Правотворчість місцевих державних адміністрацій

Я. Я. Буряк
аспірант кафедри теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

У статті розкривається поняття правотворчості місцевих державних адміністрацій. Досліджуються принципи правотворчого процесу. Визначаються стадії правотворчого процесу в місцевій державній адміністрації.
Ключові слова: *правотворчість, ознаки, принципи, стадії, проект розпорядження, елементи механізму, законотворча політика.*

В статье раскрывается понятие правотворчества местных государственных администраций. Исследуются принципы правотворческого процесса. Определяются стадии правотворческого процесса в местной государственной администрации.
Ключевые слова: *правотворчество, признаки, принципы, стадии, проект распоряжения, элементы механизма, законотворческая политика.*

The paper reveals the concept of law-making of local administrations. The principles of lawmaking process. Identify the stage of legislative process in local state administrations.
Keywords: *lawmaking, features, principles, stages, draft order, elements mechanism, legislative policy.*

Правовою формою діяльності місцевих державних адміністрацій є видання нормативно-правових актів. Держадміністрації повинні орієнтуватися не тільки на забезпечення інтересів держави, а й на обов'язковість дотримання прав і свобод громадян на відповідній території. Правотворчість також виступає одним із основних елементів механізму локального правового регулювання суспільних відносин.

Значний внесок у дослідження проблем правотворчості зробили провідні українські та зарубіжні вчені: Л. А. Луць [1], П. М. Рабінович [2], С. С. Алексєєв [3], М. Н. Марченко [4], О. Ф. Скакун [5], М. С. Кельман, О. Г. Мурашин [6], К. Г. Волинка [7], В. С. Ковальський, І. П. Козінцев [8] та багато інших.

Попри значну увагу вітчизняних науковців до місцевих органів виконавчої влади, досі не вистачає розгорнутих досліджень правотворчості місцевих державних адміністрацій. У фахових навчальних посібниках їй приділяється недостатньо уваги, а недосконалість законодавчої бази з цього питання є загальновизнаною.

Слід також зауважити, що правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій у нових економічних, політичних та правових реаліях сучасності в юридичній літературі ще не знайшла свого належного висвітлення або досліджувалася лише фрагментарно.

Мета даної статті полягає в дослідженні правотворчого процесу місцевих державних адміністрацій, а її завданнями є:

1) дослідити природу правотворчості та надати визначення правотворчості місцевих державних адміністрацій;

2) визначити принципи, на яких базується правотворчість в місцевих державних адміністраціях;

3) дослідити стадії правотворчого процесу в місцевих державних адміністраціях.

Правотворчість – це форма владної діяльності уповноважених суб'єктів (перш за все держави), спрямованої на утворення нормативно-правових актів, за допомогою яких у чинну юридичну систему запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [6, с. 263].

Розглянемо більш детально один зі способів правотворчості, а саме правотворчість місцевих державних адміністрацій.

Зміст і значення правотворчості місцевих державних адміністрацій полягає в тому, щоб вибрати такий варіант регулювання юридичної регламентації, який би повною мірою відповідав поставленій меті. При цьому слід враховувати закономірності розвитку суспільства, сприятливі об'єктивні і суб'єктивні умови для прийняття нормативного акта [7, с. 125].

Держава веде свою законотворчу політику на основі вивчення потреб суспільства і пізнання тенденцій суспільного розвитку. Основними імпульсами щодо створення закону чи іншого нормативного правового акта є суспільно значуща проблема, гостра соціальна ситуація, невирішення питань, тобто те, що має велике значення для більшості людей, для держави. Мистецтво правотворчості полягає в тому, щоб, по-перше, вчасно, а по-друге, точно адекватними правовими засобами відреагувати на суспільний «виклик», «зняти» гостроту ситуації [6, с. 264].

Таким чином, можна визначити правотворчість місцевих державних адміністрацій як діяльність з розробки та встановлення правових норм в актах адміністрацій.

Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій ґрунтується на принципах, зумовлених, насамперед, статусом останніх, як місцевих органів виконавчої влади. Принципи правотворчості – це основні начала здійснення правотворчої діяльності [5, с. 295]. Дотримання

цих принципів дозволить досягнути оптимального результату в правотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій.

Можна виділити дві групи принципів правотворчості місцевих державних адміністрацій: загальні та спеціальні [9, с. 319-320].

До загальної групи слід віднести такі принципи:

– принцип закріплення і забезпечення прав і свобод громадян. Відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (далі – Закон) [10], місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян.

– принципи, що закріплені в ст. 3 Закону:

1) принцип верховенства права;

2) принцип законності. Відповідно до ст. 19 Конституції України [11] органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) принцип гласності передбачає інформування місцевими державними адміністраціями населення про свою правотворчу діяльність;

4) принцип відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність, полягає у відшкодуванні за рахунок держави матеріальної шкоди, завданої незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, діями чи бездіяльністю посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень;

5) принцип пріоритетності прав людини;

6) принцип поєднання державних і місцевих інтересів передбачає врахування інтересів органів місцевого самоврядування та населення відповідної території при виданні актів місцевими державними адміністраціями;

7) принцип демократизму передбачає, що правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій повинна опиратися на загальні демократичні засади, на основі яких забезпечиться необхідний рівень стабільності та добробуту на відповідній території;

8) принцип наукової обґрунтованості передбачає, що акти місцевих державних адміністрацій приймаються на основі аналізу економічної, фінансової, та інших складових регіону;

9) принцип системності передбачає, що акти місцевих державних адміністрацій повинні бути логічними по суті, не суперечити чинному законодавству України, бути узгодженими та мати цілісну структуру;

10) принцип дотримання правотворчої техніки місцевими державними адміністраціями передбачає систему засобів, правил і прийомів підготовки актів [8, с. 33].

До спеціальних принципів правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій слід віднести такі [12, с. 67-68]:

– принцип планування та прогнозування, який дозволяє уникнути хаотичності при здійсненні правотворчої діяльності місцевими державними адміністраціями, досягти внутрішньо узгодженої та несуперечливої, строго ієрархічної системи правових актів;

– принцип оперативності, що передбачає своєчасність правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій;

– принцип поєднання динамізму та стабільності означає створення стабільного нормативно-правового акта місцевою державною адміністрацією, що одночасно не буде перешкоджати внесенню змін та доповнень до такого акта;

– принцип професіоналізму означає, що у правотворчому процесі місцевих державних адміністрацій беруть участь спеціалісти відповідних галузей, юристи, які мають відповідні знання та досвід створення проектів правових актів;

– принцип ефективності та послідовності правотворчої діяльності місцевих дер-

жавних адміністрацій проявляється у якості та дієвості прийнятих розпоряджень;

– принцип фінансової та матеріальної забезпеченості правового акта, який є необхідною умовою ефективності та дієвості актів місцевих державних адміністрацій;

– принцип інформаційно-правового забезпечення правотворчих рішень місцевих державних адміністрацій полягає в необхідності збору інформації про стан правового забезпечення в даній сфері суспільних відносин, перелічуються неврегульовані питання та пропонується механізм їх вирішення;

– принцип врахування специфіки регіону передбачає врахування цілої низки факторів при підготовці та виданні актів місцевими державними адміністраціями, зокрема, переважання різних галузей господарства, географічне розташування регіону, демографічні показники, релігійні фактори, правова культура, звичаї та традиції регіону.

Таким чином, можна підсумувати, що додержання принципів правотворчої діяльності місцевими державними адміністраціями при підготовці розпорядчих актів є обов'язковою передумовою високої якості правових актів, їх повноти та узгодженості. Неухильне дотримання принципів правотворчого процесу під час підготовки проекту акта держадміністрації призведе до видання якісного акта, що свідчитиме про ефективну роботу з його підготовки та видання.

Правотворчість місцевих державних адміністрацій як процес, у результаті якого створюються нові нормативно-правові акти (норми права), складається з певних стадій.

Першою стадією є підготовча стадія, яка включає у себе такі етапи:

1) виявлення потреби у прийнятті, зміні чи скасуванні правової норми чи нормативно-правового акта;

2) прийняття рішення про необхідність підготовки проекту нормативно-правового акта;

3) визначення кола осіб, які повинні готувати проект, та його підготовка;

4) обговорення тексту проекту, його узгодження з зацікавленими органами та особами і остаточне доопрацювання проекту.

Відповідно до регламенту Львівської обласної державної адміністрації [13], голова облдержадміністрації на виконання актів законодавства, указів, розпоряджень та доручень Президента України, доручень Прем'єр-міністра України та за власною ініціативою видає одноособово в межах своїх повноважень розпорядження.

Проекти розпоряджень голови обласної державної адміністрації готують структурні підрозділи облдержадміністрації, апарат, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади, районні державні адміністрації та інші установи.

У разі, коли розроблення проекту розпорядження доручено кільком структурним підрозділам облдержадміністрації чи апарату або іншому органу, головним розробником є виконавець, зазначений першим.

Проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із зацікавленими структурними підрозділами облдержадміністрації, а в разі необхідності – іншими органами.

У разі, коли проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, такий проект надсилається відповідному органові місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій.

Головний розробник самостійно визначає зацікавлені структурні підрозділи облдержадміністрації, апарату та інші ор-

гани, виходячи зі змісту основних положень проекту розпорядження.

Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу зацікавлених структурних підрозділів облдержадміністрації, апарату та інших органів з розроблення проекту розпорядження, вживає вичерпних заходів для врегулювання розбіжностей у їх позиціях щодо проекту розпорядження (проводить консультації, узгоджувальні наради, робочі зустрічі тощо), отримує від них інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали.

Проекти розпорядження погоджують шляхом візування керівники структурних підрозділів облдержадміністрації, інші органи, заступники голови відповідно до розподілу функціональних обов'язків та заступник голови – керівник апарату облдержадміністрації, зазначаючи посаду, ім'я та прізвище особи, яка візує проект розпорядження, а також дату візування.

Проекти розпоряджень голови обласної державної адміністрації, які розробляються на виконання актів законодавства, указів, розпоряджень та доручень Президента України, доручень Прем'єр-міністра України, погоджуються структурними підрозділами облдержадміністрації. Час погодження проекту розпорядження кожним структурним підрозділом не повинен перевищувати два робочі дні, якщо інше не передбачено головним розробником.

Якщо зацікавлені структурні підрозділи облдержадміністрації, апарату та інші органи не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження у визначений головним розробником термін, такий проект вважається погодженим без зауважень.

За результатами погодження проекту розпорядження головним розробником готується довідка про погодження, у якій зазначаються зацікавлені структурні підрозділи облдержадміністрації, апарату, інші органи, що:

– погодили проект розпорядження без зауважень;

– висловили зауваження та пропозиції, враховані головним розробником;

– висловили зауваження та пропозиції, не враховані головним розробником;

– не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження.

Довідка про погодження може не готуватись у разі, коли проект розпорядження стосується кадрових, організаційних (внутрішніх) питань діяльності облдержадміністрації, а також у випадках, коли керівники зацікавлених структурних підрозділів завізували проект розпорядження.

Оригінали документів погодження проекту розпорядження зберігаються у загальному відділі апарату облдержадміністрації, а їх копії в архівних справах головного розробника.

У разі наявності неврегульованих розбіжностей у позиціях зацікавлених структурних підрозділів облдержадміністрації, апарату та інших органів щодо проекту розпорядження головний розробник оформляє у вигляді протоколу узгодження позицій, який підписує керівник структурного підрозділу облдержадміністрації, апарату, іншого органу, що є головним розробником.

Головний розробник готує пояснювальну записку до проекту розпорядження, що повинна містити необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів реалізації виданого розпорядження. До пояснювальної записки у разі потреби можуть додаватися інформаційно-довідкові матеріали (таблиці, графіки тощо). Загальний обсяг пояснювальної записки не повинен перевищувати чотирьох аркушів.

Пояснювальна записка не подається до проектів розпоряджень з кадрових

питань про внесення змін до складу комісій, робочих груп або з інших організаційних питань.

Подання пояснювальної записки до проектів розпоряджень нормативного характеру, у тому числі регуляторних актів, є обов'язковим.

Друга стадія – це прийняття нормативно-правового акта (правової норми). Вона складається з таких етапів:

1) внесення проекту нормативно-правового акта на обговорення в місцевій державній адміністрації;

2) обговорення проекту розпорядження;

3) прийняття нормативно-правового акту та його підписання.

Підготовлений проект розпорядження підписує керівник органу, що є головним розробником. Проект розпорядження вноситься голові обласної державної адміністрації разом зі службовою запискою та відповідними документами.

За дорученням голови облдержадміністрації або його заступника відповідно до розподілу функціональних обов'язків чи заступника голови – керівника апарату опрацювання внесеного проекту розпорядження проводиться в апараті облдержадміністрації, де здійснюється редагування його тексту.

Термін опрацювання проекту розпорядження в апараті обласної держадміністрації не повинен перевищувати 10 робочих днів. У разі потреби зазначений термін може бути продовжено за обґрунтованим проханням посадової особи апарату облдержадміністрації.

Проект розпорядження, що його завізували працівники апарату облдержадміністрації, які здійснювали його опрацювання, передається заступникові голови – керівникові апарату облдержадміністрації.

Перелік посадових осіб, які візують проект розпорядження, розміщується на зворотному боці останнього аркуша.

Якщо проект розпорядження стосується питань фінансово-економічної діяльності, то його в обов'язковому порядку візує начальник головного фінансового управління облдержадміністрації. У випадку, коли проект розпорядження стосується коштів обласного бюджету, проект погоджує голова комісії з питань бюджету та соціально-економічного розвитку обласної ради та голова обласної ради.

У разі, коли додатки до розпорядження торкаються фінансово-економічних питань, вони в обов'язковому порядку візуються начальником фінансового управління облдержадміністрації.

Додатки до розпоряджень візують головний розробник проекту розпорядження, заступники голови облдержадміністрації (відповідно до розподілу функціональних обов'язків) та підписує заступник голови – керівник апарату облдержадміністрації.

Положення, плани тощо, які затверджуються розпорядженням голови обласної державної адміністрації, візують головний розробник проекту розпорядження, заступники голови облдержадміністрації (відповідно до розподілу функціональних обов'язків).

Проекти розпоряджень, які стосуються діяльності обласної ради чи участі керівництва обласної ради у проведенні заходів, в обов'язковому порядку погоджує голова обласної ради.

Проекти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі в юридичному відділі.

Юридичний відділ опрацьовує поданий проект розпорядження, зокрема проводить його правову експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проекту розпорядження у відповідність до вимог нормопроектувальної техніки, а також у разі потреби редагує проект розпорядження.

Юридичний відділ під час проведення правової експертизи:

– перевіряє проект розпорядження на відповідність Конституції та законам України, іншим актам законодавства;

– оцінює ефективність обраного правового шляху врегулювання проблеми;

– перевіряє проект розпорядження на відповідність вимогам, встановленим Регламентом, а також повноту погодження із зацікавленими органами.

У разі виявлення невідповідності проекту розпорядження чи його окремих положень актам законодавства, юридичний відділ вносить зауваження до такого проекту та повертає його на доопрацювання головному розробникові з відповідними пропозиціями. У разі, коли недоліки проекту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання, юридичний відділ готує висновок.

Проект розпорядження, у тексті якого містяться посилання на нормативно-правові акти, подається для проведення правової експертизи разом з текстами зазначених актів.

Якщо під час опрацювання проекту розпорядження виявлено необхідність внесення до нього істотних змін, проект повертається для доопрацювання та повторного погодження.

Додатки до розпоряджень голови обласної державної адміністрації є невід'ємною частиною розпоряджень і підписуються заступником голови – керівником апарату облдержадміністрації.

Розпорядження, які підписав голова облдержадміністрації, разом з електронною версією (у форматі Microsoft WORD або EXCEL), планом розсилки, складеним і підписаним головним розробником проекту розпорядження, подають для реєстрації в загальний відділ апарату облдержадміністрації. Відповідальність за ідентичність електронної та паперової версій розпорядження несе головний розробник проекту розпорядження. Працівник загального відділу звіряє електронну й паперову версії розпорядження, реєструє його та вносить в базу даних з присвоєнням нового індексу

Третя стадія – це надання нормативно-правовому актові юридичної сили, або введення його в дію. Ця стадія складається, по суті, з одного етапу – доведення змісту нормативно-правового акта або правової норми до відома тих суб'єктів, дії яких він повинен регулювати.

Розпорядження голови облдержадміністрації ненормативного характеру набирають чинності з моменту їх видання, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній термін набрання чинності. Розпорядження доводяться до їх виконавців та оприлюднюються відповідно до чинного законодавства.

Розпорядження голови обласної державної адміністрації нормативного характеру підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції згідно з Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що правотворчість місцевих органів виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій, є самостійним видом правотворчості. Особливість їх співвідношення полягає в тому, що правотворчість облдержадміністрацій має субсидіарний характер стосовно законотворчості і підзаконної нормотворчості вищих органів державної влади. Цілі та принципи правотворчості обласних державних адміністрацій є похідними від цілей і принципів вищих органів влади держави.

Список використаної літератури

1. *Луць Л. А.* Загальна теорія держави і права. – К., 2007. – 411 с.
2. *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави / Навч. посіб. Вид. 9-те, зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 192 с.
3. *Алексеев С. С.* Общая теория права. В 2-х т. Т. II. – М. : Юрид. лит. 1982. – 458 с.
4. *Марченко М. Н.* Теория государства и права / учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 640 с.
5. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права / учеб. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
6. *Кельман М. С.*, Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права / підруч. – К.: Кондор, 2006. – 477 с.
7. *Волинка К. Г.* Теорія держави і права / навч. посіб. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
8. *Ковальський В. С., Козінцев І. П.* Правотворчість: теоретичні та логічні засади. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
9. Теория государства и права / учеб. – М.: М-НОРМА, 2000. – 595 с.
10. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua
11. Конституція України [Режим доступу]. – Електронний ресурс : http://zakon.rada.gov.ua
12. *Глущенко Ю. М.* Принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 66-72 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua
13. Розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації від 21 травня 2012 р. № 319/0/5-12 «Про затвердження Регламенту Львівської обласної державної адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.loda.gov.ua