

Питання адміністративного, трудового, господарського, кримінального права

Список літератури: 1. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / Сов. гос - во и право. – 1978. – № 9. – С. 12 - 19. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Загряцков М. Д. Право жалобы. // Право и жизнь. – 1923. – № 9 – С. 81 - 86. 4. Конституція України (зі змін., внес. згідно із Законом України № 2222 - IV від 8 грудня 2004 р.) – К. : Велес, 2008. – 48 с.

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СКАРГИ **Середа В.В.**

Данная статья посвящена публичной жалобе и ее видам. Акцентируется внимание, что классификационных групп этого вида обращений граждан в существующем правовом поле очень много. Автор предлагает собственную классификационную систему. Особое внимание уделено сути административной жалобы и искового заявления.

Ключевые слова: классификация, исковое заявление, жалоба, жалобщик, группы, видовые особенности.

THEORETICAL ISSUES OF CLASSIFICATION OF PUBLIC COMPLAINT **Sereda V.V.**

This article is devoted to public complaint and its types. It is noted that there are many such classification groups of citizens in the existing legal framework. The author proposes his own classification system. Particular attention is devoted to the content of the administrative complaint and claim.

Key words: classification, claim, complaint, person lodging complaint, groups, specific features.

Надійшла до редакції 09.07.2010 р.

УДК 342.924

О.І. Прищеп, здобувач
при кафедрі адміністративного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ З ПРИЙНЯТТЯ **ПРАВОВИХ АКТИВ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

У юридичній літературі нормативний процес розглядається як явище, що становить собою відповідну чергу стадій (фаз). Проблеми стадійності виступають в основному предметом досліджень фахівців традиційних процесуальних наук, у яких стадії визначаються як сукуп-

ність процесуальних дій або відносин, об'єднаних найближчою процесуальною метою.

Дослідження стадій адміністративного процесу, особливо такої його складової частини, як провадження з видання правових актів, має отримати новий поштовх у реаліях сьогодення.

Адже в Україні склалася ситуація, за якої вповноваженні органи держави та їх посадові особи здійснюють правове регулювання суспільних відносин, приймаючи величезну чисельність нормативно-правових актів за умови браку відповідного процесуального законодавчого акта, який урегулював би цю процедуру. За таких умов суб'єкти нормотворення змушені самостійно встановлювати для себе процедури видання правових документів, що, на нашу думку, аж ніяк не сприяє подальшому зміцненню режиму законності в державі.

Поглиблений аналіз стадій нормотворчого процесу, покладений в основу наукового обґрунтованої моделі провадження з видання правових актів, повинен передувати розробці законодавчого акта, який закріпив би на рівні закону чітку, виважену, ефективну і спільну для всієї системи органів виконавчої влади процедуру опрацювання і прийняття актів державного управління. Указаний нормативний документ має не лише закріпити певні вимоги, які пред'являються до актів державного управління і які є обов'язковими для їх підготовки й затвердження, а й якомога докладніше впорядкувати всі етапи цих стадій, наповнивши їх конкретним змістом.

Зазначимо, що дослідженнями стадій нормотворчого процесу в різні часи займалися такі вчені як І.В. Бенедик, В.В. Богуцький, Р.Ф. Васильєв, Н.І. Глазунова, В.Г. Крупін, О.В. Міцкевич, Ю.О. Тихоміров, О.І. Ющик та ін. Однак до цього часу проблема вироблення єдиної моделі провадження з видання правових актів органами виконавчої влади залишається дискусійною. З огляду на це завданням даної статті є аналіз існуючих наукових підходів до виділення стадій нормотворчого процесу і формулювання на його підставі авторської позиції щодо вказаної проблеми.

У найбільш узагальненому вигляді стадія, як самостійний елемент юридичного процесу, становить частину визначеної в часі структури, що складається з об'єктивної логічної послідовності здійснення відповідного числа дій з прийняття процесуального акта допоміжного або основного призначення. Вона виступає визначеною в часі формою, наповненою певним функціональним змістом, тобто містить ті вимоги, що пред'являються до учасників процесу та їх дій з метою досягнення останніми матеріально-правового результату, передбаченого правовою нормою [3, с. 28, 29].

Процесуальні стадії можна визначити і як елемент процесуальної форми, який характеризує динамічну часову сторону юридичного процесу і який визначає початковий, проміжний і кінцевий етапи розгляду юридичної справи [9, с. 115].

Варто чітко уявляти критерії розмежування цих стадій, відрізнити їх від процесуальних дій, що наповнюють зміст останніх. Стадія нормотворчого процесу може бути визнана автономною за умови додержання низки умов:

1) поряд із загальними завданнями, що властиві будь-якому процесуальному провадженню в цілому, кожна окрема стадія повинна характеризуватися своїми, особистими завданнями, які відрізняються від призначення інших стадій. Невиконання таких завдань перешкоджає подальшому нормальному провадженню процесу;

2) необхідно, щоб стадія в даному процесі була неминучою, об'єктивно обумовленою;

3) положення й повноваження суб'єктів на кожній самостійній стадії має відрізнитися від положень та повноважень суб'єктного складу інших стадій;

4) кожна наступна стадія є контрольною стосовно попередньої;

5) кожна самостійна стадія повинна становити собою сукупність процесуальних дій і від-

носин, установлених законом, завершуватися прийняттям певного рішення й закріплюватись у відповідному правовому акті;

6) на окремих стадіях провадження діють різні режимні характеристики: принципи діяльності, процесуальні гарантії тощо [5, с. 75].

У науковій правовій літературі існують різноманітні погляди на те, які стадії нормотворчого процесу слід виділяти. Так, Ю.О. Тихомиров виділив 9 стадій:

— вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у їх правовій регламентації;

— визначення органів і суб'єктів, правомочних прийняти правові рішення, й виду необхідного акта;

— прийняття рішення про підготовку правового акта;

— розробка концепції, ідеї й аналізу майбутнього акта;

— підготовка проекту правового акта розробниками, робочою групою, органом;

— попереднє вивчення його проекту;

— суспільне обговорення проекту;

— офіційний його розгляд відповідним органом з додержанням необхідних процедур;

— прийняття правового акта, його оформлення, підписання, видання й набрання чинності [7, с. 161, 162].

Дещо інший підхід до цього питання полягає у виокремленні 3-х стадій нормотворчого процесу:

- підготовки акта;
- прийняття рішення;
- доведення затвердженого акта до відома виконавців і заінтересованих осіб [2, с. 167, 168]. Аналогічні стадії прийняття правових актів управління вирізняють і представники київської правової науки [1, с. 287, 288]. На їх думку, кожна з них включає до свого складу декілька процедур.

Так, стадія підготовки акта складається з процедури: (а) правової ініціативи, що передбачає прийняття акта у разі, якщо є необхідні юридичні й фактичні підстави і якщо у ньому є об'єктивна потреба; (б) аналізу ситуації й варіантів правового впливу, який передбачає з'ясування фактичного стану справ і можливих варіантів вирішення питання, що виникли; (в) підготовки проекту правового акта, тобто складання його тексту відповідно до вимог оформлення такого документа.

Стадія прийняття рішення включає такі процедури: (а) можливе обговорення і обов'язкове голосування в колегіальних органах; (б) внесення змін до проекту (в разі потреби); (в) оформлення рі-

шення, що має на увазі остаточне редагування проекту акта, його підписання і присвоєння йому порядкового номера.

І остання стадія – доведення акта до відома виконавців і заінтересованих осіб – може включати наступні дії: (а) персональне ознайомлення із цим документом; (б) опублікування акта в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях; (в) окремі неофіційні засоби його оприлюднення (наприклад, вивішування текстів таких документів у громадських місцях).

Третій підхід виявляється у виділенні 5-ти стадій нормотворчого процесу: а) встановлення необхідності видання правового акта; б) підготовка проекту; в) внесення його проекту на розгляд компетентного органу управління; г) обговорення проекту і прийняття рішення по ньому; д) оприлюднення прийнятого акта [4, с. 359].

Не простежується єдиної точки зору щодо кількості стадій нормотворчого процесу і серед суб'єктів, які виступають з ініціативою його законодавчого врегулювання. Так, згідно з проектом Закону України «Про нормативно-правові акти», запропонованого народним депутатом Р.М. Зваричем, треба вирізняти такі стадії:

- планування нормотворчої діяльності;

— нормотворчої ініціативи й підготовки проекту нормативно-правового акта;

— його експертизи;

— внесення проекту нормативно-правового акта суб'єктові нормотворення;

— його розгляд;

— прийняття (видання) нормативно-правового акта;

— набрання ним чинності;

— введення нормативно-правового акта в дію.

Інша позиція була викладена в проекті Закону України «Про нормативно-правові акти», запропонованого народним депутатом В.М. Стретовичем. Вона полягає в тому, що нормотворчий процес складається з 5-ти стадій, а саме:

— нормотворчої ініціативи й підготовки проекту нормативного акта;

— внесення його суб'єктові нормотворення;

— розгляду й обговорення проекту нормативного акта;

— його прийняття;

— введення нормативного акта в дію.

Не вдаючись до детального аналізу вищеназваних підходів до класифікації стадій нормотворчого процесу, вважаємо за необхідне підкреслити, що визначити єдину модель стадій провадження з прийняття нормативно-правових актів, на наше переконання, майже не-

можливо. Це зумовлено, з одного боку, різноманітністю останніх, які приймаються різними компетентними суб'єктами, а з другого — їх поділом на законодавчі й підзаконні правові акти. Тим більш не можна застосовувати однакову процедуру щодо прийняття нормативних актів і актів індивідуального характеру. Тому, говорячи про стадійність провадження з видання правових актів, потрібно зазначити, що існують загальні стадії, що характеризують відповідне провадження, але їх перелік і змістовне наповнення може змінюватися залежно від того, який акт і яким суб'єктом він приймається в конкретному випадку.

Така позиція, з нашого погляду, підтверджується нормами чинного законодавства України. Наприклад, аналіз Інструкції про порядок підготовки, видання, подання на державну реєстрацію та систематизацію нормативно-правових актів Фонду державного майна України, затвердженої наказом цього Фонду 14 лютого 2004 р., № 300 [6], дозволяє виокремити наступні стадії нормотворчої діяльності останнього:

— встановлення необхідності видання правового акта;

— підготовка його проекту;

— його погодження;

— прийняття правового акта;

— його державна реєстрація й оприлюднення.

Зауважимо, що стадія державної реєстрації й оприлюднення прийнятого акта в даному випадку є факультативною, оскільки відповідно до Указу Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” від 3 жовтня 1992 р., № 493 [8; 1992. – № 42-43] обов’язковій державній реєстрації в Міністерстві юстиції підлягають лише нормативно-правові акти Фонду державного майна України. Що стосується оприлюднення останніх, то відповідно до Указів президента України від 27 червня 1996 р., № 468 «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» [8; 1996. – № 122 – 123] та від 13 грудня 1996 р., № 1207 «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» [8; 1996. – № 238 – 239], нормативно-правові акти цього Фонду повинні включатися до Державного реєстру й підлягати опублікуванню в «Офіційному віснику України». Ця вимога не стосується актів, що мають індивідуальний характер.

Аналіз чинного законодавства, що регламентує порядок прийняття правових актів Кабінетом Міністрів України, дозволяє вирізнити наступні стадії його нормотворення:

— планування нормотворчої діяльності. Про наявність цієї стадії свідчать відповідні програми діяльності Кабінету Міністрів України, які, між іншим, передбачають прийняття правових актів з тих чи інших питань. Прикладом цього може служити програма «Назустріч людям» від 4 лютого 2005 р. [8; 2005. – № 6. – Ст. 348], відповідно до якої передбачено: (а) впровадження системи корпоративного управління, що відповідатимуть стандартам ЄС, у тому числі шляхом прийняття й реалізації відповідних законодавчих і нормативних актів; (б) ініціювання внесення до законодавчих актів змін з метою скорочення терміну строкової військової служби в Збройних Силах України до 12 місяців, а для юнаків з вищою освітою – до 9-ти місяців і поступового їх переходу на контрактну систему формування;

— нормотворчої ініціативи й підготовки проекту нормативно-правового акта, що регулюються ст. 54 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [10; 2007. – № 6. – Ст. 207], главами 2 і 5 розд. 6 «Регламенту Кабінету Міністрів України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 18 липня 2007 р., № 950 [10; 2007. – № 54. – Ст. 2180];

— погодження необхідного проекту правового акта (гл. 3 розд. 6 Регламенту);

— правові експертизи проекту нормативно-правового акта (гл. 4 розд. 6 Регламенту);

— опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів України у його Секретаріаті (гл. 6 розд. 6 Регламенту);

— розгляду і прийняття проектів актів Кабінету Міністрів України (ст. 55 Закону, гл. 7 розд. 6 Регламенту);

— державної реєстрації й оприлюднення прийнятого акта (ст. 56 Закону).

Дослідивши наукові роботи, присвячені питанням нормотворчого процесу, провівши аналіз існуючої практики прийняття органами виконавчої влади правових актів управління, а також положень, закріплених у підзаконних актах, що регулюють нормотворчу діяльність цих органів, можна дійти висновку, що основними стадіями провадження з видання таких документів, спільними для будь-яких актів, а також для суб'єктів, які їх опрацьовують і оприлюднюють їх, є:

- (1) стадія підготовки акта;
- (2) стадія прийняття рішення;
- (3) стадія доведення правового акта до відома виконавців та заінтересованих осіб.

Як вбачається, закріплення на законодавчому рівні лише 3-х указаних стадій як складників провадження з видання нормативно-правових актів призведе до невиправданого звуження як

предмета правового регулювання, так і наукових досліджень цього важливого правового явища. Вважаємо за доцільне все ж таки не обмежуватися встановленням якоїсь єдиної класифікації стадій даного провадження, а з урахуванням багатоплановості нормотворчої діяльності визначити необхідний їх перелік і змістовне наповнення для кожного суб'єкта нормотворчості з огляду на ті види правових актів, які він видає. Така позиція поряд з низкою інших аргументів указує на нагальну потребу опрацювання й прийняття не лише Закону України «Про нормативно-правові акти», а й Кодексу нормотворчих процедур (варіанти: Кодексу нормотворчого процесу, Нормотворчого кодексу, Кодексу процедур з прийняття правових актів), який не тільки визначив би систему цих правових документів, загальні принципи та правила їх розробки й видання, а й закріпив процедури (окремі провадження), що відбиватимуть специфіку діяльності з прийняття окремими суб'єктами нормотворчого процесу правових актів нормативного й індивідуального характеру.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати:

— сьогодні питання процедури видання правових актів органами виконавчої влади ускладнено, з одного боку, тим,

що чинне законодавство не містить відповідного законодавчого акта, який регламентував би хоча б основні положення (процедури) правотворчого процесу, загальні для всієї системи органів виконавчої влади, а з другого – тим, що саме останні доволі часто самостійно встановлюють для себе правила (нерідко недосконалі) підготовки і прийняття правових актів управління;

– визначити єдину модель стадій провадження з прийняття правових актів майже неможливо, тому, говорячи про стадійність нормотворчого процесу, необхідно зазначити, що існують певні, загальні стадії, які характеризують відповідне провадження, а їх перелік і змістове

наповнення може змінюватися залежно від того, який акт і яким суб'єктом приймається останній в конкретному випадку;

– з метою вдосконалення регламентації нормотворчого процесу в Україні потрібно розробити і прийняти Кодекс нормотворчих процедур, який не тільки визначив би систему державних правових актів, загальні принципи та правила їх опрацювання й видання, а й закріпив би процедури (окремі провадження), що відбиватимуть специфіку нормотворчої діяльності тобто прийняття актів як нормативного, так і індивідуального характеру окремими суб'єктами нормотворчого процесу.

Список літератури: 1. Адміністративне право України: Акад. Курс: У 2-х т. – Т. 1: Заг. ч. / Голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – 591 с. 2. Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. - М.: Изд-во БЕК, 1997. – 218 с. 3. Бенедик И.В. Понятие и соотношение логических и функциональных стадий в юридическом процессе // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. – Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та., 1981. – С. 28, 29. 4. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: Учеб. - М.: ТК Веллби; Изд-во «Проспект», 2006. – 359 с. 5. Крупин В.Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. – Ярославль: Изд-во Яросл. ун-та, 1979. – С. 72-80. 6. Ліга: Закон: комп'ютер. – прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. - [Електрон. прогр.]. – Версія 7.9.1. – К., 2007. 7. Общая теория государства и права: Акад. курс: В 2-х т. – Т 2: Теория права/ Под. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 640 с. 8. Офіційний вісник України. 9. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Учеб. пособ. / Рук. авт. кол. Панов Н.И. – Харьков: Укр.держ. юрид. Акад, 1993. – 165 с. 10. Урядовий кур'єр.

СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ПРИНЯТИЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ Прищеп О. И.

Исследуется проблематика стадийности нормотворческого процесса. Сегодня вопросы процедур принятия правовых актов органами исполнительной власти приобретает актуальность в связи с необходимостью их детальной разработки и закрепления на законодательном уровне. Предлагается принять Кодекс нормотворческих процедур основные задачи которого – определение системы правовых актов, общих принципов и правил их разработки и

Питання адміністративного, трудового, господарського, кримінального права

издания, закрепление процедур (отдельных производств), отражающих специфику нормотворческой деятельности, т.е. принятие актов как нормативного так и индивидуального характера субъектами нормотворческого процесса.

Ключевые слова: административный процесс, нормотворчество, стадия, процедура.

THE STAGES OF ADOPTION OF LEGAL ACTS BY THE BODIES OF THE EXECUTIVE POWER Pryshchepa O.I.

The problems of stages of the rulemaking process have been researched in the article. Nowadays the questions of the procedures of acceptance of legal acts by the bodies of the executive power are actual in connection with the necessity of their detailed development and fixing on the legislative level. It is proposed in the article to enact the Code of the rulemaking procedures, the main task of which is the definition of the system of legal acts, common principles and rules of their processing and issue, fixing of procedures (certain implementations), that reflect the specific features of the rulemaking activity that is enactment of acts of rulemaking as well as personalized nature by separate subjects of the rulemaking process.

Key words: administrative process, rulemaking implementation, processing, stage, procedure.

Надійшла до редакції 31.05.2010 р.

УДК 349.22 : 331.108.6

Н.М. Вапнярчук,
молодший науковий співробітник
Національна академія правових наук України,
м. Харків

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ СТАДІЙ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Важливою проблемою на сьогодні є належне законодавче врегулювання провадження у справах про дисциплінарні проступки державних службовців, оскільки бракує єдиного законодавчого акта, який регламентував би це питання. Правова регламентація дисциплінарного провадження зараз здійснюється на підставі Кодексу законів про працю України, правил внутрішнього трудового розпорядку,

дисциплінарних статутів та інших численних підзаконних актів (постанов, правил, наказів).

Дисциплінарне провадження розвивається, відбувається і триває в просторі й часі. Його перебіг фіксується документально, а виконання процесуальних юридично значимих дій об'єднується в окремі стадії.

Мета даної статті – проаналізувати й виокремити основні стадії дисциплінарного про-