

УДК 342.9

Є.А. ГЕТЬМАН, канд. юрид. наук, ст. наук. співр., Національна академія правових наук України

ОКРЕМІ ПИТАННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Ключові слова: нормотворчість, місцеві державні адміністрації, прогалини, вдосконалення

Місцевий рівень системи органів виконавчої влади в Україні представляють місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські Ради), Рада Міністрів АР 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 із центральними органами виконавчої влади, в зазначених нормативно-правових актах лише визначено право відповідних органів на видання актів та основні аспекти їх створення. При цьому, не зважаючи, на недостатнє нормативне регулювання нормотворчого процесу органів виконавчої влади на місцях, зазначене питання не знайшло свого суттєвого відображення в наукових працях сучасних вчених. Тобто, хоча, незначна кількість певних досліджень все-таки наявна в сучасній науці адміністративного права, науковці у переважній більшості досліджували певні аспекти нормотворчої діяльності органів виконавчої влади взагалі, не диференціюючи їх в залежності від рівня органу нормотворення.

Метою статті є аналіз правового регулювання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. У зв'язку з цим, потрі-

бно виконати наступні завдання: дослідити сутність нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, виявити прогалини в чинному законодавстві і сформулювати шляхи їх усунення.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено, що актами місцевих державних адміністрацій є розпорядження та накази. Так, голова місцевої державної адміністрації видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази [3]. Стосовно порядку розробки розпоряджень місцевих державних адміністрацій нормативно-правового характеру в Законі «Про місцеві державні адміністрації» зазначено лише, що вони «погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» та нормативно-правові акти регуляторного характеру мають проходити процедуру створення та погодження відповідно до вимог законодавства про регуляторну політику [3]. Порядок реалізації нормотворчої діяльності знайшов своє відображення в Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України. Разом із тим, цією постановою було надано завдання «головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій» створити та затвердити відповідні регламенти державних адміністрацій. Головою кожної місцевої державної адміністрації було прийнято розпорядження, якими затверджені Положення про розпорядження голови відповідної державної адміністрації.

Основним чинними нормативно-правовим актом, яким встановлено основні засади створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, є Типовий регламент місцевої державної адміністрації. Саме він є базовим нормативно-правовим актом, на який орієнтуються в організації своєї діяльності взагалі та щодо нормотворчої діяльності зокрема місцеві державні адміністрації в Україні.

Проекти розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими

структурними підрозділами держадміністрації та у разі потреби з іншими органами. 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 прийматимуть участь в розробці проекту його обговорення та подальшому погодженні (ч.3 п.58 [4]). 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 нецільними. Слід конкретизувати факт початку нормотворчого процесу стосовно конкретного нормативно-правового акта, тобто відзначити дату початку створення певного нормативно-правового акта рішенням суб'єкта нормотворення, яким визначити, як розробника проекту, так і заінтересовані органи, які прийматимуть участь в процесі діяльності щодо розробки проекту, його подальшого погодження, строки його розробки. Вважаємо, що голова держадміністрації має приймати рішення стосовно того, який структурний підрозділ держадміністрації, її апарату, інший орган буде головним розробником проекту розпорядження та саме голова держадміністрації, а не головний розробник проекту розпорядження, має визначити, які органи є заінтересованими та прийматимуть участь в його створенні та погодженні. Таким чином, підхід до створення проектів розпоряджень буде більш об'єктивним та багатостороннім, будуть враховані всі необхідні аспекти при його створенні.

Окремої уваги заслуговує участь юридичного відділу місцевої державної адміністрації в опрацюванні проекту нормативно-право-

вого акту – розпорядженні голови держадміністрації. Так, типовим регламентом передбачено, що «проекти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі у юридичному відділі» (ч.1 п.66 [4]) та вбачається, що ця 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 нормо проектувальної техніки та при потребі редагує його (ч.3 п.66 [4]). З визначеного зрозуміло, що юридичний відділ залучається до нормотворчого процесу держадміністрації лише на стадії опрацювання готового погодженого іншими структурними підрозділами проекту розпорядження, що на нашу думку є неприпустимим. Таким чином, головним розробником витрачається час, на подальше 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 нормотворчій процес та відповідно регулювання суспільних відносин та, як наслідок, може порушувати права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, 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 – розпорядження з моменту прийняття рішення суб'єкта нормотворення про створення проекту розпорядження. Так, представник юридичного відділу буде вносити свої корегування (змістовні, технічні, та іншого характеру) до проекту розпорядження в процесі його створення на всіх стадіях нормотворчого процесу. Особливе значення така участь юридичного відділу в розробці проектів розпоряджень, буде мати при роз-

робі розпоряджень – регуляторних актів, погодження яких в уповноваженому органі виконавчої влади здійснюється протягом місяця, та у разі потреби його повторного погодження, після опрацювання в апараті держадміністрації витрачається ще один місяць, на його повторне погодження, що суттєво гальмує нормотворчій процес, що є негативним фактором.

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» (п.70 [4]). Вочевидь, ця 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 за 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. Разом із тим, 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» (ч.2 п.73 [4]), тобто нормотворчій процес місцевої державної адміністрації, в цьому випадку, буде тривалішим.

Важливо звернути увагу, що взагалі норма та порядок проведення публічного обговорення, передбачена постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації

державної політики» [5], але зазначеним порядком передбачено випадки, коли публічні громадські обговорення проводяться обов'язково. Так, 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» (п.12 [5]). Отже, 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 (п.70 [2]) не вбачається, щодо чого відноситься «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 певних видів нормативно-правових актів, та проводитися вони можуть на будь-якому етапі створення нормативно-правового акта.

Враховуючи вищенаведене, можна визначити, що основними стадіями нормотворчого

процесу місцевих державних адміністрацій щодо створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій є наступні: 1) розробка проекту розпорядження головним розробником, яким може бути для всіх місцевих державних адміністрацій структурні підрозділи держадміністрації, ніші 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 складається із здійснення заходів щодо створення регуляторних актів або інших, які підлягають публічному обговоренню із громадськістю; 4) опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої державної адміністрації, після якої при відсутності зауважень проект передається голові місцевої державної адміністрації на підпис. Таким чином, вбачається, що 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 врегульовано в зага-

льних рисах, але залишається досить багато питань, які лише відображаються в типовому регламенті місцевої державної адміністрації, але залишаються у формі декларованої норми, яка по суті не вирішує питання, а лише викликає безліч проблем, пов'язаних із їх реалізацією.

ЛІТЕРАТУРА

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 / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 25.05.2011 р., № 563.
3. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р., № 586 // ВВР України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
4. Типовий регламент місцевої державної адміністрації / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 11.12.1999 р., № 2263 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 77.
5. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 03.11.2010 р., № 996 // Офіційний вісник України – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

Гетьман Є. А. Окремі питання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій / Є. А. Гетьман // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 93–96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_18.pdf

Стаття присвячена аналізу правового регулювання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. Виявлено прогалини в чинному законодавстві та сформульовано шляхи їх усунення

Гетьман Е.А. Отдельные вопросы нормотворческой деятельности местных государственных администраций

Статья посвящена анализу правового регулирования нормотворческой деятельности местных государственных администраций. Выявлены пробелы в действующем законодательстве и сформулированы пути их устранения

Hetman E.A. Separate Questions of Rulemaking Activity of Local State Administrations

This article analyzes the legal regulation of rulemaking activity of local state administrations. Identified gaps in the current legislation and formulated their workarounds.