:

1. Нормативно-правові акти, видані Президентом України. Відповідно до конституційних норм Президент України видає укази (частина третя статті 106 Конституції України) [2]. В указах Президента України містяться найважливіші рішення з різних питань суспільного життя. Вони характеризуються нормативним змістом, встановленням загальнообов'язкових правил поведінки. В указах можуть встановлюватися і конкретні рішення з індивідуальних питань, наприклад, укази про призначення суддів.

2. Кабінет Міністрів України видає постанови (частина перша ст. 117 Конституції України) [2]. Акти, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України.

3. Центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети, тощо) можуть видавати: 1) накази, 2) інструкції, 3) правила, 4) положення [4].

На наш погляд, компетенція відносно можливості прийняття конкретних нормативно-правових актів кожним органом публічної адміністрації має бути чітко визначена в законі, що встановлює правовий статус цього органу. Порядок прийняття органами публічної адміністрації таких актів встановлюється відповідними нормативними актами – кодексом, законами.

Щоправда, на сьогодні закони України ще не повною мірою відображають систему і структуру центральних органів виконавчої влади, їхню детальну компетенцію, основні функції, мету і завдання діяльності, права та обов'язки.

4. Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає постанови [5, ст. 27], які мають нормативно-правовий характер і видані на виконання Конституції України і законів України. Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [2, ст. 137];

5. Рада міністрів Автономної Республіки Крим видає постанови, що мають нормативно-правовий характер і є обов'язковими до виконання на всій території республіки, а також в межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів, інших підвідомчих їй органів – також акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції України, законів України, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України [5, ст.38]. Президент України має право скасовувати нормативно-правові акти Ради міністрів Автономної республіки Крим, якщо вони суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України [2];

6. Голови обласних, міських Києва і Севастополя та районних державних адміністрацій, видають постанови, які мають нормативно-правовий характер [6]. Президент України має право скасовувати нормативно-правові акти голів місцевих державних адміністрацій, одночасно правом скасування постанов голів районних державних адміністрацій наділені голови обласних державних адміністрацій, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України [2].

7. Органи місцевого самоврядування видають рішення та розпорядження.

У Конституції України [2, ч. 2 ст. 144] зазначено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції [3] чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

У Законі України “Про місцеве самоврядування” [3] передбачено, що рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до компетенції

виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою, і що раді належить право скасовувати акти виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції [2], чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень [3, ч. 9 ст. 59, п. 15 ст. 26].

За вказаним критерієм класифікації (суб'єкт прийняття нормативно-правового акта) можна також виділити колегіальні і одноособові акти.

Нормативно-правові акти приймаються колегіальним органом на спеціальному засіданні за результатами проведеного голосування. (Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної республіки Крим, Рада міністрів Автономної республіки Крим, органи місцевого самоврядування). Спосіб та процедура голосування можуть встановлюватися нормативними актами і відрізнятися одне від одного. Керівники єдиноначальних органів публічної адміністрації можуть видавати, зазвичай, укази, інструкції, правила, розпорядження різного адміністративного змісту і бути адресованими необмеженому колу осіб (фізичних і юридичних).

Одноособові адміністративні нормативно-правові акти трапляються на практиці набагато частіше від колегіальних, оскільки саме законодавство передбачає можливість видання посадовими особами таких актів [7]. Колегіальна форма прийняття нормативно-правового акта характеризується широкою демократичністю, однак за цим випадком інколи криється особиста позиція осіб, які лобюють прийняття такого акта. Практика адміністративної нормотворчості свідчить, що неефективних колегіальних рішень трапляється, на жаль, не менше [3], ніж необгрунтованих належним чином одноосібних нормативно-правових актів.

У системі нормативно-правових актів мають місце акти, прийняті не одним, а декількома органами публічної адміністрації. Тут ідеться про спільні адміністративні акти – накази або інструкції.

Залежно від ступеня відповідності законам (дотримання вимог принципу законності), юридичної значимості і дійсності акти можна поділити на правомірні, заперечні і нікчемні.

1. Правомірні (або законні) акти – це акти, які відповідають усім вимогам, що пред'являються до них для забезпечення їх законності, обгрунтованості, доцільності і ефективності;

2. Заперечні адміністративні нормативно-правові акти (акти спірного характеру) або неправомірні (незаконні). Іноді в літературі відзначається, що заперечні акти є дефектними актами [6, 7]. Дефектність акта, встановлена судом (який визнав його повністю або якусь його частину незаконною і нечинною) або самою адміністрацією (яка вправі скасувати або змінити даний адміністративний акт), може характеризувати його як акт, виданий при недотриманні встановленого порядку прийняття цих актів і невірно регламентуючого відповідні публічні відносини. Визнання заперечного адміністративного акта незаконним свідчить про недостатньо ефективну роботу адміністрації і недотримання нею вимог законів.

3. Нікчемні адміністративні нормативно-правові акти (протиправні акти) – це акти нечинні і незаконні з моменту їх “видання” або “прийняття”, оскільки абсурдність, неприйнятність і невідповідність принципам верховенства права, верховенства закону публічним інтересам, відсутність юридичної обробки акта настільки очевидні, що не вимагають юридичної кваліфікації і спеціального доказу цього факту.

Нормативно-правові акти класифікуються також залежно від способу їх охорони, [9 ст. 5] або виду юридичної відповідальності за порушення вимог адміністративного акта, розпоряджень і правил. При цьому вони поділяються на:

– нормативно-правові акти, що охороняються мірою дисциплінарної відповідальності. У цьому випадку йдеться про акти, що встановлюють можливість і межі застосування дисциплінарної влади (дисциплінарного примусу) керівника стосовно підлеглих державних і самоврядних службовців;

– нормативно-правові акти, що охороняються заходами адміністративної відповідальності. Як правило, подібні адміністративні акти містять загальнообов'язкові правила поведінки у різних сферах державного управління та адресуються спеціальним суб'єктам.

– залежно від визначення відповідальності за порушення розпоряджень можна виділити також акти, які передбачають як дисциплінарну, так і адміністративну відповідальність. Якщо ці акти охороняються одночасно дисциплінарними та адміністративними санкціями, то не можна виключити і можливість охорони таких актів за допомогою кримінально-правових актів, оскільки застосування кримінальної відповідальності, на відміну від адміністративної відповідальності, за порушення тих самих адміністративних нормативно-правових актів розмежується лише за ступенем суспільної небезпеки правопорушення і заподіяної шкоди охоронюваним суспільним відносинам.

З метою покращання нормотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень, як показує практика, зборів необхідних підготовчих матеріалів має передувати проведення соціологічних та інших досліджень, аналіз ефективності очікуваного регулювання. Доцільно дати розробникам проекту час для того, щоб знайти та проаналізувати чинні в державі акти з відповідного питання, зарубіжне законодавство, відшліфувати формулювання майбутніх норм, провести широке та кваліфіковане їх обговорення.

Таким чином, відповідна класифікація нормативно-правових актів дає певне розуміння їх значимості в діяльності органів публічної адміністрації, впливу на праввідносини у сфері публічного управління, значною мірою надає можливості для покращання нормотворчої діяльності цих органів.

Вважаємо за доцільне відзначити, що дотримання процедури підготовки та прийняття нормативно-правових актів в адміністративній діяльності органів публічної адміністрації як неухильне дотримання та виконання суб'єктами всіх передбачених законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами матеріальних та процедурних вимог.

На наш погляд, орган публічної адміністрації перед відкриттям нормотворчого провадження має врахувати ряд факторів, а саме:

– підзаконність акта, відповідність його законам та нормативним актам вищого рівня;

– відповідність компетентних органів або посадових осіб, що їх видають;

– актуальність та виправданість, юридичну, економічну та соціальну доцільність та обґрунтованість;

– оптимальність, ясність і чіткість тексту, відповідність змісту акта його меті;

– дотримання встановленого порядку прийняття;

– дотрисання визначеної форми відповідних реквізитів.

Правотворча діяльність включає розробку правових норм, їх вдосконалення, зміну чи відміну, тобто видання нормативно-правових актів яка, на наш погляд, включає в себе ряд стадій:

1) рішення органу про необхідність розробки проекту нормативного акта (порушення питання про видання акта, розробка проекту);

2) підготовка проекту тексту, його попереднє обговорення, доопрацювання та узгодження;

- 3) внесення проекту до правотворчого органу;
- 4) обговорення проекту в правотворчому органі;
- 5) прийняття чи затвердження проекту;
- 6) реєстрація проекту (проводиться правова експертиза);
- 7) доведення акта до відома адресатів (опублікування прийнятого нормативного акта).

Постанови Кабінету Міністрів готуються на підставі законів України, актів або доручень Президента України, актів КМУ, доручень прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів [10].

Підготовка проекту постанови може бути ініційована членами Кабінету Міністрів, керівниками центральних органів виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

Розробка проекту постанови Кабінету Міністрів може бути до-ручена органам виконавчої влади, установам, організаціям. У певних випадках для підготовки проекту постанови Кабінету Міністрів може створюватися робоча група, на яку покладаються функції головного розробника.

Орган публічної адміністрації, який зазначений першим у дорученні, вважається головним розробником і відповідає за підготовку проекту й внесення його в Кабінет Міністрів.

На наш погляд, важливим етапом підготовки проекту постанови КМУ є обов'язкова його експертиза Міністерством юстиції України й узгодження із зацікавленими органами, наприклад (оподаткування, використання фінансових і матеріальних ресурсів, регулювання питань оплати праці, пенсійного забезпечення, соціальних і трудових відносин та ін.).

Проекти постанов загальнодержавного значення після узгодження із зацікавленими органами направляються головним розробником на розгляд усім міністерствам, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським держадміністраціям, які зобов'язані впродовж 15 діб повідомити головного розробника про свої висновки щодо проекту.

Проект постанови може також бути винесений на публічне обговорення через його опублікування в засобах масової інформації.

Розробник доопрацьовує положення проекту постанови з питань, що стосуються його компетенції, погоджує і у разі відсутності зауважень, а за наявності останніх – повідомляє про них головного розроблювача, чітко формулюючи відповідні положення.

Міністерство юстиції проводить правову експертизу проекту постанови Кабінету Міністрів на відповідність його законодавству, а також основним положенням законодавства Європейського Союзу, якщо цей проект належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Міністерство юстиції повідомляє головного розробника про результати експертизи, погоджує проект, Міністр юстиції або один із його заступників візує проект і підписує висновки за результатами експертизи.

Важливим фактором нормотворчої діяльності є розробка проектів постанов Кабінету Міністрів України з урахуванням основних положень законодавства Європейського Союзу; приведення національного законодавства у відповідність до загальноприйнятих правових критеріїв, використовуваних у законодавстві країн Європейського співтовариства. Враховуючи ці вимоги в процесі розробки проекту постанови, головний ініціатор вивчає стан урегульованості законодавством Європейського Союзу положень, які містяться в проекті, і порядок розв'язання

питань, що належать до сфери правового регулювання проекту, й визначає ступінь відповідності положень розроблюваного проекту тим нормам ЄС, до рівня яких Україна взяла на себе зобов'язання наближати своє національне законодавство, а також вимогам Угоди про партнерство і співробітництво між Європейським співтовариством та Україною.

Підготовлений проект постанови КМУ візує керівник органу, котрий виступає головним розробником або його заступником, і він направляється до Кабінету Міністрів разом із супровідним листом.

До проекту постанови додаються:

а) пояснювальна записка, в якій визначено підстави й мета розробки проекту, його місце у відповідній галузі правового регулювання, наведено факти й цифрові дані, які обґрунтовують необхідність його ухвалення, обґрунтовано фінансово-економічні розрахунки й пропозиції, що стосуються джерел покриття витрат, очікувані соціально-економічні результати реалізації акта;

б) довідка про узгодження проекту;

в) висновки Міністерства юстиції щодо відповідності проекту постанови законодавству України, а також основним положенням законодавства Європейського Союзу;

г) порівняльна таблиця, якщо проект постанови передбачає внесення змін в інші акти Кабінету Міністрів.

Проект постанови, внесений у Кабінет Міністрів, у день його реєстрації передають у відповідний структурний підрозділ секретаріату Кабміну. Тут перевіряють проект і матеріали до нього на відповідність установленим вимогам щодо їх змісту та оформлення, проводять аналіз і експертизу проекту, його обґрунтування, вивчають у разі потреби відповідні положення проекту разом з іншими підрозділами секретаріату, готують проект експертного висновку й передають копію проекту постанови разом із проектом висновку юридичному департаменту для проведення юридичної експертизи й редагування. Ця робота триває впродовж 10 днів, оскільки проект має бути розглянутий Кабінетом Міністрів упродовж місяця з дня його надходження. Термін підготовки проекту в секретаріаті може бути збільшений лише на підставі обґрунтованого подання керівника структурного підрозділу.

Після проведення аналізу й експертизи проект постанови візують відповідні фахівці й керівники структурних підрозділів секретаріату. Схвалений проект направляється для включення до порядку денного засідання Кабінету Міністрів.

Проект постанови представляє під час його розгляду на засіданні Кабінету Міністрів міністр або, якщо його представлено іншим керівником органу виконавчої влади. Рішення КМУ ухвалюється більшістю голосів членів Кабінету Міністрів, присутніх на засіданні.

Після ухвалення нормативно-правовий акт має бути зареєстрований у встановленому порядку. Державній реєстрації підлягають нормативні акти, видані міністерствами, іншими органами державної виконавчої влади, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер.

Порядок державної реєстрації визначає Кабінет Міністрів України. Міністерство юстиції України та управління юстиції створюють державні реєстри зареєстрованих ними нормативно-правових актів.

Завершальною стадією провадження є офіційне оприлюднення нормативно-правових актів. Відповідно до Указу Президента України "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та введення в дію" від 10.06.1997 р. № 503/97 [11], закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Прези-

дента України, Кабінету Міністрів України не пізніше, ніж у 15-денний термін після їх ухвалення в установленому порядку і підписання, підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в окремих випадках можуть бути офіційно оприлюднені через телебачення й радіомовлення. Офіційне оприлюднення здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням їх реєстраційного коду

Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані в інших друкованих виданнях лише після їх офіційного оприлюднення відповідно до Указу Президента України.

Нормативно-правові акти, опубліковані в інших виданнях, мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набувають чинності з моменту їх ухвалення, якщо пізнішого терміну введення їх у дію у цих актах не передбачено. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру набувають чинності не раніше від дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”) : від 9 липня 1998 року. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. № 1. – С. 277–281.
2. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 20.06.1996 // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні : від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 3. – Ст. 385.
5. Конституція Автономної республіки Крим: прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р. : затверджена Законом України “Про затвердження Конституції Автономної республіки Крим” від 23 грудня 1998р.- XIV// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5–6. – Ст. 430.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9.04.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
8. Тихомиров Ю. А. Правовые акты : научно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. – М. : 1999. – 381 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : введений в дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР. – Ст. 1122.
10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
11. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та введення в дію : Указ Президента України від 10.06.1997 № 503 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 22. – Ст. 1489.

Отримано 20.05.2014