

## **Das Verfahren für den Erlass von Vorschriften durch die öffentliche Verwaltung**

*Doz. Dr. Iryna Paterylo*

*Dozentin am Lehrstuhl für Zivil-, Arbeits- und Wirtschaftsrecht  
der Dnepropetrovsker Olesija-Hontschar-Nationalen Universität,  
Ukraine*

*Dieser Beitrag betrachtet die von der Verwaltung erlassenen rechtlichen Regelungen mit besonderem Blick auf eine Einteilung nach den Verfahrensabschnitten bei der Verabschiedung dieser Vorschriften.*

*So ist die Phase der Entwicklung des Regelungsentwurfes durch die öffentliche Verwaltung in folgende Abschnitte unterteilt: 1) die Entwicklung der Konzepts des Regelungsentwurfes; 2) die Definition der Bedürfnisse und die Zuziehung von Spezialisten in den relevanten Bereichen zur Ausarbeitung des Regelungsentwurfes; 3) die Analyse der aktuellen nationalen und internationalen Rechtsvorschriften zu Fragen, auf die der Regelungsentwurf abzielen soll; 4) Ausarbeitung des konkreten Regelungsentwurfes.*

*In der Phase der öffentlichen Diskussion über den Regelungsentwurf der öffentlichen Verwaltung lassen sich differenzieren: 1) die Zuziehung aller Beteiligten, einschließlich der akademischen Institutionen, entsprechend dem Gegenstand des Regelungsentwurfes; 2) die öffentliche/mediale Debatte; 3) die Erstellung des endgültigen Regelungsentwurfs; 4) die rechtliche Begutachtung durch das Justizministerium der Ukraine und seine Nacharbeitung.*

*Die Phase der Verabschiedung und der Verkündung der Regelungen besteht aus den folgenden Abschnitten: 1) die unmittelbare Unterzeichnung der endgültigen Regelung; 2) die Anmeldung der Regelung (wenn nötig) und ihre Registrierung; 3) der Abschnitt der Information – die offizielle Veröffentlichung der verabschiedeten Regelung oder deren Zustellung zur Kenntnisnahme durch die für die Ausführung zuständigen Personen und durch interessierte Personen.*

*Die Bewertung der Wirksamkeit der verabschiedeten Regulierung: 1) die Überwachung der Rechtsfolgen der verabschiedeten Regulierung; 2) die Ausarbeitung von Änderungen der rechtlichen Regelung im Fall von Ineffizienz oder deren Rücknahme.*

*Die Autorin fordert für den Erlass von Vorschriften der öffentlichen Verwaltung eine im Gesetz verankerte klare, ausgewogene, wissenschaftlich fundierte, effektive und für alle öffentlichen Verwaltungen einheitliche Form des Verfahrens. In einer solchen Regelung sollten nach ihrer Auffassung eine klare Definition des Verfahrens vorgenommen, die Anforderungen bestimmt und alle Abschnitte und deren konkreter Inhalt festgelegt werden.*

**Процедура прийняття нормативних актів суб'єктами публічної адміністрації**

***Патерило Ірина Володимирівна***

*к.ю.н., доцент кафедри цивільного,  
трудового і господарського права  
Дніпропетровського національного  
університету імені Олеся Гончара.*

Дослідження проблематики процедури прийняття нормативних актів на сучасному етапі становлення державності України має отримати новий імпульс у зв'язку з суттєвими перетвореннями в економічній, політичній та соціальній сферах життєдіяльності суспільства. Це викликано питаннями правової невизначеності процедури прийняття нормативних актів органами публічної адміністрації. З одного боку, на сьогодні не існує законодавчого акта, який би регламентував хоча б основні положення процедури адміністративної нормотворчості, загальні для всієї системи органів публічної адміністрації. З іншого, – самі органи публічної адміністрації доволі часто, самостійно встановлюють для себе процедуру прийняття останніх.

Метою нашого дослідження є аналіз існуючих на сьогодні наукових позицій щодо визначення сутності стадій та етапів процедури прийняття нормативних актів органами публічної адміністрації з послідувачим формулюванням найбільш оптимальної та ефективної моделі

процедури адміністративної нормотворчості.

Необхідно зазначити, що останнім часом питання, пов'язані із процедурою прийняття нормативних актів суб'єктами публічної адміністрації були предметом дослідження вчених-адміністративістів, а саме: В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіди, Н. Ф. Лати, Р. С. Мельника, О. І. Прищепи, І. Л. Самсіна, В. П. Тимошука, П. О. Угровецького, А. М. Школика та інших. Напрацювання названих авторів будуть покладені нами у підгрунтя даного дослідження.

Враховуючи, що нами у попередніх наукових статтях були виокремлені стадії процедури прийняття нормативних актів суб'єктами публічної адміністрації, спробуємо проаналізувати останні та визначити основні етапи, які повинні складати зміст таких процесуальних дій. Так, до стадій процедури прийняття нормативних актів суб'єктами публічної адміністрації нами були віднесені наступні:

1) розробка проекту нормативного акта суб'єктом публічної адміністрації;

2) публічне обговорення проекту нормативного акту суб'єкта публічної адміністрації (експертиза проекту нормативного акту та громадське обговорення шляхом оприлюднення в ЗМІ, розміщення у мережі Інтернет тощо);

3) прийняття та оприлюднення нормативного акта;

4) оцінка ефективності прийняття останнього.

Побудуємо розгляд зазначених стадій таким чином, щоб шляхом аналізу існуючих позицій вчених, діючого та перспективного законодавства визначити основні *етапи стадій* нормотворчої процедури, які є найбільш ефективними та оптимальними.

Слід зауважити, що на сьогодні не існує усталеної думки щодо характеру та числа етапів, з яких складається окрема стадія з прийняття нормативних актів суб'єктами публічної адміністрації.

В. Б. Авер'янов, визначаючи стадії адміністративної нормотворчості, виокремлював наступні етапи. Так, на думку вченого, стадія підготовки нормативного акта складається з наступних етапів: а) правова ініціатива; б) аналіз ситуації та варіантів правового впливу (на даному етапі з'ясовується фактичний стан справ і можливі варіанти розв'язання питань, що виникли);

в) підготовка проекту нормативного акта (включає обговорення, узгодження та належне оформлення проекту)<sup>1</sup>. Автори навчального посібника «Курс адміністративного процесу» виокремлюють в якості самостійної стадії «передпроекту стадію», яка, на їх думку, складається з наступних етапів:

1) формування юридичної мотивації внесення змін до чинної системи норм права – відбувається на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі суб'єкта, об'єктивно зумовленої потребами його соціального життя;

2) нормотворча ініціатива – обґрунтування юридичної значущості правової регламентації – видання нормативно-правового акту<sup>2</sup>.

Уважне ознайомлення з цією позицією дає нам привід для міркувань. Вважаємо, що виокремлення цієї стадії та відповідно етапів останньої є необґрунтованим, оскільки наведені дії в якості етапів стадії «передпроектної» щодо прийняття нормативного акта суб'єкта публічної адміністрації не входять до процедури адміністративної нормотворчості. Ці дії, які визначені як

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Каложний [та ін] ; відповід ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т.1 – 584 с.

<sup>2</sup> Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 350 с.

етапи, по-суті, є передумовою та підставою для початку процедури прийняття нормативного акта суб'єкта публічної адміністрації. Тобто, якщо процедура з прийняття нормативного акту розпочалась, то вже доведена необхідність прийняття останнього. Слід наголосити, що автори навчального посібника «Курс адміністративного процесу» до другої «проектної» стадії відносять такі етапи:

1) ухвалення рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта;

2) розробка концепції проекту нормативно-правового акта і підготовка його тексту (або доробка проекту, внесеного в порядку нормотворчої ініціативи), тобто юридичне формулювання волі народу (колективу) у вигляді норм права;

3) попередній розгляд проекту нормативно-правового акта правотворчим органом, до якого залучаються зацікавлені публічні органи, організації, громадськість;

4) обговорення проекту нормативно-правового акта і узгодження його тексту із зацікавленими особами<sup>3</sup>.

Надамо власну позицію з цього приводу. Так, вважаємо, що ухвалення рішення про підготовку проекту

---

<sup>3</sup> Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2012. – 350 с.

нормативного акта, а також визначення виконавців є процесуальною підставою для безпосереднього початку нормотворчої процедури, тому таке виокремлення є недоцільним.

У ракурсі викладеного потребує уваги і проект закону України «Про нормативно-правові акти» (№ 7409), який був внесений на розгляд Верховної Ради України депутатом України Ю. Р. Мірошниченком, оскільки у ньому також було зроблено спробу визначити стадії та етапи процедури прийняття нормативного акта суб'єктом публічної адміністрації. Аналіз положень зазначеного проекту дає нам привід для міркувань. Так, Розділ IV зазначеного проекту має назву «Нормотворчий процес», у статті 26 якого визначено, що нормотворчий процес здійснюється за процедурою, що може складатися з самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правових актів<sup>4</sup>. Як бачимо, у назві статті мова йде про стадії, а у змісті – про етапи нормотворчого процесу. Що ж стосується безпосередньо визначення переліку стадій, то розробник проекту до останніх відносить:

---

<sup>4</sup> Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 01.12.2010 № 7409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=39123&pf35401=178768>

- 1) планування нормотворчої діяльності;
- 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 3) проведення експертизи проекту нормативно-правового акта;
- 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення;
- 5) розгляд проекту нормативно-правового акта суб'єктом нормотворення;
- 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта;
- 7) набрання чинності нормативно-правовим актом;
- 8) введення нормативно-правового акта у дію<sup>5</sup>.

Вважаємо, що виокремлення стадії планування нормотворчої діяльності є недоцільним, оскільки ми дотримуємось позиції, що нормотворчий процес розпочинається з моменту ухвалення рішення про розробку проекту нормативного акта, тобто з етапу визначення фактичних та юридичних передумов для прийняття останнього. Планування скоріше характеризує організацію діяльності певного органу публічної адміністрації щодо виконання покладених на нього завдань та функцій. Також недоцільним є виокремлення такої стадії, як «нормотворча ініціатива»,

---

<sup>5</sup> Там само.

оскільки вважаємо, що ці дії у подальшому можуть і не призвести до безпосередньої процедури прийняття нормативного акта. Отже, підсумовуючи викладене, слід наголосити, що стадія «розробки проекту нормативного акта суб'єктом публічної адміністрації» має складатися з наступних етапів:

- 1) вироблення концепції проекту нормативного акта;
- 2) визначення потреб та залучення до розробки проекту нормативного акта фахівців певної сфери;
- 3) аналіз діючого національного та міжнародного законодавства, що регулює питання, на розв'язання яких приймається нормативний акт;
- 4) безпосередня підготовка проекту нормативного акта.

Слід наголосити, що саме останній етап є дуже важливим, оскільки займатися нормотворчою діяльністю повинні висококваліфіковані фахівці. Тобто, це окремий «пласт» фахової, розумової, аналітичної, творчої роботи, яка вимагає ретельного відбору виконавців. Сучасний стан справ у державі та в організації діяльності органів публічної адміністрації доводить, що зміст нормопроектувальної роботи вимагає якісного покращення.

Рухаючись далі, виокремимо етапи стадії публічного обговорення проекту нормативного акту суб'єкта публічної адміністрації. Для цього проаналізуємо

існуючі у науковій літературі позиції з цього питання.

Так, В. Б. Авер'янов, не виокремлює такої стадії, а розглядає її як один із етапів стадії прийняття нормативного акта суб'єктом публічної адміністрації. При цьому він зазначав, що остання є факультативною та характерною для прийняття рішень колегіальними органами<sup>6</sup>. Іншої думки дотримуються О. М. Бандурка та М. М. Тищенко, які виділяють в якості самостійної стадії, стадію обговорення й доопрацювання проекту нормативного акта управління<sup>7</sup>. Цікавою є позиція А. М. Школика, який веде мову про стадію публічного обговорення проекту та висловлення пропозицій щодо його змісту усіма зацікавленими суб'єктами. Але при цьому зазначає, що ця стадія не є обов'язковою у всіх країнах<sup>8</sup>. На користь необхідності виокремлення зазначених дій в якості окремої стадії нормотворчої діяльності, слід навести думку цього ж автора, яка знайшла закріплення у навчальному

<sup>6</sup> Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калужний [та ін] ; відповід ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т.1 – 584 с.

<sup>7</sup> Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

<sup>8</sup> Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А. М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

посібнику «Порівняльне адміністративне право». «Нормативні акти приймаються адміністративними структурами, які, в більшості випадків, безпосередньо не обирає населення. Тому демократичні держави вважають за необхідне залучати представників громадськості (передусім – зацікавлені підприємницькі та неприбуткові організації), до процедури прийняття нормативних актів адміністрації. Таким чином, ці акти набувають більшої легітимності та довіри у приватних осіб – адресатів встановлених органами публічної адміністрації юридичних норм»<sup>9</sup>. Враховуючи прагнення Української держави стати повноцінним членом європейської спільноти, закріплення цієї стадії є дієвим кроком у напрямку реалізації демократичних принципів функціонування органів публічної влади. Проте, при цьому, постає питання, а які ж саме етапи складають зміст цієї стадії? Ми вважаємо, що першим етапом цієї стадії є попередній розгляд проекту нормативного акта, який проводиться суб'єктом, який розробив проект разом з іншими зацікавленими державними органами, службами тощо для узгодження галузевих інтересів та питань, які можуть виникнути у разі прийняття нормативного акту у такій редакції. Другий етап, – це громадське обговорення,

<sup>9</sup> Там само.

яке здійснюється шляхом оприлюднення проекту у ЗМІ, розміщення у мережі Інтернет на веб-сторінках органів публічної адміністрації. Слід зауважити, що Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 01 серпня 2002 р. № 683/2002<sup>10</sup> органи публічної адміністрації зобов'язані оперативно розміщувати на своїх веб-сторінках в тому числі і проекти нормативних актів з повідомленням про це ЗМІ. У межах цього етапу можливим є також і проведення громадської експертизи відповідного проекту. Правові засади для здійснення зазначеної діяльності знайшли своє закріплення на рівні Законів України «Про засади запобігання і протидію корупції»<sup>11</sup>, «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»<sup>12</sup> та Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння

проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»<sup>13</sup>.

Цікавою, у зв'язку з розмовою про експертизу проектів нормативних актів, є позиція Ю. Р. Мірошніченка, який у розробленому ним проекті закону пропонує виділяти стадію проведення експертизи проекту нормативно-правового акта, наголошуючи при цьому на можливості проведення наступних експертиз: правової, наукової, фінансово-економічної, екологічної, соціологічної та кримінологічної. У зв'язку з цим, у нас виникає питання на предмет відмінностей між названими експертизами та доцільністю їх окремого проведення?! Недопрацьованими виглядають ці положення також і у частині характеристик експертиз, що названі, бо автор розкриває зміст лише перших трьох видів експертиз. Незрозумілим для нас є і пункт 4 статті 35 проекту, де зазначено, що у разі, коли проекти нормативно-правових актів стосуються питань регулювання економічної, фінансово-банківської, страхової та іншої діяльності, яка може впливати на рівень криміналізації суспільства, проводиться кримінологічна експертиза. Тут постають питання такого порядку. По-перше, якими знаннями

<sup>10</sup> Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Указ Президента України від 01.08.2002 № 683/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>

<sup>11</sup> Про засади запобігання і протидію корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3206-17>

<sup>12</sup> Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3071.

<sup>13</sup> Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.

повинен володіти експерт, щоб провести зазначену експертизу? По-друге, чим ця експертиза відрізняється від правової, наукової, соціологічної та фінансово-економічної експертиз? По-третє, хто виступає суб'єктом її проведення? Відповідей на поставлені запитання названий законопроект не має.

Підсумовуючи викладене, висловимо деякі власні міркування. Вважаємо, що питання підготовки якісного проекту нормативного акту повинно вирішуватися ще на першій стадії, окремим елементом якої має стати залучення усіх зацікавлених осіб до роботи над його положеннями. Що ж стосується публічного обговорення проекту нормативного акту, то воно, за нашим переконанням, має бути розпочато лише після завершення названих вище етапів. Після розгляду проекту громадськістю, він має бути ще раз вивчений відповідними фахівцями.

Слід зауважити, що на сьогоднішній день законодавством закріплено положення щодо обов'язковості проведення правової експертизи проектів нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, Міністерством юстиції України на їх відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

1950 року<sup>14</sup>. Така експертиза проводиться після прийняття та підписання органом публічної адміністрації відповідного нормативного акта. На наш погляд, подібний підхід є невиправданим, оскільки Міністерство юстиції України змушене працювати вже з «готовим продуктом», внесення змін до якого може бути ускладнено різними обставинами. З огляду на це, на наш погляд, правова експертиза нормативного акта має проводитися на стадії завершення підготовки проекту нормативного акту. Це надасть можливість уніфікувати зазначену процедуру, зменшить фінансові, економічні та трудові ресурси, задіяні в процесі прийняття нормативного акта публічної адміністрації. Варто відзначити, що на сьогодні Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини розробляється нова редакція Методичних рекомендацій щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, в якій, сподіваємося, сформульована нами думка знайде своє закріплення.

---

<sup>14</sup> Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>; Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/493/92>



В якості наступної стадії нормотворчого процесу ми розглядаємо стадію прийняття та оприлюднення нормативного акта, яка складається з наступних етапів:

1) безпосереднє підписання остаточного варіанту нормативного акта;

2) реєстрація нормативного акта (в разі необхідності) та його облік;

3) інформаційний етап – офіційне опублікування прийнятого нормативного акта або доведення його змісту до відома виконавців і зацікавлених осіб іншим способом.

Слід зауважити, що у більшості наукових позицій, які були нами дослідженні, адміністративна нормотворчість закінчується стадією оприлюднення нормативного акта. Однак, ми вважаємо за доцільне виокремити ще одну стадію адміністративної нормотворчості – контрольну. Як нами вже зазначалось, метою адміністративного нормотворення є забезпечення дієвого та комплексного правового регулювання відповідних суспільних процесів у державі, деталізація та конкретизація норм законів. Ця мета, однак, має бути не лише поставлена перед суб'єктами публічної адміністрації, але і належним чином забезпечена, що, власне, і вимагає організації та здійснення контролю за результатами нормотворчої діяльності останніх. Такий контроль, на наш погляд,

має супроводжувати нормотворчу діяльність постійно, а не здійснюватися від випадку до випадку та базуватися на виважених та ефективних методах. Досягти поставлених завдань, як нам здається, можна буде лише за умови включення такого контролю до переліку стадій адміністративної нормотворчості. Тому, вважаємо, що зазначена стадія повинна складатися з наступних етапів:

1) моніторинг правових наслідків прийнятого нормативного акта;

2) ініціювання внесення змін до нормативного акта у випадку виявлення його не ефективності або його скасування.

Отже, підсумовуючи, слід зробити наступні висновки. На сьогодні назріла потреба законодавчого закріплення чіткої, виваженої, науково обгрунтованої, ефективної та єдиної для всіх органів публічної адміністрації процедури прийняття нормативних актів. У майбутньому законодавчому акті необхідно сформулювати визначення усіх термінів, які вживаються у межах нормопроектної діяльності, чітко визначити перелік та зміст стадій нормотворчої діяльності, закріпити права та обов'язки усіх учасників процесу підготовки проекту нормативного акта.