

В основу статті положено дослідження законодавства о службі деяких європейських країн, в частині Польщі, Литви, Естонії і інших, що дозволяє обобщити європейський досвід правового регулювання прийняття на службу, здійснення службової кар'єри, оснований припинення службових відносин на службі в органах місцевого самоуправління.

**Ключевые слова:** органи місцевого самоуправління, служба, службовці, посадовці, європейський досвід.

#### Summary

##### ***Yanyuk N. Legislation of service in local self government bodies in Ukraine: propositions on improvement.***

The article is devoted to the problems of legal regulation service of local self-government bodies in Ukraine. The author defines constitutional-legal grounds of public service and service in local governing bodies, social role, principles organization and function of service in local self-government bodies.

The core of the thesis is the analysis of the legislation of certain European countries, in particular, Poland, Lithuania, Estonia, etc., that allows to unify the European experience of the legal regulation of hiring to the service, holding competition procedures, realization of the official career, grounds and rules for termination of the service, and propose, on the basis of such unification, suggestions and recommendations in relation to implementation of the European standards of the service in local self-government bodies to the Ukrainian legislation.

**Key words:** local self-governing bodies, service, servants, officials, European experience, legislation.

УДК 340.134:342.951/342.6

### **В. В. ЖИДЕЦЬКА**

*Вікторія Вікторівна Жидецька, аспірантка Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **ПРО СТАДІЇ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА**

У наукових колах тривалий час обговорюються основи науки нормографії, питання стадій нормотворчої діяльності (нормотворчості, нормотворчої компетентності), нормотворчого процесу/провадження, проблеми юридичної техніки, причини колізій нормативно-правових актів, підґрунтя досягнення управлінського, соціально-культурного і політико-правового компромісу.

Організація, повноваження і порядок діяльності міністерств визначаються Конституцією і законами України, а Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 7) серед основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, зокрема є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ст. 15). Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності (п. 2 ч. 1 ст. 15).

Ю. А. Соколова вважає, що нормотворча компетенція органу виконавчої влади – це сукупність предметів ведення (сфера суспільних відносин), що в рамках повноважень має право врегулювати даний орган виконавчої влади шляхом видання (прийняття, зміни, скасування) нормативних правових актів. Правові підстави надають нормотворчі повноваження, закріплюючи матеріальне право видання нормативно-правового акта, а також регламентують процедуру реалізації цього права – правотворчий процес<sup>1</sup>. Нормотворчість органічно вплетена у процес державного управління, що передбачає ухвалення рішень на всіх етапах організаційної діяльності для реалізації всіх функцій, починаючи з постановки цілей і завдань і завершуючи контролем<sup>2</sup>.

Проблеми здійснення публічної влади стають дедалі складнішими і вимагають багатогранного розгляду, а отже, і різноманітних знань, а переважна більшість публічно-владних рішень приймається на основі обговорення, шляхом залучення спеціалістів різних профілів або створення спеціальних допоміжних (консультативних, дорадчих, аналітичних та ін.) органів<sup>3</sup>. Згідно із постановою КМУ від 2 липня 2014 р. № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» Мін'юст розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів, координує нормотворчу діяльність у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснює контроль за такою діяльністю.

Юридичним результатом контрольно-наглядової діяльності є контрольно-правовий акт (рішення, постанова, подання, застереження, ухвала, повідомлення та ін.), що містить розпорядження констатуючого порядку. Тобто, встановлені внаслідок перевірки позитивні моменти, а поряд з ними правоохоронні розпорядження про усунення виявлених правопорушень. Стадії контрольно-наглядової діяльності: організаційно-підготовча; встановлення фактичних обставин справи та їх аналіз; вироблення і ухвалення рішення у справі; перевірка виконання рішення<sup>4</sup>.

Постановою КМУ від 18 червня 2012 р. № 708 «Про затвердження Правил підготовки проектів технічних регламентів, розроблених на основі актів законодавства Європейського Союзу, що затверджуються Кабінетом Міністрів України» визначено: до проекту технічного регламенту не включаються положення, що стосуються *перенесення норм* базового акта законодавства ЄС до законодавства держав – членів ЄС. Наказом МОЗ від 25 лютого 2014 р. № 143 «Про удосконалення діловодства у Міністерстві охорони здоров'я України» (п. 91) визначено: проекти наказів з основної діяльності та адміністративно-господарських питань готуються і подаються структурними підрозділами відповідно до плану основних організаційних заходів МОЗ України, а також за дорученням керівництва МОЗ України чи за власною *ініціативою*. Натомість, від кого саме має виходити така «власна ініціатива» не уточнено – чи від міністра, який підписав наказ, чи працівника міністерства, чи члена громадської ради, чи іншої особи. Разом з тим закріплено, що проекти наказів з основної діяльності візуються на зворотному боці останнього аркуша працівниками, які створили документ, керівниками самостійних структурних підрозділів, якими його було створено, посадовими особами, які визначені у проекті документа як виконавці завдань, що містяться в ньому, юридичною службою, літредактором або працівником, на якого покладено функції літературного редагування, керівником служби діловодства, а також залежно від видів наказів – керівником підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції, іншими посадовими особами, які додатково визначені окремим дорученням міністра (п. 94). Згідно із постановою КМУ від 30 листопада 2011 р. № 1242 «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у органах виконавчої влади» за зміст, якість підготовки та оформлення на належному рівні документів, погодження проектів нормативно-правових актів відповідають заступники керівника установи згідно з розподілом функціональних обов'язків. Накази (розпорядження) видаються як рішення організаційно-розпорядчого чи нормативно-правового характеру (п. 84). Структурним підрозділом з юридичного забезпечення обов'язково візуються за наявності усіх необхідних віз проекти наказів нормативно-правового характеру (п. 88).

Різні аспекти проблеми теорії та практики нормотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. В. Артеменко, Д. С. Астахов, І. О. Биля, Л. М. Горбунова, Т. Гуржій, Е. Демський, В. А. Дерезь, О. Дзюбенко, С. Кравченко, І. О. Кресіна, О. В. Кузьменко, Н. Ф. Лата, Л. М. Легін, Я. І. Ленгер, Т. П. Мінка, В. П. Нагребельний, Н. М. Оніщенко, І. І. Онищук, А. О. Рибалкін, О. А. Шевчук, Ю. С. Шемшученко, І. Д. Шутак та інші вчені.

У статті маємо за мету дослідити соціально-юридичне явище та вид юридичної діяльності – нормотворчість як стадію правового регулювання та з'ясувати підходи до визначення стадійності нормотворчого провадження як складової нормотворчого процесу (нормоутворення) міністерств.

Сфера правового регулювання – це той соціальний простір, що зазнає впливу права: сфера можливого (потенційно) регулювання; сфера необхідного регулювання; сфера законодавчого регулювання; сфера правореалізуючого регулювання<sup>5</sup>. Відомо, що елементи і стадії механізму правового регулювання теоретики права М. І. Матузов і А. В. Малько розглядають як послідовність: 1) норми права; 2) юридичний факт або фактичний склад з таким вирішальним фактом, як організаційно-виконавчий правозастосовний акт; 3) правовідносини; 4) акти реалізації прав і обов'язків; 5) охоронний правозастосовний акт (факультативний елемент), а О. Ф. Скакун як складові – норми права, правові відносини та акти реалізації прав і обов'язків, визначаючи основні правові форми діяльності держави: правотворча, правозастосовна, правоохоронна, установча, контрольно-наглядова<sup>6</sup>. Відповідно до основних стадій правового регулювання та видів юридичної діяльності існують такі види юридичної техніки: нормотворча, правозастосовна, інтерпретаційна, систематизація права, техніка оприлюднення, техніка інкорпорації і консолідації тощо<sup>7</sup>.

В. В. Лазарев зазначає: нормотворчість у правовій сфері – це у принципі і головним чином державна діяльність, що завершує процес формування права, що означає зведення права у закон<sup>8</sup>. Незважаючи на домінуючі позиції держави в правотворчості, навіть сам факт визнання багатоманітності суб'єктів правотворчості є ключем до усвідомлення різноманітності форм втілення її результатів (не лише нормативно-правові акти і договори, а й звичаї і прецеденти)<sup>9</sup>. Як відомо, за суб'єктним складом виділяють нормотворчість: конституційну, законодавчу, підзаконну (акти Президента, Уряду та інших суб'єктів публічної адміністрації) та/або загальну (вищих органів державної влади); відомчу (міністерств та інших центральних органів виконавчої влади); місцеву (місцевих органів виконавчої влади); локальну (керівників підприємств, установ, організацій); народну, корпоративну, акти голів місцевих державних адміністрацій і територіальних громад та ін.

О. А. Шевчук так визначає риси нормотворчості центральних органів виконавчої влади: нормотворчість цих органів є елементом механізму адміністративного регулювання, що має підзаконний характер і в процесі якого відбувається формування загальнообов'язкових формально визначених приписів і правил; є засобом організації та здійснення державного управління, однак при цьому процес нормотворчості сам врегульований правом; є цілеспрямованою діяльністю, що триває в певних часових проміжках, містить внутрішні елементи – стадії нормотворчого процесу, включає сукупність певних дій та процедур<sup>10</sup>. На удосконалення правового регулювання суспільних відносин спрямований активний процес створення нових правових норм,

зміни та скасування чинних. У теорії права цей процес визначається поняттям «нормотворчість», що у системі МВС України варто розглядати як процес створення відомчих нормативних актів при відповідному забезпеченні технологій їх підготовки та прийняття<sup>11</sup>.

У монографії Л. М. Легін «Законодавчий процес в Україні : теоретико-правове дослідження» розкрито сутність, юридичну природу, поняття, принципи та теорію стадій законодавчого процесу<sup>12</sup>. Ю. М. Перерва характеризує законодавчий (нормотворчий) процес як частину законотворчості, що охоплює собою послідовність логічно та змістовно пов'язаних між собою проваджень та окремих процедур щодо створення правових актів<sup>13</sup>. На думку О. І. Юшика, правова нормотворчість зумовлює необхідність формування правової матерії<sup>14</sup>. Закономірно розглядати нормотворчість як частину процесу нормоутворення, що охоплює коло процесів: підготовка нормативного акта, виявлення потреб в правовому регулюванні тих або інших суспільних відносин, визначення напрямку і характеру регулювання<sup>15</sup>.

Правовий моніторинг пов'язують із різними стадіями правового регулювання (видання норм права, виникнення суб'єктивних права та юридичних обов'язків, застосування та офіційне тлумачення норм права) та, як наголошує В. М. Косович, його вивчення актуалізується з пошуком чинників, здатних сприяти вдосконаленню праворегулятивних властивостей основного джерела права сучасної України – нормативно-правового акта. Правовий моніторинг є елементом динаміки права та повинен супроводжувати всі складники механізму правового регулювання: від формування нормативної бази до забезпечення законності й правопорядку. Загальним об'єктом правового моніторингу, на думку Ю. В. Градової, на національному рівні виступає вся правова система країни, усі правові явища у межах кордонів держави, усі елементи механізму правового регулювання. Правовий моніторинг є професійною діяльністю; використовується як метод здійснення діяльності, що полягає в аналізі, оцінці та прогнозуванні якості нормативно-правових актів і правозастосування; охоплює публічну й приватноправову сфери; забезпечує вдосконалення права за формою та змістом – прагматичний метод отримання знання і самостійний, спеціальний вид діяльності органів державної влади, інститутів громадянського суспільства з метою аналізу, оцінки й прогнозування якості нормативно-правових актів та правозастосовної практики<sup>16</sup>.

Нормографія – це наука про правову природу правотворчої діяльності та юридичної техніки<sup>17</sup>. Нормотворчий процес, як і процес реалізації акта, складається з окремих процедур, що можуть поділятися на етапи. При цьому поняття «процедура» є тотожним поняттю «стадія»<sup>18</sup>. О. О. Томкіна звертає увагу на те, що поряд з термінами «процес» та «процедура» в українській науковій літературі та законодавстві є термін «провадження», який характеризує безпосередній хід виконання офіційно встановленої процедури видання актів та означає уводити що-небудь у дію, у практику<sup>19</sup>.

Процес – послідовна зміна станів або явищ, що відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь<sup>20</sup>.

Процедура – це офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь<sup>21</sup>.

Стадія – це відносно самостійна частина адміністративної діяльності, необхідний для досягнення загального результату. Кожна стадія насамперед характеризується специфічною безпосередньою метою, яку можна вважати сходинкою в досягненні спільної, головної мети процесуальних дій. На кожній стадії специфічним є склад суб'єктів правовідносин, інформація, що збирається та використовується, документи, що складаються, прийняті рішення, вжиті дії<sup>22</sup>.

Правотворчість (англ. *legislation*) – правова форма діяльності держави і громадянського суспільства із встановлення, зміни і скасування правових норм, зовні виражених у джерелах (формах) права: нормативно-правових актах, правових прецедентах, правових звичаях, нормативно-правових договорах тощо; вона полягає в їх підготовці, ухваленні, опублікуванні та систематизації<sup>23</sup>.

Висвітлюючи питання про види юридичної техніки для студентів-нормопроектантів, В. М. Косович виходить із її особливостей на кожній стадії правового регулювання: правотворчої, правосистематизаційної, правотлумачної, правореалізаційної та правозастосовної<sup>24</sup>.

П'ять стадій **нормотворчого процесу** центральних органів виконавчої влади виокремлює О. А. Шевчук (2011 р.): підготовча робота та складання проекту нормативно-правового акта; проведення експертиз, узгодження з заінтересованими органами, доопрацювання проекту; прийняття акта центральним органом виконавчої влади; державна реєстрація; оприлюднення нормативно-правових актів<sup>25</sup> та А. А. Сиволобова (2008 р.): збір інформації, вивчення, аналіз явищ і процесів у суспільстві, що вимагають правової регламентації; підготовка проекту нормативного правового акта; розгляд, узгодження проекту і прийняття (затвердження) нормативного правового акта; державна реєстрація нормативного правового акта; опублікування і набрання чинності нормативного правового акта<sup>26</sup>.

Нормотворчий процес 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. Стадіями нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій щодо створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій є такі: 1) розробка проекту розпорядження головним розробником, яким можуть бути для всіх місцевих державних адміністрацій структурні підрозділи держадміністрації, інші 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 полягає в публічному обговоренні із громадськістю актів, що визначені такими, які підлягають обговоренню; 4) опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої державної адміністрації, після якої у разі відсутності зауважень проект передається голові місцевої державної адміністрації на підпис<sup>27</sup>.

Деякі автори характеризують нормотворчий процес як суворо регламентований порядок реалізації нормотворчої ініціативи, розгляду, прийняття, підписання, офіційного опублікування та набуття чинності відповідного правового акта, виділяючи окремо також поняття процесуальної нормотворчості як форми реалізації матеріальних прав та обов'язків учасників цього процесу<sup>28</sup>.

Інші вчені пропонують розглядати нормотворчий процес як структуровану, поетапну, закономірно послідовну організаційно-правову діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів правових актів, прийнятті та введенні їх у дію<sup>29</sup>.

Нормотворчий процес Президента України – це процедурно-процесуальна діяльність глави держави як суб'єкта нормотворчості, що складається з низки послідовних стадій (процедур) і спрямована на прийняття правового акта та врегульована відповідними процесуальними нормами<sup>30</sup>.

На законодавчому рівні в Україні пропонується встановити, що під нормотворчою діяльністю варто розуміти діяльність, пов'язану з плануванням, розробленням, проведенням експертизи, прийняттям (виданням) нормативно-правового акта, внесенням до нього змін, припиненням ним чинності. При цьому поняття нормотворчого процесу визначається як спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, що полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів і прийнятті (виданні) цих актів і набранні ними чинності<sup>31</sup>.

Нормотворчий процес не можна розглядати як аналогію нормотворчої діяльності, оскільки це не тотожні поняття, зокрема, остання – ширше за своїм змістом. Таке твердження впливає з того положення, що до початку організації нормотворчого процесу проводиться діяльність щодо виявлення необхідності в правовому регулюванні відповідних суспільних відносин, а вже, як наслідок цього, здійснюється розроблення проекту нормативно-правового акта<sup>32</sup>. Зазначені дії, які безпосередньо не породжують правових норм, однак є передумовами для прийняття нормативно-правового акта, проводяться до внесення проекту акта у відповідний орган і не включаються в нормотворчий процес, але вони виступають невід'ємною частиною нормотворчої діяльності. Другий етап нормотворчості представлений власне нормотворчим процесом, що включає внесення проекту в порядку реалізації нормотворчої ініціативи, його подальше обговорення та розгляд і тощо<sup>33</sup>. Стадії нормотворчого процесу: нормотворча ініціатива; розробка проекту нормативно-правового акта; обговорення проекту нормативно-правового акта; прийняття нормативно-правового акта; опублікування нормативно-правового акта та надання йому чинності<sup>34</sup>.

Разом з тим Я. І. Ленгер та Ю. Ю. Бисага доходять висновку про те, що в процес нормотворчості не варто включати організаційні дії, що сприяють безпосередній правовій роботі над нормативним актом. Зокрема, до нормотворчості не належить діяльність щодо обліку, аналізу та узагальнення пропозицій про вдосконалення законодавства, організаційні заходи щодо вдосконалення роботи правотворчих органів та ін. Власне, нормотворчість з точки зору процедури – це діяльність з підготовки, обговорення, затвердження та опублікування нормативних актів, що здійснюється компетентними органами. Необхідно відокремити дії, які передують нормотворчій діяльності, від процесуального початку цієї діяльності, оскільки друковані матеріали, вислови політичних діячів і науковців, пропозиції державних та громадських організацій про вдосконалення законодавства ще не свідчать про початок нормотворчого процесу, тобто процесуальні відносини не виникають. Подібні пропозиції є соціально-політичними передумовами та підставами нормотворчої діяльності. Підставою виникнення нормотворчого процесу є ухвалення офіційного рішення про підготовку проекту нормативного акта<sup>35</sup>. Найкращий спосіб підготовки нормативно-правового масиву полягає в роботі над ним на двох стадіях, а саме: на стадіях розроблення концепції та формулювання текстів проектів актів на основі обраної концепції<sup>36</sup>.

«Нормотворчість» – складне слово, утворене з двох частин: «норма» і «творчість». «Норма» трактується як звичайний, узаконений, загальноприйнятий обов'язковий порядок, стан і т. ін.; зразок, правило поведінки людей у суспільстві<sup>37</sup>.

Українська вчена Ю. М. Перерва вважає, що нормотворчість – це провідний, творчий напрям діяльності держави, що включає в себе комплексну, юридично неформалізовану оцінку правових потреб суспільства і наступне створення правових актів уповноваженими суб'єктами в рамках організаційно оформлених процедур, які охоплюють підготовку, прийняття й оприлюднення цих актів<sup>38</sup>.

Нормотворчість – це цілеспрямована юридична вольова процедурно-процесуальна діяльність або процес втілення волі та законних інтересів суб'єктів нормотворчості, уповноважених створювати, змінювати чи скасовувати правові акти у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України<sup>39</sup>.

Нормотворча діяльність (нормотворчість) Президента України складається з двох самостійних процесів: процес прийняття акта (нормотворчий процес), який починається з моменту належного оформлення нормотворчої пропозиції (ініціативи) та завершується набранням актом чинності, та процес реалізації, який починається з моменту набранням актом чинності та завершується припиненням його дії (визнання акта таким, що втратив чинність; його скасування; зняття акта з контролю тощо). Тобто, поняття «нормотворча діяльність» є тотожним поняттю «нормотворчість» і в широкому розумінні охоплює весь період часу від задуму прийняти акт до його повної реалізації. Якщо нормотворчий процес, який є першим, можна назвати

періодом народження акта, оскільки у результаті послідовної реалізації певних процедур у правовій матерії починає офіційно діяти новий документ, що створює, змінює або скасовує норми права, то другий (процес реалізації акта) є періодом життя та смерті акта, оскільки він у цей період повинен виконати своє призначення і досягнути поставленої суб'єктом нормотворчості мети<sup>40</sup>.

Нормотворчість визначають як урегульований законодавством вид цілеспрямованої юридичної діяльності суб'єктів, спеціально уповноважених приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти, що здійснюється в межах компетенції в установлених процедурно-процесуальних формах<sup>41</sup>.

У підручнику з адміністративного процесу прийнято виокремлювати такі нормотворчі провадження: з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України; з видання наказів, інструкцій та інших актів міністерств, державних служб, інспекцій, агентств; з видання рішень місцевих державних адміністрацій; з видання локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ та організацій; з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування. Нормотворча діяльність у публічній сфері, як правило, являє собою доволі складний і тривалий процес. Російські вчені Б. М. Лазарев, І. Ш. Муксінов та О. Ф. Ноздрачов виділяють такі стадії нормотворчого процесу в управлінській діяльності: збір інформації та виявлення проблемних ситуацій; розробка проекту нормативного акта управління; узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю та в органі, який є суб'єктом нормотворчого процесу; прийняття рішення і оформлення нормативного акта; опублікування нормативного акта або доведення до відома всіх заінтересованих осіб. В. Д. Сорокін виокремлює такі стадії нормотворчого провадження: а) підготовка проекту нормативного акта; б) розгляд проекту й прийняття нормативного акта; в) державна реєстрація нормативного акта; г) опублікування та вступ у силу нормативного акта. На думку В. Б. Авер'янова, стадіями адміністративної нормотворчості є: 1) підготовка нормативного акта; 2) прийняття нормативного акта; 3) доведення рішення до відома виконавців і заінтересованих осіб. У кожній стадії нормотворчого провадження названий вчений виділяє такі процесуальні етапи: І. а) правова ініціатива; б) аналіз ситуації та варіантів правового впливу (на даному етапі з'ясовуються фактичний стан справ і можливі варіанти вирішення питань, що виникли); в) підготовка проекту нормативного акта (включає обговорення, узгодження та належне оформлення проекту); ІІ. а) обговорення та голосування (факультативний етап, характерний для прийняття рішень колегіальними органами); б) доробка проекту; в) оформлення рішення (остаточне редагування проекту нормативного акта, його підписання та присвоєння акту порядкового номера); ІІІ. Оприлюднення нормативного акта в засобах масової інформації або доведення його змісту до відома виконавців і заінтересованих осіб іншим способом. Сучасна структура адміністративного провадження, з позиції О. В. Кузьменко має такі стадії: 1) переди проектна стадія; 2) проектна стадія; 3) стадія прийняття проекту нормативно-правового акта; 4) засвідчувальна стадія; 5) інформаційна стадія<sup>42</sup>.

Варто врахувати, що процес вироблення та прийняття рішення складається з декількох стадій: ініціювання (подання ідей, пропозицій); розроблення; обговорення проекту; прийняття (видання, підписання) акта; оприлюднення та набрання чинності; контроль за виконанням<sup>43</sup>.

У нормотворчій діяльності міністерств, на нашу думку, можна виокремити такі стадії: здійснення правового моніторингу – аналіз, оцінка, збирання необхідної інформації щодо виявлення проблем і потреб в правовому регулюванні, прогнозування; розробка варіантів рішень та формулювання вимог-обмежень; збирання й аналіз необхідної інформації; розробка концепції; визначення цілей, вибір із альтернатив вирішення нової ситуації; збирання необхідної інформації; визначення напрямку і характеру регулювання; оформлення рішення із визначенням критеріїв щодо необхідності підготовки нормативно-правового акта та узгодження із заінтересованими особами; нормопроєктування (визначення напрямку моделювання відносин, систематизація, ініціатива, концептуальна розробка проекту, написання та оформлення, опублікування, правозастосування і зміни); організація виконання рішення і доведення до виконавців; контроль за ходом реалізації та оцінка з реагуванням на застосування.

На виконання ст. 7 Указу Президента України від 9 лютого 1999 р. № 145 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 31 березня 1999 р. № 502 «Про утворення Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України» із необхідністю підготовки проекту постанови про затвердження Положення про Інститут нормотворчої діяльності як державної науково-дослідної установи, що проводитиме дослідження у сфері нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. На нашу думку, з метою залучення до нормотворчості провідних науковців, зокрема як експертів різних галузевих знань та ефективного впровадження результатів наукових досліджень, використовуючи досвід роботи Інституту законодавства та НІСД, варто організувати і провести публічне обговорення щодо доцільності утворення Інституту нормотворчої діяльності.

<sup>1</sup> Соколова Ю. А. Нормотворчество органов исполнительной власти: теоретические аспекты и правовая регламентация / Ю. А. Соколова, 2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.journal-nio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=474&Itemid=89](http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=474&Itemid=89)

<sup>2</sup> Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : моногр. / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с. – С. 54.

<sup>3</sup> Нечаев Д. ФРГ: принципы сотрудничества государства с неправительственными объединениями (90-е годы) / Д. Нечаев // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2002. – № 12. – С. 26–29.

<sup>4</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. – 2-е вид. / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2005. – 656 с. – С. 509.

- <sup>5</sup> Ленгер Я. І. Нормотворчість в контексті реформування права / Я. І. Ленгер, Ю. Ю. Бисага // Порівняльно-аналітичне право. – № 1/2013. – С. 15–19 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pap.in.ua/1\\_2013/Lenger.pdf](http://pap.in.ua/1_2013/Lenger.pdf) – С. 17.
- <sup>6</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. – 2-е вид. / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2005. – 656 с. – С. 507.
- <sup>7</sup> Пивоваров В. М. Мова права як один із головних засобів юридичної техніки / В. М. Пивоваров : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legaltechnique.org/index.php/konferentsii/23-yurydychna-tekhnika-doktrynalni-aspekty>
- <sup>8</sup> Лазарев Б. М. Компетенція органів управління / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с. – С. 52.
- <sup>9</sup> Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : моногр. / О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. ; перед. Ю. В. Ковбасюка ; за ред. О. В. Скрипнюка і В. Л. Федоренка. – К. : НАДУ. – 2011. – 344 с. – С. 46.
- <sup>10</sup> Шевчук О. А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні / О. А. Шевчук : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovye-osnovy-normotvorchestva-tsentralnyh-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-ukraine-1.pdf>
- <sup>11</sup> Красницька А. В. Техніка нормотворчості / А. В. Красницька // Навчально-методичний комплекс : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/ud/tex\\_normoty.pdf](http://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/ud/tex_normoty.pdf)
- <sup>12</sup> Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні : теоретико-правове дослідження : моногр. / Л. М. Легін. – Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки ; Дрогобич : Коло, 2015. – 134 с.
- <sup>13</sup> Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю. М. Перерва ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2009. – С. 192.
- <sup>14</sup> Берназюк Я. О. – Вказана праця. – С. 20.
- <sup>15</sup> Ленгер Я. І., Бисага Ю. Ю. – Вказана праця. – С. 17–18.
- <sup>16</sup> Онищук І. І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні аспекти / І. І. Онищук // Юридична техніка: доктринальні основи та проблеми викладання: тези доповідей та повідомлень учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 30 вересня – 1 жовтня 2015 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legaltechnique.org/index.php/konferentsii/23-yurydychna-tekhnika-doktrynalni-aspekty>
- <sup>17</sup> Нормографія: теорія і методологія нормотворчості : научно-методическое и учебное пособ. / под ред. д-ра юрид. наук Ю. Г. Арзамасовой. – М. : Академический проект, 2007. – 480 с. – (Gaudeamus). – С. 7.
- <sup>18</sup> Берназюк Я. О. Вказана праця. – С. 22.
- <sup>19</sup> Там само.
- <sup>20</sup> Академічний тлумачний словник української мови : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/proces>
- <sup>21</sup> Академічний тлумачний словник української мови : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/procedura>
- <sup>22</sup> Адміністративне право Росії : підруч. для вузів / Д. М. Бахрах / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://bibliograph.com.ua/administrativnoe-pravo-3/79.htm>
- <sup>23</sup> Курс адміністративного права / О. В. Кузьменко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1810071347573/pravo/normotvorchi\\_provadzhennya](http://pidruchniki.com/1810071347573/pravo/normotvorchi_provadzhennya)
- <sup>24</sup> Косович В. М. Методика формування знань та навиків з юридичної техніки у студентів-правників / В. М. Косович : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legaltechnique.org/index.php/konferentsii/23-yurydychna-tekhnika-doktrynalni-aspekty>
- <sup>25</sup> Шевчук О. А. Вказана праця.
- <sup>26</sup> Сиволобова А. А. Стадії нормотворчості органів исполнительної влади Російської Федерації / А. А. Сиволобова // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2008. – Вып. № 58 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/stadii-normotvorchestva-organov-ispolnitelnoy-vlasti-rossiyskoj-federatsii>
- <sup>27</sup> Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій: проблемні питання та шляхи вдосконалення / Є. А. Гетьман : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/07/Гетьман-Є.ст.pdf>
- <sup>28</sup> Ющенко І. М. Закон про Державний бюджет України: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. М. Ющенко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2011. – С. 125–126.
- <sup>29</sup> Горбатенко В. В. Робоча нормопроектна група: її утворення та діяльність / В. В. Горбатенко // Збірник тез лекцій з питань нормопроекування. – К. : Мін-во юстиції України, Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – С. 95.
- <sup>30</sup> Берназюк Я. О. Процедурно-процесуальні аспекти нормотворчої діяльності Президента України: основні тези / Я. О. Берназюк // Держава і право. – Вип. 56. – 2012. – С. 23.
- <sup>31</sup> Проект закону України «Про нормативно-правові акти», внесений народним депутатом України Мірошніченком Ю. Р. (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39123)
- <sup>32</sup> Нечипоренко А. Нормотворча діяльність у правовій державі / А. Нечипоренко // Публічне право. – 2012. – № 4 (8). – С. 375–381. – С. 377.
- <sup>33</sup> Нечипоренко А. Вказана праця. – С. 377–378.
- <sup>34</sup> Федоренко Г. О. Теорія держави і права: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Г. О. Федоренко. – К.: КНЕУ, 2006. – 232 с. : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ubooks.com.ua/books/00036/inx38.php>
- <sup>35</sup> Ленгер Я. І., Бисага Ю. Ю. Вказана праця. – С. 18.
- <sup>36</sup> Ленгер Я. І., Бисага Ю. Ю. Вказана праця. – С. 19.
- <sup>37</sup> Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / укл. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1998. – Т. 2. – 910 с. – С. 498.
- <sup>38</sup> Берназюк Я. О. Вказана праця. – С. 22.
- <sup>39</sup> Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 52.
- <sup>40</sup> Берназюк Я. О. Вказана праця. – С. 23.
- <sup>41</sup> Нечипоренко А. Вказана праця. – С. 378.
- <sup>42</sup> Курс адміністративного права / Кузьменко О. В. : [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1810071347573/pravo/normotvorchi\\_provadzhennya](http://pidruchniki.com/1810071347573/pravo/normotvorchi_provadzhennya)

<sup>43</sup> Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / ДП «Укртехінформ» – К., 2013. – 250 с. – С. 172.

#### Резюме

##### **Жидецька В. В. Про стадії нормотворчої діяльності міністерства.**

У статті досліджується соціально-юридичне явище та вид юридичної діяльності – нормотворчість як стадія правового регулювання та з'ясовуються підходи до визначення стадійності нормотворчого провадження як складової нормотворчого процесу (нормоутворення) міністерств.

**Ключові слова:** міністерство, нормотворча діяльність, нормотворче провадження, проект, процес, стадія.

#### Резюме

##### **Жидецкая В. В. О стадиях нормотворческой деятельности министерства.**

В статье исследуется социально-юридическое явление и вид юридической деятельности – нормотворчество как стадия правового регулирования и выясняются подходы к определению стадийности нормотворческого производства как составной нормотворческого процесса (нормообразования) министерств.

**Ключевые слова:** министерство, нормотворческая деятельность, нормотворческая производства, проект, процесс, стадия.

#### Summary

##### **Zhydetska V. Stages of rulemaking ministry.**

The article investigates socio-legal phenomenon and the kind of legal action - as the rule-making stage of legal regulation and clarified approaches to the definition of stages of production as an integral normative legislative process (norm-formation) ministries.

**Key words:** ministry, rulemaking, rulemaking proceedings, project, process, stage.

УДК 342.92: 321.7:323.212

### **К. В. ЖИДЕЦЬКА**

*Катерина Вікторієна Жидецька, аспірантка  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України*

## **ПОЛІТИЧНА АКТИВНІСТЬ І ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА ЯК ПЕРЕДУМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ЯКІСНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

Правопорядок у суспільстві, якість життя і добробут українського народу, довіра до влади, взаємна відповідальність держави та суспільства, порядність у реагуванні на політичні процеси (а не сліпе підігривання у маніпуляційній грі лобістів окремих цілей (питань) – участь в оплачених мітингах, голосування «за гречку», окоманілювання у боротьбі з корупцією, прояви нігілізму, виявлення у процесі люстрації осіб, які «сприяли узурпації влади», явище «тітушок») має важливе значення для успішного розвитку держави в умовах конкурентно-глобалізаційних процесів трансформації правового, інформаційного, економіко-політичного світового простору – де мають панувати стосовно кожної людини загальновизнані цінності й принципи: відповідальність, добросовісність, добросовісність, повага, порядність, справедливість. У зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС постають питання розв'язання завдань забезпечення відповідності європейським стандартам демократизації діяльності у формуванні соціально активного суспільства та визначенні цінностям активності суб'єктів політики у контексті профілактики зловживань влади, трансформації процесів моделювання державотворення, зміні підходів субординаційного управління у регулюванні публічними справами, у т.ч. міри повноважень громад завдяки децентралізації і деконцентрації. Не секрет, що у політичній діяльності рівень політичної активності особи (суб'єкта – актора публічної політики) у забезпеченні охорони і захисту прав, свобод та інтересів безпосередньо залежить від політичної свідомості.

Актуальність дослідження проблем якості громадського контролю у публічній політиці і розбудові сильної демократії викликана недосконалістю українського законодавства щодо громадського контролю, проявами політичної пасивності та апатії, недостатнім рівнем громадянської освіти, незначними ресурсами для поінформованості пересічних громадян, проявами формального підходу чиновників до залучення (заінтересованості) громадськості в управлінні суспільними справами та неефективним реагуванням на громадські розслідування, запити, ініціативи, обговорення (спілкування), консультації, спостереження, моніторинг, звернення, пропозиції, слухання, експертні висновки, опитування, інформування, представництво у прийнятті рішень і легітимізацію проектів влади. Як відомо, громадськість, враховуючи ступінь активності на творення політики і здійснення контролю (планування, організація, виконання, перевірка наслідків, додаткове реагування), може мати вплив: мінімальний, міноритарний, паритетний, домінуючий, максимальний. Як зазначав Гегель, забезпечення держави і тих, хто перебуває під її керуванням, від зловживань владою