

## ПРОЦЕДУРНІ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ КОЛЕГІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ТА РІШЕНЬ

**МАЛІН Олександр Львович** - заступник голови Одеської обласної державної адміністрації

**УДК 342.9**

*В статті визначені теоретичні та практичні концептуальні шляхи вирішення процедурних проблем підготовки та прийняття колегіальними органами публічної влади нормативно-правових актів та рішень.*

**Ключові слова:** нормативно-правовий акт, правопорушення, корупція, колегіальний орган, рішення, державне управління.

### Постановка проблеми

Створення дієвого механізму регулювання порядку підготовки та прийняття рішень колегіальними органами без з'ясування та вирішення процедурних проблем не буде ефективним, а значить не приведе до бажаного результату. У зв'язку з тим виникає необхідність з'ясування теоретичних та практичних концептуальних шляхів вирішення проблеми з регулювання порядку підготовки та прийняття рішень колегіальними органами. Це дасть змогу більш предметно аналізувати для вітчизняної науки актуальні й складні питання правотворчості та застосування законів чи підзаконних актів, їх виконання та дотримання.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Правотворчі процедури органів публічної влади завжди привертала увагу вчених, про що свідчать наукові публікації В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, А.М. Волощука, С.В. Ківалова, В.В. Ковальської, С.О. Кузніченка, М.І. Мельника, Ю.М. Оборотова,

Ю.І. Руснака, О.Ф. Скакун, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, М.І. Хавронюка, Ю.С. Шемшученка, В.Ю. Шильника.

**Метою статті** є вирішення проблеми застосування нормативно-правових актів з регулювання порядку підготовки та прийняття рішень колегіальними органами.

### Виклад основного матеріалу

Рішення органів державної влади, в тому числі колегіальних, набирають юридичної сили внаслідок оформлення їх у вигляді правових актів управління. Фактично правовий акт управління є юридичним вираженням державно-управлінського рішення і провідною формою реалізації повноважень органів виконавчої влади [1, с. 284]. А вже під час підготовки і видання зазначених актів виконавчі органи (посадові особи) вирішують питання управлінської діяльності, які перебувають у сфері їх відання, тобто в межах компетенції відповідних органів.

У юридичній літературі процедури підготовки та прийняття рішень органів управління висвітлюються в різний спосіб. Так, окремі автори, з урахуванням чинників, що характеризують місце та роль таких рішень у системі засобів адміністративно-правового регулювання, виділяють процес розроблення та прийняття рішень, як актів управління, в окремий вид адміністративного провадження, виділяючи в ньому наступні стадії:

- 1) встановлення доцільності та необхідності прийняття акта управління та підготовки його проекту;
- 2) внесення проекту на розгляд відповідного органу;
- 3) обговорення та опрацювання проекту акта управління;
- 4) прийняття та реєстрація акта управління;
- 5) оприлюднення акта управління [2, с.133].

Саме поняття «акт» має декілька значень, таких як дії, вчинки [3, с.33]. В.В. Ковальська стверджує, якщо акт – це дія, вчинок, то дії, направлені на досягнення певного результату, незалежно від того, ким вони здійснюються, можна вважати правовими актами [4]. Однозначного визначення поняття терміну «акт» в науковій літературі немає. Одні автори актом називають дії виконавчо-розпорядчого характеру, направлені на встановлення загальних правил поведінки, безпосередні зміни, або припинення конкретних правовідносин [5, с.3-4]. Інші – актами називають «державно-владні акти, прийняті на основі і для виконання законів і указів органами державного управління в процесі практичного виконання функцій держави» [6, с.118]. В адміністративному праві найбільш розповсюдженим є поняття правового акту як юридичної форми виконавчої і розпорядчої діяльності правоохоронних органів держави, що здійснюють повноваження в межах своєї компетенції, на підставі і для виконання закону в установленому законом порядку [7, с.124].

Д.Н. Бахрах виділив такі види правових актів: акти, прийняті в результаті реалізації адміністративної влади; акти підзаконні; акти офіційні; акти одностороннього владного волевиявлення; акти, оформлені належним чином; акти, що призводять до юридичних наслідків [8, с.140-142].

Н.В. Александрова стверджує, що правове регулювання управлінської діяльності за допомогою нормативних актів управління обов'язково повинне доповнюватися індивідуальним (ненормативним) регулюванням, що здійснюється через застосування правових норм, спрямованих на уточнення правового становища і зв'язків учасників

управлінського процесу в конкретній реальній ситуації шляхом конкретизації встановлених правовою нормою прав і обов'язків суб'єктів [1, с.287].

Так, наприклад, акти Кабінету Міністрів з вирішення оперативних, організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень. Розпорядження не встановлюють правових норм і є виключно правозастосовними актами, про що свідчить і особливість порядку їх прийняття (як колегіальний – Кабінетом Міністрів, так і одноособовий – Прем'єр-міністром України). Розпорядження містять індивідуально визначені вказівки (приписи) щодо виконання конкретних завдань чи розв'язання питань оперативного характеру (з посиланням у разі потреби на додатки), тому набувають чинності з моменту прийняття.

Прийняття акту, незалежно який він є за своєю природою –індивідуального характеру чи нормативно-правовим, обов'язково базується на нормотворчому процесі – спеціальній організаційно-правовій діяльності уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів та прийнятті (виданні) цих актів.

Однією важливою проблемою, що створює правові норми та створює додаткові складності у правозастосуванні, є відсутність затверджених правил законодавчої техніки та контроль над дотриманням таких правил при підготовці та ухваленні нормативно-правових актів. В Україні була достатня спроб вирішити ці проблеми через ухвалення проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» [9], проте результату не отримано і сьогодні. На відміну від більшості держав, у нас відсутнє законодавче регулювання правил підготовки проектів нормативних актів.

Однак існує і абсолютно протилежна думка про доцільність прийняття «закону про закони».

Як стверджує А.М. Мірошніченко, законодавче вирішення колізій нічого не додасть до існуючого правового регулювання, натомість лише заплуває існуючі правила і породить необхідність додатково тлумачити

положення самого закону. Проблему ж невміння осіб, що займаються правозастосуванням, пропонується вирішувати шляхом підвищення рівня правової освіти, більш ретельним добором кандидатів на посади тощо, але не шляхом законодавчого закріплення правил правозастосування [10].

Дотримання законності під час підготовки та прийняття нормативно-правових актів та рішень будь-якими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування обумовлює чітке законодавче визначення їх юридичної природи, сфери дії і, звісно, процесів нормотворчості. Процедура прийняття повинна бути раціональною, чіткою, вільною від надмірних бюрократичних формальностей, бо інакше будуть створюватися перешкоди до правильної та оперативної діяльності органів виконавчої влади при виданні актів [11, с. 113].

Варто погодитись, що відсутність чіткої регламентації процедури підготовки та прийняття нормативно-правових актів та рішень колегіальних органів створюють умови, за яких ці органи та їхні посадові особи в стані зловживати правом, зокрема, обмежувати доступ зацікавлених осіб до засідань. Це стосується, в першу чергу, закритих засідань колегіальних органів.

Прозорість влади є необхідною умовою для забезпечення передбачених статтями 32 та 38 Конституції України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами [12].

Прозора влада, належним чином забезпечуючи діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень і надаючи постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб, відповідно до чинного законодавства, у такий спосіб сприяє публічному контролю. Від прозорості влади, від якості інформування громадськості про діяльність її органів також залежить ефективність діяльності державних органів.

Проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху мінімізації корупційних проявів. Закриті засідання є істотними чинниками, що сприяють корупційним про-

явам, які не тільки створюють умови для надання незаконних переваг фізичним та юридичним особам, а є ще й обставиною, яка ускладнює виявлення та доказування корупційних деліктів, оскільки виводить як процедуру підготовки, так і процедуру прийняття акту чи рішення поза зону стороннього спостереження, що при наявності корпоративного інтересу, в рамках цілої колегії чи її частини зменшує коло можливих свідків протиправної поведінки.

Станом на сьогоднішній день у відповідності до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [13] правовідносини доступу до засідань колегіальних органів державної влади регулюються як складові доступу до публічної інформації. Хоча існують певні обмеження в доступі зацікавлених осіб до засідання колегіального органу, обумовлюється це передбаченими нормами права режимом доступу до інформації з обмеженим доступом: зокрема, у відповідності до статті 21 Закону України «Про інформацію», якими є конфіденційна, таємна та службова інформація [14].

Врегульовуючи порядок проведення засідань колегіальних органів, нормотворець не завжди деталізує випадки застосування закритих засідань, що дає на свій розсуд посадовим особам трактувати можливості та випадки застосування засідань у закритому режимі. Прикладом зазначеної неврегульованості є частина 2 пункту 7 Положення про наглядову раду фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 травня 2000 р. № 752, яка визначає, що поряд з відкритими засіданнями можуть проводитись також закриті засідання для розгляду конкретно визначених питань [15]. Формулювання, на кшталт, – «у разі необхідності», «як правило», «можуть проводитись», дають можливість на свій розсуд трактувати обставини, коли настає необхідність застосування колегіальним органом закритого засідання.

Таке абстрактне і не чітке формулювання норми права встановлює широкі, нічим не обмежені дискреційні повноваження щодо прийняття рішення, а це спричиняє

неоднозначне застосування нормативно-правових актів, що сприяє створенню умов для вчинення корупційних правопорушень.

Прийняття будь-якого колегіального рішення полягає в активній поведінці членів колегіального органу, що виражена у їх волевиявленні до настання правових наслідків, спричинених рішенням чи нормативно-правовим актом. Таким чином прийняття акту чи рішення без дій фізичних осіб неможливе, тобто фізичне виникнення акту чи рішення безпосередньо пов'язане з діями осіб, які є членами колегіального органу. Якщо такими діями надано незаконну перевагу, то особи, які їх вчинили, повинні переслідуватися в адміністративному порядку, передбаченому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Судовій практиці відомі окремі правові прецеденти, створені за рішеннями місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції за наслідками розгляду справ про адміністративні правопорушення, які своїми постановами визнавали безпідставність притягнення до адміністративної відповідальності членів колегіального органу, що прийняв протиправне, у відповідності до антикорупційного законодавства, рішення. Як бачимо, такі обставини свідчать про неоднозначність розуміння правоохоронними та судовими органами нормативно-правових актів щодо регулювання порядку підготовки та прийняття рішень колегіальними органами, що призводить до протиріч у їх застосуванні.

#### **Висновки**

На нашу думку, така ситуація є наслідком недостатньої розробленості питань нормативного закріплення механізму з підготовки проєктів, видання нормативно-правових актів та прийняття рішень, затвердження (погодження) висновків колегіальними органами на загальнотеоретичному рівні. Невирішеність цих питань створює суттєві розбіжності у поглядах на практичну реалізацію підготовки та прийняття рішень, зокрема їх сутність та зміст, стадії підготовки та прийняття, види та форми, систематизацію. Існуючий порядок підготовки та прийняття рішень колегіальними органами отримав на сьогодні своє об'єктивне вираження в

чинних адміністративно – правових актах, в результаті чого виникають проблеми їх практичного застосування, що, в свою чергу, породжує створення умов для вчинення корупційних правопорушень.

Комплексне наукове і практичне врегулювання проблем процедурних особливостей застосування нормативно-правових актів органами державної влади та місцевого самоврядування підготовки та прийняття рішень колегіальними органами дасть змогу виявити витoki дефектів у правотворчому механізмі їх прийняття, що дозволить оптимізувати їх правову форму. Сприятиме виявленню чинників, що сприяють виникненню можливостей вчинення корупційних правопорушень, а також окреслить заходи щодо їх запобігання та протидії.

#### **Література**

1. Авер'янов, В.Б. Виконавча влада та адміністративне право / В.Б. Авер'янов – К.: Ін-юре, 2002. – 668 с.
2. Авер'янов, В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В.Б. Авер'янов – К.: Факт, 2003. – 384 с.
3. Словарь иностранных слов. / [Под ред. И.В. Лехина и Ф.Н. Петрова]. – М.: Изд-во иностранных и национальных словарей, 1954. – 488 с.
4. Ковальська, В.В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України // Форум права. Журнал. 2008. № 2. – С.237-242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kvvam.pdf>.
5. Новоселов, В.И. Акты государственного управления и укрепление законности в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.И. Новоселов; Моск. гос. юрид. акад. – М., 1965. – 20 с.
6. Петров, Г.И. Советское административное право / Г.И. Петров – Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. – 178 с.
7. Власов, В.А. Студеникин С.С. Советское – административное право: [ученик для вузов] / В.А. Власов, С.С. Студеникин – М.: Госгориздат, 1959. – 268 с.
8. Бахрах, Д.Н. Административное право России: [ученик для высш.учеб.завед.].

**АНОТАЦІЯ**

*У статті визначені теоретичні та практичні концептуальні шляхи вирішення процедурних проблем підготовки та прийняття колегіальними органами публічної влади нормативно-правових актів та рішень.*

**SUMMARY**

*In this article we can assign theoretical and practical conceptual ways of solving procedural problems of preparation and adoption by authority different regulations and decisions.*

Особенная часть / Д.Н. Бахрах – М.: Изд. БЭК, 1997. -320 с.

9. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти». [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF11B011.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11B011.html).

10. Мірошніченко, А.М. Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти»? / А. М. Мірошніченко, Ю. Ю. Попов // Форум права. Журнал. 2009. № 1. – С. 362–372 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09mamnpa.pdf>.

11. Лата, Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.Ф. Лата; Київський нац.торг. економ.у-нт. – Київ., Київ: 2004. – 198 с.

12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР : із змінами і допов.,

внесеними згідно із Законом України від 1 лют. 2011 р. № 2952-VI // Голос України. – 1996. – 13 лип. (№ 128).

13. Закон України «Про доступ до публічної інформації». За станом на 15 квіт. 2012 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

14. Закон України «Про інформацію». За станом на 15 квіт. 2012 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

15. Про затвердження Положення про наглядову раду фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання: постанова Кабінету Міністрів України від 5.05.2000 № 752 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_ai/pg\\_ixnrwo.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_ai/pg_ixnrwo.htm).