

УДК 342.95:352/354:340.134



НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Є. А. ГЕТЬМАН,

*канд. юрид. наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу координації правових
досліджень апарату президії НАПрН України,
м. Харків*

Розглянуто питання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. У результаті аналізу діючих нормативно-правових актів були встановлені основні недоліки нормативного регулювання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій і визначені шляхи їх усунення.

Ключові слова: виконавча влада, органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, нормотворчість, розпорядження.

Місцевий рівень системи органів виконавчої влади в Україні представляють місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські Ради), Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві органи виконавчої влади, які знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні центральним органам виконавчої влади [1, с. 30-31]. Порядок реалізації нормотворчої діяльності органами виконавчої влади на місцях унормовано загальним Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [2], Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [3], але аналогічно з центральними органами виконавчої влади у зазначених нормативно-правових актах лише визначено право відповідних органів на видання актів та основні аспекти їх створення. При цьому, незважаючи на недостатнє нормативне регулювання нормотворчого процесу органів виконавчої влади на місцях, дане питання не знайшло свого належного відображення в наукових працях

сучасних учених. Так, попри те, що незначна кількість досліджень [4] здійснювалась у науці адміністративного права, науковці в переважній більшості досліджували окремі аспекти нормотворчої діяльності органів виконавчої влади взагалі, не диференціюючи їх залежно від рівня органу нормотворення.

Типовим регламентом місцевої державної адміністрації встановлено, що «голова місцевої держадміністрації на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, за власною ініціативою видає одноособово в межах повноважень місцевої держадміністрації розпорядження», розробниками яких є структурні підрозділи місцевої держадміністрації, апарату, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та районні держадміністрації у разі, коли готується розпорядження голови обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації [5, п.п. 55-56]. Отже, підставами створення розпоряджень місцевих державних адміністрацій є: по-перше, існування нормативного завдання на їх створення – виконання законодавства, доручень Прем'єр-міністра або, по-друге, власна ініціатива в межах наданих повноважень. Розробниками проектів розпоряджень голови місцевої державної адміністрації, виходячи з норм Типового регламенту, можуть бути: структурні підрозділи державної адміністрації; структурні підрозділи апарату державної адміністрації; територіальні органи центральних органів виконавчої влади; для обласних державних адміністрацій додатковим суб'єктом створення проектів розпоряджень голови державної адміністрації є районні держадміністрації [Там само, ч. 1 п. 56]. Уже з цього, на нашу думку, вбачається, що не всі місцеві державні адміністрації є рівними за статусом, як взагалі їх віднесено до місцевого рівня органів виконавчої влади. У попередніх працях, нами вже було запропоновано класифікацію органів виконавчої влади місцевого (територіального) рівня на обласний та місцевий (міський, районний, міськрайонний, міжрайонний, районний у містах) через те, що ці два підрівня територіального рівня системи органів виконавчої влади дійсно відрізняються

один від одного за територіальною ознакою, обсягом повноважень, структурою апарату і дана норма щодо переліку суб'єктів, які мають право розробляти проекти розпоряджень, також підтверджує нашу пропозицію.

Проекти розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами держадміністрації та у разі потреби з іншими органами [5, ч. 1 п. 58]. Норма погодження проектів нормативно-правових актів є обов'язковим етапом створення будь-якого нормативно-правового акта в Україні. Разом із тим викликає зауваження надане законодавством право головному розробнику проекту розпорядження голови місцевої державної адміністрації самостійно, на свій розсуд визначати структурні підрозділи місцевої державної адміністрації, її апарату та інші органи, які є заінтересованими та які беруть участь у розробці проекту його обговорення та подальшому погодженні [Там само, ч. 3 п. 58]. Тобто головний розробник проекту розпорядження майже особисто створює проект нормативно-правового акта – розпорядження, що може негативно вплинути на наслідки його запровадження та подальшого застосування в процесі його реалізації. Таким чином, можуть бути не враховані певні фактори, які потребують врегулювання, але запровадження їх на думку головного розробника є недоцільними. Нами раніше вже було запропоновано конкретизувати факт початку нормотворчого процесу стосовно конкретного нормативно-правового акта, тобто відзначати дату початку створення певного нормативно-правового акта рішенням суб'єкта нормотворення, яким визначати як розробника проекту, так і зацікавлені органи, які беруть участь у процесі діяльності щодо розробки проекту, його подальшого погодження, строки його розробки. Вважаємо, що безпосередньо голова держадміністрації має приймати рішення стосовно того, який структурний підрозділ держадміністрації, її апарату, інший орган будуть головним розробником проекту розпорядження й саме голова держадміністрації, а не головний розробник проекту розпорядження, має визначати, які органи є зацікавленими й братимуть участь

у його створенні та погодженні. Таким чином, підхід до створення проектів розпоряджень буде більш об'єктивним і багатостороннім, будуть враховані всі необхідні аспекти при його створенні. Зрозуміло, що голова держадміністрації має бути зацікавленим у створенні якісних, об'єктивних та вичерпних нормативно-правових актів, якими будуть врегульовані суспільні відносини в певному регіоні, особливо якщо питання стосуються вирішення економічних питань, соціально незахищених верств населення тощо.

Типовим регламентом місцевої державної адміністрації передбачено, що готовий проект розпорядження, після його погодження, здійснення необхідних заходів щодо розпоряджень, які є регуляторними актами, підлягає остаточному перед підписанням опрацюванню в апараті держадміністрації, який у разі потреби редагує його [5, п. 65]. Але дана норма, на нашу думку, потребує певних доповнень, а саме: важливо при опрацюванні проекту розпорядження в апараті держадміністрації, незважаючи на додаткові документи до проекту розпорядження, за необхідності залучати представника головного розробника для надання пояснень. Це суттєво сприятиме економії часу при його прийнятті, адже не варто витрачати час на корегування проекту нормативно-правового акта, які в подальшому, після обговорення їх з головним розробником проекту розпорядження, можуть виявитися недоцільними. При цьому слід наголосити, що типовим регламентом місцевої державної адміністрації не зазначено, якого виду корегування проекту розпорядження може здійснювати апарат держадміністрації в процесі опрацювання – змістовні, лексичні, технічні та ін.

Позитивною, на нашу думку, є норма щодо встановлення строку опрацювання проекту розпорядження голови місцевої державної адміністрації її апаратом. Так, Типовим регламентом передбачено, що «строк опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої держадміністрації не повинен перевищувати 15 робочих днів. У разі потреби зазначений строк може бути продовжено на обґрунтоване прохання посадової особи апарату місцевої держадміністрації» [5, п. 65]. Водночас з цього приводу необхідно зробити

зауваження, що залишається не зрозумілим, який строк є максимальним – строк максимального продовження та строк максимального опрацювання акта. Звідси має бути визначено, що проект повинен бути опрацьований протягом 15 днів, та за потреби строк його опрацювання може бути продовжений, але в такому разі необхідно передбачити, що не довше ніж на п'ять днів; або ж інший варіант конкретизації – строк опрацювання може бути продовжений, але максимальний строк опрацювання проекту розпорядження голови місцевої державної адміністрації в її апараті не може перевищувати 15 днів. Визначення часових жорстких меж є вкрай важливим для ефективної та якісної нормотворчості, оскільки дозволяє сконцентрувати зусилля на важливих питаннях й оптимальніше організувати роботу в апараті, передаючи менш важливі питання іншим працівникам, не задіяним в розробці проектів розпорядження.

Окремої уваги заслуговує участь юридичного відділу місцевої державної адміністрації в опрацюванні проекту нормативно-правового акта – розпорядженні голови держадміністрації. Так, типовим регламентом передбачено, що «проекти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі у юридичному відділі» [5, ч. 1 п. 66], при цьому правова експертиза здійснюється в процесі опрацювання готового, погодженого проекту розпорядження апаратом держадміністрації. Тобто юридичний відділ опрацьовує проект розпорядження, поданий головним розробником до апарату держадміністрації, а саме здійснює його правову експертизу, вносить поправки, приводить у відповідність із вимогами нормопроєктувальної техніки та у разі необхідності редагує його [5, ч. 3 п. 66]. Звідси, юридичний відділ залучається до нормотворчого процесу держадміністрації лише на стадії опрацювання готового погодженого іншими структурними підрозділами проекту розпорядження, що видається не зовсім логічним, адже головним розробником витрачається час на подальше правове корегування проекту розпорядження після опрацювання його юридичним відділом. Отже, у разі виникнення

суттєвих зауважень, які потребуватимуть необхідність внесення до проекту розпорядження істотних змін, він повертається на доопрацювання та повторне погодження, що гальмує та затягує нормотворчий процес та відповідно регулювання суспільних відносин та, як наслідок, може порушувати права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб. З метою недопущення затягування нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій необхідно встановити, що юридичний відділ має бути в обов'язковому порядку залученим до процесу створення нормативно-правового акта. За такого підходу представник юридичного відділу буде вносити свої корегування (змістовні, технічні, та іншого характеру) до проекту розпорядження в процесі його створення на всіх стадіях нормотворчого процесу.

Типовим регламентом місцевої державної адміністрації передбачено, що «проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб» [5, п. 70]. З цього вбачається, що зазначена стадія нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій є не обов'язковою, а факультативною, через те, що таке публічне обговорення відповідно до визначеної норми «може бути», а не «має бути» здійснено з ініціативи голови державної адміністрації або за пропозицією головного розробника проекту розпорядження. Разом із тим встановлено, що строк публічного обговорення визначає головний розробник проекту розпорядження, але не визначено будь-яких граничних строків такого обговорення. Одночасно типовим регламентом місцевої державної адміністрації зазначено, що результати публічного обговорення може бути підставою для доопрацювання проекту розпорядження

та «продовження строку внесення такого проекту до місцевої адміністрації» [5, ч. 2 п. 73], тобто нормотворчий процес місцевої державної адміністрації, в цьому випадку, буде тривалішим.

Важливо звернути увагу, що взагалі норма та порядок проведення публічного обговорення, як нами вже зазначалося, передбачена Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [3], постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [6], при цьому даними нормативними актами передбачено випадки, коли публічні громадські обговорення проводяться обов'язково. Так, ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є проектами регуляторних актів, підлягають погодженню з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики в порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

Проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій виносяться на громадське обговорення шляхом оприлюднення в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки. При цьому п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» чітко визначає, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності [7].

Також відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної

політики» консультації з громадськістю обов'язково проводяться, по-перше: щодо «проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами»; по-друге, щодо «проектів регуляторних актів»; по-третє, щодо «проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання» [6].

Необхідно зазначити, що порядком проведення консультацій з громадськістю передбачено, що проекти нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод та обов'язків громадян, економічного, соціального та культурного розвитку тощо, є обов'язковими для публічного обговорення, а Типовим регламентом місцевої державної адміністрації таке обговорення саме цієї категорії проектів розпоряджень є факультативною стадією.

Можливо, що Типовим регламентом місцевої державної адміністрації факультативність, тобто можливість вирішення самостійно питання проведення публічного обговорення певних проектів розпоряджень стосується етапу створення розпорядження, на якому таке обговорення буде проводитися. Але з тексту норми Типового регламенту [5, п. 70] не зрозуміло, відносно чого встановлено «може бути». З метою усунення неточності та приведення зазначеної норми у відповідність із порядком проведення консультацій з громадськістю необхідно зазначити, що публічне обговорення є обов'язковим при розробці конкретних видів нормативно-правових актів, та проводитися вони можуть на будь-якому етапі створення нормативно-правового акта.

Враховуючи наведене вище, можна дійти висновку, що основними стадіями нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій щодо створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій є такі:

1) розробка проекту розпорядження головним розробником, яким може бути для всіх місцевих державних адміністрацій структурні підрозділи держадміністрації, інші органи виконавчої влади, а для обласних держадміністрацій, ще й райдержадміністрації; 2) погодження проекту розпорядження із заінтересованими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації та іншими органами виконавчої влади, які на сьогодні визначаються головним розробником; 3) факультативна стадія, яка полягає в публічному обговоренні із громадськістю актів, які визначені такими, що підлягають обговоренню; 4) опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої державної адміністрації, після якої при відсутності зауважень проект передається голові місцевої державної адміністрації на підпис. Таким чином, нормотворчий процес місцевих органів виконавчої влади, а саме місцевих державних адміністрацій як виду місцевих органів виконавчої влади, відрізняється від нормотворчого процесу взагалі наявністю додаткової стадії – остаточне опрацювання проекту розпорядження голови держадміністрації в апараті держадміністрації.

Підсумовуючи, можна зазначити, що нормотворчий процес місцевих державних адміністрацій сьогодні врегульовано в загальних рисах. Саме через це у зазначеній сфері залишається досить багато проблемних питань, які лише поверхнево відображаються в типовому регламенті місцевої державної адміністрації, залишаючись у формі декларованої норми, яка по суті не вирішує питання, а лише викликає безліч проблем, пов'язаних із їх реалізацією. Перш за все, це стосується питання строків у нормотворчому процесі взагалі та нормотворчому процесі місцевих органів виконавчої влади зокрема. Для усунення даної проблеми запропоновано максимально конкретно регламентувати строки нормотворчого процесу органів виконавчої влади в Україні на всіх його стадіях в залежності від виду нормативно-правового акта, який приймається. Встановлення граничних строків створення нормативно-правових актів органами виконавчої влади строків має спростити та

вдосконалити діяльність органів виконавчої влади з планування нормотворчої діяльності й відповідного виконання запланованих заходів; перешкоджатиме зволіканню та гальмуванню в процесі реалізації органами виконавчої влади нормотворчої діяльності та відповідно сприятиме своєчасному та оперативному регулюванню суспільних відносин та, як наслідок, захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Список літератури:

1. *Авер'янов В. Б.* Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей / В. Б. Авер'янов // *Право України.* – 2009. – № 5. – С. 30-31.
2. Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563 // *Ліга: Закон Еліт. Версія 9.1.3 [Електронний ресурс] / ІАЦ «Ліга».* – Електрон. дан. – К. : Ліга : Закон, 2013. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>
3. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586 (із змінами) // *Відом. Верхов. Ради України.* – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
4. *Деля Ю. В.* Територіальні громади в механізмі реалізації правових норм у галузі місцевого самоврядування в Україні / Ю. В. Деля // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* – Донецьк : ДІВС, 2003. – № 3. – С. 18–25; *Глуценко М. Ю.* Питання регуляторної діяльності місцевих державних адміністрацій / М. Ю. Глуценко // *Держава і право.* – 2008. – № 1. – С. 234–240; *Глуценко Ю. М.* Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій та основні напрямки її удосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : [б. и.], 2011. – 20 с.; *Шармоянц А. Н.* Регіональна нормотворчість у системі національної правотворчості: загальнотеоретичні аспекти (на прикладах автономних утворень України і Росії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Н. Шармоянц ; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ, 2011. – 20 с.; *Глуценко Ю. М.* Питання вдосконалення правотворчої діяльності / М. Ю. Глуценко // *Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр.* – 2004. – Вип. 27. – С. 273–278; *Деля Ю. В.* Участь органів державної влади у забезпеченні реалізації актів місцевого самоврядування в Україні / Ю. В. Деля // *Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр.* – Вип. 47. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2010. – С. 126–132; *Деля Ю. В.* Нормотворчість публічної адміністрації : проблеми теорії та практики реалізації : [моногр.] / Ю. В. Деля ; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – Донецьк : Кальміус, 2012. – 603 с.; *Деля Ю. В.* Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ю. В. Деля ; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – К., 2014. – 35 с.
5. Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263. // *Офіційний вісник України.* – 1999. – № 50. – С. 77.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
7. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

Гетьман Е. А. Нормотворческая деятельность местных государственных администраций: проблемные вопросы и пути совершенствования.

Рассмотрены вопросы нормотворческой деятельности местных государственных администраций. В результате анализа действующих нормативно-правовых актов установлены основные недостатки нормативного регулирования нормотворческой деятельности местных государственных администраций и определены пути их устранения.

Ключевые слова: исполнительная власть, органы исполнительной власти, местные государственные администрации, нормотворчество, распоряжения.

Getman Ye. Setting activities of local state administrations: problems and ways to improve.

The article deals with the question of legislative activity of local state administrations. An analysis of existing legal acts have been installed main drawbacks of regulatory rulemaking local administrations and the ways to address them.

Key words: executive power, executive agencies, local administrations, rulemaking orders.



Розширена анотація
статті Гетьмана Євгена Анатолійовича на тему: «Нормотворча діяльність
місцевих державних адміністрацій: проблемні питання та шляхи
вдосконалення»

Getman Ye. A., Candidate of Law, Senior Research Fellow, Head of the Coordination of legal Research of the Presidium of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
«Setting activities of local state administrations: problems and ways to improve»

Problem setting. The article deals with the question of legislative activity of local state administrations. An analysis of existing legal acts have been installed main drawbacks of regulatory rulemaking local administrations and the ways to address them. The local level of the executive branch in Ukraine representing local administrations (regional, district, Kyiv and Sevastopol City Council), the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea and local authorities that are directly subordinate to central executive bodies. The procedure of rulemaking by executive powers regulates the general provisions of typical regional offices of ministries and other central executive body, the Law of Ukraine "On local state administrations", but similar to the central executive power in these regulations and legal acts only stipulates the right of the publication of the relevant legislation and basic aspects of their creation.

Paper objective. The main stages of the legislative process of local state administrations for creating orders of local state administrations are: 1) the development project orders main developer, which may be for all local administrations structural subdivisions of state administration and other bodies of executive power, and for regional administrations, district administration also; 2) approval of the draft order with interested structural subdivisions of local state administration and other bodies of executive power, which today are mainly determined by the developer; 3) optional stage, which is in the public discussion of

public acts are defined as being non-negotiable; 4) to discuss the order in the office of the local administration, after which the absence of comments the project passed the head of the local administration to sign. Thus, the rule-making process of local authorities such as local administrations as a form of local government authorities, the legislative process is different from the general availability of additional stage - the final order to discuss the administration head in the office administration.

Paper main body. In summary, we note that the rule-making process of local state administrations now settled in general. That is why in this area is still a lot of issues that are only superficially appear in a typical local regulations state administration, being declared in the form of rules, which in fact does not solve the issue, but only causes many problems associated with their implementation. First of all, it concerns the issue in terms of the legislative process in general and the legislative process of local authorities in particular. To resolve this problem prompted most specifically regulate the terms of the legislative process of the executive power in Ukraine in all its stages, depending on the type of legal act to be adopted. Setting deadlines creation of legal acts of executive power terms is to simplify and improve the activities of executive planning rulemaking and appropriate implementation of the planned activities; hinder and delay in the implementation of deceleration executive bodies of legislative activity and in accordance facilitate timely and prompt regulation of social relations and, consequently, rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities.

Key words: executive power, executive agencies, local administrations, rulemaking orders.