

Романов Я. В.,  
здобувач

Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування

## СТАДІЇ ПІДЗАКОННОГО НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

**Анотація.** У статті розглянуто проблему прийняття нормативно-правових актів органами вторинної легітимації, які безпосередньо народом на встановлення загальнообов'язкових правил поведінки не уповноважуються. Обґрунтовано, що наявність підзаконного правового регулювання в правовій системі держави зумовлено його здатністю більш оперативно реагувати на потреби соціальної практики. Процедурною гарантією дотримання вказаної вимоги має виступати належна організація підзаконного нормотворчого процесу.

**Ключові слова:** закон, підзаконний акт, предмет регулювання, правотворчість, правовий акт.

**Постановка проблеми.** Сьогодні юридичною наукою і практикою визнається важлива роль підзаконного регулювання в створенні та функціонуванні внутрішньо узгодженої правової системи. Проте, якщо проблеми формування та функціонування законів стають предметом уваги як зарубіжної, так і вітчизняної науки, до питання юридичної природи підзаконних актів і специфіки процедури їх прийняття у своїх дослідженнях учені звертаються значно рідше. Окремі його аспекти висвітлювалися в працях С. Алексєєва, В. Баранова, С. Бахіна, Ж.-Л. Бержеля, В. Буткевича, С. Бошно, В. Бойцовой, Т. Гуровой, Р. Давіда, Г. Дутки, К. Делажа, Л. Ентіна, С. Зівса, С. Кашкіна, Д. Керімова, М. Козюбри, А. Колодія, Л. Корчевної, Х. Кьотца, В. Лазарева, Р. Леже, І. Лукашука, О. Лук'янової, Л. Луць, М. Марченка, А. Міцкевича, І. Овчаренка, К. Осакве, Н. Пархоменко, О. Петришина, І. Погрібного, С. Полєніної, П. Рабіновича, А. Саїдова, М. Сільченка, Р. Тополевського, Б. Топорніна, О. Скакун, Ю. Тихомирова, К. Хессе, М. Цвіка, В. Чірка, Г. Шмельовой, О. Ющика та інших.

**Метою статті** є розкриття процедурних особливостей підзаконного нормотворчого процесу та його правової регламентації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нормотворчий процес є стадійним. Слід зазначити, що в юридичній літературі прийнято розділяти нормотворчий процес на стадії, які являють собою організаційні форми здійснення нормотворчості. Зміст стадій, їх склад значною мірою залежать від змісту того нормативного правового акта, який готується, складності проблеми, що вирішується, тощо.

Стадію можна визначити як частину процесу, у межах якого учасники виконують обов'язкові або можливі дії, що оформлюються в передбачених випадках відповідними юридичними документами.

Стадійний характер нормотворчості обумовлений тим, що на кожній стадії вирішуються різні задачі й функції. Сам процес нормотворчості можна визначити як сукупність стадій, які поєднані єдиною метою, нерозривні та знаходяться в постійній взаємодії.

Умовно можна виділити такі стадії підзаконного нормотворчого процесу:

1. Підготовка проекту нормативно-правового акта (визначення предмета регулювання, підготовка тексту, розробка концепції).

Насамперед має бути визначено, чи є потреба в правовому регулюванні тих чи інших відносин, чи перебувають вони в межах дії права або, можливо, підлягають регулюванню виключно з боку інших соціальних регуляторів (релігії, моралі тощо).

Загалом слід пам'ятати, що під час нормотворчості в нормативно-правових актах мають закріплюватися норми права, які є результатом узагальнення найбільш важливих повторювальних суспільних відносин, а також засобом витіснення шкідливої суспільної практики. Крім того, нормотворчість нерідко створює необхідні правові умови розвитку нових відносин, у яких зацікавлене суспільство, або, навпаки, не допускає розвиток нової небажаної практики. Право, що зароджується в суспільстві, завдяки нормотворчій діяльності уповноважених суб'єктів набуває формальної визначеності, державного захисту, системності, що суттєво підвищує його регулятивну ефективність.

Вибір предмета регулювання нормативно-правового акта на рівні підзаконного регулювання є першим етапом його підготовки. Предмет регулювання нормативно-правового акта визначається одним із трьох способів: 1) вказівка на необхідність його прийняття міститься в законодавстві; 2) уповноважені суб'єкти на основі аналізу соціально-економічного розвитку суспільних відносин доходять висновку про необхідність його підготовки; 3) фізичні або юридичні особи, виходячи зі своїх групових або корпоративних інтересів, доходять висновку про необхідність його підготовки [1, с. 9; 2, с. 4; 3; 4].

Обов'язковим під час підготовки тексту проекту є виконання вимог нормопроектної техніки, до яких належить певний мовний стиль; стереотипний термінарій; внутрішня логіка; уніфікована структура. У юридичній літературі наводяться аргументи на користь додаткової юридичної підготовки осіб, які залучені до підзаконної нормотворчості [1, с. 9].

2. Внесення проекту нормативно-правового акта до правотворчого суб'єкта.

Суб'єктом права підзаконної нормотворчої ініціативи вважається особа, праву якої вносити проект нормативно-правового акта до нормотворчого органу кореспондує обов'язок відповідального структурного підрозділу нормотворчого органу здійснити аналіз внесеного проекту на відповідність встановленим вимогам, дати висновок щодо цього. Так, згідно із ч. 1 ст. 6 Закону України «Про засади регуляторної діяльності» подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду мають право громадяни, їх об'єднання; суб'єкти господарювання, їх об'єднання; наукові установи; консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання.

Реалізація права підзаконної нормотворчої ініціативи суттєво впливає на формування правової системи, і тому вимагає однакової правової регламентації на всій території України щодо кола суб'єктів права підзаконної нормотворчої ініціативи; умов внесення й особливостей оформлення проектів нор-

мативно-правих актів; строків розгляду нормотворчим органом внесених нормотворчих пропозицій.

3. Проходження проекту нормативно-правового акта в органі, який наділений правотворчими повноваженнями. Наприклад, у місцевій раді на цій стадії відбувається попереднє обговорення проекту в постійній комісії; обговорення проекту на пленарному засіданні; прийняття рішення за проектом.

Цей етап нормотворчої діяльності регламентується виключно на рівні підзаконних актів (регламентів, методичних рекомендацій, положень тощо), що розробляються самим суб'єктом нормотворчих повноважень. Так, регламент Луцької міської ради передбачає, що секретар ради організовує та забезпечує підготовку та попередній розгляд постійними комісіями проектів рішень, що виносяться на розгляд ради. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій ради, можуть за ініціативою самих комісій, а також за дорученням ради, міського голови, секретаря ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки та рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій. Зауваження, висновки, рекомендації та пропозиції подаються в письмовій формі. Попередній розгляд кожного проекту рішення в постійних комісіях триває, як правило, не більше двох тижнів. Зауваження та пропозиції до проектів рішень узагальнюються авторами проекту рішення для розгляду на пленарному засіданні ради. Після розгляду постійною комісією ради проекту рішення, яке належить до її відання та компетенції, голова комісії (а в разі відсутності голови комісії заступник голови комісії, секретар комісії) візує проект.

Щодо постійних комісій, то, наприклад, Закон України «Про засади державної регуляторної політики» передбачає, що сільські, селищні, міські, районні в містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них повноважень у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покласти ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради. А ось виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад із цією ж метою створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради. Відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради здійснює організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою.

Внесений у встановленому порядку проект розглядається й обговорюється суб'єктом нормотворчості, його відповідними органами та службами. При цьому з'ясовується економічна, соціально-політична та юридична обґрунтованість проекту, його відповідність планам прийняття нормативно-правових актів.

Рішення міської ради з будь-якого питання після його обговорення приймається на її пленарному засіданні в такій послідовності:

- проект рішення ставиться на голосування за основу;
- після цього ставляться на голосування в порядку надходження всі зміни та доповнення, що надійшли під час обговорення проекту;
- проект рішення ставиться на голосування в цілому як рішення з урахуванням змін та доповнень, підтриманих більшістю депутатів від загального складу ради.

У разі надходження пропозиції про неприйнятність запропонованого проекту рішення та зняття його з розгляду вона ставиться на голосування першою.

Прийняттям може бути лише рішення, проект якого поданий у письмовому вигляді та розданий депутатам. Можливе прийняття рішення ради спочатку по пунктах, розділах, а потім – загалом.

У випадку надходження двох або більше пропозицій до одного й того ж пункту рішення, усі пропозиції ставляться на голосування, а прийнятою вважається та, що набрала більшу в порівнянні з іншими кількість голосів (регламент Хмельницької міської ради VI скликання від 2 грудня 2010 р. № 5; регламент Житомирської міської ради від 29 грудня 2010 р. № 47).

На цій стадії можливим є публічне обговорення проекту нормативно-правового акта із залученням широкого кола зацікавлених суб'єктів (державних органів, підприємств, установ, громадських організацій тощо) та експертних установ. Усе це дозволяє врахувати громадську думку, віднайти компромісні, збалансовані нормотворчі рішення.

У разі необхідності проект направляється для проведення експертизи (правової, фінансово-економічної, кримінологічної, наукової, екологічної тощо). Наприклад, під час правової експертизи з'ясовується відповідність проекту Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, міжнародним договорам України, *acquis communautaire*. Експертиза оцінює також внутрішню узгодженість змісту проекту, його відповідність вимогам нормотворчої техніки тощо.

За результатами розгляду проекту уповноважений суб'єкт може прийняти одне з рішень: а) ухвалити нормативно-правовий акт; б) повернути проект для доопрацювання, внесення до нього необхідних змін та доповнень із зазначенням зауважень і строку доопрацювання; в) відхилити проект нормативно-правового акта.

Проте в спеціальному законодавстві відсутні конкретні правила-вимоги, які регламентували б не лише порядок нормотворчої діяльності постійних комісій, але й порядок документального оформлення проектів програм чи правових актів. Це актуалізує необхідність прийняття єдиних правил, змістом яких була б регламентація нормотворчого процесу, починаючи від підготовки до процедурного завершення роботи над проектами відповідних правових актів [5, с. 71].

Узагальнена схема руху проекту в колегіальному органі, наділеному повноваженнями із прийняття підзаконного правового акта складається з двох етапів:

- попереднє обговорення проекту у відповідальній постійній комісії;
- обговорення та прийняття рішення за проектом на засіданні відповідного колегіального органу.

Суб'єкти нормотворчої діяльності повинні дотримуватися цієї послідовності. Її недотримання є підставою для оскарження законності прийнятого нормативно-правового акта.

Діяльність постійної комісії з попереднього обговорення проекту включає такі стадії: вивчення й аналіз проекту, узагальнення відгуків, зауважень і пропозицій, які надійшли до проекту, підготовку висновку щодо проекту. Постійна комісія може провести слухання щодо проекту із залученням представників зацікавлених осіб, громадськості, засобів масової інформації, фахівців-експертів.

4. Промульгація нормативно-правового акта (підписання уповноваженою особою; присвоєння реєстраційного номера).

5. Введенні в дію нормативно-правового акта.

Близький до наведеного вище перелік стадій нормотворчого процесу пропонує в дисертаційному дослідженні М.О. Пе-

тришина, виокремлюючи в межах муніципального нормотворчого процесу такі загальні стадії: 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативного правового акта (визначення предмета, постановка цілі правового регулювання); 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта; 3) розробка проекту правового акта; 4) попередній розгляд проекту акта; 5) офіційний розгляд радою проекту акта з дотриманням установлених процедур; 6) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності [6, с. 14].

Перераховані стадії нормотворчого процесу є загальними. Вони можуть бути деталізовані щодо тих чи інших підзаконних актів. Так, щодо підзаконних актів уряду можна виокремити такі стадії: 1) підготовка та подання проекту акта до Кабінету Міністрів України; 2) підготовка проекту акта в Секретаріаті Кабінету Міністрів України; 3) розгляд проекту акта в Урядовому комітеті; 4) прийняття акта на засіданні Кабінету Міністрів України; 5) введення акта в дію.

На кожній із перерахованих стадій можна виділити певні етапи: перший – етапи встановлення необхідності прийняти акт, розроблення проекту акта, його узгодження, проведення правової експертизи проекту, подання проекту акта до суб'єкта, наділеного правотворчими повноваженнями; другий – етапи реєстрації, аналізу й фахової експертизи проекту, юридичної експертизи та редагування, візування та організаційного забезпечення проведення засідання Урядового комітету; третій – етапи безпосереднього розгляду проекту акта, ухвалення щодо нього рішення; четвертий – етапи представлення проекту акта, його обговорення, голосування за проектом, прийняття щодо нього рішення; п'ятий – етапи оформлення акта відповідно до вимог його форми й змісту, візування акта, підписання акта та зазначення потрібних реквізитів, набрання актом чинності [7, с. 15]. Крім того, до нормотворчого процесу можуть включатися додаткові стадії, якщо має місце прийняття регуляторного акта. Дотримання схеми послідовного проходження нормотворчого процесу – один із шляхів поліпшення якості підзаконного нормотворення й зниження кількості незаконних нормативно-правових актів.

**Висновки.** На основі аналізу законодавчих вимог до процедури підзаконної нормотворчості можна констатувати, що найбільшу детальну регламентацію на конституційному рівні отримали питання реалізації нормотворчих повноважень на підзаконному рівні органів місцевого самоврядування. Лише в загальному вигляді сформульовано норми про наявність повноважень із прийняття підзаконних актів Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України. Окремі нюанси нормотворчої процедури здобули розкриття на рівні законів, зокрема в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» та Законі України «Про центральні органи виконавчої влади».

Процес підзаконної нормотворчості здобуває детальну регламентацію на рівні підзаконних актів (регламентів, положень, методичних рекомендацій), які приймаються тим самим органом, до якого висувуються відповідні вимоги. При цьому в законодавстві України відсутні загальні норми, які б встановлювали єдині вимоги до порядку підзаконної нормотворчості,

що негативно впливає на реалізацію принципу законності. Відповідно, на сьогодні можна констатувати необхідність кодифікації нормативно-правових актів, якими встановлюються вимоги до форми підзаконних актів, порядку їх розробки та введення в дію.

#### *Література:*

1. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.Р. Барський ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2006. – 18 с.
2. Семко С.О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С.О. Семко ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 19 с.
3. Болдирев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С.В. Болдирев ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
4. Куйбіда В.С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... докт. наук з держ. управління : спец. 25.00.04 / В.С. Куйбіда ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2003. – 36 с.
5. Задорожня Г.В. Організаційні форми роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування / Г.В. Задорожня // Часопис київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 70–75.
6. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / М.О. Петришина ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 20 с.
7. Томкіна О.О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Томкіна ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.

#### **Романов Я. В. Стадії подзаконного нормотворчого процесу**

**Анотація.** В статті розглянуто проблему прийняття нормативно-правових актів органами вторичної легітимації, которим повноваження на встановлення обов'язкових правил поведінки населенням не надаються. Обґрунтовано, що наявність подзаконно-правового регулювання в правовій системі держави обумовлено його здатністю більш оперативно реагувати на потреби соціальної практики. Процедурною гарантією дотримання вказаного вимоги повинна виступати належна організація подзаконного нормотворчого процесу.

**Ключевые слова:** закон, подзаконный акт, предмет регулювання, правотворчество, правовой акт.

#### **Romanov Y. A sub-stage of the rulemaking process**

**Summary.** The article considers the problem of making regulatory acts by secondary legitimation that the authority to set mandatory rules of behavior directly by the people are not available. It is proved that the presence of subordinate legal regulation in the legal system of the country due to its ability to respond more quickly to the needs of social practice. Procedural safeguards of compliance with this requirement must extend proper organization of a sub-rule-making process.

**Key words:** law, statutory regulation, subject to regulation, lawmaking, legal act.