

However, in addition to theoretical problems in this regard are still problems of practical importance. State policy of protection and defense of human rights of the citizen needs to solve such fundamental issues: 1) improve the quality of legislation; 2) the policy of protection of human and citizen rights in terms of increased terrorist threats and actions of influence of destabilizing; 3) protect the legal rights of citizens of Ukraine who are abroad; 4) domestic violence in any of its forms; 5) protection of children and women; 6) Protect the rights of certain groups of people (people with disabilities, drug addicts, etc.); 7) strengthening of legal liability of authorized representatives of the government for non acting.

Each of these practical problems is a separate topic for in-depth study. In the article, the author explains the relevance of these questions and provides options for solving them. In terms of the present, special attention needs to issues protection of citizen and human rights in terms of increased terrorist threats. Separately, it must be said the complexity of protecting persons who are victims of marital violence. This opinion is based on the fact of hidden crimes (latent crime) and therefore the guilty of committing crime are not punished.

In addition, attention is paid to increasing the responsibility of those responsible in illegal actions of infringement on human rights and citizen in Ukraine. In this study, the aim of the author was, firstly to explain the importance of this topic for further professional study; secondly, it was necessary to show the main problems in this area and to propose solutions. Protecting the legal rights of humans and citizen, without solving these problems will be declarative.

Key words: security, defense, law, legal interests, a person, citizen responsibility.

УДК 342.924

В. В. ЖИДЕЦЬКА

СТАДІЇ НОРМОТВОРЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ МІНІСТЕРСТВ В УКРАЇНІ

Аналізуються підходи до розуміння складових нормотворчого провадження. Досліджується циклічність підзаконної нормотворчої діяльності міністерств. Визначається особливість стадії нормопроєктування. Окреслюється необхідність прийняття концепції підготовки нормативно-правового акта та самого проекту акта. Йдеться про потребу наукових розвідок у вивченні процедур нормотворчої діяльності.

Ключові слова: нормотворчість, нормативно-правовий акт, нормотворче провадження, міністерство, стадії, циклічність.

Жидецкая В. В. Стадии нормотворческого производства министерств в Украине

Анализируются подходы к пониманию составляющих нормотворческого производства. Исследуется цикличность подзаконной нормотворческой деятельности министерств. Определяется особенность стадии нормопроектирования. Определяется важность принятия концепции подготовки нормативно-правового акта и самого проекта акта. Речь идет о необходимости научных исследований в изучении процедур нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: *нормотворчество, нормативно-правовой акт, нормотворческое производства, министерство, стадии, цикличность.*

Zhydetska Viktoria. The rule-making proceedings stages of ministries of Ukraine

Analyzed the approaches to the understanding of the rule-making proceedings of components. Investigated the cyclical nature of subordinate rule-making of ministries. Determined feature rule-making stage. Determined the importance of the concept of training normative legal act and the act of the project. We are talking about the need for research in the study of rulemaking procedures.

Key words: *normative legal act, the rule-making proceedings, ministries, stage, recurrence.*

Нормативно-правовий акт міністерств є складовою частиною національних джерел права, що деталізує і забезпечує функціонування механізму правового регулювання, втілення у життєдіяльність суспільства актів законодавства з метою уточнення, конкретизації, деталізації норм, виконання міжнародних договорів, забезпечення реалізації рішень судів. Мін'юстом за результатами правової експертизи нормативно-правового акту попереджається прийняття незаконних правових норм, під час контролю виявляються незареєстровані нормативно-правові акти, що прийняті центральним органом виконавчої влади з порушенням умов державної реєстрації та не відповідають правилам юридичної техніки, а також виокремлюються листи – роз'яснення, якими встановлено нові правові норми, що повинні бути викладені в нормативно-правовому акті, оскільки поширюються на необмежене коло учасників правовідносин та зачіпають права, свободи, інтереси осіб.

Н.Ф. Лата зазначає, що практика здійснення нормотворчої діяльності залишається неефективною, оскільки діяльність органів виконавчої влади значною мірою непорядкована, а створення нової системи нормотворчих відносин проходить вкрай повільно і супер-

єчливо, не ґрунтуючись на достатніх наукових розробках та без чіткого визначення стадій¹. В умовах динамічних змін суспільних відносин і впровадження реформ управління актуальним є забезпечення виконання законів і удосконалення підзаконної нормотворчої діяльності міністерств.

Проблема нормотворчості є колом наукових пошуків вчених різних галузей права.

Досліджуючи питання правового регулювання нормотворчої діяльності міністерств як центрального органу виконавчої влади варто визначитись з такими ключовим поняттями як підзаконне «нормотворче провадження», з'ясувати підходи до розуміння стадій підготовки і ухвалення нормативно-правового акту, оскільки вчені продовжують активну дискусію щодо співвідношення (тотожності, пов'язаності, обумовленості) таких понять: процес, провадження, процедура, стадія, етап, дія, взаємодія, вплив.

Проектом Закону про нормативно-правовий акт (реєстр. № 7409 від 01.12.2010) (ст.26 «стадії») визначено: нормотворчий процес здійснюється за процедурою, що може складатися з етапів і організаційно-технічних дій з підготовки та прийняття (видання) нормативно-правового акту: планування нормотворчої діяльності; внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акту; проведення експертизи проекту нормативно-правового акту; внесення проекту нормативно-правового акту суб'єкту нормотворення; розгляд проекту нормативно-правового акту суб'єктом нормотворення; прийняття (видання) нормативно-правового акту; набрання чинності нормативно-правовим актом; введення нормативно-правового акту в дію².

Нормотворча діяльність у публічній сфері, як правило, являє собою доволі складний і тривалий процес. Російські вчені Б. М. Лазарев, І. Ш. Муксінов, О. Ф. Ноздрачов виділяють стадії нормотворчого процесу в управлінській діяльності: збір інформації та вияв проблемних ситуацій; розробка проекту нормативно-правового акту; узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю та в органі – суб'єкті нормотворчого процесу; прийняття рішення і оформлення нормативно-правового акту; опублікування нормативно-правового акту або доведення до відома всіх зацікавлених осіб³. Я. І. Ленгер, Ю. Ю. Бисага у процес нормотворчості не включають

організаційні дії, що сприяють безпосередній правовій роботі над нормативно-правовим актом: діяльність з обліку, аналізу та узагальненню пропозицій про вдосконалення законодавства, організаційні заходи вдосконалення роботи правотворчих органів тощо. Власне нормотворчість з точки зору процедури – це діяльність з підготовки, обговорення, затвердження та опублікування нормативно-правового акту⁴. Підготовка нормативно-правового масиву охоплює стадії розроблення концепції та формулювання текстів проектів актів на основі обраної концепції⁵.

Говорячи про підзаконну нормотворчість, підтримуємо підхід А. М. Апарова, що адміністративно-нормотворчому процесу, як іншим видам процесу, властива структура, що містить адміністративно-нормотворчі стадії, адміністративно-нормотворчі режими та адміністративно-нормотворчі провадження⁶. О. О. Томкіна звертає увагу на те, що поряд з термінами «процес» та «процедура» в українській науковій літературі та законодавстві використано термін «провадження», що характеризує безпосередній хід виконання офіційно встановленої процедури видання актів та означає вводити що-небудь у дію, у практику. Нормотворчий процес, як і процес реалізації акта, складається з окремих процедур, що можуть поділятися на етапи. При цьому поняття «процедура» є тотожним поняттю «стадія»⁷.

На нашу думку, поліваріантною є теза В. В. Коваленко щодо «стадій процедури з видання адміністративних актів»; загальними стадіями процедури з видання адміністративних актів, спільними для будь-яких актів і суб'єктів, які їх видають, є такі: стадія підготовки акта; стадія прийняття рішення; стадія доведення акта до відома виконавців та заінтересованих осіб⁸.

Натомість, стадії прийняття правових актів управління наведено у підручнику «Адміністративне право України», підготовленому авторським колективом, де кожна включає декілька процедур. Так, стадія підготовки акта складається з: процедури правової ініціативи, що передбачає прийняття акта в разі, якщо існують необхідні юридичні та фактичні підстави, коли в ньому є об'єктивна необхідність; процедури аналізу ситуації і варіантів правового впливу, що передбачає з'ясування фактичного стану справ та можливих варіантів вирішення питань, що виникли; процедури підготовки проекту акта, що передбачає складення тексту акта відповідно до вимог щодо його оформ-

лення. Стадія прийняття рішення включає наступні процедури: можливе обговорення та обов'язкове голосування в колегіальних органах; внесення змін до проекту (у разі потреби); оформлення рішення, що передбачає остаточне редагування проекту акта, його підписання та присвоєння акту порядкового номера. Остання стадія – доведення акта до відома виконавців та зацікавлених осіб – може включати наступні процедури: персональне ознайомлення; опублікування в ЗМІ, у спеціальних виданнях; окремі неофіційні засоби оприлюднення (наприклад, вивішування текстів документів у громадських місцях)⁹.

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 процедур¹⁰.

Натомість, Є. А. Гетьман зазначає, що нормотворчий процес складається з певних етапів і стадій, першим з яких є підготовчий і складається з організаційної, інформаційно-розробної та документальної стадій¹¹, нормотворчий процес закінчується прийняттям та набранням чинності нормативно-правовим актом¹².

Стадійність процесуальних дій досліджували вчені, котрі виокремили такі стадії, зокрема Ю. А. Тихомиров: а) вивчення, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення потреби у правовій регламентації; б) визначення виду органів, суб'єктів, правомочних прийняти правові рішення, та виду правового акту; в) прийняття рішення про підготовку правового акту; г) розробка концепції, ідеї, аналізу майбутнього акту; д) підготовка проекту правового акту розробником (робочою групою, органом); е) попередній розгляд проекту акта; ж) суспільне обговорення проекту; з) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом із додержанням необхідних процедур; и) прийняття правового акту, його оформлення, підписання, видання, набрання чинності¹³.

Вчені виділяють такі стадії нормотворчого процесу: нормотворча ініціатива; розробка проекту нормативно-правового акту; обговорення

проекту нормативно-правового акту; прийняття нормативно-правового акту; опублікування нормативно-правового акту та надання йому чинності¹⁴. Д. Н. Бахрах виокремлює три стадії нормотворчого процесу: стадія підготовки акта; стадія прийняття рішення; стадія доведення акта до відома виконавців та заінтересованих осіб¹⁵. Окремі вчені вважають, що існують п'ять стадій нормотворчого процесу: встановлення необхідності видання такого акта; підготовка процесу; внесення проекту акта на розгляд компетентного органу управління; обговорення проекту і прийняття рішення щодо проекту; оприлюднення прийнятого акта¹⁶. П'ять стадій нормотворчого процесу центральних органів виконавчої влади виокремлює О. А. Шевчук (підготовча робота та складання проекту нормативно-правового акту; проведення експертиз, узгодження з заінтересованими органами, доопрацювання проекту; прийняття акта центральним органом виконавчої влади; державна реєстрація; оприлюднення нормативно-правового акту)¹⁷ та А. А. Сиволобова: (збір інформації, вивчення, аналіз явищ і процесів у суспільстві, що вимагають правової регламентації; підготовка проекту нормативно-правового акту; розгляд, узгодження проекту і прийняття (затвердження) нормативно-правового акту; державна реєстрація нормативно-правового акту; опублікування і набрання чинності нормативно-правового акту)¹⁸. Зазначається, що процес нормотворчості складається з етапів: підготовки, розгляду, затвердження та оприлюднення¹⁹. 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 виконанням²⁰.

В. Д. Сорокін виокремлює 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 зацікавлених осіб, а у кожній стадії нормотворчого провадження є процесуальні етапи: І. – правова ініціатива; аналіз ситуації та варіантів правового впливу (фактичний стан справ і можливі варіанти розв'язання питань, що виникли); під-

готовка проекту акта (обговорення, узгодження, оформлення); II – обговорення та голосування (факультативний етап, прийняття рішень колегіальними органами); доробка проекту; оформлення рішення (редагування проекту, його підписання, присвоєння акту номера); III – оприлюднення, доведення змісту. Структура адміністративного провадження, з позиції О. В. Кузьменко, має такі стадії: 1) передпроектна стадія; 2) проектна стадія; 3) стадія прийняття проекту нормативно-правового акту; 4) засвідчувальна стадія; 5) інформаційна стадія²¹.

Ю. Г. Арзамасов запропонував ще більш деталізовану модель підготовки відомчих нормативно-правових актів, що включає наступні стадії: моніторинг діючих нормативних документів, наукових розробок і правозастосовної практики; підготовку концепції нормативного акта; складання плану-конспекту і плану-графіку; розробку першого варіанту проекту; доопрацювання проекту з урахуванням зауважень і пропозицій; комплексну оцінку проекту і формування остаточного тексту проекту; погодження проекту нормативного акта; експертизу і візування проекту нормативного акта; подання проекту на підпис; державну реєстрацію відомчих нормативних актів²².

На нашу думку, нормотворча діяльність міністерств включає нормотворче провадження, де важливо враховувати циклічність, тобто повторюваність стадії правового моніторингу (виникнення, зміна, припинення тощо) на початку регулювання суспільних відносин і «умовному» їх завершенні – з'ясуванні ефективності впровадження та/або врегулювання проблем правозастосування (узагальнення судової практики), вирішення конфліктів, що одночасно може бути початком нового кола нормотворчої діяльності з виокремленням частини нормопроєктування у нормотворчому провадженні – підготовки концепції до акта і проекту самого акта, що стосується як законів так і підзаконних нормативно-правових актів. Взявши до уваги позицію В. Б. Авер'янова, О. В. Кузьменко, Я. І. Ленгер, Ю. Ю. Бисаги щодо складових нормотворчого провадження у контексті «етап – стадія», варто зазначити, що інформація охоплює усі процедури: передпроектний і правозастосовний етап із стадією правового моніторингу, а проектний – стадією нормопроєктування: прийняття концепції нормативно-правового акту і проекту нормативно-правового акту, внесення змін/доповнень; засвідчувальний етап – схвалення, підписання, реєстрація, опублікування; етап правозастосовний етап – контроль за ходом реалізації, моніторинг, аналіз, реагування на зміни.

З нашої точки зору, можна виокремити такі стадії нормотворчого провадження: здійснення правового моніторингу – аналіз суспільних відносин і стану правозастосування, оцінка, збирання необхідної інформації з виявлення проблем і потреб в правовому регулюванні; розробка варіантів рішень, прогнозування та формулювання вимог-обмежень за результатом аналізу інформації, вивчення досвіду інших країн та потреб імплементації; нормопроектування – розробка концепції нормативно-правового акту (підготовка до прийняття досконалого правового документу); визначення цілей, вибір із альтернатив вирішення нової ситуації; збір інформації для обраного варіанту з визначенням напрямку і характеру регулювання; оформлення рішення із окресленням характеру (стабільність, гнучкість, межі втручання тощо) та критеріїв підготовки нормативно-правового акту, включаючи схему (механізм) узгодження регулювання із зацікавленими особами/спостерігачами з моделювання відносин; нормопроектування – систематизація, ініціатива розробки проекту нормативно-правового акту, написання та оформлення, застосування правил юридичної техніки, уточнення редакції, внесення змін/доповнень; схвалення, підписання, реєстрація, опублікування, організаційні заходи виконання рішень і доведення до виконавців нормативно-правового акту; правозастосування і контроль за ходом реалізації та правовий моніторинг впровадження, оцінка з відповідним реагуванням на проблеми та/або ефективність застосування нормативно-правового акту.

Разом з тим, у межах наукової статті складно охопити усі питання, що потребують наукового обґрунтування у нормотворчості органів влади, тому необхідно продовжити дослідження питань співвідношення етапів і процедур нормотворчої діяльності міністерств.

1. *Лата Н. Ф.* Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2004. 18 с. 2. *Проект закону № 7409.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123 3. *Кузьменко О.В.* Курс адміністративного права. URL: http://pidruchniki.com/1810071347573/pravo/normotvorchi_grovdzhennya 4. *Ленгер Я. І., Бисага Ю. Ю.* Нормотворчість в контексті реформування права // Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 1. С. 18. 5. Там само. С. 19. 6. *Апаров А. М.* Адміністративно-нормотворчий процес як вид адміністративного процесу // Держава та регіони. Серія: Право. 2012.

№ 4 (38). С. 33. 7. *Берназюк Я. О.* Процедурно-процесуальні аспекти нормотворчої діяльності Президента України: основні тези // Держава і право. Вип. 56. С. 20-24. 8. *Коваленко В. В.* Юридична служба органів місцевого самоврядування як суб'єкт підзаконної нормотворчості // Право і безпека. 2012. №3 (45). С. 99. 9. *Адміністративне право України.* Академічний курс: підручник. У 2 т. Т.1 Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов та ін. Київ: Юрид. думка, 2004. С.287-288. 10. *Шевчук О. А.* Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovye-osnovy-normotvorchestva-tsentralnyh-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-ukraine-1.pdf> 11. *Гетьман Є. А.* Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання: монографія. – Харків: Оберіг, 2014. С. 216. 12. Там само. С. 164. 13. *Общая теория государства и права.* Академічний курс. В 2 т. Т. 2: Теория права / под. ред. М.Н. Марченко. Москва: Зерцало, 1998. С. 161,162. 14. *Федоренко Г. О.* Теорія держави і права: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2006. 232 с. 15. *Бахрах Д. Н.* Административное право: учеб. для вузов. Москва БЕК, 1997. С. 167-168. 16. *Глазунова Н. И.* Государственное (административное) управление: учебник. – Москва: Велби, Проспект, 2006. С. 359. 17. *Шевчук О. А.* Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionno-pravovye-osnovy-normotvorchestva-tsentralnyh-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-ukraine-1.pdf> 18. *Сиволобова А. А.* Стадии нормотворчества органов исполнительной власти Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. Вып. № 58. С. 287-292. 19. *Нормотворчество.* Юридическая техника. URL: <http://www.cool4student.ru/node/1481> 20. *Участь громадянськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичних посібник.* Київ: ДП «Укртехінформ» 2013. С. 172. 21. *Кузьменко О.В.* Цит. праця. 22. *Арзамасов Ю. Г.* Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития (часть 2) // Представительная власть. 2007. № 5 (78). С. 28-33.

***Zhydetska Viktoria.* The rule-making proceedings stages of ministries of Ukraine**

The article analyzes the approaches to the understanding of the rulemaking proceedings of components. Investigated the cyclical nature of a sub-normative work of the ministries. Determined feature rule-making stage. It determines the importance of the concept of preparing a normative act and the act of the project.

Normative act of ministries are an integral part of national sources of law and public policy tool, detailing and ensure the functioning of the mechanism of legal regulation for the functioning of society embodied in the legislative acts with a view to clarifying, specifying, detailing the norms, the implementation of international treaties, enforcement of court decisions.

Rule-making activities of the ministries include the normative proceedings where, in our opinion, it is important to take into account the cyclical nature i.e. recurrence of legal monitoring stages (emergence, change, termination, emergency and accidents, etc.) at the beginning of regulation of social relations and "conditional" upon completion - to clarify the effectiveness of the implementation and/or enforcement of settlement problems (a generalization of judicial practice), conflict resolution, can simultaneously be the beginning of a new range of norms related activities with the release of the rulemaking activity and normative proceedings - training concept to act and the draft of the act, regarding how laws and regulations normative act.

In our opinion, the following stages of normative production are: the implementation of legal monitoring - analysis of social relations and the state of law enforcement, assessment, collection of necessary information to identify problems and needs in the legal regulation; making development choices, forecasting and formulation of requirements, restrictions on the results of data analysis, explore the experience of other countries and implementation needs; development of the concept of normative act; definition of the objectives, decisions of the new situation; collecting information for the selected option with the definition of the direction and nature of regulation; design solutions for describing the nature and criteria for the preparation of normative act; systematization, development initiative of project normative act, writing and appearance, application of the rules of legal technique, clarifying wording, the introduction of changes/additions; approval, signing, registration, publication, organizational methods of execution decisions and bringing to performers of normative act; enforcement and control of the implementation and monitoring of the implementation of legal, evaluation with the appropriate response to the problems and/or effectiveness of the normative act.

However, in a scientific paper is difficult to cover all the issues that require scientific justification in the rule-making authority, so it is necessary to continue research regarding the relationship between stages and rulemaking procedures of the ministries.

Key words: normative legal act, the rule-making proceedings, ministries, stage, recurrence.