Правотворчість в державному управлінні

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД

„ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ”

О.А. Ганич

О.Л. Леонов

Правотворчість в державному управлінні

Навчальний посібник

Донецьк-2013

ДонНТУ

УДК: 342:35.077

ББК: 67.401(4УКР)

Г 19

Рекомендовано Національним агентством з питань державної служби України як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів, слухачів магістратур державного управління і Центрів перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій

Г 19 **Правотворчість в державному управлінні:** навчальний посібник / О.А. Ганич, О.Л. Леонов. – Донецьк: ТОВ «ВРА «Єпіцентр», 2013. – 450 с.

Навчальний посібник з правотворчості в державному управлінні, згідно до нормативних вимог Галузевого стандарту вищої освіти України, містить сім розділів. Зміст кожного розділу розкривається певними нормативно визначеними темами, містить відповідні додатки, перелік літератури та перелік завдань і контрольних питань до кожної теми. Навчальний посібник призначено для викладення дисципліни «Правове забезпечення державного управління» для магістрів спеціальності 8.150101 «Державна служба» напряму підготовки 8.150000 «Державне управління» кваліфікації 2419.3 – Спеціаліст державної служби, а також для широкого кола читачів, яких цікавлять питання особливостей та специфіки правового забезпечення державного управління в Україні.

ЗМІСТ

Передмова……..9

РОЗДІЛ 1.
ПРАВО(НОРМО)ТВОРЧИЙ ПРОЦЕС У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ФОРМА ВЛАДНО-ВОЛЬОВОЇ ДЕРЖАВИ ІЗ СТВОРЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Тема 1: Загальна характеристика право(нормо)творчості в державному управлінні……17
1.1. Поняття і призначення право(нормо)творчості в державному управлінні……...17
1.2. Правотворчість. Правотворення. Законотворчість……...20
1.3. Ознаки правотворчості……....21
1.4. Принципи правотворчості в державному управлінні……..25
1.5. Функції правотворчості…….…..28

Тема 2: Право(нормо)творчій процес в державному управлінні……30
2.1. Поняття правотворчого процесу та його стадії……30
2.2. Право(нормо)творчість держави……32
2.3. Право(нормо)творчість громадського суспільства……..33

Контрольні питання до розділу 1……34
Література до розділу 1……..……35

РОЗДІЛ 2.
ПРАВОВІ АКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 1: Загальна характеристика правових актів державного управління……..37
1.1. Поняття та ознаки нормативно-правового акту……...37
1.2. Структура нормативно-правового акту……38
1.3. Місце нормативно-правового акту серед інших джерел права…...39
1.4. Структура системи законодавства……..44

Тема 2: Види актів державного управління та їх систематизація……46

2.1. Характеристика актів державного управління…….46
2.2. Класифікація актів державного управління…….48
2.3. Класифікація актів державного управління за органами, що їх видають…….……...51
2.4. Систематизація актів державного управління……..54

Тема 3: Поняття, види, функції та структура правових актів державного управління……...59
3.1. Поняття правової норми акта державного управління…….59
3.2. Функції правової норми……...62
3.3. Реалізація норм права в державному управлінні…….….64
3.4. Види норм права актів державного управління……67
3.5. Структура норми права акта державного управління……..70

Контрольні питання до розділу 2……73
Література до розділу 2……74

РОЗДІЛ 3.
ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС ТА ЙОГО СТАДІЇ

Тема 1. Загальні засади діяльності Верховної Ради України……76
1.1. Основні етапи становлення правової системи України та реформація законотворчої діяльності Верховної Ради…….76
1.2. Політичні та правові основи організації діяльності Верховної Ради України……81
1.3. Сутність законодавчої влади та засоби забезпечення законності…….84
1.4. Міжнародна сфера і планування державної політики Верховної Ради України і держави……89
1.5. Ратифікація міжнародних актів Верховною Радою України……91

Тема 2. Законодавчий процес та його стадії……...95
2.1. Загальні засади законодавчого процесу та законотворчої діяльності Верховної Ради України……95
2.2. Характеристика закону, його ознаки та види……97

2.3. Законодавчий (законотворчий) процес та його стадії……103

Контрольні питання до розділу 3……...111
Література до розділу 3……..……...……112

РОЗДІЛ 4.
ПРАВО(НОРМО)ТВОРЧІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Тема 1. Правові засади діяльності Президента України……...114
1.1. Загальні засади діяльності Президента України……..114
1.2. Нормотворча діяльність Президента України та її істотні ознаки….117
1.3. Методи діяльності Президента України……...120

Тема 2. Правові акти Президента України. Інформаційний запит…….126
2.1. Загальна характеристика актів Президента України……..126
2.2. Укази, розпорядження та доручення Президента України, їх розробка, проходження та затвердження…….....130
2.3. Інформаційний запит та його оформлення…….....135

Контрольні питання до розділу 4……...137
Література до розділу 4……...……..139

РОЗДІЛ 5.
ПРАВОТВОРЧІСТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Тема 1. Загальні засади діяльності Кабінету Міністрів України……...141
1.1. Політичні та правові основи організації діяльності Кабінету Міністрів України…….……141
1.2. Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України……152
1.3. Функції та повноваження Кабінету Міністрів України……159
1.4. Форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України……165

Тема 2. Організація правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України……....…170
2.1. Правове регулювання діяльності Кабінету Міністрів України Законом і Регламентом……...170

2.2. Порядок підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України……177
2.3. Особливості здійснення законопроектної діяльності Уряду…….188
2.4. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів України……..195
2.5. Виконання актів законодавства……...…..…200

Тема 3. Секретаріат Кабінету Міністрів України. Взаємодія Кабінету Міністрів з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, органами місцевого самоврядування і громадянським суспільством…….....202
3.1. Організація роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України….……202
3.2. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями…..213
3.3. Система центральних органів виконавчої влади, організація їх діяльності та участь у правотворчості……....219
3.4. Відносини Кабінету Міністрів з органами місцевого самоврядування та громадськістю……...…227

Контрольні питання до розділу 5…….232
Література до розділу 5……...233

РОЗДІЛ 6.
НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Тема 1. Правові основи та загальні засади діяльності місцевих державних адміністрацій…….….236
1.1. Правові основи функціонування місцевих державних адміністрацій, їх система, порядок утворення і побудова…….236
1.2. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій…….243
1. 3. Форми і методи діяльності місцевих державних адміністрацій...246
1.4. Місцеві державні адміністрації в контексті адміністративної реформи…….……249

Тема 2. Організація нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій……..253
2.1. Правове регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій відповідно до закону та Типового регламенту…...253
2.2. Акти місцевих державних адміністрацій……....256
2.3. Порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації……..258
2.4. Взаємовідносини місцевої держадміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування…….263

Контрольні питання до розділу 6……..…….271
Література до розділу 6……...…….272

РОЗДІЛ 7.
НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тема 1. Правове регулювання нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування в Україні……..…….275
1.1. Теоретичні засади нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування……..…275
1.2. Акти органів місцевого самоврядування…….…286
1.3. Організаційне-правове забезпечення нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування……293

Тема 2. Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування в Україні……..…...306
2.1. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні…….……306
2.2. Зарубіжний досвід організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування…….316
2.3. Проблеми удосконалення нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні……319

Контрольні питання до розділу 7…….….322
Література до розділу 7……...….323

Контрольні питання з навчальної дисципліни…….…..326

Передмова

Організаційно оформлена діяльність уповноважених суб'єктів державного регулювання по прийняттю, зміні і скасуванню правових норм, що здійснюється відповідно до суспільних потреб у нормативно-правовому регулюванні є право(нормо)творчістю.

Правотворчість у сфері державного управління здійснюється державою в особі державних органів управління та їх посадових осіб.

Головне призначення правотворчості – встановлення нових правових норм. Зміна і скасування застарілих правових норм сприяє затвердженню нових і, відтак, вони входять до його складу як допоміжні прояви правотворчості.

Саме розкриттю сутності перелічених питань і присвячено курс «Правове забезпечення державного управління», який є нормативною частиною підготовки слухачів магістратури державного управління.

В сучасних умовах світового розвитку та з оглядом на завдання вітчизняного державно-політичного та правового розвитку проблематика курсу набуває особливої актуальності. Якщо окинути зором карту планети і замислитися над процесами, які визначають розвиток людства, що її населяє, то попри всі природні, економічні, технологічні, культурні зміни не можна не помітити як трансформується чи не найдавніший інститут нашої цивілізації – інститут держави.

В плані масштабної соціальної організації нічого більш розумного і досконалого, ніж держава, за останні п’ять тисяч років люди не винайшли, не вигадали, не сконструювали. Але, мабуть, ніколи так стрімко і динамічно ця конструкція не розвивалася, як за останні десятиріччя індустріальної та постіндустріальної доби. Всі держави і народи, що прагнуть зберегти або досягнути гідного місця на магістральних шляхах розвитку сучасної цивілізації, а не залишитися або раптом опинитися на її узбіччі, вимушені докладати різнобічних та різнопланових зусиль (інтелектуальних, політичних, організаційних, морально-вольових тощо) для удосконалення інститутів публічної влади. Для нас таке завдання є особливо складним та важким. Адже дві основні проблеми, які вирішували провідні народи світу з кінця ХУІІІ століття, з часів американської та французької революцій – досягнення національного суверенітету та незалежності, свободи від зовнішнього гноблення чи диктату та встановлення демократичного контролю над власною владою, підкорення її волі громадян, виборців та конституційно-правовим і адміністративно-правовим нормам – ми почали

вирішувати лише чверть століття тому. Значно ускладнюють проблеми зміцнення нашої державності процеси глобалізації, подальшої інтеграції національних економік з одночасним розшаруванням країн за рівнем економічних та фінансових можливостей, процеси зростання та поглиблення світової конкуренції. Тобто, на початку XXI століття ми маємо достатньо несприятливі умови для молодих і не досить сильних держав та економік.

Ще у 2010 році, відразу після президентських виборів, новообраний глава нашої держави В.Ф. Янукович звернувся з посланням до народу України, де виклав основні контури майбутньої програми дій державної влади – в економіці, гуманітарній сфері, у внутрішній та зовнішній політиці. Президент відверто говорив про те, що «зміни, яких потребує наше суспільство, вимагають від нас концентрації зусиль, довіри і терпіння». І наголошував на тому, що «наш вибір – модернізація України, є незворотним. Водночас ми маємо розуміти, що політика глибоких змін буде проводитись в умовах глобальної світової нестабільності, нових криз і нових загроз, які ми повинні навчитись своєчасно попереджати і враховувати. Сучасний світ швидко змінюється. Він стає багатополярним, більш складним і динамічним, з новими можливостями і викликами для розвитку кожної країни, кожної спільноти». У виступі Президента України Віктора Януковича із щорічним Посланням до Верховної Ради України в 2011 році глава держави з парламентської трибуни звернувся до кожного українця із закликом: «Досить жалітись і принижуватись!». Він наголосив: «Україна – сильна і амбітна держава. Настав час проявити український характер, довести і собі, і світові, що Україна – це країна-лідер» (Див.: *Янукович В.Ф. Не люди для реформ, а реформи для людей / В.Ф. Янукович // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 101. Янукович В.Ф. Виступ Президента України із щорічним посланням до Верховної Ради України 2011р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/191*).

Фактично, Президент нагадує нам, що до законів Світу належить і закон свободи, згідно з яким людина не тільки формується обставинами, але завжди і в певному розумінні обирає та формує їх, а тому залишається дійовим і відповідальним суб'єктом соціального буття. Курс чинної влади на модернізацію країни – тобто, на комплексне оновлення – політичне, правове, економічне, технологічне, духовне – українського соціального буття можливий лише там, де можлива свобода – здатність по новому вирішити долю, здатність подолати інерцію даних складних обставин і даної сумної і невтішної історії.

Вглядаючись в наш досвід незалежного розвитку все більш очевидним стає той факт, що чим ширший розмах історичних перетворень, тим більша

роль держави у забезпеченні злагодженого чіткого функціонування суспільного організму. Ще наприкінці минулого століття в Доповіді Світового банку підкреслювалося, що «ефективна держава життєво необхідна для надання товарів та послуг, а також для створення правил та інститутів, тобто, для здійснення правотворчості, що дозволяють ринкам квітнути, а людям вести більш здорове та щасливе життя. Без цього є неможливим сталий розвиток як в економічній, так і в соціальній сфері» (*Див.: Государство в меняющемся мире (Доклад Всемирного банка) // Вопросы экономики. – 1997. – №. 7. – С. 6.*).

Нині в усьому світі і науковці, і практики дедалі впевненіше твердять, що без активної ролі держави не можна вивести з кризового стану ані окремі країни, ані Людство в цілому, сучасний глобальний Світ. Проте ідея сильної держави є досить неоднозначною і складною. Вона по різному сприймається в суспільстві, має різноманітні наукові та практичні інтерпретації. Втім, це тема окремої розмови, точніше, спеціальної та серйозної наукової полеміки та окремої публічно-політичної дискусії. Тому слід підкреслити, що за глибоким переконанням авторів сильна держава у справжньому сенсі слова – це демократична держава, яка знає тільки одну владу – владу закону, права. І завданнями як державного апарату, так і наукової та викладацької спільноти є забезпечення поступового збігу і суміщення понять «сильна держава», «демократична держава», «правова держава», «соціальна держава». Тобто, реалізація конституційного ідеалу, що закріпленій у ст.1 Конституції України – «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», або принаймні суттєве наближення до його реалізації, стає доленосним завданням всього українського суспільства і особливо – завданням вітчизняної державної служби.

При цьому зазначимо, що поняття правової держави, тобто держави, що підкорена та підпорядкована праву, становить для нас певну проблему. З позицій, звичних для нашої державно-політичної догматики радянської та й дорадянської доби, правова держава є певним нонсенсом: право є зведена в закон воля панівної групи (класу, нації, етносу, еліти), а держава є засобом примусу до дотримання цієї волі. Але дійсний сенс правової держави полягає скоріше в іншому і навіть у протилежному: наголос ставиться не на підкоренні та підпорядкуванні громадян державній волі, а на рівному підпорядкуванні всіх, у тому числі і держави, закону. Тобто, мова йдеться не просто про одвічне для державного апарату політико-правове завдання удосконалення правотворчості в державному управлінні, а й про необхідність наповнення цього споконвічного завдання новим, гуманістичним та демократичним змістом.

Особливо слід підкреслити, що саме право є найважливішою формою державно-управлінської діяльності й політико-юридичним засобом управління поведінкою людей в цивілізованому, тобто, державно-правовому суспільстві. Саме право забезпечує соціально-політичну, морально-вольову, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки органів публічної влади, їх структурних підрозділів і посадових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональні процедури управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну управлінського процесу.

Ці нібито очевидні речі насправді є не такими вже й очевидними. Принаймні з оглядом на те, що в нашій культурі слово «формальний» має скоріше негативний, ледь не образливий зміст. В загальному сприйнятті, як правило, формально означає не за сутністю, формаліст – недобра, бездушна, черства людина, формальна демократія – недосконала, бездуховна влада. Зовсім інше значення має соціальний формалізм в західній, західноєвропейській за походженням політичній та правовій культурі. Формалізація там означає передусім закріплення в твердих, чітких і зрозумілих нормах прав і обов'язків громадянина або будь-якого іншого суб'єкта соціальних відносин, чітке відмежування сфери невідчужуваної автономії.

На жаль і на початку XXI сторіччя залишаються актуальними сумні думки стосовно рівня нашої правової культури, що були висловлені ще на початку XX сторіччя видатним українським правознавцем і філософом права Богданом Кістяковським в його статті «На захист права (Інтелігенція та правосвідомість)» зі збірки «Вехи». Дозволимо собі розлогу цитату вступної частини вказаної праці, бо вона того варта і до того ж корисна для реалізації модернізаційних завдань українського суспільства.

«Право не можна поставити поруч з такими духовними цінностями, як наукова істина, моральна досконаліть, релігійна святиня. Значення його є відноснішим, його зміст створюється почасти мінливими економічними та соціальними умовами. Відносне значення права дає привід деяким теоретикам визначати дуже низько його цінність. Одні вбачають у праві лише етичний мінімум, інші вважають його невід'ємним елементом примус, тобто насильство. Якщо це так, то немає підстав докоряти нашій інтелігенції в ігноруванні права. Вона прагнула більш високих і безвідносних ідеалів і могла знехтувати на своєму шляху цією другорядною цінністю.

Але духовна культура складається не лише з ціннісних змістів. Значну

її частину становлять цінності формальні властивості інтелектуальної та вольової діяльності. А з усіх формальних цінностей право як найбільш досконало розвинена та майже конкретно відчутна форма, відіграє найважливішу роль. Право набагато більше дисциплінує людину, ніж логіка та методологія чи систематичні вправи волі. Головне ж, на противагу індивідуальному характерові цих останніх дисциплінуючих систем, право – переважно соціальна система, і притому єдина соціально дисциплінуюча система. Соціальна дисципліна створюється тільки правом; дисципліноване суспільство та суспільство з розвинутим правовим ладом – тотожні поняття.

З цієї точки зору і зміст права виступає в іншому світлі. Головний та найістотніший зміст права складає свобода. Щоправда, ця свобода є зовнішньою, відносною, вона обумовлена суспільним середовищем. Але внутрішня, більш безвідносна, духовна свобода можлива лише за існування свободи зовнішньої, і остання є найкращою школою для першої.

Якщо врахуємо це всебічне дисциплінуюче значення права та усвідомимо, яку роль воно відіграло у духовному розвитку російської інтелігенції, то матимемо результати вкрай невтішні. Російську інтелігенцію складають люди, які ані індивідуально, ані соціально не є дисциплінованими. І це тому, що російська інтелігенція ніколи не поважала права, ніколи не бачила у ньому цінності; з усіх культурних цінностей право було найбільш знехтуване нею. За таких умов у нашої інтелігенції не могло створитися й міцної правосвідомості, навпаки, остання стоїть на вкрай низькому рівні розвитку» (*Див.: На захист права (Інтелігенція та правосвідомість) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dsl.sf.ukrtel.net/biblio/index.php?a_id=25&r_id=33&t_f=na_zahyst_prava.htm).*

Зрозуміло, що Україна – не Росія, тобто, не Російська імперія часів Богдана Кістяковського або Олександра Герцена і не Радянський Союз часів комуністичної партії. Зрозуміло, що як завдяки розвитку державно-політичних відносин, так і завдяки розвитку освіти протягом ХХ сторіччя рівень та якість правосвідомості українського суспільства значно зросли. Але ж і світ змінювався, не стояв на місці. І на жаль те, що Б.О. Кістяківській відзначав стосовно правосвідомості руської інтелігенції ХІХ – початку ХХ століть, значною мірою екстраполюється на освічені верстви сучасного українського суспільства, до речі, незалежно від її галицького, донецького чи київського походження. Мабуть, не слід переоцінювати і прогрес знання, і набутий українським суспільством протягом ХХ ст. історичний досвід і дійсно правий наш відомий економіст Олександр Пасхавер, який нещодавно влучно зазначив, що незнання, звісно, усунути легше, ніж змінити вироблені

століттями систему цінностей та національний характер.

Втім, рекомендуючи читачам самостійно звернутися до української правничої класики, акцентуємо увагу на іншому боці проблеми. А саме: за переконанням авторів вітчизняні кадри державної служби є однією з найбільш масових і впливових соціально-професійних груп нашого суспільства, які здатні і найбільш придатні для наповнення нашого державного буття тим самим соціальним і юридичним формалізмом в позитивному, європейському розумінні, якого так хронічно нам не вистачає, тим самим нормативним стрижнем, який робить сучасні нації сильними і згуртованими, не посягаючи на їхню свободу, а громадян – активними та соціально захищеними. Це одна з тих достатньо масових верств населення країни, яка здатна і придатна для здійснення інтелектуальних та вольових зусиль, що ведуть до підвищення ціннісного статусу Права у вітчизняній культурі соціальної дисципліни в нашому суспільному бутті.

При цьому автори зовсім не схильні виспівувати дифірамби українській бюрократії, а просто переконані і досвідом особистого спілкування, і науково-раціональними міркуваннями, що її якість вище за її репутацію. Адже критика, якщо не прокляття, на адресу чиновництва є одним з найбільш улюблених різновидів національного полювання на відьом, яким із завзяттям захоплюються і політики, і журналісти, і митці, і пересічні громадяни. В пошуках відповіді на одне зі споконвічних питань нашого життя – «Хто винний?» чи не найчастіше лунає «чиновник», «бюрократія». Зрозуміло, що і критика потрібна, а ще більше – критика дійова, справедлива, публічна, конструктивна і результативна. Зрозуміло, що і відповідальність чиновника потрібна, як соціальна, політична та моральна, так і юридична, а ще більше – реальна, а не віртуальна, справедлива і невідворотна.

Але при цьому слід чітко усвідомлювати, що раціональна бюрократія є одним з найбільш вагомих та універсальних соціальних винаходів цивілізації, що сучасну державу з розмаїттям і складністю її функцій та завдань неможливо уявити без розвинутої системи публічної служби та бюрократії.

Наше суспільне буття так влаштоване, що без неї життя якщо і не зупиниться, то стовідсотково зануриться в хаос. Вважаємо нагадати слушну думку відомого дослідника питань теорії та історії бюрократії сучасного російського вченого О.В. Оболонського: «У той же час жоден державний інститут – і в нашій країні, і за кордоном – не піддається настільки постійній, запеклій і часто цілком справедливій критиці, як ця сама бюрократія. У даного парадоксу багато причин – соціальних, економічних, політичних, психологічних. Багато що тут (як і в ряді інших випадків) пояснюється просто незнанням, нерозумінням сутності предмета. Наприклад, дуже часто

змішують три близькі за змістом, але різні за своєю суттю речі – універсальні бюрократичні принципи організації управління, бюрократію як соціальну верству, яка здійснює повсякденне управління державною машиною, і бюрократизм – притаманну управлінцям соціальну хворобу. Ще менше переважна більшість людей знає про те, що бюрократії в різних державах і в різні часи, при всіх їхніх загальних рисах, сильно відрізняються одна від іншої за своїм соціальним і юридичним статусом, рівнем організованості та ефективності, за місцем у структурі державної влади, просто з чесності або корумпованості чиновництва, за рівнем так званої адміністративної моралі» (*Див.: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 168 с.*).

Навели ж ми цю цитату для того, щоб підкреслити провідну ідею, якою ми керувалися при створенні наданого посібнику. А саме: об'єктивні інтереси українського суспільства вимагають якісного розвитку публічної служби і ми маємо всі можливості, щоб вітчизняна державна служба за рівнем організованості та ефективності (в тому числі у сфері правотворчості), за чесністю і не корумпованістю, за відданістю справі служіння народу, за рівнем соціальної дисципліни і адміністративної моралі стала взірцем для наслідування і предметом національної гордості, а не традиційним об'єктом для полювання на відьом. Враховуючи згаданий вище закон свободи, згідно з яким люди не тільки формуються обставинами, але і обирають та формують їх, тобто є дійовими і відповідальними суб'єктами соціального буття, висловлюємо надію, що наведені в навчальному посібнику матеріали стануть корисними саме для такого розвитку інституту публічної служби в Україні взагалі і правотворчості в державному управлінні зокрема.

Якщо ж перейти від філософсько-політичних і філософсько-правових міркувань та стратегічних питань державної влади і публічного управління до суто практичних завдань, що постають перед державною службою і державними службовцями в сучасних умовах, то слід акцентувати увагу на наступному. Відповідно до Закону України від 17.11.2011 р. №4050-VI «Про державну службу», що набирає чинності з 1 січня 2014 року, державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг (п. 1 ст. 1); а державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій

державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу. Тобто, на відміну від попередньої редакції Закону, повноваження державного службовця в Україні, які безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу прямо передбачають його участь у право(нормо)творчості у вигляді експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів. Отже, державний службовець зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України і сумлінно виконувати свої посадові обов’язки, знання щодо правотворчості в державному управлінні є складовою частиною профілю професійної компетентності посади державної служби – комплексної характеристики посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Тобто, набуття певних юридичних знань щодо правотворчості в державному управлінні стає прямою вимогою чинного законодавства для осіб, що перебувають на державній службі в Україні або мають намір пов’язати з нею свою долю або трудову діяльність.

Мета курсу – імплементація юридичних знань з правотворчості в державному управлінні.

Основні завдання курсу:

- формування цілісного уявлення про правотворчість в державному (публічному) управлінні у відповідності з чинним законодавством, рівнем наукових знань і завданнями українського державотворення;

- поглиблення, уточнення і подальша систематизація знань в галузі правового забезпечення державного управління з метою підвищення рівня професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, рівня правової культури та свідомості читачів;

- популяризація наукових управлінських та юридичних знань, роз’яснення концептів (понять, категорій, концепцій, парадигм) з метою оптимізації діалогу між публічною владою і громадянським суспільством та соціальної консолідації в межах національної державності;

- розвиток, поглиблення і систематизація уявлень та наукових знань про державу, право, публічне управління в умовах активізації пошуків відповідей на глобальні виклики XXI століття;

- надання практичних знань щодо оволодіння засобами правотворчості в державному управлінні;

- формування та розвиток вмінь користування засобами правотворчості в діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування відповідного рівня;

- сприяння успішному виконанню завдань адміністративної реформи та ефективному здійсненню політичного курсу на модернізацію країни з метою реалізації конституційного ідеалу суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Сучасну державу неможливо уявити без складної системи розвинутих політичних і правових інститутів, в тому числі без інституту державної служби. Інституту як соціального, так і правового. А тому проблематика його функціонування об'єктивно перебуває в полі дослідження правових, політичних, управлінських та інших соціально-гуманітарних наук. І автори висловлюють надію, що їх дослідницькі напрацювання у сфері державного управління та його правового забезпечення в Україні і в сучасному світі, у сфері функціонування публічної служби та викладені ними в навчальному посібнику матеріали виявляться корисними і цікавими як для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, так і для всіх, хто опікується проблемами розвитку державного, політичного та правового будівництва в нашій країні. Перш за все посібник призначений для слухачів магістратур державного управління, що здійснюють навчання за спеціальністю 8.150101 «Державна служба» напряму підготовки 8.150000 «Державне управління» кваліфікації 2419.3 – «Спеціаліст державної служби» в межах дисципліни «Правове забезпечення державного управління», а також для слухачів центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

РОЗДІЛ 1.
ПРАВО(НОРМО)ТВОРЧИЙ ПРОЦЕС У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННЯ ЯК ФОРМА ВЛАДНО-ВОЛЬОВОЇ ДЕРЖАВИ ІЗ СТВОРЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Тема 1: Загальна характеристика право(нормо)творчості в державному управлінні

План

1.1. Поняття і призначення право(нормо)творчості в державному управлінні.
1.2. Правотворчість. Правотворення. Законотворчість.
1.3. Ознаки правотворчості.
1.4. Принципи правотворчості в державному управлінні.
1.5. Функції правотворчості.

1.1. Поняття і призначення право(нормо)творчості в державному управлінні

Від часу виникнення правової регуляції громадяни свідомо чи несвідомо, але постійно виконують певні правові ролі, дотримуючись або пристосовуючись до певних вимог, дозволів або заборон. Ці правові ролі є суспільно необхідною обов'язковістю юридичних приписів, а також настання усіх тих наслідків, які мають бути при невиконанні певних регуляцій або порушенні певного порядку.

Основою та організаційною передумовою нормотворчої діяльності, тобто процесу прийняття правових актів, є наявність легітимних публічно-правових суб'єктів, які наділені відповідними владними повноваженнями, а також публічно-правових інститутів, за допомогою яких зазначені суб'єкти реалізують свої повноваження.

У різноманітній і динамічній правовій сфері суспільства правотворчість займає головне місце. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує, оформляє його і відкриває «двері» у суспільство. Правотворчість служить початковим етапом життя права і вбирає в себе імпульси, що впливають на рух права, як власне

правові, так і політичні, економічні, спеціальні. Цілком зрозумілий тому величезний суспільний інтерес до правотворчості, що дозволяє створювати правові акти як вираження політичного курсу партій, держави і суспільства.

У вітчизняній і закордонній літературі проблемам правотворчості присвячено багато наукових робіт. На думку одних авторів, правотворчість виступає як періодично оформлена процедура діяльності по формуванню і закріпленню волі класу (народу) у правових актах по зміні й обміну цих актів. Інша позиція полягає в широкому трактуванні правотворчості, спрямованої на досягнення цілей суспільства, організаційно оформленої діяльності держави по виявленню потреби в нормативному правовому регулюванні суспільних відносин про створення відповідно до виявлених потреб нових правових норм, заміні і скасуванню діючих. Тобто, правотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм. Правотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

Аналіз правових засад функціонування державного управління має важливе значення. Адже правотворчий процес у державному управлінні визнається найголовнішою формою владно-вольової діяльності держави, яка включає дослідження, узагальнення, і систематизацію типових конкретних правовідносин, що виникають у суспільстві, і спрямовані на створення нормативно-правових актів.

Правотворчість, або процес створення права, є найважливішою складовою правового регулювання, що має істотне значення для подальшого вдосконалення останнього і підвищення ролі права в цілому. Правотворчість включає ряд етапів, «ланок» і протікає під впливом безлічі чинників соціальної дійсності, які в своїй сукупності й діалектичному поєднанні визначають суть тієї або іншої правової норми, її зміст і форму, її місце в системі, галузі та інституті права, її призначення і роль у житті суспільства. Правову політику, безумовно, слід вважати одним із таких визначальних чинників. З іншого боку, у формі правотворчості правова політика знаходить свій зовнішній вираз, втілюється в життя. За наслідками правотворчої діяльності – правовими нормами – можна напевно судити про те, яка правова політика проводиться в Українській державі, наскільки вона є ефективною і, зрештою, правовою. У правотворчому процесі правова політика знаходить свій розвиток: піддається корегуванню, конкретизується, доповнюється, постає в доступній для сприйняття формі. Закон та інші нормативно-правові

акти відображають у собі як успіхи, так і прорахунки генеральної лінії держави у сфері правового регулювання.

Необхідною умовою ефективного вирішення проблем державного управління є обґрунтування напрямків реформування національного законодавства, що передбачає запровадження пріоритету законодавчої регламентації прав, обов'язків та порядку діяльності органів виконавчої влади; відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення та інше.

Кожна держава встановлює в суспільних відносинах певний порядок, який за допомогою встановлених нею нормативно-правових актів забезпечується охороняється і захищається. Правове регулювання охоплює більшість сфер людського життя. При цьому розширюються межі нормативного впливу на суспільні відносини відповідно до їх стану, потребах у змінах.

В теперішній час, коли політичні та економічні реформи, що проводяться в Україні, вимагають інтенсивної законотворчості, як ніколи стає зрозумілим, наскільки важливим є процес створення закону, формулювання концепції майбутнього акту, створення та обговорення проекту, врахування думок та інтересів різних соціальних верств, співвідношення з іншими нормативними актами, можливість майбутнього закону вжитись у вже існуючу правову систему, можливість адаптуватись.

Процес створення правових норм починається з виникнення об’єктивних суспільних закономірностей, які потребують правового врегулювання, проходить через інститути суспільства і держави, реалізується законодавчою, виконавчою та судовою владою у притаманних їм формах. Процес створення правових норм базується на прийнятих та нормативно закріплених в Конституції України правилах, які держава зобов’язана виконувати; він не може бути довільним чи суб’єктивним.

Саме цей процес створення норм права і прийнято називати «правотворчість» або «нормотворчість».

Для успішної правотворчості та правозастосовної діяльності вкрай необхідним є формування та розвиток правового простору.

Неодмінним інструментом, за допомогою якого здійснюється державне управління, є правові акти. Саме в них міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі органи публічної влади, недержавні структури, посадових осіб чи громадян. Напрям діяльності держави, пов’язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування, визначається як правотворчість, результатом якої є система взаємозв’язаних

нормативно-правових актів вищої юридичної сили, до складу яких входить Конституція, конституційні закони та закони.

Норми правових актів приймаються на кожному з рівнів (загальнодержавному і місцевому) територіальних публічних колективів для врегулювання тих сфер суспільних відносин, у яких такі норми найбільш необхідні, ефективні (з урахуванням предметів відання). Предмети відання тих чи інших територіальних публічних колективів визначаються їх основоположними документами, а нижчих – актами вищих колективів. А з метою врегулювання найважливіших суспільних відносин у країні використовуються норми держави (які можуть створюватися безпосередньо населенням шляхом референдуму а також уповноваженими на те органами держави).

У вітчизняній і закордонній літературі проблемам правотворчості присвячено багато книг, дисертацій і статей. На думку одних авторів, правотворчість виступає як періодично оформлена процедура діяльності по формуванню і закріпленню волі класу (народу) у правових актах по зміні й обміну цих актів. Інша позиція полягає в широкому трактуванні правотворчості, спрямованої на досягнення цілей суспільства, організаційно оформленої діяльності держави по виявленню потреби в нормативному правовому регулюванні суспільних відносин про створення відповідно до виявлених потреб нових правових норм, заміні і скасуванню діючих. Тобто, правотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм. Правотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

Крім того, дотримання законів забезпечується державою, яка в певних випадках, коли це необхідно, використовує примус.

1.2. Правотворчість. Правотворення. Законотворчість

Правотворчість – один з важливих напрямків функціонування громадянського суспільства і держави, одна з правових форм «оболонок» їх діяльності, її слід відрізняти від «правотворення».

Правотворення – всі форми і засоби виникнення, розвитку та зміни права, у тому числі і правотворчість.

Правотворчість – поняття вужче, ніж правотворення, воно – частина правотворення, його самостійна і вирішальна стадія (вищий рівень).

Ініціативу, пропозицію про необхідність прийняття того чи іншого закону не можна вважати правотворчістю, хоча з ініціативи може початися правотворчість. Обговорення проекту конституції населенням – це не правотворчість, але може призвести до неї.

Правотворчість починається тоді, коли прийнято державне рішення про підготовку проекту нормативно-правового акту, скажімо, закону. Головною відмінністю правотворчості від правотворення є те, що творчість права здійснюється державними органами або з їх санкції, дозволу.

Правотворчість – це форма владної-вольової діяльності держави, формального нормативного закріплення міри свободи і справедливості, яка включає дослідження, узагальнення і систематизацію типових конкретних правовідносин, котрі виникають у громадянському суспільстві, і спрямована на створення нормативно-правового акта.

Правотворення – форма виникнення і буття права в широкому правовому полі: до правотворчості, поруч із нею, у вигляді правотворчості, після правотворчості, у процесі реалізації права. Правотворення відбувається і поза правотворчості держави, у рамках громадянського суспільства – у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях, судових прецедентах і т. ін. Правотворення живить правотворчість новими правовими ідеями, правилами поведінки, конкретними рішеннями, угодами, котрі досліджуються, узагальнюються, систематизуються державою, а по тому формулюються в нормах права, зовнішньо виражених у нормативно-правових актах.

Можна виділити такі рівні правотворення:

- *гносеологічний* (відбиває процес виникнення і розвитку права у формі правосвідомості);
- *матеріальний* (виражає формування права у вигляді конкретних правовідносин, правомірної поведінки);
- *інституційний* (відбиває існування права як системи правових норм).

Скрипинчук В.М. останній рівень правотворення називає рівнем правотворчості. З такою думкою науковця слід погодитись.

Правотворчість не можна зводити до законотворчості. Законотворчість є виключною монополією представницьких вищих органів держави або народу у передбачених законом випадках.

Законотворчість – важлива складова частина правотворчості, яка закінчується прийняттям законів. Її можна визначити як результат правотворчості, тобто всі нормативно-правові акти: закони, укази, розпорядження, рішення та ін. Вони з'являються внаслідок складної

діяльності вищих державних органів, органів місцевого самоврядування, місцевої державної адміністрації, комерційних і некомерційних організацій, трудових колективів.

Законотворчість – це один із найважливіших напрямів діяльності будь-якої держави. Це достатньо специфічна діяльність, яка потребує особливих знань та навичок у різних галузях права, а іноді і у інших галузях та видах діяльності, має інтелектуальний характер, та пов'язана зі створенням та/або зміною правових норм, які діють у країні. В нормативних актах можна побачити ступінь розвитку держави у різних галузях життєдіяльності. Етапи законотворчого процесу – це стадії розробки, прийняття та вступу в силу законодавчих актів (законів), які мають правові межі початку та закінчення. Дотримання принципів, етапів та стадій цього процесу є обов'язковим незалежно від структури законодавчого органу.

1.3. Ознаки правотворчості

Ознаки правотворчості розкриваються через аналіз юридичних засобів реалізації правової політики держави. Перелік юридичних засобів реалізації правової політики досить широкий: правові акти, правовідносини, суб'єктивні права і юридичні обов'язки, дозвіл і нагляд, контроль, стимули й обмеження та ін.

Правові акти, як основні засоби правової політики, складають основу державно-правової діяльності. Все юридичне буття виражається, насамперед, в правових актах, оскільки вони являють собою основні засоби задоволення інтересів суб'єктів правовідносин і найпоширенішу, найвідчутнішу форму прояву (реалізації) права.

Основні риси правового акту, на основі яких доводиться, що правовий акт – це юридична дія або форма – письмовий документ, з певною структурою тексту, прийнятий суб'єктом права, що містить нормативні або індивідуально-визначені положення (і спрямований на формування правової політики, або реалізації її цілей.

Правотворчість відрізняється своїм творчо-процесуальним характером, коли в ній поєднуються такі елементи життя, як суспільні інтереси, потреби, вольові установки, варіанти рішень, ті, що формуються і формалізовані норми. Причому в ній не повинно бути автоматизму, оскільки саме творчий характер діяльності відповідає завданню відшукання серед безлічі інваріантних норм поведінки ті, які практикуються соціально-корисними і будуть потім відзначені в юридично строгу, загальнозначущу форму.

Основною правовою формою управлінської діяльності держави є застосування норм права, за допомогою якої юридичні акти індивідуального характеру сприяють застосуванню законів до конкретних обставин. Такі акти є персоніфікованими, юридично владними приписами, юридичними фактами, з якими пов'язують виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Ознаками таких актів є:

- індивідуальний характер;
- юридична природа;
- односторонній порядок видання;
- юридичний факт.

Головне призначення право(нормо)творчості – формулювання нових правових норм, котрі притаманні соціальним відносинам, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства (народу) є необхідними. Зміна чинних і скасування застарілих правових норм сприяють утвердженню нових норм і, отже, вони входять до складу нормотворчості як його допоміжні прояви.

Ознаки правотворчості:

1. Здійснюється уповноваженими суб'єктами:

а) державою, її органами (парламентом, урядом, міністерствами, місцевими адміністраціями тощо);

б) громадянським суспільством (народом), його організаціями.

2. Полягає у створенні нових норм права або в зміні чи скасуванні чинних норм.

3. Є формою владної вольової діяльності уповноважених суб'єктів, яка включає в себе вивчення, узагальнення і систематизацію типових конкретних правовідносин.

4. Набуває завершення в письмовому акті-документі, який називається нормативно-правовим актом. Результат нормотворчої діяльності може мати інші юридичні (зовнішні) форми вираження – нормативний договір, судовий прецедент, правовий звичай.

5. Відбувається відповідно до правового регламенту, тобто процедури, яка встановлюється правовими нормами.

6. Має конкретно-цільову і організаційну спрямованість.

7. Використовує засоби та правила юридичної техніки.

Юридична техніка – методики роботи над текстами нормативно-правових актів, прийоми найдосконалішого викладу думки законодавця у статтях нормативно-правових актів, вибір найдоцільнішої структури кожного з них, термінології і мови, способи оформлення змін, доповнень, повного або

часткового скасування, об'єднання нормативно-правових актів тощо.

Юридична техніка забезпечує юридичну досконалість нормативних документів за допомогою певних прийомів та правил (юридична термінологія. юридичні конструкції, форма нормативного акта, прийоми і правила викладу його змісту).

В контексті цих положень правотворчість виступає саме як організаційно-правова форма діяльності правомочних органів влади та осіб. Вона пов’язана із розробкою та прийняттям нормативно-правових актів, заповненням прогалин та офіційною систематизацією законодавства для забезпечення нормативного врегулювання суспільних відносин та забезпечення законності в державі через застосування певних способів.

Під способами забезпечення законності при правотворчості слід розуміти застосування компетентними державними органами, на які покладений обов’язок з охорони (захисту) та забезпечення законності, правових і організаційних видів і методів діяльності, практичних прийомів, операцій, форм роботи з метою забезпечення точного і неухильного виконання вимог законності всіма суб’єктами державного управління, а також можливості громадян впливати на правомірність дій органів державного управління.

У державно-управлінській галузі можна виділити загальні та спеціальні види способів забезпечення законності. Загальні способи безпосередньо пов’язані з економічними, політичними, морально-духовними, суспільними процесами в державі, спеціальні правові способи – це контроль, нагляд, примус, переконання та дозвіл.

Саме через застосування цих способів проявляються вищезазначені ознаки правотворчості. Розглянемо їх більш детально.

Контроль – це активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта. У цілому сутність контролю як соціального явища полягає у перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи. Крім того контроль у державному управлінні також являє собою контроль за органами державного управління як із зовні, так і всередині них.

Державний контроль можна визначити як сукупність дій суб'єкта управління щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про

нього; застосування заходів щодо запобігання правопорушенням (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб.

Контроль виступає не тільки засобом реалізації правової політики, але й однією з найважливіших гарантій ефективності правової політики. Контроль виступає не тільки засобом реалізації правової політики, а й як одна із найважливіших гарантій ефективності правової політики. Контроль покликаний сьогодні не реєструвати негативні фактори, а попереджати. В широкому розумінні він проявляється як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, покликаних забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання громадського порядку й повинен розглядатися як один з універсальних напрямків діяльності держави, а не як конкретна діяльність державних органів.

Контроль слід відрізняти від близького до нього методу державного управління – нагляду, хоч у них є низка однакових рис: єдина ціль – забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні, можуть здійснюватися в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо), контролюючі та наглядові органи мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки. Основні відзнаки контролю як методу державного управління від нагляду: контроль повсякденний та безперервний, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і численними спеціально для цього створеними контролюючими органами. Контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до відповідальності.

Нагляд – пасивний метод управління, що полягає у збиранні потрібних знань про діяльність об'єкта управління й їх оцінюванні, це юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни щодо об'єкта управління, який здійснюється суб'єктом управління із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підконтрольного об'єкта. Нагляд є самостійним засобом реалізації правової політики, за допомогою якого можна контролювати ефективність правової політики. Реалізація функції нагляду має завдання точного й неухильного виконання закону й не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і зроблених дій. Так, прокуратура не наділена адміністративними, управлінськими

повноваженнями, в іншому випадку вона перетворилася б на орган управління, виконавчу влади, що йде врозріз із функцією нагляду за законністю.

Переконання – метод правового і неправового характеру, який здійснюється державними й недержавними органами і полягає у застосуванні виховних, заохочувальних, роз'яснювальних заходів з метою формування у громадян розуміння необхідності виконання приписів нормативних актів.

Основними формами переконання, що застосовуються у державному управлінні, є:

а) організація державних і громадських заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо);

б) виховання (економічне, правове, моральне тощо);

особистий приклад; роз'яснення завдань державного управління (усне чи через засоби масової інформації);

в) інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадськості з питань найбільш дієвого виконання поставлених завдань;

г) заохочення (моральне – подяка, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання, матеріальне – грошові премії, путівки тощо);

д) критика роботи і поведінки окремих осіб;

е) організація певних заходів тощо.

В теорії права немає чіткого розмежування переконання та дозволу, як методів (способів) забезпечення законності. Головне те, що в їх основі полягає диспозитивний метод.

Дозвіл як засіб правової політики держави розширює сферу правового регулювання суспільних відносин в різних галузях права. Уводячи все більше число дозволів за допомогою правових актів, законодавець тим самим дає свободу особі в здійсненні її прав, викликає й підвищує її активність, ініціативу, заповзятливість. В той же час визначено, що дозвіл не вирішує всіх проблем нашого суспільства, це той засіб, який при надмірному використанні може створити швидше нові проблеми, аніж вирішити вже існуючі. Для широкого застосування дозволу у праві повинно бути готове саме суспільство, його правосвідомість і відчуття відповідальності за власні вчинки.

Примус – психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою змусити їх виконувати приписи правових норм. Державний примус виявляється у двох формах: судовій та адміністративній. Ґрунтується на авторитеті держави і силі закону, спрямований на вироблення певних форм поведінки та підтримання

суспільної дисципліни.

Таким чином, державно-владні повноваження практично виражаються у виданні державними органами від імені держави обов'язкових нормативних та індивідуальних актів, у здійсненні ними контролю за дотриманням вимого, що містяться в цих актах, у забезпеченні і захисті цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання переконання, роз'яснення і заохочення, а в необхідних випадках і заходів державного примусу.

1.4. Принципи правотворчості в державному управлінні

Правотворчість держави є основою здійснення різноманітних типів юридичної та політичної діяльності. Її ефективність визначає рівень правомірності повсякденної діяльності у сфері права та рівень професійності юридичної діяльності спеціальних суб'єктів з реалізації наданих їм повноважень у сфері права.

Загальна ефективність правотворчості забезпечується:

– ефективністю правової політики та її реалізації;

– ефективністю розпорядчо-виконавчої діяльності, що забезпечує конкретизацію правової політики на місцевому рівні;

– ефективністю діяльності суб'єктів щодо реалізації правотворчості.

Ефективність правової політики (та, відповідно, і правотворчості) характеризують як співвідношення між фактичними результатами правової політики і тими цілями, яких намагаються досягнути.

Факторами ефективності правотворчості є: 1) правильне визначення мети як важливої умови для забезпечення ефективності правотворчості; 2) подальше вдосконалення чинного законодавства, а тому і права як системи юридичних норм; 3) врахування засобів досягнення цілей правових норм і соціальної корисності самих норм; 4) послідовна інтенсифікація правової політики; 5) підвищення процесу правореалізації, всіх його форм, методів, напрямків; 6) вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин; 7) належний рівень правосвідомості і правової культури; 8) дотримання принципів правотворчості.

Принципи правотворчості – це основні державно-правові ідеї, вимоги, що виступають орієнтирами та методологічною основою правотворчої діяльності.

Протягом багатьох років принципи правотворчості є однією з центральних тем у теорії права. В юридичній літературі слушно зазначається,

що на підставі та з урахуванням принципів формується вся система права, приймаються юридичні акти, здійснюється правозастосування і тлумачення права. Символізуючи дух права, принципи визначають характер певної правової культури, обумовлюють специфіку тієї чи іншої національної правової системи.

Існує декілька видів класифікації принципів права. Одні науковці наголошують на необхідності виділення в системі принципів правотворчості: 1) основоположних принципів; 2) інших (похідних) принципів. Ця класифікація відштовхується від значення тих чи інших принципів для системи права. Стверджується, що основоположні принципи лежать в основі права, утворюють його фундамент; на них ґрунтується право як загальнообов'язковий соціальний регулятор; у той час як усі інші принципи є похідними від основоположних принципів права.

Інші вчені виділяють такі дві групи принципів правотворчості: 1) загальні; 2) спеціальні.

І. Загальні принципи правотворчості – це незаперечні основні вимоги, що виражають її сутність:

1. *Гуманізм*, тобто формування нормативно-правових актів на засадах загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їхнього втілення в життя суспільства і держави;

2. *Демократизм*, тобто вираження волі народу, безпосередня або через представників участь народу в розробці та прийнятті нормативно-правових актів. Цей принцип означає також широку участь народу в обговоренні проектів законів, у консультативних і законодавчих референдумах; урахування альтернативних проектів законодавчих актів і громадської думки, підтримку народної нормотворчої ініціативи; зважене ставлення до парламентської опозиції;

3. *Гласність* – відкрите для громадськості, вільне і ділове обговорення проектів нормативно-правових актів, інформування про них населення. Гласність і відкритість дають можливість громадянському суспільству встановити контроль за законодавчим процесом, вчасно коригувати проходження нормативних актів;

4. *Законність* – прийняття нормативно-правових актів законним шляхом, відповідно до конституційно закріпленого процесу правотворчості. Цей принцип означає, що всі звичайні закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй і міжнародним угодам, укладеним за участю України. Акти органу нижчого підпорядкування не можуть суперечити акту вищого органу. Закони, ухвалені всеукраїнським референдумом з питань визнання недійсним будь-якого закону або окремих

його положень, мають вищу юридичну силу стосовно закону, ухваленого Верховною Радою України. Законність поширюється на всі державні органи й суспільні відносини;

5. *Науковість* – ефективне використання досягнень юридичної та інших наук при упорядкуванні проектів нормативних актів; проведення їхньої незалежної наукової експертизи. Науковість проявляється у правозастосуванні при залученні до розробки нормативних актів (законів) кваліфікованих фахівців із відповідних галузей науки, котрі мають необхідні знання і досвід; наявність глибокої обґрунтованості відповідності нормативного акта потребам розвитку суспільства та інтеграції держави у європейський простір, що міститься в науковій концепції;

6. *Системність* – суворий облік системи права, системи законодавства, узгодження з іншими нормативно-правовими актами.

7. *Толерантність* (цей принцип є продовженням і конкретизацією попередніх) – виявлення та урахування законоутворюючих погоджених інтересів, створення певних теоретичних конструкцій, загальної моделі вираження і захисту інтересів різних соціальних і етнічних груп, упорядкування соціальних, релігійних і етнічних конфліктів, компроміс інтересів. У сучасних умовах немає такої соціальної групи, задоволення інтересів якої (при ігноруванні інтересів інших груп населення) могло б забезпечити якість і ефективність результатів нормотворчості. Необхідна згода всіх основних соціальних шарів суспільства, їх толерантність. За допомогою нормотворчості досягається авторитетне посередництво, спрямоване на примирення, рівновагу правомірних інтересів сторін.

II. До спеціальних принципів правотворчості можна віднести:

1. *Оперативність* – не зволікання з підготовкою проектів нормативних актів. Держава повинна швидко реагувати на зміни в суспільстві, враховувати їх при плануванні нормативних актів, скасовувати застаріли та вдосконалювати чинні нормативні акти.;

2. *Поєднання динамізму і стабільності* – створення стабільного нормативного акта і одночасно можливість вносити до нього доповнення і зміни;

3. *Плановість* – складання, додержання планів розробки і ухвалення нормативно-правових актів (законів), строків їх скасування чи зміни, приведення чинних актів у відповідність із прийнятими. Планування передбачає правове обґрунтування необхідності видання чи вдосконалення нормативних актів (заповнення прогалин, усунення колізій);

4. *Старанність* і *скрупульозність* підготовки нормативних актів – відсутність скоростиглих і непродуманих проектів;

5. *Професіоналізм* – наявність не тільки знань, а й навичок, умінь зі складання нормативних актів, що передбачають залучення фахівців у відповідних сферах суспільного життя, врахування узагальненої практики реалізації чинних правових норм, у процесі якої виявляються їх помилки, прогалини, колізії, фактично недіючі норми, їх застарілість, невідповідність реаліям життя;

6. *Техніко-юридична досконалість* – упорядкування нормативно-правових актів з урахуванням правил, способів, прийомів юридичної техніки, які є обов'язковими для правотворчих органів;

7. *Урахування місцевого досвіду* – особливо в процесі прийняття нормативних актів місцевого значення.

Правотворчість досягає своїх цілей та відповідає своєму призначенню лише у випадку, коли воно базується на встановлених демократичною державою та суспільстві принципах, що приведені вище.

1.5. Функції правотворчості

Право як один із найважливіших регуляторів суспільних відносин і одночасно як невід'ємний вимір суспільного життя зазнає на собі прямий та опосередкований вплив з боку суспільства, яке не лише постає об'єктом правової детермінації (правового регулювання), а й саме бере активну участь у всіх правових процесах.

Функції правотворчості – це напрями діяльності зі встановлення, зміни або скасування правових норм, створення і розвитку системи законодавства.

Аналіз функцій правотворчості дозволяє виявити, в якому напрямі в Україні реалізуються діяльність щодо зміни правових норм та системи законодавства держави, тоді як характеристика самих функцій правотворчості дозволяє вказати на ступінь розвитку правової системи країни, на те, наскільки вона відповідає тим суспільним відносинам, які сформувалися в Україні.

Водночас поняттям функцій правотворчості описується відношення правотворчої діяльності до її цілей. Тобто всі цілі правотворчості реалізуються за певними напрямами або у певних видах її впливу на правову систему. В результаті аналізу функцій правотворчості проявляється її призначення у правовій системі держави.

В загальнотеоретичному плані це дає підстави твердити, що ознаками, які розкривають зміст поняття «функції правотворчості», є наступні:

а) функції правотворчості найбільш рельєфно виражають сутність і

зміст правотворчості, її призначення в суспільстві, а також її роль у процесі розвитку правової системи;

б) функції правотворчості є активним способом реалізації правотворчої діяльності та побудови демократичної держави;

в) функції правотворчості є цілеспрямованими напрямами реалізації правотворчої діяльності;

г) функції правотворчості безпосередньо пов'язані з розвитком правової системи, знаходячись з нею в діалектичному взаємозв'язку.

Основні функції нормотворчості:

1. Функція первинного регулювання суспільних відносин – створення і ухвалення нових правових норм, що відбуваються в тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювалися і виникла необхідність в цьому вперше. Наприклад, лише з розвитком космічних досліджень виникла потреба в регулюванні відносин у цій сфері – з'явилося космічне право; із переходом України на шлях розвитку ринкових відносин виникла необхідність у створенні нових законів: про біржу, приватизацію та ін.

2. Функція оновлення існуючого нормативно-правового матеріалу, його деталізації (конкретизації) здійснюється відповідно до потреб суспільного розвитку внесенням змін і доповнень до приписів нормативно-правових актів; санкціонування вже існуючих норм, наприклад, правових звичаїв тощо. Деталізація (конкретизація) права відбувається також шляхом створення відповідних підзаконних актів, приписи яких деталізують (конкретизують) ті норми права, що закріплені у приписах законів. Оновленню нормативно-правового матеріалу сприяє скасування віджилих правових норм; анулювання, призупинення чи продовження дії (пролонгація) нормативного акта.

3. Функція усунення (заповнення) прогалин у праві – заповнення повного чи часткового пропуску в чинних нормативних актах необхідних юридичних норм шляхом формулювання норм, яких бракує. Це є своєрідним оновленням нормативно-правового матеріалу, його удосконаленням. Діяльність щодо усунення прогалин у праві здійснюють суб'єкти нормотворчості. Суб'єкти правозастосування можуть тільки долати їх. Для знаходження прогалин узагальнюється судова і адміністративна практика. Вироблене за допомогою аналогії вирішення юридичної справи не повинно суперечити розпорядженням чинного законодавства. Воно може стати підставою для удосконалення законодавства.

4. Функція систематизації нормативно-правового матеріалу (в інших наукових посібниках таку функцію називають упорядкуванням нормативно-правового матеріалу; кодифікаційна або систематизаційна правотворчість) –

облік, упорядкування, об'єднання, доповнення нормативно-правових актів. Організаційною формою цієї функції є кодифікація нормативно-правових актів, що передбачає обґрунтоване його оновлення, усунення прогалин.

Проаналізувавши *функції правотворчості*, їх можна визначити, як види впливу правотворчості на право і законодавство, які утворюють загальну систему відносин між правотворчістю та іншими процесами розвитку права і правовими інститутами, тоді як реалізація функцій правотворчості є процесом практичного втілення у зовнішніх відносинах з конкретними елементами правової системи цілей і завдань правотворчості.

Тема 2: Право(нормо)творчій процес в державному управлінні

План

2.1. Поняття правотворчого процесу та його стадії.
2.2. Право(нормо)творчість держави.
2.3. Право(нормо)творчість громадського суспільства.

2.1. Поняття правотворчого процесу та його стадії

В теорії державного управління іноді ототожнюють правотворчий і законодавчий процеси. Законодавчий процес – це важлива складова частина правотворчого процесу, яка має складний характер.

Правотворчий процес – система взаємозалежних процедур (стадій) при ухваленні, зміні як законів, так і підзаконних актів. Стадії правотворчого процесу, у свою чергу, можуть бути розбиті на ряд етапів.

Кожний вид нормативно-правових актів пов'язаний із компетенцією державних органів певного рівня, а тому підготовка, розгляд і ухвалення кожного виду актів в ієрархії актів мають специфічні ознаки. Ступінь складності правотворчого процесу визначається тим, які нормативно-правові акти ухвалюються – закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, рішення органів місцевого самоврядування та ін.

Стадії правотворчого процесу:

1. Передпроектна стадія.
2. Проектна стадія.

3. Стадія прийняття проекту нормативно-правового акта.
4. Засвідчувальна стадія.
5. Інформаційна стадія.

Передпроектна стадія проявляється у формуванні юридичного мотиву про необхідність внесення змін до чинної системи норм права (відбувається на рівні правосвідомості в результаті виявлення волі народу) та правотворчої ініціативи. Цей етап правотворення характеризується дією об'єктивних чинників і становить підготовчу стадію правотворчості.

Етап проектної стадії правотворення становить початкову стадію правотворчості, що охоплює ухвалення рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта, розробку концепції проекту нормативно-правового акта і підготовку його тексту.

Початкова розробка проекту може проводитися фахівцями за конкурсом, дорученням або договором.

До розгляду проекту зазвичай залучаються зацікавлені державні органи, організації, громадськість. Форми обговорення різні: парламентські читання, наради за участю наукової громадськості і зацікавлених міністерств, рецензування науково-дослідними інститутами та ін. Після урахування пропозицій і зауважень проект остаточно відпрацьовується і редагується. Після цього відбувається обговорення проекту нормативно-правового акта і узгодження його тексту.

Стадія прийняття проекту нормативно-правового акта властива колегіальному правотворчому органу – офіційне прийняття проекту після його обговорення. Колегіальні правотворчі органи (уряд, державні комітети та ін.) приймають нормативні акти простою більшістю голосів. Президент держави, міністри та інші органи одноособового керівництва затверджують свої акти у персональному порядку.

Засвідчення акту відбувається з моменту підписання відповідного нормативно-правового документа та надання йому реєстраційного коду після включення до Єдиного реєстру нормативних актів України.

Підписання закону главою держави (промульгація закону президентом) відбувається у встановлений Конституцією Україні строк – 15 днів.

Чимало підзаконних нормативно-правових актів вводяться в дію іншими підзаконними нормативними актами.

Оприлюднення, тобто інформаційна стадія – це офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта в засобах масової інформації, доведення його до відома виконавців.

Опублікування тексту акта з усіма реквізитами відбувається в офіційно встановлених друкованих виданнях: закони – «Відомості Верховної Ради

України», «Офіційний вісник України», газета «Голос України»; постанови уряду – «Урядовий кур'єр»; укази Президента – «Офіційний вісник Президента України»; відомчі нормативні акти – у відповідних бюлетенях; нормативні акти органів самоврядування та державної адміністрації на місцях – в місцевій пресі.

За законодавством України, нормативно-правовий акт (закон) набуває чинності після його опублікування (загальне правило).

В більш узагальненому вигляді класифікацію стадій нормотворчого процесу (поділених на етапи) деякі науковці пропонують визначити так:

1. Нормотворча (законодавча) ініціатива.
2. Прийняття рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта (закону).
3. Підготовка тексту проекту нормативно-правового акта.
4. Попередня експертиза проекту нормативно-правового акта.
5. Обговорення проекту нормативно-правового акта та його подальше доопрацювання.
6. Прийняття нормативно-правового акта (закону).
7. Підписання нормативно-правового акта.
8. Присвоєння реєстраційного номера.
9. Оприлюднення нормативно-правового акта шляхом опублікування або безпосереднього доведення до виконавців.

2.2. Право(нормо)творчість держави

Право(нормо)творчість як універсальний процес формування і розвитку правових актів може бути розділене на кілька видів. Причому, мова йде не про штучну їхню класифікацію, оскільки в реальному житті стійко існують саме види правотворчій діяльності. Вони здійснюються постійно, ніби зливаючись в загальний правотворчий потік, але не втрачають своєї специфіки. Важливо і те, що різновиди правотворчості тісно зв'язані між собою, іноді – вдало, іноді – погано. їхня узгодженість повинна виключати протиріччя і взаємне «перетинання», які порушують загальні принципи правотворчості.

Нормотворчість права, оформленого нормативно-правовим актом (законом) здійснюється державою в особі державних органів та їх посадових осіб, а також громадянським суспільством та його окремими суб'єктами.

Види нормотворчості держави:

І. За юридичною силою актів нормотворчість поділяється на:

а) конституційну (нормотворча діяльність, пов'язана з підготовкою і

прийняттям конституції, внесенням змін і доповнень до неї);

б) законодавчу (нормотворча діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям законодавчих актів);

в) підзаконну (нормотворча діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям підзаконних актів).

II. За формою:

а) первинна (первинне законодавче врегулювання найбільш важливих суспільних відносин, що потребують державного втручання);

в) поточна (повсякденний процес прийняття, зміни, скасування норм права);

г) кодифікаційна (створення систематизованого нормотворчого акта вдосконаленням старих правових норм, що виправдали себе, і введенням нових, їх узгодженням).

III. За формами участі в нормотворчості держави виділяють:

а) безпосередню нормотворчість (розроблення і ухвалення нормативно-правових актів);

б) санкціоновану нормотворчість (полягає у затвердженні актів, прийнятих організаціями громадянського суспільства – недержавними об'єднаннями: суспільними (партіями, профспілками та ін.) і комерційними (акціонерними товариствами та ін.), або в попередньому дозволі щодо їх видання);

в) спільну нормотворчість (спільне прийняття нормативного акта (договору) на галузевому, професійному та регіональному і місцевому рівнях);

г) делеговану нормотворчість (делегування нормотворчих повноважень вищого органу держави нижчому; делегування місцевими державними адміністраціями нормотворчих повноважень органам місцевого самоврядування).

Наслідки правотворчої діяльності держави мають слугувати індикатором відповідності правової політики загальновизнаним міжнародним принципам і нормам у сфері правового регулювання, а також теорії і практиці побудови правової держави. Законна й реалістична правозастосовча діяльність є необхідною гарантією практичного забезпечення прав і свобод людини, її честі та гідності. Саме на цьому рівні правова політика стає «реальною політикою», реалізуючись у діяльності органів правозастосування та впливаючи на поведінку суб’єктів права.

2.3. Право(нормо)творчість громадського суспільства

Види правотворчості як держави, так і громадянського суспільства можна класифікувати за різними критеріями.

І. За функціональним призначенням розрізняють:

а) поточну правотворчість – пов'язану з первинним регулюванням суспільних відносин, відновленням правових норм і заповненням прогалин;

б) правотворчість для систематизації нормативних актів (кодифікаційну правотворчість).

ІІ. Види правотворчості громадянського суспільства за суб'єктами:

а) законна правотворчість, тобто законотворчість громадянського суспільства (на загальнонаціональному рівні законотворчість народу) – всенародний референдум. Це засаднича конституційно-правова форма ухвалення законів та договорів громадянським суспільством. В Україні рішення, ухвалені всенародним референдумом, мають найвищу юридичну силу і не потребують будь-кого затвердження парламенту, їх зміна, скасування можливі лише в результаті проведення повторного референдуму;

б) підзаконна правотворчість, яка в свою чергу поділяється на:

- правотворчість органів місцевого самоврядування (представницьких органів – місцевих рад, виконавчих органів і виборних посадових осіб);

- правотворчість громадських організацій, а також партій, профспілок та їх посадових осіб;

- правотворчість комерційних організацій (господарських товариств та їх посадових осіб);

- правотворчість трудових колективів (колективні договори й угоди).

Правотворчість органів місцевого самоврядування близька до нормотворчості державних органів і водночас утворює особливий, відокремлений від держави, вид нормотворчої діяльності. В правотворчості місцеве самоврядування найчастіше бере участь в питаннях саморегуляції. До числа останніх відносяться статути місцевого самоврядування, рішення сходів і зборів села, підсумки опитувань населення, місцеві референдуми. Особливе значення має ініціатива, що дозволяє громадянам населених пунктів розробляти і брати участь в обговоренні проектів актів у місцевих органах.

Нормотворчість громадських об'єднань (організацій) виражається у розробці та прийнятті статутів, у яких визначаються права і обов'язки об'єднання або організації, порядок їхньої діяльності, реорганізації та ліквідації. Нормативні акти видаються також їх керівниками. Такі нормативні рішення мають силу остільки, оскільки відповідають чинним нормативно-правовим актам, виданим державою, і приймаються в межах повноважень

фундаторів і керівництва об'єднання. На відміну від правотворчих функцій державних органів, нормотворча діяльність громадських організацій, як правило, виключає самостійне прийняття ними норм права.

Участь громадських об'єднань у нормотворчості відбувається шляхом:

а) делегування їм державою нормотворчих повноважень (на певний строк та відповідно до встановленої законом процедури);

б) санкціонування державою актів, що ними прийняті;

в) спільне ухвалення актів разом з державою.

У таких випадках норми громадських об'єднань набувають властивостей правових норм, охоронюваних державою.

Нормотворчість комерційних корпорацій полягає у виданні корпоративних норм, спрямованих на регулювання, деталізацію, конкретизацію законодавчих розпоряджень. Нормотворчість корпорацій виражається в статутах підприємств, які є актами фундаторського характеру, а також у положеннях, правилах, посадових інструкціях та ін.

Нормотворчість трудових колективів (державних і комерційних підприємств, установ, організацій) спрямована на розвиток норм трудового права, які поширюють свою дію лише на відносини одного підприємства, установи або організації, де їх прийнято. Правотворчість трудових колективів виступає, як правило, у вигляді нормативних угод, що містять обов'язкові до виконання правові розпорядження. Яскравим прикладом нормативної угоди є колективний договір.

Контрольні питання до розділу 1:

1. Розкрийте поняття право(нормо)творчості.
2. Визначте зв’язок та відмінність понять «правотворчість» та «право творення».
3. Назвіть рівні правотворення та розкрийте їх зміст.
4. Визначте ознаки право(нормо)творчості.
5. Охарактеризуйте правотворчість як організаційно-правову форму діяльності правомочних органів влади. Через які способи (засоби) вона має прояв?
6. Розкрийте сутність контролю та надзору в державному управлінні.
7. Назвіть приклади державного примусу та переконання. Як через ці засоби проявляються ознаки нормотворчості?

8. Назвіть форми переконання, як одного із способів законності при нормотворчості.

9. Розкрийте призначення юридичної техніки. Які прийоми та засоби юридичної техніки вам відомі?

10. Зробіть порівняльну характеристику між такими категоріями як «правотворчість», «право творення» та «законотворчість».

11. Проаналізуйте загальні принципи правотворчості.

12. Визначте спеціальні принципи правотворчості в державному управлінні.

13. В чому проявляється така функція правотворчості, як первинне регулювання суспільних відносин?

14. Наведіть приклади систематизації нормативно-правового матеріалу.

15. До якої функції правотворчості відноситься оновлення нормативно-правового матеріалу та його удосконалення?

16. Розкрийте сутність правотворчого процесу.

17. Назвіть стадії правотворчого процесу та проаналізуйте кожну з них.

18. Знайдіть та виберіть по три приклади нормативно-правових актів у офіційно встановлених друкованих виданнях: «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник України», «Голос України», «Урядовий кур'єр».

19. Класифікуйте види правотворчості держави та громадського суспільства.

20. Назвіть результати нормотворчості трудових колективів (державних і комерційних підприємств, установ, організацій). Яким чином вони доповнюють, конкретизують норми законодавства та заповнюють прогалини, що є в праві?

Література до розділу 1:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні. Навчальний посібник / В.Б. Авер'янов. – К.: Автори, 1999. – 432с.

2. Адміністративне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулєвської. – К.: Істина, 2008. – 216с.

3. Бахновська І. П. Основоположні принципи права як інтегруючий елемент правової системи України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. – теорія та історія держави і права;історія

політичних і правових вчень / І.П. Бахновська. – Харків, 2011. – 19с.

4. Задирака Н.Ю. Проблеми юридичного закріплення законотворчого процесу в Україні / Н.Ю. Задирака // Вісник Чернівецького університету. Юридичні науки. Вип. 26. – Чернівці, 2004. – С. 15-18.

5. Задирака Н.Ю. Теоретико-праові питання законотворчості: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. – теорія та історія держави і права;історія політичних і правових вчень / Н.Ю. Задирака. – Київ, 2005. – 16с.

6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141 (зі змін.).

7. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие / А.В. Малько, – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. – 272 с.

8. Минькович-Слободяник О.В. Правова політика як чинник правотворчості та правозастосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. – теорія та історія держави і права;історія політичних і правових вчень / О.В. Минькович-Слободяник. – Київ, 2010. – 20с.

9. Опришко В. Законотворчість сьогодні і завтра / В. Опришко // Віче. – 1996. – №7. – С. 4.

10. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: Монографія / М.О. Петришина. – Х.: Право, 2011. – 232с.

11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 3-те видання / О.Ф. Скакун. – К.: Алерта, 2012. – 524с.

12. Скрипинчук В.М. Правове забезпечення державного управління. Конспект лекцій / В.М. Скрипинчук. – Івановфранківськ: Місто НВ, 2008. – 556с.

13. Соловйов В.М. Удосконалення законності в державному управлінні України: автореф. дис. канд. наук з держ. упр: спец. 25.00.01 / В.М. Соловйов. – К., 2006. – 20 с.

14. Спиркин А.Г.Философия: Учебник. – 2-е изд. / А.Г. Спиркин. – М.: Гардарики, 2004. – 736с.

15. Ященко Р. Функції правотворчості в контексті дослідження перехідних суспільств [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pravoznavec.com.ua

РОЗДІЛ 2.
ПРАВОВІ АКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 1: Загальна характеристика правових актів державного управління

План

1.1. Поняття та ознаки нормативно-правового акту.
1.2. Структура нормативно-правового акту.
1.3. Місце нормативно-правового акту серед інших джерел права.
1.4. Структура системи законодавства.

1.1. Поняття та ознаки нормативно-правового акту

Встановлені нормативно-правовим актом правила поведінки не можуть бути змінені за згодою сторін. Вони обов'язкові для виконання як суб'єктом управління, так і керованим об'єктом. Тому при всій значимості інших засобів регулювання управлінських відносин нормативно-правові акти є, і надалі будуть, основними засобами забезпечення міцного правового режиму державного управління.

Інтеграція України у світове співтовариство, початок ринкових реформ – все це обумовило не тільки оновлення нормативно-правових норм, а й створення зовсім нових, тих що відповідатимуть світовим стандартам й вимогам. Але ці стандарти, як і вся чинна міжнародна (світова) правнича система, будуються на принципах захисту прав людини.

Нормативно-правовий акт – це офіційний акт-документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами нормотворчості у визначеній формі і порядку, який встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин.

Ознаки нормативно-правового акта:

1) нормативно-правовий акт є правоутворювальним актом, оскільки встановлює чи закріплює нові норми права або змінює (доповнює, скасовує) діючі; чітко формулює зміст юридичних прав, обов'язків, відповідальності;

2) нормативно-правовий акт є офіційним актом, оскільки приймається уповноваженими органами держави (нормотворчими органами) або

ухвалюється народом в межах їх компетенції;

3) нормативно-правовий акт поширюється на неозначене коло осіб і розрахований на неодноразове застосування;

4) має конкретну форму, яка залежить від органу, котрий цей нормативно-правовий акт видає;

5) нормативно-правовий акт займає чітко визначене місце серед інших нормативних актів, відповідно до субординації за юридичною силою не суперечить актам вищої юридичної сили, передусім Конституції, міжнародним договорам, ратифікованим парламентом тощо;

6) він розробляється і приймається з додержанням встановленої законом нормотворчої процедури;

7) має форму письмового документа, що складається відповідно до правил нормотворчої техніки, визначену структуру й офіційні реквізити – назва акта вказує на орган, який видав, вид акта, предмет регулювання; дата і місце прийняття; підпис (підписи) відповідальних посадових осіб;

8) підлягає обов'язковій державній реєстрації та обліку в Єдиному державному реєстрі нормативних актів;

9) доводиться до відома населення у встановленому законом порядку – публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка.

1.2. Структура нормативно-правового акту

Структура нормативно-правового акту зазнала значних змін у ході розвитку людського суспільства та держави.

Накопичений досвід дозволяє з’ясувати певні вимоги до структури нормативно-правового акру, які направлені на поліпшення сприйняття для професійних та непрофесійних користувачів. Найбільш стійким структурним елементом є реквізити нормативно-правових актів, які характеризують вид акта (закон, декрет, наказ, конвенція и др.); орган, що цей акт видав; назву, яка визначає предмет регулювання певних суспільних відносин; дата прийняття та номер акту.

Структура нормативно-правового акту залежить від його специфіки і виду, припускає поділ нормативного матеріалу на підрозділи.

Основні структурні елементи нормативно-правового акту України:

- преамбула;
- пункти;
- статті;

- глави;
- розділи;
- частини.

Преамбула – це вступна частина, (не містить норм права) загальний вступ, у якому дається обґрунтування закону, визначаються цілі, завдання, формулюються вихідні світоглядні положення. Зараз преамбули в законах зустрічаються рідко.

В більшості країн після преамбули нормативного акта (або замість неї) обов'язкова глава «Терміни та поняття» або «Визначення термінів», де визначається тлумачення юридичної лексики. Іноді, в законодавчому порядку у цивілізованих державах закріплена заборона на дублювання одного й того ж тлумачення юридичного терміну в інших нормативних актах.

Пункти та статті містять вихідні одиниці нормативно-правового акта – нормативні розпорядження. Через нормативне розпорядження стаття співвідноситься з нормами права.

Статті можуть поділятися на частини, а пункти – на абзаци і підпункти. І статтю, і частини, із яких вона складається, прийнято позначати скорочено початковими буквами: статтю – «ст.», а частини (абзаци) статей – «ч.». Статті в законах нумеруються, нерідко нумеруються і частини (абзаци) статей, тоді вони, як правило, звуться пунктами.

Глави – є у великих за обсягом нормативно-правових актах.

Розділи – об'єднують глави у великих за обсягом нормативно-правових актах. Можлива й інша ситуація, коли статті, пункти об'єднуються в розділи, а розділи – у глави.

Частини – це найбільші підрозділи закону, містяться, як правило, у кодексах. Такі частини називаються «Загальна» та «Спеціальна».

Бувають ще різні структурні елементи нормативно-правових актів. Наприклад, Цивільний кодекс України складається крім глав та розділів ще з так званих «Книг».

Зазвичай правова норма міститься в одній статті, чим полегшується її ухвалення. У ряді випадків для вираження складної норми права потрібні декілька статей, а іноді в одній статті містяться декілька норм права.

1.3. Місце нормативно-правового акту серед інших джерел права

Нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції: функцію юридичного джерела права і функцію форми права, тобто виступає як спосіб існування і вираження норм права. При цьому він є найбільш досконалим

серед усіх форм (джерел) права.

Для того щоб визнати перевагу нормативно-правового акту в Україні над іншими джерелами права, треба з'ясувати їх сутність.

Основні та найпоширеніші джерела права світу:

- правовий звичай;
- правовий (судовий, адміністративний або юридичний) прецедент;
- нормативно-правовий договір;
- нормативно-правовий акт;
- міжнародно-правовий акт;
- правова (юридична або науково-юридична) доктрина;
- релігійно-правова норма.

У юридичній науці існують різноманітні підходи до визначення класифікації джерел права.

Правовий звичай. Історично першим джерелом права був правовий звичай, процес виникнення якого безпосередньо пов'язаний з виникненням держави. У первісному суспільстві людина діяла певним чином в силу зовнішніх обставин, а періодичне повторення таких дій протягом тривалого часу призвело до виникнення звичаю діяти саме таким чином. З поступовим ускладненням суспільних відносин звичай набуває характеру правила поведінки, якого дотримуються всі члени певної соціальної групи в обов'язковому порядку.

Особливістю даних норм є те, що вони не встановлюються рішенням органів держави, а виникають в результаті багаторазового застосування протягом століть, закріплюють людський досвід у свідомості людей і входять в звичку, існуючі у вигляді соціальних норм. Дане джерело права з'явилось на ранніх етапах розвитку держави і права, і було спрямоване на регулювання сімейних, шлюбних, господарських, майнових відносин. Про важливу роль звичаїв у формуванні правових систем країн стародавнього світу свідчить те, що перші закони цих країн – це зведення звичаєвих правил поведінки.

Сьогодні звичаї також мають місце в суспільному житті та державному регулюванні України. Виділяють дві форми санкціонування звичаю: посилання на нього у статті законі або його визнання судовою, адміністративною практикою та використання як основи судового рішення. У таких випадках звичай набуває форми правового і забезпечується не тільки заходами суспільного впливу, а й можливістю примусу з боку держави.

Сукупність правових звичаїв створює звичаєве право, розвиток і дія якого має різні тенденції у різних країнах світу.

На сьогодні Конституція України не закріплює правовий звичай як

джерело права, але окремі акти законодавства містять такі норми. У Цивільному кодексі України передбачено, що цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема, звичаєм ділового обороту та вимогами розумності та справедливості (ст. 7, ст. 267).

Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» встановлено, що відповідальність при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності може застосовуватися не тільки відповідно до законів України (ст. 32), а ще згідно з комерційними правилами, правом іншої країни, що сторони самостійно обрали. Крім того, в договорі (контракті), що регулюється нормами іноземного законодавства контрагента, можуть передбачатися правові звичаї певної країни (комерційні правила, міжнародні звичаї, рекомендації міжнародних органів та організацій, звичаї ділового обороту, вимоги розумності та справедливості, та ін.), що не вважаються джерелом права в Україні.

Правовий прецедент. Батьківщиною правового прецеденту традиційно вважається Англія, де на ранніх етапах формування державності основним джерелом права був правовий звичай.

Правовий прецедент (від лат. praecedens – той, що попереду) – джерело права, виражене в об'єктивованому рішенні органу держави, містить юридичне положення або надає тлумачення спірному питанню, або ж вирішує не передбачене у законі питання, якому надається формальна обов'язковість при вирішенні всіх наступних аналогічних справ.

Судовий прецедент є обов'язковим для судів тієї ж або нижчої інстанції при розв'язанні аналогічних справ, або є таким, що слугує прикладом тлумачення закону та не має обов'язкової сили. Ступінь обов'язковості прецеденту залежить від місця в судовій системі як суду, що вирішує справу, так і суду, чиє рішення береться за зразок.

У країнах англосаксонської правової системи прецедент тісно взаємодіє із законодавством, усуваючи його прогалини і визначаючи практику застосування.

Джерелом права України правовий прецедент на вважається, але має місце там, де існують в законодавстві певні прогалини та протиріччя. Так, Постанови Пленумів Верховного Суду України містять норми процесуального характеру, які регламентують порядок застосування чинного законодавства за наявності специфічних обставин, що потребують цього застосування. Акти судових органів влади приймаються на підставі узагальнення судової практики і статистики, мають на меті здійснення керівних роз'яснень судам у питаннях щодо застосування законодавства, що є обов'язковими для судів, інших суб'єктів правозастосування, чиї права у разі

їх порушення, захищаються судом. Наприклад, постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про обман покупців».

Нормативно-правовий договір – це двостороння чи багатостороння угода між суб'єктами, що містить норми права. Суб'єктом нормативно-правового договору завжди є суб'єкт публічно-правових відносин, що має владні повноваження. Держава, її органи, посадові особи, міжнародні організації – такі найбільш типові суб'єкти нормативних договорів. Від місця суб'єкта у механізмі держави залежить юридична сила договору. Чим вище місце, тим більша сила.

Змістом нормативно-правового договору є норми права, що виникають в результаті згоди сторін та регулюють питання владування, управління та саморегулювання, але не всі, а лише ті, що допускають договірну форму регулювання. Своєрідність зобов'язань сторін нормативно-правового договору та засобів їх забезпечення полягає у тому, що межі договору як засобу нормативно-правової саморегуляції сторін жорстко передбачені їх статусом, що не знижує обсяг їх інтересів та добровільності у визначенні предмета договору. Зміст договору не може суперечити конституції, в протилежному випадку укладання таких договорів може мати місце лише після внесення відповідних змін до конституції.

Нормативно-правовий договір є частиною національного законодавства, може бути підставою для укладання інших правових актів, у тому числі й договорів з метою реалізації норм, що в ньому містяться.

В теорії державного управління значне місце посідає адміністративний договір, як визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень щодо інших.

Ознаки адміністративного договору:

- виникає у сфері державного управління;
- конкретизує норму адміністративного права;
- підстава виникнення – владний, вольовий припис;
- організуючий характер.

Нормативно-правовий акт – письмовий документ, прийнятий компетентним органом держави або уповноваженим суб'єктом, встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує норми права, містить розпорядження загального характеру і постійної дії, розрахований на багаторазове застосування. У роз'ясненні Президії Вищого арбітражного суду України від 26 січня 2000 р. «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» зазначено, що «нормативно-правовий акт це прийнятий уповноваженим державним чи

іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово». У Конституції України визначено перелік форм нормативно-правових актів для кожного суб'єкта правотворчої діяльності, їх ієрархічне підпорядкування, межі повноважень зазначених суб'єктів та порядок дії в часі, просторі.

Міжнародно-правовий акт – спільний акт-документ двох або кількох держав, що містить норми права про встановлення, зміну або припинення прав і обов’язків у різних відносинах між ними.

Міжнародно-правовий акт може мати різні форми та назви: договір, угода, пакт, конвенція тощо.

За структурою міжнародно-правовий акт складається переважно з преамбули, основних статей та прикінцевих положень.

Класифікувати міжнародні договори (акти) можна за різними підставами:

I. За рівнем, на якому вони укладаються:
- міждержавні;
- міжурядові;
- відомчі.

II. За кількістю сторін, що беруть участь в договорі:
- двосторонні;
- багатосторонні.

III. За об’єктом регулювання:
- політичні;
- економічні;
- зі спеціальних питань.

IV. За необхідністю ратифікації:
- договори, що підлягають ратифікації;
- договори, що не підлягають ратифікації.

Ратифікація (затвердження) – акт міжнародного права, за допомогою якого держава, через свої компетентні органи, наділені повноваженнями укладати договори, виражає свою згоду взяти на себе повноваження в міжнародному плані на підставі відповідного договору.

Держава має право відмовитися від ратифікації договору, що не підпадає під дію вимог, що випливають із міжнародних зобов'язань.

Відповідно до Конституції України лише Верховна Рада України наділена правом давати згоду на ратифікацію міжнародних догорів України. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною

національного законодавства України.

Правова доктрина. Сучасне право формувалося під впливом класичних доктрин природного, приватного та публічного права, що були розроблені протягом століть видатними мислителями різних історичних епох (Аристотелем, Платоном, Цицероном, Б. Спінозою, Г. Гроцієм, Дж. Локком, І. Кантом та ін.).

Правова доктрина – це концептуальні ідеї, теорії та погляди щодо прави, державно-правової дійсності в цілому. Вона проявляється в наукових працях видатних учених-юристів.

Правові доктрини можна класифікувати:

I. За формою закріплення:

- письмові;
- не письмові.

II. За відношенням до релігії:

- релігійні;
- світські.

III. За сферою дії:

- міжнародні;
- національні.

IV. За засобом санкціонування:

- обов'язкові;
- рекомендовані.

V. За змістом:

- ті, що доповнюють інші джерела права;
- ті, що мають самостійний юридичний зміст.

VI. В залежності від кількості творців:

- персоніфіковані (відтворюються однією особою);
- колективні.

VII. За сферою розповсюдженості:

- універсальні;
- особові.

VIII. За формою зовнішнього прояву:

- проекти нормативно-правових актів;
- висновки за питаннями тлумачення та застосування права у конкретних обставинах та випадках;
- труди вчених, що визнані державою обов'язковими при вирішенні юридичних спорів.

Релігійно-правова норма. На певних етапах історії людства релігійне (канонічне) право відігравало значну роль, особливо у країнах, де релігія

визнавалась державним інститутом. На даний час релігійно-правові норми є розповсюдженими лише у традиційно-релігійних правових системах (наприклад, у мусульманських країнах) та у деяких країнах Африки та Латинської Америки, де ці норми тісно переплелися з правовим звичаєм.

Релігійно-правова норма – це акт-документ, що містить церковний канон або іншу релігійну норму, яка санкціонується державою для надання їй загальнообов'язкового значення та забезпечується нею.

Таким чином нормативно-правові акти як джерела права володіють рядом суттєвих специфічних ознак, які якісно відрізняють їх від інших джерел права. Зокрема, видання нормативно-правових актів є безпосереднім імперативним виразом волі державно-владних суб'єктів щодо регулювання найважливіших сфер суспільних відносин.

Нормативно-правовий акт є консервативним за характером та має ускладнений порядок внесення змін та доповнень, а також підлягає тлумаченню у випадках нечіткості змісту, що не дає змоги уникнути його неправильного роз'яснення. Він найбільш поширений у країнах романо-германської правової сім'ї та є основним джерелом права в Україні.

1.4. Структура системи законодавства

В юридичній науці поняття «система законодавства» розглядається в широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні, система законодавства – це одна з форм існування права, спосіб надання юридичного значення нормам права, засіб їх організації та поєднання у статті нормативно-правових актів та інших правових приписів.

У вузькому розумінні система законодавства – це система всіх виданих парламентом або уповноваженими суб'єктами, у тому числі і народом на референдумі – законів. Іншими словами система законодавства є формою існування правових норм, засобом їх організації у правові акти.

Системі законодавства притаманна сукупність ознак, зокрема:

а) це елемент більш широкої за обсягом правової системи;

б) має вертикальну і горизонтальну будову;

в) інтегративний характер (система законодавства одночасно виступає і джерелом права, і формою його існування).

Структура системи законодавства – це зумовлена системою права внутрішня організація нормативно-правових актів, що виражається у їх єдності, об'єктивності, визначеності, а також у розподілі законів та підзаконних нормативно-правових актів за галузями та інститутами.

Основні види структурної організації законодавства:

I. *Галузева (горизонтальна) система.* Відображає предмет правового регулювання, за якими здійснюється поділ нормативних актів (конституційне законодавство, цивільне законодавство, кримінальне законодавство, господарське законодавство, адміністративне законодавство, сімейне законодавство та ін.).

Галузь законодавства – це система нормативно-правових актів, об'єднаних за певними сферами правового регулювання суспільних відносин. Як правило, цілісності та узгодженості галузі законодавства надає кодифікований акт – кодекс. Внутрішню будову галузі законодавства складають інститути законодавства, які регулюють певну сторону однорідних суспільних відносин.

II. *Ієрархічна (субординаційна, вертикальна) система.* Відображає юридичну силу актів за якою відбувається поділ законодавчих актів.

Юридична сила – основна властивість нормативно-правових актів діяти та породжувати правові наслідки: виникнення, зміну, припинення правовідносин. Має два аспекти: співвідношення правових актів між собою та обов'язковість виконання.

З точки зору співвідношення встановлюється ієрархія, тобто чітка система підпорядкованості правових актів. Це означає, що кожний акт займає своє місце у загальній системі правових актів. Таке розташування останніх залежить від місця органів державної влади, які їх видали, у системі органів державної влади та наданих їм повноважень.

За юридичною силою нормативно-правові акти поділяють на: закони і підзаконні правові акти.

Юридична сила нормативно-правових актів залежить від їх форми (закон чи підзаконний акт) та від підпорядкування в системі органів державної влади органу, який приймає ці акти. Конституція має найвищу юридичну силу. Далі йдуть конституційні закони, кодифіковані закони, звичайні закони та підзаконні нормативно-правові акти, які видаються на виконання законів і не повинні суперечити їм.

Отже, схема відповідної ієрархії нормативно-правових актів України виглядає так:

1. Конституція.
2. Конституційні закони.
3. Звичайні закони.
4. Укази Президента.
5. Нормативно-правові акти Уряду та міністерств.
6. Нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

7. Локальні нормативно-правові акти.

III. *Державно-організаційна (територіальна) система.* Відображає особливості форми державного устрою за яким існує поділ законодавчих актів за територіальним значенням.

Важливим теоретичним і практичним завданням є встановлення співвідношення між системою права і системою законодавства. Взаємозв'язок цих систем полягає у тому, що ці дві повністю самостійні категорії є виразом права, його внутрішньої і зовнішньої сторони, є виразом сутності правової системи будь-якої держави, і тому з'ясування характеру їх співвідношення має важливе теоретичне і практичне значення. У першу чергу необхідно зазначити, що система права і система законодавства є різними за своєю природою категоріями. Система права відбиває об'єктивні закономірності суспільного розвитку, і від ступеня цієї об'єктивності залежить зміст системи законодавства та ефективність його реалізації.

Система ж законодавства як результат діяльності законодавця має суб'єктивний характер, обумовлюється існуючими соціально-економічними умовами. Крім того, система права є первинною стосовно системи законодавства, оскільки виникає на її основі.

Система законодавства є лише одним із формальних проявів системи права, яка, у свою чергу, може знаходити відображення і у правових звичаях, правових прецедентах, нормативно-правових договорах та інших джерелах права. При цьому зміст системи законодавства є достатньо широким за обсягом, оскільки, на відміну від системи права, містить концепції, програми, стратегії тощо.

Важливим моментом у співвідношенні системи права і системи законодавства є дослідження галузі права і галузі законодавства. Тут також необхідно відмітити взаємообумовленість системи права і системи законодавства. Галузь права може розвиватися і функціонувати лише за наявності законодавчих актів, які регламентують певну сферу суспільних відносин. Інститут права забезпечує регулювання групи відносин і зовні, як правило, виокремлюється всередині нормативного акта у вигляді глави.

Тема 2: Види актів державного управління та їх систематизація

План

2.1. Характеристика актів державного управління.

2.2. Класифікація актів державного управління.

2.3. Класифікація актів державного управління за органами, що їх видають.

2.4. Систематизація актів державного управління.

2.1. Характеристика актів державного управління

Акти державного управління мають свої ознаки. Основними ознаками виступають:

1) *підзаконність* (акт управління видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищестоящих органів виконавчої влади);

2) *обов'язковість (імперативність)* (акт зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований; ігнорування правових актів управління, їх недотримання, перешкоджання реалізації тягне за собою застосування до винної особи заходів відповідальності);

3) *правомочність* (акти управління видаються органами виконавчої влади відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції);

4) *офіційність* (полягає у виданні акту від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акту такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами України);

5) *односторонність* (акт є результатом юридично-владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав);

6) *належна оформленість* (акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановлених процедур).

Будь-який правовий акт, який застосовується в управлінських процесах, є наслідком управлінського рішення.

Державне регулювання суспільних відносин є одним із основних напрямів здійснення економічної політики держави. Для належної організації державного регулювання будь-якої діяльності необхідний високий, якісний рівень забезпечення, окремою ознакою якого має бути чіткість і недвозначність змісту правової норми. Наведене треба взяти за основу при з’ясуванні змісту нормативно-правової бази державного управління.

Державне управління як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт здійснюється у вигляді сукупності взаємопов'язаних рішень.

Управлінське рішення – завершальний етап управлінського процесу. Його значення обумовлене багатоплановістю впливу, який він справляє на

соціально-економічні та організаційні сторони об'єкта управління. Науково обґрунтоване рішення є важливим спрямовуючим і організуючим фактором діяльності суб'єкта і об'єкта державного управління.

У системі державного управління рішення виконують цілу низку функцій:

- спрямовуючу (вказують цілі та завдання функціонування системи управління);
- забезпечувальну (визначають шляхи і способи, сили й засоби, які гарантують виконання даного рішення і дозволяють функціонувати системі управління в наміченому напрямку й заданому режимі);
- координаційну (встановлюють порядок узгодження діяльності системних структурних елементів (службовці, підрозділи, підприємства і т.д.) при виконанні даного рішення і визначають нормативно-правовий режим цієї діяльності);
- стимулюючу (визначають такі умови, в яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників при виконанні конкретних службових завдань).

Управлінські рішення необхідно приймати у зв'язку із тиском зовнішніх та внутрішніх впливів. Реалізація цілей будь-якої організації забезпечується шляхом прийняття і виконання численних рішень. Управлінські рішення спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої мети. Своєчасно прийняте науково обґрунтоване рішення стимулює досягнення мети. Рішення, яке прийняте із запізненням, знижує результативність праці колективу чи окремих виконавців.

Скрипинчук В.М. управлінським рішенням визнає розумово-вольовий акт, який містить ідею про шляхи, засоби, форми і методи досягнення певних політичних, соціально-економічних або виробничих цілей в існуючій на даний момент соціальній чи виробничо-практичній ситуації.

А правові акти державного управління – це вольові владні дії державних органів (службових осіб), які вони здійснюють на підставі законів та на виконання їх у процесі реалізації функцій державного управління і які спрямовані на встановлення (зміну, скасування) правових норм або виникнення (зміну, припинення) конкретних правових відносин.

Правові акти державного управління відображають практично всі сторони діяльності державних органів у сфері управління. Реалізація творчо-конструктивної функції актів управління забезпечується тим, що на їх основі безпосередньо формулюються нові або змінюються чинні правила поведінки у сфері управління, виникають і змінюються конкретні правові відносини, скасовуються застарілі норми поведінки тощо.

Інакше кажучи, акти управління – це різновид правових актів, у яких відображаються владні приписи органів державного управління (або службових осіб), спрямовані на встановлення або застосування правових норм (правил поведінки) у сфері державного управління.

Нормативні акти управління – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють або скасовують правові норми.

Нормативні акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування та не мають конкретного адресата. Саме у нормативних актах виявляється регулятивна роль права.

Нормативні акти управління є найбільш містким вираженням реалізації виконавчої влади, оскільки саме через них відбувається підзаконна адміністративна нормотворчість. Нормативні акти встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність учасників адміністративно-правових відносин. У них часто містяться обмеження і заборони, зумовлені специфікою сфери управління. Вони формують основи взаємодії різних суб'єктів управління (наприклад, шляхом встановлення певного адміністративно-правового режиму), передбачають юридичні гарантії забезпечення законності й дисципліни в управлінні.

2.2. Класифікація актів державного управління

В адміністративно-правовій науці розподіл правових актів управління на види здійснюється за різними критеріями (ознаками).

За критерієм юридичної природи (юридичними властивостями) розрізняють:

- нормативні;
- індивідуальні («ненормативні», «правозастосовчі»);
- змішані (комплексні) акти управління.

Таке розмежування правових актів управління зумовлено виокремленням таких загальних функцій держави, в тому числі діяльності органів виконавчої влади, як правотворча (право установча) та правозастосовча функції.

В особливу категорію нормативних актів управління виокремлюються: акти, за допомогою яких затверджуються різні правила, положення, інструкції, що містять правові норми; акти, що втратили чинність, раніше видані акти чи їх окремі пункти. Вони, безумовно, є нормативними, хоч і

мають в певному розумінні допоміжне значення. Зважаючи на це, окремі дослідники і називали їх актами нормативно-допоміжного значення.

Нормативні акти державного управління містять у собі загальні правила поведінки, які регулюють однотипні явища, визначені види суспільних відносин. Вони розраховані у більшості випадків на тривалий час, їх дія, як правило, не вичерпується однократним застосуванням. Нормативний акт застосовується завжди, коли який-небудь суб'єкт вступає до сфери відносин, що регулюються цим актом. Характерною ознакою нормативного акту є відсутність у ньому конкретно-визначеного суб'єкта.

Індивідуальні акти управління – це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов'язків. Характерною рисою індивідуальних актів управління є їх очевидний правозастосовчий характер. Головне в них актах конкретність, тобто вирішення з їх допомогою індивідуальних справ та питань щодо конкретних осіб (особи), виникнення персоніфікованих правовідносин, зумовлених цими актами. Вони встановлюють, змінюють чи припиняють конкретні адміністративно-правові відносини, завжди адресовані певним суб'єктам конкретних відносин (наприклад, Указ Президента України від 12.08.98 №12/98 «Про нагородження почесною відзнакою Президента України – «Орденом за заслуги»). Різновидом індивідуальних актів є правоохоронні, юрисдикційні рішення.

Розглядаючи співвідношення нормативних та індивідуальних актів, треба мати на увазі, що фактично велика кількість актів державного управління містить одночасно норми права і конкретні індивідуальні приписи. Подібні акти, є за своєю природою змішаними.

За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути:

- зобов'язуючими;
- забороняючими;
- правоуповноважуючими;
- такими, які містять відмови.

Такі акти не тільки містять точно визначені й персоніфіковані юридичні приписи, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних адміністративно-правових відносин.

За критерієм юридичної природи актів, є:

- змішані (комплексні) акти управління, які містять разом з нормами права індивідуальні приписи;
- рішення щодо конкретних управлінських справ.

За критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати правові акти управління, розрізняють:

- акти Кабінету Міністрів України;
- акти центральних органів виконавчої влади;
- акти місцевих органів виконавчої влади. Крім того, за цим критерієм в окрему категорію правових актів управління можна виділити акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Якщо ж розуміти державне управління не лише як діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а й діяльність інших суб'єктів державного управління, то до правових актів управління мають бути також віднесені:

- акти Президента України;
- акти керівників апарату будь-яких державних органів при здійсненні ним управлінської діяльності щодо службовців апарату відповідних органів;
- акти адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ, організацій (переважно у формі наказів і розпоряджень їх керівників).

За формою акти управління поділяються на:

- письмові акти, які є різновидом службових документів;
- усні акти управління (переважно використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю, для забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у військових формуваннях тощо);
- конклюдентні дії, (застосування таких актів не є надто широким, оскільки вони знаходять своє зовнішнє відображення у певних знаках, світлових та звукових сигналах).

За критерієм юридичної форми вираження правові акти управління поділяються на:

- постанови;
- розпорядження;
- накази;
- інструкції;
- правила;
- положення.

За критерієм сфери дії правові акти управління поділяються на:

- акти управління, що діють на всій території держави, на території спеціального округу чи особливої режимної території;
- акти, що діють в межах сфери, галузі державного управління, регіону та в межах органу чи організації;
- акти, дія яких поширюється на певне коло організацій чи громадян.

За порядком прийняття адміністративно-правових актів виділяють акти, які приймаються:

- єдиноначально;
- колегіально;
- спільно двома або більше суб'єктами;
- за узгодженням.

За критерієм пов'язаності адресатів із суб'єктом видання актів виділяють:

- акти, адресовані безпосередньо підлеглим суб'єктам;
- акти, адресовані об'єктам у сфері їх функціонального впливу;
- акти з невизначеним колом адресатів;
- акти з індивідуально визначеними (персоніфікованими) адресатами.

За ступенем складності акти управління поділяються на:

- прості (рутинні) акти;
- складні акти;
- унікальні акти.

Залежно від моменту початку дії необхідно розрізняти акти управління, які вступають в силу:

- негайно з дати підписання, прийняття;
- з дати, вказаної в самому акті;
- в строк, вказаний в іншому акті;
- після державної реєстрації;
- після офіційного доведення до відома населення у встановленому порядку.

За критерієм обсягу повноважень суб'єкта видання акту розрізняються:

- дискреційні акти управління (приймаються на вільний розсуд органу, посадової особи, без необхідності їх узгодження з будь-ким);
- акти, котрі приймаються на основі альтернативних повноважень, що дають суб'єкту можливість вибору одного з декількох названих у нормі права варіантів;
- «пов'язаної адміністрації», що приймаються за відсутності можливості вибору.

2.3. Класифікація актів державного управління за органами, що їх видають

На додаткове вивчення заслуговують акти, що видаються Президентом

України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст.106 Конституції України). Згідно ст.4 розділу XV Перехідні положення Конституції України Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 Конституції України.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст.117 Конституції України).

Уряд Автономної Республіки Крим в межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території Автономної Республіки Крим. Акти Уряду Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання (ст.135 Конституції України).

Постанови Кабінету Міністрів України з важливих і принципових питань державного управління приймаються у колегіальному порядку. Вони є актами вищої юридичної сили. Вони виконуються у письмовій формі. Постанови підписуються прем'єр-міністром та міністром Кабінету Міністрів.

Акти Кабінету Міністрів з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які не мають нормативного характеру, видаються у формі розпоряджень. Розпорядження не встановлюють правових норм і є виключно правозастосовчими актами, про що свідчить і особливість порядку їх прийняття (як колегіальний – Кабінетом Міністрів, так і одноособовий – прем’єр-міністром України).

Розпорядження – акт державного управління, який приймається в одноособовому порядку. Це заява про те, що даний закон або інший нормативний акт має бути застосований до відповідного конкретного випадку. Розпорядження ототожнюється з вимогою. Його юридична сила залежить як від характеру питань, що вирішуються, так і від конкретного носія владних повноважень – автора розпорядження.

Розпорядження – це акти державного управління, які в залежності від юридичних наслідків поділяються на урядові розпорядження та

адміністративні розпорядження.

Розпорядження містять індивідуально визначені вказівки (приписи) щодо виконання конкретних завдань чи розв’язання питань оперативного характеру (з посиланням у разі потреби на додатки), тому набувають чинності з моменту прийняття.

Постановами Кабінету Міністрів України затверджуються положення та статути, останні при цьому набувають сили нормативних актів.

Положення – це сукупність правил, що стосуються побудови, способів дії центральних галузевих органів, інших урядових установ або організації будь-якого аспекту господарського, оборонного, культурного, адміністративного будівництва (Наприклад, Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.95 №33 та інші).

Статути – це нормативні акти, що визначають форми і методи діяльності установ, службових осіб у будь-якій галузі (Наприклад, Статут залізниць України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.98 №457) або визначають організацію, права, обов'язки об'єднань громадян (статут політичної партії), приватних структур.

Міністри, голови державних комітетів, керівники відомств видають накази, постанови, інструкції, правила, положення в межах своєї компетенції, на підставі та виконання діючих законів, указів, а також урядових постанов і розпоряджень.

Наказ – це прямий, обов'язковий акт органів виконавчої влади (їх керівників) щодо певної особи або осіб, що містить вимогу необхідності вчинення якоїсь дії або утримання від неї.

Накази мають задовольняти таким умовам:

1) виходити від керівника як провідника державної волі, а отже відповідати чинному законодавству;

2) повинен носити характер однозначного, обов'язкового до виконання акту і видаватися з дотриманням встановленої законом форми. Виконавець може подати свої зауваження до виконання, але якщо наказ залишений в силі, він має його виконувати під загрозою юридичних санкцій.

В залежності від характеру вимог, які в них сформульовані, накази поділяються на три види:

а) накази, що стосуються загальних та організаційних питань управління;

б) накази з виробничо-технічних питань управління;

в) кадрові накази, або накази з питань особового складу.

Найважливіші накази – нормативні, що містять норми права, запроваджують юридичні відносини. До них відносяться накази по відповідній галузі економіки; накази про введення в дію інструкцій, положень, рішень колегій тощо. Такі акти розраховані на багаторазове використання, забезпечуються силою державного примусу і мають всі характерні ознаки нормативно-правових актів.

Інші групи наказів є правозастосовчими актами, приймаються в ході розв'язання конкретних справ і вичерпують себе одноразовим застосуванням. Вони мають внугрішньоорганізаційне значення.

У разі потреби центральні органи виконавчої влади мають право видавати спільні акти.

Інструкція – відомчий нормативний акт державного управління, яким встановлюється процедура, роз'яснюються умови застосування законодавчого чи нормативного акта.

Види інструкцій:

а) загальна;

б) методична;

в) посадова.

Загальні інструкції встановлюють порядок планування, контролю, накопичення, обробки, зберігання, аналізу, передачі інформації. Такі інструкції використовуються для більш ефективного застосування складних актів з широким інформаційним вмістом, багатостадійним рухом. Вони створюють механізм реалізації таких актів.

Методичні інструкції надають інформацію про порядок, методи виконання певної роботи.

Особливе місце займає посадова інструкція. Така інструкція важлива при вирішенні питання про юридичну відповідальність посадової особи та скоєння саме посадових злочинів або аналогічних адміністративних правопорушень, оскільки ставити за вину посадовій особі порушення відповідних посадових повноважень можливе лише за умови, якщо ця особа наділена такими повноваженнями юридично.

Рішення – це правовий акт державного управління, який приймається у колегіальному порядку з важливих питань і в більшості випадків має нормативний характер. Такий акт приймають виконавчі комітети Рад, колегії міністерств і відомств.

2.4. Систематизація актів державного управління

Систематизація нормативно-правових актів – це діяльність по

упорядкуванню й удосконаленню законодавчих та інших нормативно-правових актів, зведення їх у єдину внутрішньо узгоджену систему. Здійснювати її необхідно для усунення суперечностей між нормативними актами, підвищення якості та ефективності законодавства, забезпечення доступності його використання громадянами, державними органами, громадськими організаціями, комерційними корпораціями.

Зазвичай, в поняття систематизації законодавства включаються чотири самостійних форми правової діяльності:

1. Облік нормативних актів – це збір державними органами, підприємствами, фірмами й іншими установами й організаціями діючих нормативних актів, їх розташування по певній системі, збереження, а також видача довідок для зацікавлених органів, установ, окремих осіб за їхніми запитами.

2. Інкорпорація законодавства – підготовка і видання різного роду зібрань і збірників нормативних актів.

3. Консолідація законодавства – підготовка і прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізнених актів, виданих по одному питанню.

4. Кодифікація законодавства – підготовка і прийняття нових актів, у яких поміщаються як виправдані себе норми колишніх актів, так і нові нормативні приписи.

Облік нормативних актів. Досвід законодавчої і правозастосовної діяльності в сучасних країнах показує, що якість обліку нормативних актів у державних органах і установах, ступінь його налагодженості, ефективність збору і збереження відомостей про діючі нормативні акти, про внесення в них змін і доповнень багато в чому визначають юридичну культуру правотворчості, ефективність правозастосовної діяльності і правового виховання.

Облік нормативно-правового матеріалу – це засіб систематизації, що полягає у письмовому чи автоматизованому фіксуванні виданих нормативно-правових актів, підтриманні їх у контрольному стані,а також у створенні пошукової системи для знаходження необхідних статей, в яких розташовані конкретні приписи, що виражають відповідні норми права (у спеціальних журналах, на картках, автоматизоване – ЕОМ. Автоматизованою системою збирання, накопичення, обліку та зберігання нормативно-правових актів в Україні є Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів).

Виділяють такі форми обліку:

1) журнальний (хронологічний, алфавітний, тематично-предметний). Полягає у фіксації реквізитів нормативних актів у журналах (проста форма);

2) картковий (складання карткової системи, коли на картках картотеки

фіксуються або основні реквізити акта (вид акта, його заголовок, дата видання, місце офіційного опублікування), або його повний текст з усіма реквізитами; розміщуються картки в картотеці за хронологічним, алфавітно-предметним, предметно-галузевим принципом;

3) автоматизований або електронний (передбачає створення автоматизованих інформаційно-пошукових систем за нормативно-правовою базою держави, міжнародних об'єднань та ін.;

4) контрольно-текстовий облік (внесення в тексти офіційних видань правових актів позначок про зміни, доповнення в них в цілому чи в їх окремі частини із зазначенням тих актів, на підставі яких зроблені відмітки.

В Україні існують інформаційно-пошукові системи: «Законодавство України» на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, неофіційні пошукові системи «Юрист+», «Ліга-Закон» та ін.

Інкорпорація законодавства – це така форма систематизації, коли нормативні акти певного рівня поєднуються цілком або частково в різного роду збірники чи зібрання в певному порядку (хронологічному, алфавітному, системно-предметному). Інкорпорація являє собою постійну діяльність державних і інших органів з метою підтримувати законодавство в діючому стані, забезпечувати його доступність і прозорість, постачати найширше коло суб'єктів достовірною інформацією про закони й інші нормативні акти в їхній діючій редакції. Це спосіб систематизації законодавства, який полягає у зовнішньому впорядкуванні, розташуванні в тому чи іншому порядку, вже наявних нормативних актів без зміни змісту норм права, які містяться в них.

Результатом інкорпорації є збірники, де нормативні акти розташовуються в хронологічному або алфавітному порядку, за предметною ознакою, з урахуванням юридичної чинності об'єднуваних актів тощо. Приклади видання різного роду офіційних збірників і збірників законодавства в історії права досить численні. Так, перша спроба систематизації діючих правових норм в Україні була почата ще в XI-XII ст., у першому збірнику давньоруського права – у Руській Правді.

Класифікація інкорпорацій:

1. За видами суб'єктів здійснення:

а) офіційна (здійснюється від імені нормотворчого органу держави, що сам підготував або офіційно схвалив збірник, підготовлений іншим органом));

б) неофіційна (здійснюється без офіційного схвалення нормотворчого органу держави: з ініціативи видавництв, наукових і навчальних установ, практичних органів, окремих фахівців або за дорученням нормотворчого органу).

2. За характером відбору нормативно-правового матеріалу:

а) хронологічна (впорядкування нормативно-правових актів за часом вступу їх у дію);

б) предметна (впорядкування нормативно-правових актів за галузями або інститутами права).

3. За сферами державної діяльності:

а) праця і кадри;

б) фінанси і кредит;

в) промисловість;

г) сільське господарство;

д) культура та ін.).

4. За обсягом поданого нормативного матеріалу:

а) повна (у збірники включаються всі акти суб'єкта нормотворчості);

б) часткова (збірники складаються з нормативно-правових актів, що присвячені певній сфері правового регулювання (адвокатура, нотаріат, банківська діяльність тощо).

Консолідація законодавства. У кожній розвиненій правовій системі утворюється значне число нормативних актів, що мають один і той самий предмет регулювання. Приписи таких актів найчастіше повторюються, а іноді містять явні неузгодження і протиріччя. У зв'язку з цим виникає потреба ліквідації множинності нормативних актів, їхнього укрупнення.

Консолідація – спосіб систематизації, що полягає у подоланні розрізненості нормативно-правових актів, виданих у різний час щодо того самого предмета правового регулювання, шляхом їх поєднання в єдиний укрупнений нормативно-правовий акт з усуненням повторень і суперечностей без зміни змісту. Змінюється форма правових актів, але не їх зміст.

У процесі підготовки консолідованого акту всі норми колишніх актів розташовуються в певній логічній послідовності, розробляється загальна структура майбутнього акту. Здійснюється певне редакційне виправлення, чисто зовнішня обробка приписань з тим розрахунком, щоб усі вони викладалися єдиним стилем, щоб використовувалася уніфікована термінологія. Усуваються протиріччя, повторення, невиправдані довготи, виправляється застаріла термінологія, норми близького змісту поєднуються в одну статтю (пункт).

Роботу зі створення якісно нової правової системи нашої держави, істотному відновленню всіх основних сфер регулювання варто проводити таким чином, щоб у майбутньому не виникла проблема ліквідації множинності нормативних актів по одному питанню.

Кодифікація законодавства. На сьогодні науковцями запропоновано декілька визначень «кодифікації», та сутність її у всіх цих визначеннях

однакова.

Кодифікація – спосіб систематизації, що полягає у створення нового, вдосконаленого, об'єднаного загальним предметом правового регулювання, нормативно-правового акта на основі старих нормативних актів шляхом часткової або значної зміни їхнього змісту (усуненням дублювання, розбіжностей і суперечностей, їх узгодженням, заповненням прогалин, звільненням від застарілих і неефективних приписів, виробленням нових).

У процесі кодифікації укладач прагне об'єднати і систематизувати діючі норми, що виправдали себе, а також переробити їхній зміст, викласти нормативні розпорядження чітко і внутрішньо узгоджено, забезпечити максимальну повноту регулювання відповідної сфери відносин. Кодифікація спрямована на те, щоб критично переосмислити діючі норми, усунути протиріччя і неузгодженості між ними.

Кодифікація – це форма правотворчості, яка, будучи узагальненням діючого регулювання, в той же час спрямована на встановлення нових норм, що відображають назрілі потреби суспільної практики, що заповнюють прогалини правового регулювання, на заміну невдалих, застарілих правових приписань новими.

Кодифікація – це форма удосконалення законодавства, і її результатом є новий зведений законодавчий акт стабільного змісту (кодекс, положення, статут і т.д.), що замінює раніше діючі нормативні акти по даному питанню. Сполучення упорядкування і відновлення законодавства як властивості кодифікації дозволяє розглядати її як найбільш досконалу, вищу форму правотворчості.

Ознаки кодифікованого акту:

1. У кодифікаційному акті звичайно формулюються та являються загальними для цілої галузі норми, що регулюють найбільш важливі, принципові питання громадського життя, що визначають нормативні основи тієї чи іншої галузі (інституту) законодавства.

2. Такий акт регулює значну і досить велику сферу відносин (цивільні, трудові, господарські, митні, шлюбно-сімейні відносини, боротьба зі злочинністю і т.д.).

3. Являє собою зведений акт, упорядковану сукупність взаємозалежних розпоряджень. Він є єдиним, внутрішньо зв'язаним документом, що включає в себе як перевірені життям, суспільною практикою діючі норми, так і нові правила, обумовлені динамікою соціального життя, що виникли в процесі розвитку суспільства.

4. Кодифікація розрахована на створення більш стійких, стабільних норм, розрахованих на тривалий термін їхньої дії. Ефективність

кодифікаційного акту багато в чому залежить від того, чи зможе законодавець врахувати об'єктивні тенденції розвитку відносин, що є предметом регулювання такого акта, їх динаміку.

5. Предмет кодифікації звичайно визначається в залежності від розподілу системи законодавства на галузі й інститути. Кодифікація зміцнює системність нормативних актів, їхню юридичну єдність і погодженість. Кодифікаційний акт звичайно очолює систему взаємозалежних нормативних актів, що утворюють певну галузь, підгалузь чи окремий інститут законодавства.

6. Акт кодифікації – це своєрідний укрупнений блок законодавства, що забезпечує більш чітку побудову системи нормативних приписань, а також зручності їхнього використання. Він завжди значний по обсязі, має складну структуру.

Класифікація видів кодифікації:

а) загальна (утворення зведених кодифікованих актів з основних галузей законодавства («кодекс кодексів», наприклад, конституція). Загальна кодифікація припускає створення зведених кодифікованих актів для основних галузей законодавства. Загальним єдиним кодифікаційним актом конституційного права в державі є Конституція України;

б) галузева (утворення кодексів у межах певної галузі законодавства (Цивільний кодекс, Кримінальний кодекс та ін.). Вона посідає провідне місце серед інших видів кодифікації, тому що розподіляє нормативний матеріал відповідно до предмета і методу правового регулювання (відповідає галузі права);

в) спеціальна або внутрішньогалузева (утворення кодексів у межах підгалузі законодавства (Водний кодекс, Лісовий кодекс, Митний кодекс та ін.);

г) міжгалузева або комплексна (утворення кодексів із поєднанням норм різних інститутів, галузей і підгалузей законодавства (Повітряний кодекс, Кодекс торговельного мореплавання та ін.).

Кодекс – єдиний, зведений, юридично і логічно цільний, внутрішньо узгоджений нормативний акт. Це великий зведений акт, детально і конкретно регулюючий певну сферу відносин і підлягаючий безпосередньому застосуванню. Він або цілком поглинає всі норми відповідної галузі (Кримінальний кодекс), або містить основну по обсязі, найважливішу частину таких норм (Цивільний кодекс, Кодекс законів про працю). Поряд з нормами-принципами і нормами-дефініціями в кодексах формулюються також норми безпосереднього регулювання, конкретні варіанти поведінки, що складають основний їхній зміст.

Кодекс має складну структуру і великий обсяг, поділяється на частини: загальну і особливу, розділи та глави.

За характером охоплення регульованих кодексами суспільних відносин вони бувають галузевими або комплексними (міжгалузевими). Перші регулюють конкретну сферу суспільних відносин, що визначає розподіл права на галузі й інститути. Це – Кримінальний, Кримінально-процесуальний, Цивільний кодекси, Кодекс законів про працю та ін. Комплексний кодекс систематизує норми, що зібрані разом не по галузях права, а по інших підставах (сфера державної діяльності, галузь господарства чи соціально-культурного будівництва) і об'єднані єдиною концепцією, загальними принципами регулювання значної області відносин (Повітряний кодекс, Кодекс торгового мореплавання, Митний кодекс та ін.).

Статут – кодифікаційний акт, що регулює діяльність певних відомств, міністерств, організацій, ту чи іншу сферу управління.

Положення – кодифікаційний акт, що визначає правовий статус, завдання і компетенцію державних органів і установ, інших органів, установ чи групи однорідних органів установ, організацій.

Правила – кодифікаційний акт, що визначає правовий порядок мовного виду діяльності (Правила дорожнього руху). Правила містять процедурні норми, що визначають порядок організації певного роду діяльності.

Кодифікація сприяє посиленню стабільності законодавства. Кодекси, що розробляються, представляють собою нові законодавчі акти, які заміняють закони, що діяли раніше, і акти, що регулюють те саме коло суспільних відносин. При всій широкості кола норм , що містяться в кодексі, він характеризується цілісністю, внутрішньою єдністю і власною системою. Кодифікаційні акти покликані бути основою законодавчої діяльності. На відміну від інкорпорації кодифікація завжди має офіційний характер.

Результатом поєднання консолідації, кодифікації та інкорпорації є видання зводу законів – систематизованого акта, який надає нової форми чинному законодавству поєднанням його за хронологічним чи тематичним принципом.

Звід законів відрізняється від збірників нормативних актів такими ознаками:

а) може бути лише офіційним виданням, оскільки здійснюється від імені і за дорученням нормотворчих органів з подальшим схваленням видання у цілому або кожного тому окремо;

б) є зведенням в єдине ціле чинного законодавства, що регулює однакові питання;

в) ліквідує множинність актів, прийнятих з того самого питання, які

втратили силу, застаріли або фактично не діють;

г) є результатом великої юридично-технічної роботи з усунення наявних прогалин у законодавстві та узгодження норм права, що закріплені в приписах законів;

д) має пріоритет перед попередніми офіційними виданнями законів, становить їх чинну редакцію.

Головними формами сучасної систематизації законодавства в Україні є облік нормативно-правового матеріалу, інкорпорація, кодифікація. Перспективною формою є підготовка і видання Зводу законів України, що потребує не лише високого рівня юридичної науки і законотворчої майстерності, а й завершення кодифікаційної роботи, якості і сталості законодавства.

Тема 3: Поняття, види, функції та структура правових норм актів державного управління

План

3.1. Поняття правової норми акта державного управління та її місце серед інших соціальних норм.

3.2. Функції правової норми акта державного управління.

3.3. Реалізація норм права в державному управлінні.

3.4. Види норм права актів державного управління.

3.5. Структура норми права акта державного управління.

3.1. Поняття правової норми акта державного управління та її місце серед інших соціальних норм

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, бо воно створює для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність, організованість, динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується й середовища державного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності й структур апарату управління.

У системі права будь-якої держави правові норми посідають особливе місце. Це обумовлюється колом тих суспільних відносин, які підлягають упорядкуванню, охороні та розвитку у відповідності з об'єктивними потребами.

Як вже зазначалось у цьому посібнику, значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, регламентується такими правовими засобами: індивідуальними актами (правозастосовчими актами), адміністративними угодами, актами реалізації прав та обов'язків, деякі відносини – діловими звичаями, адміністративними прецедентами. У зв'язку з цим значне місце у регулюванні управлінських явищ і процесів, посідають також норми неюридичного характеру (соціальні норми) – політичні, моральні, корпоративні та ін. Як свідчить законодавча практика, деякі акти вже почали передбачати необхідність дотримання, зокрема, етичних норм при здійсненні державно-управлінських функцій.

Соціальні норми – це правила людської поведінки, що регулюють взаємні відносини людей між собою. Їх ознаками є те, що вони служать типовою моделлю поведінки, розраховані на багатократне застосування, використання соціальних норм забезпечується певними засобами примусу.

Види соціальних норм:

- норми моралі (етичні норми) – відносно стійки уявленння людей про добро та зло, справедливості та несправедливості. Норми моралі не зафіксовані документально,вони існують як нравственні орієнтири у свідомості людини;

- норми права – загальнообов’язкові, формально-визначені, встановленні або санкціоновані державою правила поведінки, що забезпечуються примусовою силою;

- релігійні норми – правила поведінки людей, що мають віру, які склались на базі уявлень про Бога. Ця группа соціальних норм зафіксована усвящених книгах християн, іудеєв, мусульман, буддистів – Біблії, Карані, Вєдах та ін.;

- норми об’єднань граждан (корпоративні норми) – норми, що утворюються об’єднаннями осіб, в тому числі трудовими коллективами, підприємницькими союзами. Вони закріплюють порядок формування та дії корпорацій, права та обов’язки їх членів;

- звичаї та традиції – правила поведінки, що стихійно склались та передаються з покоління до покоління;

- естетичні норми – відносно мінливі уявлення людей про прекрасне, чудове та потворне.

Зрозуміло, що кожен елемент системи регулювання управлінських

відносин виконує свої завдання та функції. Не применшуючи значення інших елементів, слід зауважити, що провідне місце у ній посідає саме правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків.

У сучасній юридичній літературі під нормою права розуміється загальнообов’язкове формально визначене правило соціально значущої поведінки, встановлене або санкціоноване державою, спрямоване на регулювання суспільних відносин шляхом визначення прав і обов’язків їх учасників і забезпечене можливістю застосування державного примусу.

Ознаки правових норм, що відрізняють їх від інших соціальних норм:

1. Норма права є мірою свободи волевиявлення і поведінки людини. Найбільша ефективність реалізації правової норми досягається при поєднанні загальнолюдських і соціально-групових, класових інтересів в умовах стабільності суспільних відносин.

2. Це форма закріплення прав і обов’язків, які визначають поведінку людини у соціальному спілкуванні. Завдяки єдності прав і обов’язків забезпечується стабільність і врівноваженість суспільних відносин, адже право одного індивіда підкріплюється обов’язком іншого.

3. Норма права являє собою загальнообов’язкове правило поведінки, тобто вона вказує, яким чином, у якому напрямі, протягом якого часу, на якій території необхідно діяти тому чи іншому суб’єкту, носить загальний характер, виступає як рівна, однакова для всіх і кожного, її повинні дотримуватись всі суб’єкти суспільних відносин незалежно від того, громадянин це або посадова особа державного органу.

4. Норма права – це правило поведінки загального характеру, яке адресується не конкретному суб’єкту, а всім учасникам відносин (є неперсоніфікованими), що регулюються цією нормою права. Норма права здійснюється не одноразово, а завжди, коли виникають для цього підстави.

5. Норма права – єдина серед соціальних норм, що походить від держави і є офіційним вираженням державної волі.

6. Це формально визначене правило поведінки. Норма права відрізняється від інших соціальних норм тільки їй притаманною формальною визначеністю. Внутрішня визначеність норми виявляється в змісті, обсязі прав і обов’язків, чітких вказівках на наслідки її порушення. Зовнішня визначеність полягає в тому, що будь-яка норма закріплена у статті, главі, розділі офіційного документа – у нормативно-правовому акті. Формальна визначеність потребує письмової, документальної форми. Норми права є чинними, коли вони доведені до відома через офіційні письмові джерела.

7. Норми права видаються уповноваженими на те органами держави у чітко встановленому порядку та за певною процедурою.

8. Нормою права є правило поведінки, гарантоване державою. Можливість державного примусу у випадках порушення права є однією з важливих гарантій дієвості права.

9. Норма права є системною, що виявляється у структурній побудові норми, у спеціалізації і кооперації норм різних галузей інститутів права.

За допомогою правової норми створюється такий режим управління, який формально виключає будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта – носія владних повноважень. Він має діяти тільки у межах право(діє)спроможності, встановленої правової норми.

Суб'єкт, стосовно якого здійснюються державно-владні повноваження, діє на підставі принципу – «дозволено все, що не заборонено законом», але якщо правова норма встановлює його певні обов'язки, він має їх виконувати під загрозою можливості застосування до нього, як і до носія державно-владних повноважень, примусових засобів.

Встановлене правовою нормою правило поведінки не може бути змінено за згодою сторін. Воно обов'язкове для виконання як суб'єктом управління, так і керованим об'єктом. Тому при всій значимості інших засобів регулювання управлінських відносин норма адміністративного права є, і надалі буде, основним засобом забезпечення міцного правового режиму державного управління.

Особливості правових норм, які є елементами актів державного управління:

1. В них закріплюються відносини щодо керування, державного контролю, нагляду, внутрішньо організаційної діяльності органів державного управління.
2. Метод впливу таких норм має переважно імперативний характер.
3. Виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз’яснювального та суспільно-примусового характеру.
4. Метою функціонування цих норм є регулювання суспільних відносин в процесі державного та самоврядного управління.

Отже, *норми акта державного управління* – це формально-визначене, загальнообов’язкове правило поведінки, яке встановлює та охороняє держава, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються в процесі державного та самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

3.2. Функції правової норми акта державного управління

Показники ефективності норм повинні виражати стан організованості та впорядкування господарських відносин, реального виконання обов’язків, оперативність і якість ліквідації конфліктних ситуацій. А ефективність залежить не лише від якості, але й від механізму самої норми. Всі ці показники і формують відповідні функції (лат. funktio – виконання).

Функції правових норм актів державного управління:

1. *Забезпечення організації й регулювання відносин у сфері державного управління* виконується шляхом встановлення обов'язкового правила поведінки суб'єктів цих відносин. Однак деякі адміністративно-правові норми безпосередньо цю функцію не виконують. Їх суспільне призначення в іншому – сприяти функції організації управлінських відносин. Таке сприяння здійснюється або шляхом визначення тієї чи іншої ситуації, того чи іншого явища, або шляхом презумпування. Перша група норм може бути визначена як норми-дефініції, друга – як норми-презумпції.

2. *Забезпечення ефективної діяльності органів державного управління.* Державно-управлінська діяльність завжди була і є необхідною. Головне полягає з обов’язкових змінах форм і методів цієї діяльності, що диктуються умовами суспільного розвитку. Заходи щодо забезпечення ефективної діяльності органів державного управління ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі. Це:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;

- незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої та судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;

- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади, їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;

- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;

- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є

політичними посадами;

- принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду, інших органів виконавчої влади.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, що є особливим інститутом сучасної держави. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців — осіб, які спеціально підготовлені і професійно зайняті у системі державних органів. Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення справді професійної, високоефективної, стабільної і авторитетної державної служби.

3. *Інформаційна функція.* Забезпечується необхідний зв'язок суб'єкта і об'єкта управління. Норма ніби «говорить», що потрібно від учасників управлінських відносин і тим самим інформує їх про належну і можливу поведінку.

4. *Охоронна функція* спрямована на забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Через її реалізацію забезпечується чіткість роботи виконавчо-розпорядчих органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), охорона суспільних відносин та охорона громадського правопорядку, забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення честі, гідності, свобод і здоров'я особи.

5. *Заохочувальна функція.* Забезпечується творча активність учасників адміністративно-правових відносин, розвиток їх ініціативи і самостійності у розв''язанні завдань державного управління. Здійснюється стимулювання учасників управлінських відносин до їх участі, активізації їх ролі.

6. *Соціально-моральна функція*. Забезпечується формування у громадян, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування відповідної правосвідомості та ставлення до праці, громадського порядку, громадської безпеки, правил співіснування.

7. *Виховна функція* спрямована на самостійний напрямок впливу права на волю, думки і почуття людей, яке здійснюється незалежно від наявності організаційних форм виховного процесу. Правове виховання – це цілеспрямована, послідовна, систематична діяльність держави і її органів, а також громадських об'єднань та організацій по формуванню певної системи правових знань, вмінь і навиків, правового мислення, правових почуттів – почуття права, законності, почуття поваги до права і закону, почуття поваги до тих соціальних цінностей, які регулюються й охороняються правом і

законодавством.

Цілі норм та їхні функції тісно між собою пов’язані. Кожна ціль породжує відокремлену функцію системи адміністративно-правових норм, у той же час однією функцією можуть забезпечуватися відразу кілька конкретних цілей. Функції відображають складний механізм життєдіяльності норм у системі державно-управлінських відносин. Як регулятори даної групи суспільних відносин адміністративно-правові норми забезпечують функціонування системи державного управління як у цілому, так і окремих її ланок; визначають той чи інший варіант належної поведінки усіх осіб та організацій; забезпечують і підтримують режим законності і державної дисципліни у суспільних відносинах, що виникають у процесі державно-управлінської діяльності.

Довгий час законодавець не звертав уваги на необхідність норм-дефініцій, що не сприяло правильному й однаковому застосуванню законів, однаковому їх тлумаченню. Нині становище дещо змінюється, й законодавець все частіше звертається за допомогою до норм-дефініцій для роз'яснення свого ставлення до того чи іншого поняття, яке використовується в правовому акті. З'явлення норм-презумпцій у вітчизняному законодавстві пов'язано насамперед зі зміною характеру впливу держави на економіку, а також характеру планування. З урахуванням цих обставин можна підкреслити, що адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері державного управління з метою організації й регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків.

3.3. Реалізація норм права в державному управлінні

Для втілення норм адміністративного права в життя необхідно забезпечити безумовну відповідність поведінки суб'єктів управління (тобто, майбутніх учасників державно-управлінських відносин) вимогам правової норми. Тому правомірні дії суб'єктів, що відповідають приписам норм права й полягають в здобутті, використанні прав, виконанні чи дотриманні юридичних обов'язків у сфері державного управління, визначають реалізацію цих норм.

Реалізація норм права – це втілення положень правових норм у фактичній поведінці (діяльності) суб'єктів права, в їх практичній діяльності. Її можна розглядати як процес і як кінцевий результат. Інакше кажучи,

реалізація норм права – це втілення виключно правомірної поведінки, різноманітний процес практичного здійснення правових вимог у діяльності тих або інших суб'єктів. Саме через реалізацію норм права досягається результат, зміст якого був закладений законодавцем при виданні норми права. Тому своєчасна і точна реалізація правових норм – це найважливіша передумова додержання та зміцнення правопорядку.

Виконання актів законодавства, що є конституційним обов’язком всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, адже правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

В адміністративно-правовій теорії стверджується, що реалізація таких норм здійснюється у чотирьох формах: використання, виконання, дотримання, застосування. Вважається, що використання – це така форма реалізації, яка полягає в активній поведінці учасників сфери державного управління, що здійснюється ними за їх власним бажанням. Виконання – полягає в активних діях, відносинах суб'єктів, але здійснюються незалежно (а інколи й всупереч) від їх власного бажання. Реалізація норм в формі дотримання полягає у пасивній поведінці суб'єктів (теж незалежно від бажання цих суб'єктів).

Але в теорії права остання форма – застосування норми – відокремлюється від інших форм реалізації норм, оскільки вважається, що застосування – це організаційно-правова владна діяльність компетентних державних органів та посадових осіб з реалізації правових норм щодо конкретних життєвих випадків та індивідуально-визначених осіб через винесення індивідуально-правових рішень. Таке застосування полягає у встановленні піднормативних, формально-обов’язкових, індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм. Ця позиція має рацію: застосування, на відміну від використання, виконання, дотримання є державно-владною діяльністю, яка не може бути пов'язана з бажанням (чи з його відсутністю) уповноваженого суб'єкта, а має здійснюватися з появою певних умов, обставин.

Застосування норм права – це спрямована на реалізацію норм права і здійснювана в спеціально встановлених формах державно-владна, творчо-організуюча діяльність державних органів і уповноважених державою громадських органів щодо прийняття індивідуально-конкретних правових приписів з метою вирішення конкретної справи.

У процесі застосування норм права уповноважений орган за допомогою індивідуальних актів вирішує два завдання:

1) організації виконання приписів норм права, їх позитивного виконання;

2) забезпечення відповідної реакції на порушення або неналежне виконання норм права.

Держава доручає уповноваженому органу право оцінки ситуацій й порівняння її з умовами, передбаченими в гіпотезі норми й при їх співпадінні – довести до суб'єкта, що перебуває в сфері державного управління, припис щодо його оптимально-обов'язкової поведінки в конкретній життєвій ситуації за допомогою встановлення, зміни, скасування його прав чи обов'язків. Цим приписом є акт застосування.

Акт застосування норми права – це правило поведінки індивідуального характеру, але не всі індивідуальні акти е правозастосувальними. Серед індивідуальних актів правозастосувальні займають особливе місце: вони встановлюють, змінюють, скасовують права й обов'язки конкретних суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Тому службовим призначенням діяльності щодо застосування адміністративно-правових норм є також організація управлінських відносин. Це тягне за собою цілу низку специфічних рис цієї діяльності.

На відміну від інших форм реалізації права, застосування правової норми є такою формою її реалізації, за якої дії суб'єкта спрямовані не на себе, а на інших суб'єктів. Тобто, це діяльність з вирішення юридичних справ шляхом винесення, на основі норм права і відповідно до конкретних життєвих ситуацій, стосовно персонально визначених суб'єктів індивідуальних державно-владних приписів. Ці приписи створюють, змінюють, підтверджують або припиняють права і обов'язки суб'єктів, яким вони адресовані.

Застосуванню норм права притаманний державно-владний характер, тому що це діяльність компетентного органу або посадової особи, і лише в рамках наданих їй повноважень. Правозастосування – один з найважливіших видів державної діяльності. Воно існує поряд із законодавчим, правоохоронним і іншим видами державної діяльності і має державно-владний характер, воно здійснюється від імені держави і є обов'язковим для тих, кому адресовані акти застосування права.

Застосування адміністративно-правової норми, незалежно від ініціатора цього застосування, є завжди організаційно-правовою діяльністю державних структур, яка досить часто пов'язана з втручанням у сферу прав та інтересів громадян й інших учасників управлінських відносин. Це вимагає,

щоб така діяльність здійснювалася на законній підставі й в порядку, який регламентований адміністративно-процесуальними нормами.

Цим нормам властиві дві основні ознаки: по-перше, вони регулюють відносини, що виникають в сфері державного управління (незалежно від того, хто є обов'язковою стороною цих відносин); по-друге, вони регулюють не всі державно-управлінські відносини, а лише ті, які виникають у зв'язку з необхідністю розв'язати конкретну життєву ситуацію, тобто вирішити конкретну справу.

Ознаки акта застосування норми права:

1. Акт застосування норми права має владний характер та охороняється примусовою силою держави.

2. Акт застосування – це індивідуально-правовий акт. Він стосується чітко визначеної особи і має силу тільки для даного випадку і на аналогічні випадки не поширюється.

3. Акти застосування норми права повинні бути законними, виноситись у суворій відповідності до закону. Якщо акт застосування норми права не відповідає закону, він має бути скасованим.

3.4. Види норм права актів державного управління

Норми права актів державного управління досить різноманітні, тому в адміністративно-правовій теорії так багато уваги приділяється їх класифікації.

Серед великої кількості норм права виділяють також спеціалізовані (нетипові) норми права, тобто приписи «нестандартного» характеру, в яких немає тих чи інших ознак, властивих класичній моделі норм права.

На відміну від класичних норм права, вони:

- виконують додаткову функцію в правовому регулюванні;

- позбавлені традиційної логічної структури, характерної для норм права як класичного припису;

- виступають як зразок, еталон поведінки, зміст якого визначається змістом виконуваної функції (так, норми, що закріплюють принцип законності, орієнтують суб'єктів на здійснення правомірної поведінки).

Спеціалізовані норми права неоднакові за своєю природою і функціональним призначенням. Вони можуть бути поділені на:

- норми-засади – це правові приписи, які закріплюють засади конституційного ладу держави, основи соціально-економічного, політичного, державного життя, взаємовідносини держави й особистості, форми власності

та ін. Ці норми зосереджені насамперед у конституції і розвиваються та логічно відображаються в інших вихідних правових нормах і передусім у нормах-принципах;

- норми-принципи – це правові приписи, які виражають і закріплюють принципи права. Ці норми розглядаються як результат нормативного узагальнення державно-правових явищ, вони виражають зміст і закономірності цих явищ. Норми-принципи можуть виступати як нормативно-правова основа вирішення юридичної справи, зокрема при виявленні прогалин у праві;

- визначально-установчі норми – це правові приписи, які визначають мету, завдання окремих інститутів або галузей права;

- норми-дефініції – це норми, які містять визначення правових категорій та понять, наприклад, поняття злочину, юридичної особи та ін.;

- декларативні норми – норми, які містять положення програмного характеру, нормативні оголошення;

- оперативні норми – норми, роль яких виражається у встановленні дати набрання (зміни, припинення) нормативно-правовим актом чинності, у його поширенні на нове коло суспільних відносин, на новий строк;

- норми-строки – це такі правові приписи, які вказують на час, настання або проходження якого тягне певні юридичні наслідки (наприклад, строк позовної давності). Строки бувають матеріально-правовими і процесуально-правовими. Більшість строків – це певні проміжки часу, що вимірюються годинами, днями, місяцями, роками. Однак вони можуть визначатися також і вказівкою на випадки або обставини, що мають настати (повноліття людини);

- колізійні норми – норми, які мають застосовуватися у разі суперечності між окремими нормативно-правовими актами щодо того самого предмета регулювання, тобто це норми, що регулюють вибір норми. Вони призначені для вирішення колізій (конфлікти норм, пов'язані з особливостями регулювання тих самих суспільних відносин різними правовими актами).

Інфраструктура правового регулювання управлінських відносин складається з різноманітних за своїм характером норм, оскільки здійснити надійну організацію цих відносин за допомогою норм єдиного напрямку, наприклад, за допомогою лише забороняючих або тільки уповноважуючих норм неможливо.

Світовий досвід свідчить, що норми заборони можуть складати 5-10%, а норми зобов'язання 10-15% від загальної кількості правових норм. Існує думка, що у суспільстві настає криза, як тільки кількість норм-дозволів у праві знижується до 50%. Нажаль, останнім часом спостерігається тенденція

до збільшення норм заборони, порушення яких тягне певну відповідальність, у той час як є можливість замінити норми заборони дозвільними нормами.

Правові норми актів державного управління поділяють за різними критеріями:

2. За змістом можна виділити групи правових норм, що:

а) фіксують права й обов'язки осіб;

б) закріплюють порядок утворення та правове становище владних суб'єктів;

в) встановлюють порядок проходження державної служби, права й обов'язки державних службовців;

г) визначають форми та методи управлінської діяльності;

д) встановлюють способи і порядок забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні;

е) окреслюють організаційно-правові засади матеріального виробництва, соціально-культурного й адміністративно-політичного виробництва.

3. За цільовим призначенням:

а) регулятивні (фіксують права та обов'язки учасників державно-управлінських відносин);

б) охоронні (спрямовані на регламентацію примусових заходів, що застосовують до порушників загальнообов'язкових правил).

3. За методом впливу розрізняють:

а) зобов'язуючі норми (встановлюють обов'язок здійснити позитивні дії);

б) забороняючи норми (фіксують обов'язок утриматися від певних дій);

в) уповноважуючи (надають право на здійснення тих чи інших позитивних дій);

г) рекомендаційні норми (містять поради щодо раціональних дій);

д) стимулюючі норми (містять інформацію про заохочення діяльності, яку вважають корисною).

4. За галузевою належність правові норми в актах державного управління поділяються на:

а) матеріальні (визначають права й обов'язки суб'єктів державно-управлінських відносин);

б) процесуальні (фіксують порядок та процедури реалізації прав та здійснення обов'язків, тобто фіксують порядок використання матеріальних норм).

5. За межами дії розрізняють:

а) загальнообов'язкові норми, які діють на всій території України чи на

певних її територіях (наприклад АРК);

б) норми, що діють у системі органів державного управління. Вони поділяються на:

- загальні;
- відомчі;
- міжвідомчі;
- локальні.

6. За порядком дії у часі:

а) строкові норми права (час дії визначений);

б) безстрокові норми права.

7. За колом фізичних осіб правові норми актів державного управління поділяються на такі, що:

а) встановлюють правила для всіх громадян (загальні);

б) адресуються окремим групам осіб (наприклад, обов’язок фізичних осіб надати декларацію у встановлений строк адресований тільки людям, що займаються підприємницькою діяльністю).

Дія нормативно-правових актів за колом осіб залежно від обсягу їх правового статусу:

а) загальної дії – поширюються на всіх осіб, що перебувають на території держави: громадяни, іноземні громадяни; особи без громадянства (апатриди)., особи з подвійним громадянством (біпатриди), біженці; почесні громадяни, усі внутрішньодержавні, спільні, іноземні, міжнародні організації, які не користуються правом екстериторіальності. Тут виявляється тісний зв'язок дії нормативно-правових актів за колом осіб та у просторі (Конституція України);

б) спеціальної дії – деякі нормативно-правові акти поширюються на всіх індивідуальних і колективних суб'єктів певної держави, що діють у конкретній сфері суспільних відносин (Закон України «Про політичні партії України»); інші охоплюють лише конкретну категорію осіб (пенсіонерів, військовослужбовців, лікарів, вчителів та ін.). Тут дія нормативно-правових актів у просторі й за колом осіб не збігається;

в) виняткової дії – поширюються на осіб, що тимчасово перебувають на території держави (іноземних громадян та осіб без громадянства). Так, іноземним громадянам не надаються окремі права і на них не покладаються певні обов'язки: обирати і бути обраними у представницькі органи країни, бути судцями, перебувати на службі у Збройних Силах (Закон України «Про правовий статус іноземців»).

Територіальна дія нормативно-правового акта окреслена територією держави (Україна) чи окремого регіону (АР Крим), або адміністративно-територіальної одиниці (обласного, районного, міського масштабу), тобто

тією територією, на яку поширюються владні повноваження органу, що його видав (підприємства, установи тощо).

3.5. Структура норми права акта державного управління

Структура норми права – це внутрішня побудова норми, яка об'єктивно зумовлена потребами правового регулювання. Під структурою норми права розуміють також не тільки її будову, внутрішній устрій, а в найбільш загальному вигляді норму права представляють формулою:

Якщо..., то..., інакше.

Тому найпоширенішою є ідея про трьохелементну конструкцію норми права. Ця позиція випливає з того, що норма права повинна:

- встановлювати певне правило поведінки шляхом закріплення прав і обов'язків суб'єктів;

- визначати умови, за яких суб'єкти можуть реалізовувати ці права й обов'язки;

- закріпити певні засоби забезпечення приписів, що в ній містяться.

Загально визнано, що норма повинна мати таки три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію.

Відповідно до приведеної вище формули: «Якщо…» – це гіпотеза, «то…» – це диспозиція, «інакше…» – це санкція.

Гіпотеза – це такий елемент норми акта державного управління, в якому зазначаються умови, обставини в сфері управління, з настанням яких норма (її диспозиція) здійснюється.

Призначення гіпотези – визначити сферу та межі регулятивної дії диспозиції та норми права в цілому.

Види гіпотез:

1. За ступенем визначеності:

- визначена – вичерпно визначає ті умови, за наявності яких набуває чинності правило поведінки, що міститься у диспозиції норми права;

- відносно визначена – обмежує умови застосування норми права певним колом формальних ознак.

2. За формою вираження:

- абстрактні – умови застосування норми визначаються загальними родовими ознаками, що надає можливість охопити та врегулювати значну кількість однорідних випадків;

- казуальні – визначаються умови дії норми, за використання більш вузьких, спеціальних родових ознак, тому норма права поширюється на

більш обмежене коло випадків.

3. За складом:

- прості – містять одну обставину, необхідну для дії правової норми;

- складні – містять дві або більше обов'язкових обставин, з якими пов'язується дія правової норми;

- альтернативні – чинність норми права визначається залежно від однієї або кількох фактичних обставин (умов) і для настання правових наслідків досить наявності однієї з цих обставин.

Диспозиція – основна частина норми, в якій зазначаються права або обов'язки учасників державно-управлінських відносин.

Види диспозицій:

1. За ступенем визначеності:

- визначені – закріплюють однозначне правило поведінки, тобто учасники відносин позбавлені можливості для вибору іншої поведінки;

- не повністю визначені – вказують лише на загальні ознаки поведінки, у межах яких суб'єкти уточнюють свої права та обов'язки самостійно;

- відносно визначені – вказують на права й обов'язки суб'єктів, але надають можливості для їх уточнення залежно від конкретних обставин;

- альтернативні – вказують на настання декількох правових наслідків, але передбачають настання лише одного з них.

2. За способом викладення:

- прості – правило поведінки визначається у загальному вигляді без деталізації його ознак;

- описові – правило поведінки закріплюється повно, з деталізацією його ознак; чітко визначаються права та обов'язки учасників відносин;

- бланкетні – закріплюються лише загальні (основні) ознаки правила поведінки, а для встановлення ознак, яких бракує, слід звертатися до норм іншого нормативного акта іншої галузі права;

- відсильні – аналогічні бланкетним з тією різницею, що для встановлення ознак, яких бракує, слід звертатися до інших частин такої норми або до інших норм цієї ж галузі права.

3. За складом:

- прості – містять одне правило поведінки;

- складні – містять два або більше обов'язкових правил поведінки;

- альтернативні – містять декілька правил поведінки, суб'єкт може виконувати будь-яке з них.

Санкція – це така частина норми, в якій зазначаються заходи правового примусу в разі невиконання обов'язків (а в деяких випадках і прав) учасників управлінських відносин. Мета санкцій – створення тих чи інших

несприятливих наслідків для правопорушника або заохочувальних наслідків для суб'єктів, що виконують владний припис.

Види санкцій:

За ступенем визначеності:

- абсолютно визначені – чітко визначають вид та міру юридичної відповідальності;

- відносно визначені – межі юридичної відповідальності визначаються від мінімальної до максимальної або тільки до максимальної;

- альтернативні – вказують на декілька можливих засобів впливу на правопорушника, а доцільність застосування конкретного засобу визначається правозастосовчим органом з огляду на особливості конкретної справи;

- посилкові – містять вказівки на санкції інших норм, до яких слід звертатися для визначення конкретного засобу впливу.

За характером наслідків:

- каральні (штрафні);

- правовідновлювальні (компенсаційні);

- заохочувальні.

За галузями права:

- кримінально-правові;

- адміністративно-правові;

- цивільно-правові;

- дисциплінарні.

В юридичній літературі наголошується, що трьохелементна структура є однією з ознак, що відрізняє норму права від інших соціальних норм і без якої норма права перестає бути сама собою.

Однак призначення правової норми, коло й характер суспільних відносин, які вона має впорядковувати, впливають на її внутрішню форму. Характерним для більшості правових норм, які фіксують права й обов'язки, форми й методи діяльності органів державного управління й державних службовців, є те, що гіпотеза в них не формулюється. З цим не можна погодитися, оскільки необов'язково, щоб структура норми була тотожна структурі статті закону. Деякі адміністративно-правові норми мають загальну гіпотезу, але вона логічним аналізом завжди може бути знайдена.

Органи державного управління (їх посадові особи) повинні мати оперативну самостійність, тобто у межах закону й з урахуванням ситуації здійснювати свої повноваження шляхом вибору найбільш ефективних форм впливу на учасників управлінських відносин. Таку можливість надає їм невизначена гіпотеза. Подібного роду гіпотези характерні для

адміністративно-правової норми.

Деякі автори звертають увагу ще на такі види гіпотез, які формулюються у адміністративно-правовій нормі – це абсолютно визначені гіпотези, за їх допомогою законодавець виключає можливість органу управління приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей місця й часу, пов'язуючи його єдиною умовою. Але більшість адміністративно-правових норм має відносно визначену гіпотезу

Залежно від складу адміністративно-правові гіпотези можуть бути прості або складні. Частіше зустрічається перший вид гіпотез.

Характерна ознака адміністративно-правової диспозиції це імперативність, оскільки правило поведінки не може бути змінено за згодою учасників управлінських відносин. Значна частина диспозицій має посилковий характер, тобто для детальнішого роз'яснення правила поведінки треба звернутися до іншого правового акту. Таким чином формулюються диспозиції норм-зобов'язань і норм-заборон.

Існування норм такого виду обумовлено роллю, яку виконує державне управління, оскільки воно має забезпечити реалізацію загальнодержавних інтересів, з урахуванням галузевих, регіональних, міжгалузевих інтересів окремих організацій тощо.

В окремих випадках правова норма може мати й дозвільну диспозицію – коли законодавець дозволяє учасникам відносин домовитись щодо правила взаємної поведінки у сфері державного управління. Таким чином регулюються відносини при договорі на управлінські послуги.

Як правило, диспозиція такої правової норми у нормативних актах має абстрактну форму, хоч зустрічається й казуїстична форма, коли зміст диспозиції розкривається шляхом переліку дій, ознак та ін. (див., *напр., ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якій міститься перелік дій, що складає дрібне хуліганство*).

Санкція, як елемент правової норми, встановлює наслідки її порушення. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення в ст. 24 дає перелік таких санкцій: попередження, штраф, сплатне вилучення предмету, який став знаряддям вчинення або був посереднім об'єктом адміністративного проступку; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; виправні роботи; адміністративний арешт. Але визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного проступку обумовило появу нових видів санкцій – обмеження, або тимчасова заборона певного виду діяльності тощо.

Контрольні питання до розділу 2:

1. Розкрийте поняття нормативно-правового акта.
2. Визначте ознаки нормативно-правового акту та його відмінність від інших правових актів.
3. Розкрийте таку ознаку нормативно-правового акту, як формальна визначеність.
4. Назвіть основні структурні елементи нормативно-правового акту, охарактеризуйте кожен з них.
5. Знайдіть серед Законів України акти, що містять розділи з визначенням термінів. Чи є серед нормативно-правових актів України дублювання або протиріччя при визначенні термінів?
6. Назвіть кодекси України, які поділені на загальну та особливу частини.
7. Що є джерелами права в України?
8. Яке місце серед джерел права посідає нормативно-правовий акт?
9. Визначте ознаки нормативно-правового акта.
10. Яку структуру та елементи має нормативно-правовий акт?
11. Надайте класифікацію міжнародно-правовим актам.
12. Надайте класифікацію правовим доктринам.
13. Визначте сутність правового прецеденту. Чи має він місце в Україні?
14. Чи визнається правовий звичай джерелом права в Україні? Охарактеризуйте його.
15. Які правові пам’ятники вам знайомі? Надайте їм характеристику з боку належності до форми (джерела) права.
16. Яке має співвідношення система права зі системою законодавства?
17. Розкрийте поняття та ознаки системи законодавства.
18. Назвіть основні види структурної організації законодавства. Розкрийте їх зміст.
19. Назвіть відомі вам локальні нормативно-правові акти. Які вини посідають місце в ієрархічній системі законодавства?
20. Надайте характеристику актам державного управління.
21. Визначте класифікацію актів державного управління.
22. Класифікуйте акти державного управління за органами, що їх видають.

23. Розкрийте поняття та сутність систематизації актів державного управління.

24. Назвіть ознаки кодифікованого акту.

25. Визначте класифікацію інкорпорацій.

26. Назвіть відомі вам акти кодифікації.

27. Надайте ознаки кодифікованому акту.

28. Надайте характеристику правовим нормам актів державного регулювання.

29. В чому проявляється імперативний характер впливу правових норм на управлінські відносини?

30. Назвіть функції правової норми акта державного управління.

31. Як відбувається реалізація норм права в державному управлінні?

32. Розкрийте структуру норми права. Назвіть види елементів норми акта державного управління.

Література до розділу 2:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні. Навчальний посібник / В.Б. Авер'янов. – К.: Автори, 1999. – 432 с.

2. Адміністративне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулєвської. – К.: Істина, 2008. – 216 с.

3. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук,О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

4. Алексеев С. Проблемы теории права: в 2-х т. / С. Алексеев. – Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1972. – 396 с.

5. Васильев А.А. Правовая доктрина как источник права: Историко-теоретические вопросы: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / А.А. Васильев. – Красноярск, 2007. – 28 с.

6. Ведєрніков Ю.А. Теорія держави і права: Навчальний посібник / Ю.А. Ведєрніков, А.В. Папірна. – К.: Пінання, 2008. – 333 с.

7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / Електронна бібліотека [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pravoznavec.com.ua/

8. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс:

Підручник / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

9. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / В.К Колпаков. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/685/7/

10. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254к96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141 (зі змін.).

11. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №29. – Ст.377. (зі змін. та допов.).

12. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 3-те видання / О.Ф. Скакун. – К.: Алерта, 2012. – 524 с.

13. Скрипинчук В.М. Правове забезпечення державного управління. Конспект лекцій / В.М. Скрипинчук. – Івано-франківськ: Місто НВ, 2008. – 556с.

14. Слюсаренко О.Л. Проблеми виховної функції права та правового виховання в сучасних умовах / О.Л. Слюсаренко, Т.В. Кунгурцева // Право та державне управління. Науково-виробничий журнал, – 2012. – № 2. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/17/127/5060

15. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 р № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №40-44. – Ст.356.

16. Шишкин Е.П. Факторы, определяющие эффективность норм права / Е.П. Шишкин // Советское государство и право. – 1973. – №5. – С. 104–107.

РОЗДІЛ 3.
ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС ТА ЙОГО СТАДІЇ

Тема 1. Загальні засади діяльності Верховної Ради України

План

1.1. Основні етапи становлення правової системи України та реформація законотворчої діяльності Верховної Ради.

1.2. Політичні та правові основи організації діяльності Верховної Ради України.

1.3. Сутність законодавчої влади та засоби забезпечення законності.

1.4. Міжнародна сфера і планування державної політики Верховної Ради України і держави.

1.5. Ратифікація міжнародних актів Верховною Радою України.

1.1. Основні етапи становлення правової системи України та реформація законотворчої діяльності Верховної Ради

Досвід державотворення країн світу показує, що до цього часу людство не винайшло кращого способу здійснення державного управління, ніж за допомогою законів. Але, як підтверджує практика, навіть найдосконаліші та прогресивні закони нічого не варті й перетворюються на «мертве право» без належного виконання. Саме за допомогою законності норми права набувають свого значення і переходять у площину реалізації прав та обов'язків.

Прийняття нової Конституції України знаменувало новий етап у формуванні правової системи України з точки зору не лише послідовного проведення в чинному законодавстві конституційних засад верховенства права, пріоритету прав і свобод громадян, поділу влади і взаємного стримування гілок влади, народного суверенітету, унітарної децентралізації влади, обмеженого правління тощо, а й нових підходів до здійснення законодавчої діяльності та законодавчого процесу у парламенті, що зумовило необхідність серйозного вдосконалення організаційно-правових засад і нормативної основи такої діяльності.

Непослідовність, хаотичність, суперечливість, порушення закономірностей побудови системи законодавства, якими характеризувалась законодавча діяльність протягом перших кількох років незалежності, багато в чому пояснюються не тільки надзвичайно складним періодом трансформації політичної, економічної та правової системи України, а й недосконалістю

організаційно-правових і процесуальних засад діяльності парламенту.

Парламент України тривалий час не мав відпрацьованих і стабільних законотворчих процедур, від яких значною мірою залежить ефективність законодавства.

Процедура законотворчої діяльності і організаційно-правові питання здійснення цієї діяльності мають базуватися на кількох ключових актах. Починаючи з 1996 р., тобто після прийняття нової Конституції, такими актами були, насамперед, Конституція України, а також закони про комітети Верховної Ради України, про статус народного депутата України, Регламент Верховної Ради України, деякі внутрішні акти Верховної Ради України.

Особливістю законотворчої діяльності є те, що яким би не був масив процедурних правил, визначальну роль в ній відіграють норми Конституції України, а також норми матеріального права, насамперед, його конституційної галузі.

Конституція визначає статус і повноваження парламенту, форми його діяльності, порядок проведення пленарних засідань і функції комітетів, порядок прийняття рішень, основи законодавчого регулювання суспільних відносин.

Конституція України затверджує принципи парламентаризму і відповідні процедури здійснення законодавчої, законотворчої діяльності.

В сучасній Конституції упорядковані законодавчі повноваження парламенту, ретельно визначено коло питань, які регулюються виключно законами (ст. 92), уточнено коло суб'єктів права законодавчої ініціативи (ст. 93), оптимізована конституційно-правова основа діяльності постійних комітетів (ст. 89), чітко визначені організаційно-правові форми роботи Верховної Ради України (ст. 82-84).

Конституційні положення щодо цих питань отримали свій розвиток і конкретизацію в законах та інших актах парламенту. Мова йде, насамперед, про прийняті або уточнені чинні закони про вибори народних депутатів України, про статус народних депутатів України, про Рахункову палату України, про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Чекає своєї черги чимала кількість проектів законів, зокрема, про лобіювання (чи лобістську діяльність), про парламентську політичну опозицію, проект закону про нормативні правові акти тощо.

Одним з ключових актів, які врегульовують процедуру внесення законопроекту до парламенту, розгляду його комісіями і на пленарному засіданні Верховної Ради, доопрацювання та прийняття, є Регламент Верховної Ради України. На сьогодні він діє в редакції від 27 липня 1994 р.

Конституція України передбачила, що порядок роботи Верховної Ради

України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України (ст. 82).

Парламент майже у всіх країнах світу, як вищий представницький орган, користується автономністю щодо визначення порядку своєї діяльності. Тому його регламент встановлюється за власним правом і не потребує додаткового санкціонування. Ось чому в конституціях досить часто зазначається ця особливість регламентування законодавчої діяльності.

Так, наприклад, ст. 95 Конституції Туреччини від 7 листопада 1982 р. визначає, що Велика Національна Асамблея Туреччини повинна проводити свою діяльність у відповідності з умовами Правил Процедури, які складені нею. Стаття 64 Конституції Італії встановлює, що кожна палата парламенту приймає свій регламент абсолютною більшістю голосів своїх членів.

У ст. 58 Конституції Японії також закріплюється положення про те, що кожна палата «визначає процедуру ведення нарад, а також правила внутрішньої дисципліни». Така ж норма міститься і в Конституції Іспанії. Конституція Греції ще більше підкреслює автономність парламентських процедур (ст. 65): «Парламент визначає спосіб свого вільного і демократичного функціонування за допомогою Статуту, який приймається на пленарному засіданні у відповідності до ст. 76 і публікується за розпорядженням голови Парламенту в Урядовій газеті». Канадський парламент основним джерелом процедури теж має регламенти палат, що приймаються палатами. Це ж стосується й Швейцарії.

Винятком є Великобританія, парламент якої не має єдиного писаного акта, в якому були б зафіксовані основні принципи внутрішньої організації палат. Ці питання врегульовані постійними і сесійними правилами, рішеннями спікера, збірником правил парламентських процедур «Трактат Ерскіна Моя про право, повноваження і звичаї парламенту» (скорочено «Ерскін Мей»).

Аналогічне місце займає регламент і в німецькій правовій традиції. У ст. 40 Основного Закону (або німецької Конституції) проголошується, що Бундестаг встановлює свої власні регламентські принципи. В минулому парламент не завжди мав право незалежного рішення з питань внутрішньої процедури. В першій половині XIX століття влада хотіла мати вплив на форму парламентського регламенту. В 1848 р. Національні Збори проголосили незалежність парламенту. Принцип цей був сприйнятий наступними парламентами. В сучасній Німеччині він не піддавався сумніву і гарантується Конституцією.

Разом з тим слід зазначити, що деякі країни регулюють парламентські процедури актами у формі закону. Ця форма використовується для

посилення ролі регламенту, оскільки в результаті застосування парламентських процедур створюються закони. Але це країни, які не є президентськими, або країни, в яких не запроваджена практика санкціонування законів про регламент (Австрія, Швеція). Парламент Великобританії теж прийняв кілька законів, які врегульовують окремі питання парламентської процедури. Але вони теж додатково не санкціонуються.

Для України проблема посилення ролі парламентського Регламенту теж існує, про що неодноразово говорилось на засіданнях парламенту. Мають стати більш жорсткими вимоги до дотримання норм Регламенту. Процедура повинна бути одним із факторів правового обмеження законодавчої влади, фактором вдосконалення законотворчості. Всупереч цьому, порушення норм Регламенту в практиці діяльності Верховної Ради України стали настільки частими, що на них перестали звертати увагу.

Ця ситуація абсолютно недопустима, і такі порушення повинні розглядатись Конституційним Судом України. Незважаючи на існуючу у світі практику терпимого ставлення судових інстанцій до таких порушень, їх масовість негативно впливає на легітимність законодавчих актів, підриває довіру до спроможності законодавчого органу слідувати виробленим процедурам. Порушення Регламенту Верховної Ради відбувались всупереч його високій юридичній силі (Регламент має силу закону). Тому просте переведення Регламенту в ранг закону не вирішить проблеми. Більше того, оскільки Регламент перетвориться у закон про регламент, то він за загальною схемою, встановленою ст. 94 Конституції для набрання законами чинності, має бути підписаний Президентом.

Отже, реформування Верховною Радою законодавства має неперервний характер, який розпочався ще до здобуття незалежності України.

В теорії права виділяються такі етапи законотворчої політики нашої держави з 1989 по 2009 рр.:

- *Перший етап* (1989–1994 рр.) становлення правової політики України розпочався з прийняттям Декларації про державний суверенітет України. Даний період характеризувався нестабільністю, безсистемністю і подвійністю до визначення права і системи права взагалі.

- *Другий етап* (1994–2004 рр.) можна позначити як період «беззаконня», тому що ні «старі», ні «нові» закони, власне кажучи, не виконувалися. Більше того, став активно вживатися термін «війна законів». У політиці держави було багато імпровізацій, непередбачуваності й вад. Замість законів політика держави здійснювалася, переважно, за допомогою

указів Президента, більша частина яких не виконувалася, а деякі з указів згодом були визнані Конституційним Судом України нелегітимними. Право не використовувалося як засіб політики, не мало свого зворотного впливу на неї.

Наприклад, юридична форма використовувалася для перетворення в життя приватизації, але при цьому стримуючі фактори були відсутні. Практично не застосовувалися санкції і юридична відповідальність.

- *Третій етап* – 2004–2009 рр. Цей етап деякі науковці, а також певні політичні діячі називають етапом відродження і посилення правової політики. «Саме на цьому етапі влада народу набуває реального змісту, а не є просто декларативною нормою. Народ займає активну політичну позицію результатом якої стає прийняття юридичного рішення Конституційним Судом України про призначення нових вибрів Президента України. Тобто в дію вступає правова політика».

Така точка зору поділення на три етапи правової політики держави має в науці спірний характер.

Більш сприятливішим є поділення правової політики держави та здійснення законотворчої діяльності парламенту на два історичні проміжки:

- *Період соціалістичної законності*. Йдеться про спадщину Радянського законодавства. Порівняльно-правовий метод класичного радянського і сучасного розуміння законності з точки зору державного управління підтверджує, що поняття законність не є статичним, воно перебуває в динаміці, змінюється відповідно до державного режиму, рівня демократії, відповідності законів міжнародним загальноприйнятим нормам.

- *Пострадянський період.* Відбувається усвідомлення поняття законності, способів та гарантій її забезпечення. Законність можлива за умови існування правових норм високої якості, які відповідають загальним принципам права, загальнолюдської моралі, економічному рівню розвитку держави, культури, міжнародно-правовим нормам і стандартам, Парламент враховує волю народу, законність поширюється на правотворчість. Разом з тим сутність законності полягає в точному і неухильному дотриманні або виконанні законів і підзаконних актів усіма учасниками суспільних відносин. Визначаються найважливіші пріоритети правової політики держави.

Пріоритети політики – це визначальні напрямки, акценти, переваги в діяльності органів державної влади, які побудовані відповідно до її уявлень про ієрархію соціальних цінностей, що першочергово підлягають захисту і забезпеченню правом. Тому пріоритети правової політики можна розглядати як тактику, яка створює сприятливі умови для реалізації державою правової

політики, як вирішення нею тактичних (проміжних) завдань, спрямованих на досягнення стратегічних цілей.

З цих позицій стратегічний напрямок правової політики сьогодні – переведення суспільства за допомогою права в якісно інший стан – формування громадянського суспільства, правової держави, забезпечення їх стійкого поступового розвитку. Завдання правової реформи полягає в тому, щоб поставити в центр правової системи особистість як найвищу соціальну цінність з її багатосторонніми духовними та матеріальними інтересами.

Пріоритети правової політики сьогодення:

- проблеми правонаступництва в правовій політиці;
- проблеми правової системи сучасної України;
- співвідношення політики і права в сучасній Україні;
- співвідношення правової політики і захисту прав та свобод людини і громадянина;
- проблеми здійснення державної-правової реформи, у тому числі реформування органів юстиції, основним призначенням яких серед інших органів виконавчої влади є здійснення державної правової політики;
- подолання правового нігілізму і правового ідеалізму;
- правове забезпечення економічного росту.

Правова політика сучасної Української держави повинна бути зорієнтована на три основні взаємообумовлені пріоритети: дотримання прав людини, розвиток приватного права, забезпечення сильного правосуддя.

Як загальний пріоритет, правова політика має спрямовувати свою діяльність у сфері правового регулювання на захист найбільш важливих цінностей суспільства та держави.

Такою цінністю є захист невід'ємних прав і свобод особи. Але щоб реально дотримуватися прав людини і захищати їх, потрібно створити для цього необхідні умови.

До таких умов відносяться формування правової держави та громадянського суспільства.

Визначивши людину і її невід'ємні, природні права вищою цінністю, необхідно здійснити такі економічні, правові й інші дії, включаючи засоби правової політики, за яких кожна людина володіла б не тільки політичними правами, але й мінімумом соціальних та економічних прав і можливостей.

1.2. Політичні та правові основи організації діяльності Верховної Ради України

Відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Отже, вищим представницьким та законодавчим органом в Україні є Верховна Рада України (далі – ВРУ), яка обирається безпосередньо народом на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Правова основа діяльності Верховної Ради України є досить широкою, і включає поряд із законодавчими актами цілу низку підзаконних нормативних актів, кожен з яких прийнятий самим парламентом:

- Конституція України від 28 червня 1996 р.;

- Регламент Верховної Ради України, введений в дію Постановою Верховної Ради України №130/94-ВР від 27 липня 1994 р. (із змінами, внесеними згідно з постановами Верховної Ради № 410/97-ВР від 02.07.1997 р., №180/98-ВР від 05.03.1998 р., №7-XIV від 13.05.1998 р., №21-XIV від 16.06.1998 р., №42-XIV від 14.07.1998 р., №1400-XV від 21.01.2000 р., №1426-III від 08.02.2000 р., №1519-III від 02.03.2000 р., №1544-III від 16.03.2000 р., Рішенням Конституційного Суду № 17-рп/98 від 03.12.1998 р.);

- Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. №116/95-ВР (із змінами, внесеними згідно із законами №40-XIV від 14.07.1998 р., №1430-III від 10.02.2000 р., №1475-III від 22.02.2000 р.);

- Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. №539/97-ВР (із змінами, внесеними згідно із Законом №133-XIV від 30.09.1998 р.);

- Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р. №2766-III;

- Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30 червня 1999 р. №783-XIV;

- Статут (Правила) Національної парламентської групи України у Міжпарламентському Союзі, схвалений Постановою Верховної Ради України від 16.09.1999 р. №1059-XIV;

- Положення про постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України, затверджене Постановою Верховної Ради України від 20 травня 1999 р. №691-XIV.

- Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про розподіл обов’язків між Головою Верховної Ради України, Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України» від 29.02.2000 р. №140.

Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і

прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

До повноважень Верховної Ради України належить:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;

3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому ст. 111 Конституції України;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених

цією Конституцією;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого

самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Таким чином, виділяються такі функції парламенту:

- представницька;
- законодавча;
- фінансова;
- засновницька;
- контрольна.

ВРУ правомочна вирішувати будь-які питання державного життя, крім тих, що вирішуються виключно всеукраїнським референдумом або внесені відповідно до Конституції України до компетенції органів виконавчої або судової влади.

1.3. Сутність законодавчої влади та засоби забезпечення законності

Законодавча влада – це делегована народом своїм представникам у парламенті державна влада, що має виключне право приймати закони.

Під способами (засобами) забезпечення законності слід розуміти

застосування компетентними державними органами, на які покладений обов'язок з охорони (захисту) та забезпечення законності, правових та організаційних видів і методів діяльності, практичних прийомів, операцій, форм роботи з метою забезпечення точного і неухильного виконання вимог законності всіма суб'єктами державного управління, а також можливості громадян впливати на правомірність дій органів державного управління.

Дослідження контрольної функції парламенту свідчить про те, що суб'єкти парламентського контролю у межах своєї компетенції здійснюють контроль за виконанням Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів парламенту вищими, центральними і місцевими органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями тощо. За допомогою контрольної функції парламент має можливість оперативно впливати на управлінський процес і вживати необхідних заходів щодо забезпечення і захисту законності в разі її порушення.

Ефективність функціонування Верховної Ради України, крім іншого, визначається системністю здійснення контрольних повноважень стосовно діяльності виконавчої влади. Парламентський контроль за законністю в державному управлінні України слід розглядати у площині ВРУ та у співвідношенні контрольної діяльності парламенту і відповідальності уряду. Реалії свідчить, що в Україні конституційна відповідальність уряду має політичний характер. Політика спрямовує діяльність уряду на досягнення поставленої мети, а політична відповідальність є важелем впливу парламенту на дотримання і реалізацію урядом політичної програми.

Політична відповідальність може настати за умови невідповідності діяльності суб'єкта переконанням і поглядам певних впливових груп чи населення в цілому. Але контрольна функція парламенту не обмежується лише політичною відповідальністю уряду.

У ч. 2 ст. 113 Конституції України встановлено підконтрольність та підзвітність Кабінету Міністрів України ВРУ. Це положення фактично закріплює конституційну (конституційно-правову, юридичну) відповідальність. Об'єктом такого контролю є нормативний акт або сукупність актів. Оцінка здійснюється стосовно відповідності урядового акту вимогам правових норм і в разі невідповідності настає юридична відповідальність.

Верховна Рада України, за допомогою нормотворчості (тобто, законотворчості) повинна встановлювати та виконувати певні гарантії законності.

У широкому розумінні гарантії законності слід розуміти, як системи

обумовлених особливостями суспільного розвитку умов та засобів, що забезпечують законність.

Під *гарантіями законності* в державному управлінні необхідно розуміти способи, умови, засоби і фактори, які позитивно впливають на державну структуру як із середини, так і ззовні, забезпечують процес реалізації законності і тим самим формують таку впорядкованість соціальних відносин, яка сприяє розвитку демократії в країні і становленню правової держави. За змістом поняття «гарантії законності» ширше, ніж поняття «способи її забезпечення».

Розрізняють загальні (економічні, політичні, суспільні, ідеологічні або морально-духовні та організаційні) та спеціальні юридичні гарантії законності.

Загальні гарантії становлять матеріальну базу законності, визначають офіційний рівень гарантованої державою справедливості в політико-правовій сфері за умови, що вони тісно пов'язані та реально взаємодіють. Загальні гарантії законності створюють необхідні механізми для найбільш ефективного впливу права на упорядкування суспільних відносин.

Економічні гарантії є основою для гарантій інших видів, це зумовлено тим, що економіка є основою права і правових явищ. До економічних гарантій забезпечення законності можна віднести рівень добробуту населення, економічний устрій суспільства, спосіб виробництва, вільне переміщення товарів, послуг і фінансових коштів в єдиному економічному просторі.

Політичними передумовами законності є режим демократії і гласності. Політичні гарантії з допомогою політичної системи забезпечують функціонування всієї політичної організації суспільства в державі.

Суспільними гарантіями є комплекс способів, що застосовуються громадськістю з метою боротьби з порушеннями законності, її підтримки та зміцнення. Це завдання як державних органів, так і різних політичних партій, професійних союзів та інших суспільних об'єднань.

Серед ідеологічних або марально-духовних гарантій законності можна виділити чинники суспільної свідомості й культури: світогляд, правосвідомість, ідеологічну багатоманітність, рівень загальної та правової культури населення; моральність.

Важливого значення як одна з організаційних передумов забезпечення законності набуває поділ державної влади по вертикалі (центральні та місцеві органи виконавчої влади) та по горизонталі (законодавча, виконавча, судова влада) формування між підсистемами державного управління відносин взаємного контролю та стримувань і противаг.

Аналіз свідчить, що наявність або відсутність загальних гарантій забезпечення законності в державному управлінні України безпосередньо залежить:

- від темпів переходу держави до ринкової економіки при політичній відкритості;

- тенденції до демократизації інститутів;

- лібералізації соціально-економічної політики; гласності та розвитку громадянського суспільства;

- проведення адміністративної та інших реформ; формування відносин взаємного контролю та стримувань і противаг між гілками влади;

- підготовки спеціалістів з правотворчості, чіткого розподілу функцій та обов'язків державних службовців, оплати їх праці за надання управлінських послуг та інших факторів.

До *спеціальних гарантій* забезпечення законності у державному управлінні України належать специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері, а також закріплення прав та обов'язків у правових нормах та система норм, яка регулює, гарантує і захищає від порушень порядок реалізації цих норм.

Спеціальні правові гарантії забезпечення законності у державному управлінні України – це специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері, а також закріплення прав і обов'язків у правових нормах та система норм, яка регулює, гарантує і захищає від порушень порядок реалізації цих норм.

Іншим шляхом забезпечення законності в державному управлінні є розробка і прийняття законів, що встановлюють підвищену відповідальність державних органів та посадових осіб (чиновників) за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків та актів чинного законодавства.

Рівень забезпечення законності безпосередньо залежить від виконання законів в першу чергу посадовими особами, які повинні діяти лише на підставі принципу «заборонено все, крім того, що безпосередньо передбачено законом».

Виключно законами України визначаються:

1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;

2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;

3) права корінних народів і національних меншин;

4) порядок застосування мов;

5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської)

економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства;

7) виховання, освіти, культури і охорони здоров'я;

8) екологічної безпеки;

9) правовий режим власності;

10) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;

11) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

12) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;

13) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;

14) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;

15) територіальний устрій України;

16) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;

17) засади місцевого самоврядування;

18) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

19) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

20) правовий режим державного кордону;

21) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;

22) організація і порядок проведення виборів і референдумів;

23) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;

24) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус

національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;

2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;

4) порядок використання і захисту державних символів;

5) державні нагороди;

6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;

7) державні свята;

8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України, також, оголошується амністія.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

1.4. Міжнародна сфера і планування державної політики Верховної Ради України і держави

Забезпечення законності у державному управлінні України також залежить від міжнародної сфери і планування державної політики. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є одним із шляхів удосконалення законності. Високий рівень підготовки проектів законів та інших нормативно-правових актів; довгострокове планування нормотворчої роботи; удосконалення кадрового, фінансового, інформаційного та іншого забезпечення згідно з концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу сприятиме удосконаленню законності в державному управлінні.

До зовнішньополітичних пріоритетів розвитку української державності на сучасному етапі належать європейська та євроатлантична інтеграція, утвердження принципів рівноправного партнерства, взаємовигідне добросусідство і співробітництво в міжнародних відносинах.

Україна у 2008 р. стала членом Світової організації торгівлі (далі – СОТ), прагне шляхом реформування національного законодавства вступити до Європейського Союзу (далі – ЄС).

Розширення економічної присутності України на ринках Європейського Союзу і сусідніх держав за умови забезпечення регіональної стабільності й посилення політичних та економічних позицій у світі є коротко- та середньостроковою перспективою розбудови України. Зовнішньополітичні аспекти стратегічного розвитку держави мають максимально сприяти внутрішнім процесам: становленню громадянського суспільства та правової держави; приведенню законодавства у відповідність з вимогами ЄС; розбудові власної незалежної правової системи; здійсненню ефективних адміністративної, політичної й економічних реформ.

Внутрішні та зовнішні проблеми державного та суспільного життя в Україні зумовлені кількома тенденціями: одні спрямовані на відокремлення та децентралізацію; інші – на глобалізацію та регіоналізацію. Така ситуація перешкоджає формуванню стабільного політичного курсу, спрямованого на підвищення ефективності державного управління. Для виходу з неї в умовах децентралізації державної влади особливо важливо узгодити існуючі механізми з перетвореннями конституційного ладу України. Одним із напрямів діяльності держави має бути невід'ємний атрибут існування і розвитку демократично організованого суспільства та державного управління

в цілому – законотворчість.

Участь України в процесах економічної інтеграції вимагає співпраці з найбільш впливовими міжнародними економічними організаціями, зокрема із СОТ, ЄС, ЄАВТ, у напрямі гармонізації українського законодавства з міжнародними та європейськими стандартами.

Низка міжнародних економічних організацій відіграє роль організаційної основи для досягнення цілей економічної інтеграції держав-членів. На сьогодні всі розвинені країни та багато країн, що розвиваються, є членами інтеграційних об'єднань. Нові держави прагнуть вступити до цих організацій. Проте не всі з них готові до вступу. Для цього їм треба реформувати свою економіку на ринкових засадах, що відкриє їм двері до таких міжнародних економічних організацій, як СОТ, Євросоюз, ЄАВТ, ОЕСР та ін.

Україна співпрацює з багатьма міжнародними економічними організаціями. Вона розвиває торговельно-економічні відносини з ЄАВТ і розглядає цю організацію як інструмент інтеграції до Євросоюзу. Як один із засновників ОЧЕС Україна докладає зусилля для активізації господарських відносин у межах цього регіонального об'єднання. Країни-учасниці розглядають співробітництво в регіоні як складову процесу загальноєвропейської економічної інтеграції і мають намір сприяти тісній взаємодії ОЧЕС із Євросоюзом та іншими регіональними структурами.

Водночас, Україна є членом ГУУАМ, організації з недостатньо визначеним правовим статусом, яка є регіональним об'єднанням. В основі останнього лежить збіг позицій країн з багатьох питань сучасних міжнародних відносин, зокрема – поглиблення торговельно-економічних зв'язків між державами – членами ГУУАМ; розвитку інфраструктури транспортних коридорів із відповідною гармонізацією правових та інституційних засад цієї сфери; уніфікації митних і тарифних норм та наближення їх до світових стандартів тощо.

Протягом останніх років Україна суттєво активізувала переговорний процес з інтеграційними та регіональними об'єднаннями. Вона проголосила своєю стратегічною метою набуття членства у Євросоюзі, а підписання угоди про асоціацію з ЄС – своїм головним зовнішньополітичним напрямом.

Для України як незалежної європейської держави співпраця з Євросоюзом є важливим засобом інтеграції у європейський правопорядок. У цьому контексті слід виділити два можливі напрями співробітництва з Євросоюзом:

1) укладання двосторонніх міжнародних договорів із цією організацією в окремих сферах співпраці;

2) інші форми співробітництва (зокрема, створення зони вільної торгівлі та ін.).

Сучасний етап розвитку правової системи України націлений на зближення і гармонізацію її внутрішнього законодавства з міжнародними та європейськими стандартами, що є закономірним результатом входження нашої держави у міжнародне співтовариство.

Ще одним з основних напрямів зовнішньої політики України є інтеграція до Єдиного економічного простору (ЄЕП). Відповідну угоду про його створення було підписано 19 вересня 2003 року. Хоча Україна підписала документ із застереженнями, членство в цьому об'єднанні може створити певні проблеми. З одного боку, участь України в ЄЕП може суперечити євроінтеграційним намірам нашої держави та завадити розвиткові її співробітництва з Євросоюзом. З другого боку, немає впевненості в тому, що угоду про формування ЄЕП не спіткає доля угод про створення зони вільної торгівлі, укладених Україною з Росією та деякими іншими країнами на пострадянському просторі (Угоду про ЄЕП поки що не ратифіковано).

Таким чином, активна участь України в міжнародних економічних процесах та її швидка інтеграція в міжнародні економічні організації є необхідною передумовою подальшого розвитку української економіки відповідно до міжнародних та європейських стандартів і, отже, активізації перетворення українського суспільства.

Розвиток інтеграційних об'єднань спричинив зростання ролі міжнародних економічних організацій. Вони сприяють співробітництву між державами, забезпечують нормальний розвиток економічних відносин, виконують правотворчу функцію, і це дає їм змогу не тільки допомагати державам у створенні норм міжнародного права, а й, маючи міжнародну правосуб'єктність, створювати норми та контролювати їх виконання, а також застосовувати санкції за порушення міжнародно-правових зобов'язань.

1.5. Ратифікація міжнародних актів Верховною Радою України

Ратифікація (затвердження) – це акт міжнародного права, за допомогою якого держава, через свої компетентні органи, наділені повноваженнями укладати договори, виражає свою згоду взяти на себе зобов'язання в міжнародному плані на підставі відповідного договору.

Держава має право відмовитися від ратифікації договору, не підпадаючи під дію вимог, що випливають із міжнародних зобов'язань.

Проте відмова ратифікувати конвенцію, особливо двосторонню, є скоріше винятком, ніж правилом.

Як основне юридичне джерело сучасного міжнародного права міжнародний-правовий акт може мати різні форми і назви: договір, угода, пакт, конвенція, трактат, протокол, обмін нотами, заключний акт та ін. За структурою міжнародний-правовий акт переважно складається з преамбули, основних статей і прикінцевих положень.

Відповідно із Законом України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. міжнародний договір України – це укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Укладенням міжнародного договору України є дії щодо підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення його автентичності, підписання міжнародного договору та надання згоди а його обов'язковість для України.

Від імені України укладаються міжнародні договори України:

а) політичні, мирні, територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України;

б) що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;

в) про участь України в міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки;

г) про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України, умови їх тимчасового перебування, включаючи терміни виведення, фінансово-економічні, екологічні та інші наслідки і компенсації;

д) про використання території та природних ресурсів України;

е) яким за згодою сторін надається міждержавний характер.

Від імені Уряду України укладаються міжнародні договори України з економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних та інших питань, віднесених до відання Кабінету Міністрів України.

Класифікувати міжнародні договори можна за різними підставами.

1. За рівнем, на якому вони укладаються:

- міждержавні;
- міжурядові;
- відомчі.

2. За кількістю сторін:

- двосторонні;
- багатосторонні.

3. За об’єктом регулювання:

- політичні;
- економічні;
- з спеціальних питань.

4. В залежності від ратифікації розрізняють міжнародні договори:

- що підлягають ратифікації;
- що не підлягають ратифікації.

Вимоги до міжнародних договорів, що підлягають ратифікації:

1) обов’язковість їх якнайшвидшої ратифікації, яка здатна надати їм внутрішньодержавної сили;

2) суб’єктом ратифікації міжнародних договорів може бути законотворчий орган;

3) порядок ратифікації міжнародних договорів є таким самим, що й порядок ухвалення нормативно-правових актів;

4) строки ратифікації та порядок вступу в дію нормативних міжнародних договорів – такі самі, що й для нормативно-правових актів.

В Україні лише Верховна Рада наділена правом давати згоду на ратифікацію міжнародних договорів України (ст. 85 Конституції України).

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України включають такі документи:

а) подання відповідно Президентові України або Кабінету Міністрів України;

б) пояснювальну записку, в якій обґрунтовується доцільність укладення міжнародного договору, визначаються вірогідні політичні, правові, соціально-економічні, фінансові, гуманітарні та інші наслідки його укладення, а також суб'єкти виконання міжнародного договору;

в) проект міжнародного договору українською мовою;

г) текст міжнародного договору українською мовою в офіційному перекладі та мовою оригіналу в разі подання пропозиції щодо його ратифікації, затвердження, прийняття або приєднання до нього;

ґ) довідку про погодження проекту міжнародного договору зацікавленими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади;

д) проект рішення про утворення делегації чи доручення представникові України щодо підготовки тексту міжнародного договору, його прийняття, встановлення його автентичності, а також проект директив делегації чи представникові України;

е) електронні версії текстів документів, зазначених у пунктах «в», «г» та «д» наведеного переліку.

Єдина система реєстрації і обліку міжнародних договорів України перебуває у віданні Міністерства закордонних справ України. Реєстрація міжнародних договорів України в Секретаріаті ООН і у відповідних органах інших міжнародних організацій здійснюється Міністерством закордонних справ.

Ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору. На підставі підписаного та офіційно оприлюдненого Президентом України закону Голова Верховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачено обмін такими грамотами.

Ратифікації підлягають міжнародні договори України:

а) політичні (про дружбу, взаємну допомогу і співробітництво, нейтралітет), територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України, мирні;

б) що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;

в) загальноекономічні (про економічне та науково-технічне співробітництво), з загальних фінансових питань, з питань надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України;

г) про участь України у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки;

г) про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України, умови тимчасового перебування в Україні іноземних військових формувань;

д) що стосуються питань передачі історичних та культурних цінностей Українського народу, а також об'єктів права державної власності України;

е) виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів України;

є) інші міжнародні договори, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України.

Договори, що підлягають ратифікації набирають сили в порядку, передбаченому для законів України, тобто через 10 днів із дня їх офіційного обнародування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно.

Верховна Рада України розглядає внесений Президентом України або Кабінетом Міністрів України проект закону про ратифікацію міжнародного договору України і приймає відповідне рішення.

Міжнародні договори набирають чинності для України після надання нею згоди на обов'язковість міжнародного договору в порядку та в строки, передбачені договором, або в інший узгоджений сторонами спосіб.

Міжнародні договори, що потребують ратифікації, і міжнародні договори, що не потребують ратифікації, приєднання до яких або ухвалення яких провадиться від імені України, публікуються у «Відомостях Верховної Ради України», газеті «Голос України», «Зібранні чинних міжнародних договорів України».

Міжнародні договори, що не потребують ратифікації, приєднання до яких або ухвалення яких провадиться від імені уряду України, публікуються в «Офіційному віснику України», газеті «Урядовий кур’єр».

Договори, укладені від імені міністерств або інших центральних органів державної виконавчої влади України, публікуються в «Зібранні чинних міжнародних договорів України».

У разі порушення зобов'язань за міжнародним договором України іншими його сторонами Міністерство закордонних справ України вносить Президентові України або Кабінету Міністрів України пропозиції про вжиття необхідних заходів відповідно до норм міжнародного права.

Тема 2. Законодавчий процес та його стадії

План

2.1. Загальні засади законодавчого процесу та законотворчої діяльності Верховної Ради України.

2.2. Характеристика закону, його ознаки та види.

2.3. Законодавчий (законотворчий) процес та його стадії.

2.1. Загальні засади законодавчого процесу та законотворчої діяльності Верховної Ради України

Ціннісна функція вже розглянутих в цьому посібнику принципів правотворчості у процесі створення законодавчих актів проявляється насамперед у впливі принципів права на правосвідомість парламенту та інших органів державної влади, що наділені правотворчими повноваженнями та законодавчою ініціативою. Законодавець та інші суб'єкти, наділені правотворчими повноваженнями, при закріпленні правил поведінки у визнаних державою формах мають оцінювати такі правила на їх відповідність основоположним принципам права, в яких знаходять відображення визнані в суспільстві загальнолюдські цінності.

У свою чергу вплив основоположних принципів права на процес правотворчості у межах регулятивної функції розкривається через два основні напрямки:

1) через висування вимог до самого процесу правотворчості, який має проходити відповідно до певних базових засад;

2) через забезпечення відповідності норм права, які завдяки правотворчій діяльності набувають формальну визначеність, вимогам принципів права. Норми права, які не відповідають принципам права, мають визнаватися такими, що не мають правового характеру, а приписи, в яких вони закріплені, унаслідок цього повинні втрачати юридичну силу.

Законодавча нормотворчість – нормотворча діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям законодавчих актів. Зміна законодавчих актів є складовою частиною законодавчої діяльності, і щодо обсягу текстів вона становить навіть її велику частку. Як вже зазначалось, у законодавчій діяльності України головну роль відіграє законодавчий орган держави –

Верховна Рада. Вона володіє монопольною законодавчою компетенцією, тобто виключним правом на прийняття (зміну, доповнення, скасування) законів і колом повноважень з їх прийняття, передбачених Конституцією та іншими законами.

Законотворчість, як і будь-яка творчість, припускає наявність у законодавців не тільки загальної культури, але і вимагає від них спеціальних знань, певних навичок, володіння мистецтвом формування і формулювання законодавчих актів. Ці вимоги обумовлені складністю і тонкістю законотворчої діяльності. Динамізм економічних, політичних, соціально-культурних потреб сучасного суспільства постійно висуває нові завдання правового опосередкування відповідних суспільних відносин.

Багатогранність цих завдань, їхня обумовленість суспільним буттям, виявляється вже простим переліком проблем, що постають перед законотворчістю, а саме необхідністю:

- дослідження різних суспільно-значимих факторів, що детермінують потребу в нормативно-правовому регулюванні відповідних суспільних відносин;

- виявлення і ретельного обліку при формуванні законів різноманітних інтересів соціальних і національних утворень, суспільних груп і суспільства в цілому, їх особливості, звичаї, традиції;

- використання в процесі створення закону відповідних досягнень науки, техніки і культури;

- проведення порівняльного аналізу проектованого закону не тільки з аналогічними встановленнями минулих і нині діючих законодавчих систем інших держав, але і з іншими регуляторами суспільної життєдіяльності;

- постановки в доцільних і можливих випадках соціальних експериментів для визначення оптимального варіанта правового регулювання відповідних груп суспільних відносин і вироблення найбільш ефективної форми правового впливу на ці відносини;

- визначення зв'язку, відповідності і взаємодії проектованого закону з даною правовою системою в цілому і насамперед з Конституцією;

- удосконалення організаційних форм, процедури створення закону і т.д.

Настільки об'ємні і трудомісткі завдання не можуть бути плідно здійснені без творчого підходу і вирішення їх законодавцем.

Особливості розвитку законотворчості визначаються насамперед специфічними властивостями, ознаками, рисами даної сфери діяльності. Але сама ця діяльність далеко виходить за межі лише «чисто» правової проблематики, знаходячись на рубежі законодавства і всієї сфери

суспільного буття, що розуміється в найширшому змісті. На законотворчий процес впливає не тільки практика створення законів сама по собі, але і зовнішнє середовище значно більш широкого масштабу. Саме воно змінює, розвиває й удосконалює законотворчість і його результати. З іншого боку, законодавча практика тому і носить творчий характер, що не просто відображає зміни і розвиток зовнішнього середовища, а є складним процесом її цілеспрямованого, концентрованого і нормативно-правового перетворення. Лише завдяки цьому продукти законотворчості – закони – знаходять силу активного зворотного впливу на зовнішнє середовище, що їх породило.

Чим глибше і всебічно пізнане зовнішнє середовище, чим раціональніше використані попередні знання, чим у більшій мірі вони відображають назрілі і назріваючі потреби цього середовища, тим вище теоретичний рівень законотворчості, ефективніше дія правових норм, укладених у законах, оптимальніше досягнення мети і завдань правового регулювання.

Характерною рисою законотворчості є те, що відображення і випереджувальне відображення дійсності допускає практичне втілення в житті власних результатів – законів. Це не опис, пояснення чи заклик, а вироблення нормативно-правових приписань для практичної поведінки і діяльності людей і їхнього різного роду формувань. Цілеспрямованість законотворчості на практичне перетворення дійсності виключає умоглядне споглядання світу чи ілюзорні форми свідомості. Зміст законотворчості – у постановці конкретних цілей, спрямованих на стабільне і справедливе управління суспільством і забезпечення нормальної життєдіяльності людей.

Практична спрямованість законотворчості припускає дослідження не всіх явищ і процесів об'єктивної реальності, а лише тих суспільних відносин, що мають потребу в правовому регулюванні, хоча ці відносини аналізуються в органічному зв'язку з загальними умовами і конкретним середовищем їх «проживання». Обрання тих чи інших суспільних відносин для правового регулювання не таке просте, як може показатися на перший погляд. Виявлення таких відносин – предмет дослідницького пошуку, у результаті якого з маси життєвих зв'язків відбираються лише ті, що потребують правового впливу в силу існуючих об'єктивних умов, обставин, завдань і устремлінь (однак, може виявитися, що тільки в підсумку вивчення тих чи інших відносин з'ясується недоцільність правового впливу на них).

Коротка характеристика сутності законотворчості свідчить про її надзвичайну складність і відповідальність. Але пізнанням і використанням об'єктивних закономірностей буття, національних традицій, умов і обставин місця і часу законотворчий процес аж ніяк не обмежується. Треба ще

сформувати і сформулювати закони. І тут на допомогу законодавцю приходить законодавча техніка, що дозволяє в законах виразити їхню мудрість і виразність, логічність і лаконічність, строгість, чіткість і ясність сформульованих приписань. Законодавча техніка – система правил і прийомів найбільш раціональної організації і логічно послідовного формулювання законів (і підзаконних актів) відповідно до їхньої сутності і змісту. Вона сприяє професійно грамотному складанню законів, що відповідають потребам прогресивного розвитку суспільства, правової держави, режиму правопорядку.

2.2. Характеристика закону, його ознаки та види

Серед нормативно-правових актів провідне місце посідають закони. Закон – основна категорія законодавчої системи країни. Закон – нормативно-правовий акт, ухвалений в особливому порядку вищим представницьким органом держави або безпосереднім волевиявленням народу (референдум), який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю (інтереси) більшості населення та володіє вищою юридичною силою.

Основні ознаки закону:

1. Закон – це акт точно визначених, вищих за статусом суб'єктів влади в державі, як правило, вищого представницького органу країни (в Україні – Верховна Рада) або громадянського суспільства (безпосередньо народу) (референдум).

2. Закон приймається в особливому порядку, передбаченому Конституцією і регламентом парламенту. Закон приймається тільки вищими представницькими органами державної влади – парламентом країни чи всенародним голосуванням (референдумом). Містить первинні норми права, яких раніше в правовій системі не було, до того ж норми з ключових, основних питань життя, установлює права і обов'язки громадян.

3. Акт, що може бути лише нормативним за змістом (на відміну від акта застосування норм права і акта тлумачення норм права).

4. Завжди письмовий акт-документ, який закріплює норми права, що вводяться, або їх зміни, містить первинні, засадничі норми права, яких раніше в правовій системі не було, до того ж – норми з ключових, основних питань життя, встановлює права і обов'язки громадян.

5. Закон регулює основні, найбільш значимі, найважливіші суспільні відносини, обумовлені винятковою компетенцією вищого органу державної влади. При правовому регулюванні, здійснюваному законом,

останній повинний бути точним, чітким і ясним.

6. Акт, що ухвалений у суворій відповідності з конституцією і раніше ухваленими законами і не потребує додаткового затвердження.

7. Акт, що може бути замінений, як правило, лише законом і перевірений на відповідність Конституції лише Конституційним Судом. Незаперечність закону полягає в тому, що ніякий інший орган, окрім законодавчого, не може його скасувати або змінити.

8. Закон володіє вищою юридичною чинністю в правовій системі країни, тобто акт найвищого юридичного «рангу»; всі інші акти повинні відповідати закону, ні в чому йому не суперечити. Всякий інший правовий акт, виданий не на підставі і не на виконання закону, а тим більше не відповідний чи суперечний закону, скасовується у встановленому порядку.

9. Закон створюється в суворій відповідності з Конституцією і узгоджується з раніше прийнятими законами.

10. Закон приймається з додержанням особливої законодавчої процедури, яка називається законодавчим процесом (законодавча ініціатива, підготовка проекту на основі розробленої концепції, його попередня експертиза, розгляд і обговорення проекту закону у першому і другому читаннях, прийняття закону, промульгація закону (підписання й опублікування).

Закон в Україні є основною формою правового регулювання суспільних відносин. Саме закон може забезпечити модернізацію і прогрес права. До сфери виключної компетенції закону в Україні слід віднести регулювання всіх питань, що стосуються державного устрою суспільства, основних прав і свобод громадян, оподатковування, грошової емісії, юридичної відповідальності, оголошення надзвичайного стану, воєнних дій, державної безпеки, атомної енергетики, правового статусу громадських організацій, органів місцевого самоврядування, юрисдикційних повноважень, правоохоронних органів. Інші питання є сферою факультативної компетенції, тобто мають регулюватися не тільки законами, а й іншими нормативно-правовими актами (указами, постановами тощо).

Щодо співвідношення закону і законодавчого акта існує два підходи. Один з них полягає в тому, що всі закони є законодавчими актами, але не всі законодавчі акти суть закони. Звідси поняття «законодавчий акт» вважається збірним поняттям, що включає в себе власне закони і акти делегованої законотворчості непарламентських суб'єктів (президента, уряду). Інший підхід не сприймає розчинення закону в понятті «законодавчий акт», а припускає їхнє розмежування внаслідок перебування в субординаційних зв'язках, де закону відведене провідне місце.

У будь-якому випадку законодавчим актом вважається акт делегованого законодавства, якого можна назвати «квазізаконом» або «субститутним» (замінюючим) законодавчим актом. У деяких країнах світу (Франція, Великобританія й ін.) такими законодавчими актами є акти президента, уряду, видані в порядку делегування їм парламентом законодавчих повноважень відповідно до конституції. У Франції – це ордонанси, прийняті урядом; в Італії – законодавчі декрети уряду, декрети президента, що мають силу законів, у Великобританії – накази, що видаються урядом від імені королеви і Таємної Ради. їх прийняття суворо регламентовано конституціями. За загальним правилом законодавчі акти глави держави або уряду набувають чинності закону лише після їх затвердження парламентом.

Відповідно до ст. 57 Конституції України кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Також, згідно зі ст. 58 Конституції України Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

В Україні делеговане законодавство непарламентських суб'єктів не передбачено діючою Конституцією.

Види законів за юридичною силою (або за значущістю регульованих суспільних відносин):

I. *Конституція* – це основний закон громадянського суспільства і держави, який має найвищу юридичну силу, прийнятий народом шляхом референдуму або від його імені парламентом, що регламентує основи суспільного, політичного, економічного життя суспільства, права і свободи громадян, визначає межі здійснення державної влади і слугує юридичною базою всіх національних форм права.

Саме поняття конституції в перекладі з латинської мови означає встановлення, заснування, устрій.

Поява конституцій як основних законів держави пов'язана з формуванням громадянського суспільства, виникненням правової держави. Виключність конституції як правового документа полягає насамперед у тому, що у своїх кращих історичних зразках вона є актом не стільки держави,

скільки громадянського суспільства.

Конституції бувають двох видів:

- кодифіковані – становлять єдиний писаний основний закон;

- некодифіковані – складаються з групи законів, предметом регулювання яких є особливий вид суспільних відносин, віднесений до конституційного права – основи суспільного і державного ладу, права і свободи громадян та ін.

Першою в світі писаною (розробленою), але такою, що так і не набрала чинності була Конституція Пилипа Орлика 1710 р. А першою кодифікованою конституцією (що становить єдиний основний закон із внутрішньою структурою) є Конституція США 1787 р., яка діє й сьогодні. В Європі першими писаними конституціями були конституції Польщі та Франції 1791 р.

В Україні була розроблена і прийнята Конституція України. Відповідно до її ст. 160 вона набрала чинності з дня її ухвалення Верховною Радою України – 28 червня 1996 р. Моментом вступу в дію Конституції України є оголошення результатів голосування за проект Конституції України в цілому на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Основні ознаки (властивості) конституції:

1. Конституція є актом найвищої юридичної сили, має основний, установчий характер: закріплює основи суспільно-економічного ладу держави, її форму правління, форму національно-територіального устрою, організацію і систему державної влади і місцевого самоврядування, встановлює принципи їх функціонування, визначає основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, створює політико-правові умови формування структур громадянського суспільства, встановлює принципи законності та правопорядку.

2. Конституція має всеосяжний об'єкт регламентації та впливу. Конституційні норми є вихідними (первинними), засадничими началами для діяльності державних органів і посадових осіб, політичних партій, громадських організацій і громадян. На її основі мають прийматися закони та інші нормативно-правові акти, а також укладатися та ратифікуватися міжнародні договори.

3. Конституція має народний характер: (виражає інтереси громадянського суспільства (нації, народу) і повинна служити йому). Вона є насамперед конституцією громадянського суспільства, а не лише держави.

4. Конституція має гуманістичний характер (розглядає права людини як найважливішу цінність безпосередньо для самої людини).

5. Конституція має реальний характер (фіксує фактично існуючу

систему суспільних відносин, правопорядок, які склалися на момент її ухвалення).

6. Конституція має прогностичний характер (містить значний потенціал розвитку основних інститутів громадянського суспільства, демократичних інститутів публічної влади).

7. Конституція має найбільш стабільний характер порівняно з іншими законами.

8. Конституція містить норми прямої дії, які відповідають основним стандартам сучасного міжнародного права і не потребують будь-яких додаткових законів і постанов для їх застосування. Пряма дія Конституції служить гарантом охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина. Конституційні норми мають вищий ступінь нормативної концентрації та ціннісної орієнтації, ніж суміщена дія конституційних і поточних норм. Конституційні норми не розчиняються в комплексі останніх, а мають визначальне значення в нормативній регламентації суспільних відносин.

9. Конституція має особливу процедуру прийняття і внесення змін.

10. Конституція має складний дворівневий механізм власної реалізації:

а) рівень реалізації конституції в цілому;

б) рівень реалізації її конкретних норм.

II. *Конституційні закони* – законодавчі акти, які виходять із конституції і мають за мету конкретизувати основні конституційні положення шляхом регулювання найбільш важливих суспільних відносин або внести до неї (конституції) зміни та володіють стосовно інших нормативних актів, окрім конституції, вищою юридичною силою.

Є конституційні закони двох видів:

а) органічні («названі», «номінальні»), тобто закони, необхідність прийняття яких прямо передбачена чинною конституцією; їх перелік, організаційна назва визначені в конституції (в Україні – в Законах України «Про вибори народних депутатів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про вибори Президента України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо). Вони не включаються в текст конституції, діють разом із конституцією, бо їх ухвалення органічно випливає з її змісту. Проте, процедура їх ухвалення відрізняється від процедури ухвалення конституції можливістю використання стосовно них права «вето» Президента, як і в звичайних законах. Такі закони діють в Іспанії, Румунії, Португалії, Франції та інших країнах;

б) реформуючі, тобто закони, якими вносяться зміни, доповнення до чинної конституції. На відміну від органічних законів конституційні реформуючі закони після затвердження (прийняття) набувають вищої

юридичної сили і стають складовою частиною конституції, її змістом. На них, як і на конституцію, не поширюється право «вето» президента. Конституційні закони приймаються з додержанням особливої ускладненої процедури конституційною більшістю голосів.

У країнах світу функціональне призначення конституційних законів різне: введення в дію конституції (Македонія); внесення змін до конституції (Італія, Португалія, Румунія); імплементація міжнародних договорів (Словаччина); регулювання окремих питань, передбачених конституцією (Хорватія) і т. п. Це означає, що конституційні закони не вичерпуються «реформуючими законами», тобто такими, котрими вносяться зміни і доповнення в конституцію.

III. *Звичайні (ординарні)* закони – акти поточного законодавства, що містять найважливіші правові норми певної галузі (підгалузі, інституту) права або вводять у дію (змінюють, скасовують) інші закони й міжнародні договори і наділені вищою юридичною силою стосовно підзаконних актів. Звичайні закони приймаються більшістю конституційного складу парламенту і підписуються главою держави.

Найтиповішими за обсягом регулювання є такі види звичайних законів:

а) загальні закони – закони, що регламентують певну сферу суспільних відносин і поширюються на всіх.

Загальні закони можуть бути:

- кодифіковані (наприклад, Кримінальний кодекс, Цивільний кодекс та ін.);

- поточні (наприклад, закон про вибори);

б) спеціальні закони – закони, що регламентують обмежену (спеціальну) сферу суспільних відносин і поширюються на частину населення (наприклад, закони про пенсії, про освіту, про міліцію та ін.).

VI. *Забезпечуючі (оперативні) закони* – це нормативно-правові акти, якими вводяться в дію окремі закони, ратифікуються міжнародні договори та ін. їх призначення полягає не у виданні нових норм, а в оперативному підтвердженні, підтриманні системи норм, що містяться в інших окремих законах і міжнародних договорах, які регулюють найважливіші відносини і потребують негайного ухвалення. Це закони, що містять норми про норми.

Забезпечуючі (оперативні) закони не можуть існувати поза іншими законами, тобто тими, що ними вводяться в дію, і міжнародними договорами, що потребують ратифікації.

Існує класифікація законів, що приймає Верховна Рада, за різними критеріями.

Види законів за значенням в механізмі правового регулювання:

1) основні (первинні) – здійснюють первинне правове регулювання суспільних відносин:

а) Конституція;

б) кодекси – закони, що регулюють сферу суспільних відносин у повному обсязі і, зазвичай, виключають підзаконне регулювання;

в) базові закони – закони, що визначають основи регулювання певної сфери суспільних відносин і розраховані на їх конкретизацію в підзаконних нормативно-правових актах або актах об'єднань громадян;

2) допоміжні (оперативно-забезпечувальні) – доповнюють, змінюють чи скасовують їх, надають чинності іншим законам, міжнародним договорам (їх підтверджують):

- реформуючі – закони, що вносять доповнення або зміни до законів і кодексів;

- імплементаційні – закони, що регулюють порядок (процедуру) введення в дію інших законів;

- ратифікаційні – закони, що дають згоду на обов'язковість міжнародних договорів;

- скасувальні – закони, що припиняють дію законів (пряма відміна). Особливість зазначених законів полягає в тому, що реформуючі закони вдосконалюють (уточнюють, конкретизують) зміст законодавчих актів, певних частин чи статей, приводять їх у відповідність із суспільними відносинами, які змінилися (тобто оновлюють), або долають колізії між приписами законодавчих актів, що виявилися в ході їх застосування; імплементаційні закони визначають строк набрання чинності первинних законів і міжнародних договорів, а також втрати ними чинності. Нині стало правилом українського і законодавця вказувати в самому законі строк набрання ним чинності, проте існує певна практика в минулому незалежної України видавати з цією метою окремі закони.

Закони за структурною формою (або ступенем концентрації нормативних приписів):

1) кодифікаційні – юридично цілісні, внутрішньо погоджені законодавчі акти, якими регламентовані основи життя суспільства (Конституція України), найважливіші, основні правові норми конкретної галузі права (Кримінальний кодекс) або галузі суспільних відносин (Кодекс торговельного мореплавання) чи законодавства (Основи законодавства про охорону здоров'я);

2) звичайні – первинні і поточні (тематичні закони з окремих питань), які не підлягають систематизації (кодифікації).

Закони за суб'єктом прийняття поділяються на:

1) прийняті народом (громадянським суспільством) у результаті референдуму;

2) прийняті законодавчим органом держави – парламентом.

Види законів за строком дії:

1) постійні – закони, що діють без обмеження строку;

2) тимчасові – закони, що діють з обмеженням строку;

3) надзвичайні (як різновид тимчасових законів) – ухвалюються у певних, передбачених конституцією, ситуаціях і діють на період надзвичайного стану (наприклад, проголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної небезпеки, оголошення війни), їх особливість полягає в тому, що вони припиняють дію інших законів.

Закони за територіальним масштабом дії:

1) у федеративній державі – федеральні закони (РФ) і закони суб'єкта федерації (окремого);

2) у регіональній унітарній державі – загальнодержавні закони (Італія) і законодавчі акти регіону (політичної автономії) (Сицилія).

Види законів за сферами суспільного життя:

1) закони в галузі регулювання економіки; закони в галузі регулювання політики;

2) закони в галузі регулювання соціальної сфери;

3) закони в галузі регулювання військової сфери та ін.

2.3. Законодавчий (законотворчий) процес та його стадії

Законотворчість – це законодавчий процес, присвячений стадіям і діям по підготовці, обговоренню і прийняттю законів. Законом є акт вищої юридичної чинності, який покликаний регулювати найважливіші суспільні відносини, прийнятий законодавчим органом в особливому порядку, і який є стабільним. Законом регулюються питання, що мають найважливіше державне значення.

В узагальненому вигляді можна сказати, що тільки законом можуть бути урегульовані:

- питання конституційного характеру;

- принципи організації, порядок формування і діяльності вищих і місцевих органів державної влади і управління;

- основні права, волі й обов'язки громадян, способи їхньої охорони і забезпечення;

- основні умови створення і діяльності громадських організацій;

- вирішення питань прийняття і зміни бюджету;
- установлення усіх видів податків;
- встановлення основних положень регулювання економіки;
- основні питання оборони і міжнародних відносин;
- правовий статус засобів масової інформації.

У юридичних актах-положеннях конституцій, регламентах парламентів, законів про організацію парламентів докладно регламентується порядок підготовки і прийняття законів. Відзначимо найбільш важливі і типові аспекти законодавчого процесу.

По-перше, стійке визнання і використання поняття «законодавчий процес», «законодавча процедура», «порядок підготовки і прийняття законів» у конституціях, регламентах і інших актах усіх чи переважної більшості держав.

По-друге, у конституціях і регламентах точно встановлене коло суб'єктів права законодавчої ініціативи. В Україні це можуть бути народні депутати України, Президент і Кабінет Міністрів України. У кожній країні їхнє коло неоднакове. Загальним же є легальне, офіційне визнання того чи іншого кола органів, правомочних вносити проект закону чи законодавчу пропозицію, брати участь у його доробці, розгляді і прийнятті.

По-третє, чітка і детальна регламентація всіх етапів руху законопроекту – внесення, представлення необхідних документів, реєстрація, розгляд у профільному комітеті, експертний висновок, суспільне обговорення і парламентські слухання, перше, друге, третє і четверте – при необхідності – читання законопроекту – прийняття і схвалення, підписання, опублікування і вступ закону в силу. Така послідовність етапів і дій покликана сприяти поглибленій і всебічній підготовці законопроектів, забезпеченню ступеня пізнавальності і демократичності, що властива закону в силу його соціальної і юридичної ролі в державі і суспільстві.

Законотворчість є законодавчою діяльністю, тобто діяльністю, пов'язаною з підготовкою і прийняттям законодавчих актів.

Законодавчий процес має низку стадій:

І. *Передпроектна стадія.*

Законодавча ініціатива – внесення проекту закону в офіційному порядку до законодавчого органу певними органами й особами. Це власне стадія законодавчого процесу. Президент має право вносити законопроект позачергово.

Проекти законів вносяться разом із супровідною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності їх розробки або ухвалення.

Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до

Верховної Ради:

1) проектів законів, постанов;

2) проектів інших актів Верховної Ради;

3) пропозицій до законопроектів;

4) поправок до законопроектів.

Законопроект, проект іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Законопроект, проект іншого акта подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом. Якщо законопроект, проект іншого акта ініційовано кількома народними депутатами, ініціатором його внесення вважається народний депутат, прізвище (підпис) якого на ньому зазначено першим. У разі якщо зазначений народний депутат відкликає свій підпис, ініціатором вважається той, чиє прізвище є наступним.

Якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.

II. *Проектна стадія* складається з низки процедур:

1. Ухвалення рішення про підготовку законопроекту, включення відповідної пропозиції до плану законопроектних робіт.

Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. Відповідно до ч. 2 ст. 84, ст. 91 Конституції України Верховна Рада приймає рішення виключно на її пленарних засіданнях після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, крім випадків, передбачених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради.

2. Доручення розробити законопроект уряду або постійним комітетам у Верховній Раді; створення для цих цілей комісій, робочих груп у складі депутатів, представників зацікавлених громадських організацій, вчених-юристів та ін. Початкова розробка проекту провадиться фахівцями за конкурсом, дорученням або договором. До попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим

державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Для попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення законопроекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності – представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об’єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи.

3. Розробка законопроекту і його попередня експертиза із залученням зацікавлених організацій, дороблення і редагування проекту. За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому. Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців. Експертні висновки повинні бути подані до Верховної Ради не пізніше 14 днів з дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні.

4. Внесення законопроекту до парламенту, ухвалення його до розгляду, обговорення законопроекту і його узгодження: розгляд поправок; виявлення думок зацікавлених осіб про проект і одержання їх пропозицій щодо вдосконалення, доробки проекту; ухвалення в порядку першого, другого, третього читання; розгляд альтернативних проектів. У необхідних випадках – винесення проекту: а) на обговорення широкого кола кваліфікованих спеціалістів шляхом проведення парламентських слухань, конференцій, «круглих столів» та ін.; б) на всенародне обговорення.

III. *Стадія ухвалення законопроекту* охоплює:

1. Ухвалення законопроекту в результаті голосування (в Україні звичайні закони ухвалюються простою більшістю голосів, конституційні –

2/3 від конституційного складу Верховної Ради) і підготування відповідної постанови законодавчого органу про вступ закону в силу. Тексти законів, ухвалені Верховної Радою, у 5-денний строк підписуються Головою Верховної Ради і невідкладно передаються на підпис Президентові України.

Розгляд і прийняття законопроекту за процедурою трьох читань включає:

1) перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу;

2) друге читання – постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні. Пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу. Такі пропозиції та поправки вносяться в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу. До повторного другого читання законопроекту пропозиції та поправки вносяться в 10-денний строк після дня попереднього другого читання і лише до тих статей, їх частин, пунктів, речень законопроекту, що не були прийняті в другому читанні;

3) третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому. До третього читання законопроекту, який готується головним комітетом, вносяться лише поправки щодо внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту, а також поправки, внесені з метою узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні законопроекту без зміни його змісту. Будь-які інші поправки відхиляються головним комітетом без розгляду їх по суті.

3. Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада може приймати не більше двох разів.

За рішенням Верховної Ради допускається остаточне прийняття законопроекту (крім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради. Під час другого і третього читань розглядаються порівняльні таблиці законопроектів, а щодо законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і в першому читанні.

IV. *Засвідчувальна стадія* містить:

Санкціонування (підписання) закону главою держави (президентом) в

установлені конституцією строки (в Україні – 15 днів). Текст закону, прийнятий Верховною Радою, не пізніш як у десятиденний строк оформляється головним комітетом, візується головою комітету та керівником секретаріату цього комітету чи особами, які виконують їх обов'язки, керівником юридичного підрозділу та керівником підрозділу, на який в установленому порядку покладено функцію з оформлення на підпис Голові Верховної Ради України прийнятих Верховною Радою актів, і подається на підпис Голові Верховної Ради України. Якщо текст закону завізований із зауваженнями, вони разом із текстом закону подаються Голові Верховної Ради України.

V. *Інформаційна стадія:*

1. Промульгація закону – це не лише підписання його главою держави, а й видання спеціального акта, який містить, зокрема, розпорядження про офіційне опублікування закону. Промульгація закону здійснюється зазвичай актом глави держави – указом, наказом та іншими подібними документами, текст якого в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується.

В Україні – це підписання закону Президентом, підготовка постанови Верховної Ради про порядок введення в дію даного закону і офіційне його опублікування. Текст постанови Верховної Ради в офіційних виданнях передує тексту закону, що промульговується.

2. Включення закону до Єдиного державного реєстру нормативних актів, де вказується наданий йому реєстраційний код.

3. Опублікування закону – друк його тексту з усіма реквізитами в офіційних друкарських виданнях.

Після набрання чинності законом Апарат Верховної Ради разом з відповідним головним комітетом веде справу закону, яка містить:

1) прийнятий текст закону;

2) прийнятий Верховною Радою план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для реалізації положень прийнятого закону, а також повідомлення, що надійшли до Верховної Ради, про хід виконання цього плану Кабінетом Міністрів України;

3) перелік і тексти прийнятих Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів на виконання положень цього закону;

4) повідомлення Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури

України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про дотримання положень закону, а також у разі надходження їх пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього закону;

5) документи, відповідні остаточні редакції тексту закону, пов'язані із зміною, втратою чинності законом;

6) рішення та висновки Конституційного Суду України щодо закону, роз'яснення Верховного Суду України щодо положень закону, якщо такі є.

На всіх стадіях законодавчої діяльності необхідним є вивчення і використання громадської думки, врахування рівня правосвідомості громадян.

Отже, основним видом парламентських процедур, що охоплює всі стадії, є законодавчий процес – юридично визначена система взаємопов’язаних і взаємозумовлених дій зі створення законів, які здійснюються в чітко визначеній послідовності. Він складається з таких дій:

- офіційне внесення законопроекту до Верховної Ради України – законодавча ініціатива;

- розгляд та обговорення законопроекту в комітетах і на сесії парламенту;

- прийняття закону;

- оприлюднення закону через його опублікування.

Основні положення законодавчого процесу визначено в ст. 93, 94 Конституції України та в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України».

Право законодавчої ініціативи (можливість уносити в законодавчий орган законопроект) належить:

- Президентові України – гаранту державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина;

- народним депутатам України, що представляють інтереси народу;

- Кабінетові Міністрів України – вищому органу в системі органів виконавчої влади;

- Національному банку України – одному із найважливіших господарюючих суб’єктів.

Особа, що має право законодавчої ініціативи, чи представляє орган, який має таке право, вносить на ім’я Верховної Ради України законодавчі пропозиції, законопроекти, поправки в письмовій формі за своїм підписом. До них додається супровідна записка, що має містити обґрунтування необхідності їх розробки чи прийняття, а також характеристику цілей, завдань і основних положень майбутніх законів, вказівку на їхнє місце в

системі чинного законодавства, очікувані соціально-економічні, політичні й інші наслідки їх використання. У разі внесення законопроекту, реалізація якого потребує матеріальних або інших витрат з державного чи місцевого бюджету, додається його фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат.

Законопроекти, що вносяться Президентом України у порядку законодавчої ініціативи до Верховної Ради України та визначаються ним як невідкладні, розглядаються позачергово (ч. 2 ст. 93 Конституції України).

Законопроекти, внесені до Верховної Ради суб'єктами, визначеними в Конституції України, повинні бути обов'язково розглянуті Верховною Радою України. Та парламент при цьому не зобов'язаний задовольняти виявлену законодавчу ініціативу. Якщо ж ідея про необхідність проведення певних законотворчих робіт виникає в інших суб'єктів, вони також можуть звертатися до Верховної Ради України з відповідними пропозиціями. Однак ці звернення не є обов'язковими для розгляду в парламенті. Щоб це сталося, необхідно внесення пропозицій від імені суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи.

Законопроекти розглядаються в пленарному засіданні після попереднього обговорення їх відповідними комітетами Верховної Ради України.

Парламент розглядає законопроект у порядку обговорення: заслуховує доповідь і співдоповідь про законопроект, виступи депутатів. Регламент Верховної Ради України передбачає декілька читань законопроекту в пленарному засіданні. У першому читанні обговорюється загальна концепція законопроекту. Іноді зачитується тільки заголовок, іноді автор виступає з повідомленням, після якого починається обговорення. Після цього відбувається голосування. Якщо рішення негативне,то законопроект знімається з порядку денного, якщо позитивне – передається до комітету, який відповідає профілю проекту. В комітеті відбувається доопрацювання законопроекту.

Далі відбувається друге читання, з доповіддю автора законопроекту та співдоповіддю профільного комітету. Цей етап є основним у розгляді законопроекту.

До другого читання законопроект подається у формі таблиці, що містить:

1) законопроект, прийнятий у першому читанні за основу;

2) усі внесені й не відкликані пропозиції та поправки із зазначенням ініціаторів їх внесення;

3) висновки основного комітету щодо внесення пропозицій і поправок;

4) законопроект у редакції, запропонованій основним комітетом для другого читання.

На цій стадії обговорюються та голосуються кожна стаття законопроекту, обговорюються й голосуються поправки. У другому та наступному читаннях не можна змінювати загальні принципи законопроекту, що були прийняті в першому читанні.

Обговорення на пленарному засіданні бувають двох видів – вільні та фракційні.

Вільне обговорення передбачає, що виступати та висловлювати свою думку, а отже й голосувати самостійно може кожен депутат. При фракційному обговоренні від імені фракції виступає її керівник або уповноважена особа (рішення про це приймається заздалегідь на засіданні фракції, як і про принципову позицію щодо законопроекту).

За результатом другого читання Верховна Рада України може прийняти рішення:

1) про відхилення законопроекту;

2) повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання;

3) опублікування для народного обговорення в редакції, прийнятій на першому чи другому читанні;

4) прийняття законопроекту в другому читанні, підготовку його для подання натрете читання.

У третьому читанні обговорюється та голосується проект загалом. На цій стадії можливі тільки редакційні поправки.

За результатами третього читання законопроекту можливі такі рішення Верховної Ради:

1) прийняти закону в цілому;

2) відхилення законопроекту;

3) повернення законопроекту на доопрацювання з наступним його поданням на повторне третє читання;

4) відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень;

5) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його тексту на Всеукраїнський референдум, якщо законопроект стосується питань, зазначених в ст. 73 Конституції України.

Закон приймається більшістю від конституційного складу парламенту України, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 91). Прийнятий закон підписує Голова Верховної Ради України та невідкладно надсилає його Президентові України, котрий протягом 15 днів повинен

ознайомитися з ним і прийняти одне з двох можливих рішень:

- схвалити та підписати закон, тобто прийняти до виконання й офіційно оприлюднити його текст;

- накласти на закон вето, тобто відхилити та не підписувати його, зі своїми вмотивованими й чітко сформульованими пропозиціями повернути до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі, якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим і має бути підписаний ним та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон знову буде прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати й офіційно оприлюднити протягом 10 днів. Офіційним оприлюдненням закону вважається його опублікування у «Відомостях Верховної Ради України», «Офіційному віснику України» чи газетах «Голос України» й «Урядовий кур'єр». Опублікування закону в інших виданнях має виключно інформативне значення та не зумовлює жодних юридичних наслідків. На ці джерела не можна посилатися при вирішенні справ, які мають юридичне значення.

Закон набирає чинності через 10 днів від дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено власне в законі, але не раніше від дня його опублікування (ст. 94 Конституції України).

Контрольні питання до розділу 3:

1. Назвіть основні етапи становлення правової системи України та реформація законотворчої діяльності Верховної Ради.
2. В чому розкривається пострадянський етап становлення правової політики держави?
3. Визначте політичні та правові основи організації діяльності Верховної Ради України.
4. Визначте роль та вплив Конституції України, як основного законодавчого акту нашої держави, на законодавчий процес, що здійснюється Верховною Радою України.
5. Розкрийте сутність та зміст парламентського Регламенту.
6. Назвіть пріоритети правової політики нашої держави.

7. В чому полягає сутність законодавчої влади?

8. Назвіть засоби забезпечення законності.

9. Розкрийте та класифікуйте повноваження Верховної Ради України.

10. Назвіть та розкрийте сутність функцій Верховної Ради України.

11. Охарактеризуйте контрольну функцію Верховної Ради України. В чому полягає її сутність?

12. Визначте гарантії законності в державному управлінні.

13. Охарактеризуйте загальні гарантії законності в державному управлінні, встановлені Верховною Радою України.

14. Назвіть спеціальні гарантії законності в державному управлінні.

15. Назвіть фактори, від яких залежить наявність або відсутність загальних гарантій забезпечення законності.

16. Які правові засади в нашій державі визначаються виключно законами.

17. Кому належить право законодавчої ініціативи?

18. Визначте міжнародну сферу діяльності Верховної Ради України, як законодавчого органу влади України.

19. Які міжнародні договори укладаються від імені України?

20. В чому полягає планування державної політики Верховної Ради України і держави.

21. Визначте поняття «Ратифікація», та розкрийте його сутність.

22. Яким чином відбувається ратифікація міжнародних актів Верховною Радою України?

23. Які міжнародні акти не підлягають ратифікації Верховною Радою України?

24. Як набирають сили міжнародні договори, що підлягають ратифікації?

25. Визначте загальні засади законотворчого процесу Верховної Ради України.

26. Охарактеризуйте Закон, як акт, що приймається вищим представницьким органом державної влади.

27. Визначте види законів за юридичною силою.

28. Визначте види законів за значенням в механізмі правового регулювання.

29. Які існують закони за структурною формою (або ступенем концентрації нормативних приписів)?

30. Які існують закони в Україні за строком дії?

31. Визначте сутність та значення законодавчого (законотворчого)

процесу Верховної Ради України.

32. Охарактеризуйте стадії законодавчого (законотворчого) процесу Верховної Ради України.

33. Що таке законодавча ініціатива?

34. Розкрийте сутність передпроектної стадії.

35. З яких процедур складається проектна стадія законодавчого (законотворчого) процесу Верховної Ради України?

36. Який порядок ухвалення (підписання) закону главою держави?

37. Які рішення може приймати Верховна Рада України за результатом другого читання?

38. Які процедури містить засвідчувальна стадія?

39. В чому полягає інформаційна стадія законодавчого (законотворчого) процесу Верховної Ради України?

40. Як і яким чином відбувається опублікування закону?

Література до розділу 3:

1. Бандурка О.М. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За загальною ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.

2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141 (зі змін.).

3. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду: Монографія / А.П. Заєць. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 248 с.

4. Міжнародний договір [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://books.br.com.ua/9374

5. Минькович-Слободяник О.В. Правова політика як чинник правотворчості та правозастосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. – теорія та історія держави і права;історія політичних і правових вчень / О.В. Минькович-Слободяник. – Київ, 2010. – 20 с.

6. Орленко В.І. Конституційне право України.: Навчальний посібник / В.І. Орленко. – К.: ПАЛИВОДА, 2011. – 156 с.

7. Про міжнародні договори України: Закон України від

29.06.2004 р. №1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50, ст. 540.

8. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI / Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 14 / №14-15; №16-17 /, ст. 133.

9. Ришелюк А.М. Законотворчий процес в Україні: Навч. посіб. / А.М. Ришелюк. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 220 с.

10. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. – 3-те видання / О.Ф. Скакун– К.: Алерта, 2012. – 524 с.

11. Скрипинчук В.М. Правове забезпечення державного управління. Конспект лекцій / В.М. Скрипинчук. – Іванофранківськ: Місто НВ, 2008. – 556 с.

12. Соловйов В.М. Удосконалення законності у державному управлінні України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління / В.М. Соловйов. – Київ, 2010. – 19 с.

13. Шпакович О.М. Роль міжнародних економічних організацій в правотворчому процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 – міжнародне право / О.М. Шпакович. – Київ, 2003. – 12 с.

РОЗДІЛ 4.
ПРАВО(НОРМО)ТВОРЧІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Тема 1. Правові засади діяльності Президента України

План

1.1. Загальні засади діяльності Президента України.
1.2. Нормотворча діяльність Президента України та її істотні ознаки.
1.3. Методи діяльності Президента України.

1.1. Загальні засади діяльності Президента України

Закономірно, що чільне місце серед суб'єктів нормотворчості, котрі представляють політичну волю та законні інтереси Української держави, посідає Президент України.

Відповідно до Розділу V Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Повернення до президентсько-парламентської форми державного правління та посилення ролі Президента України у формуванні та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики, формуванні Уряду України, системи міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та спрямуванні й координації їх діяльності посилює відповідальність глави держави за результати реалізації його конституційних завдань, функцій і повноважень, які здійснюються, насамперед, шляхом видання Президентом України відповідних указів, розпоряджень, доручень тощо. Адже у конституційно-правових реаліях сьогодення Президент України видає правові акти, насамперед укази, які мають доленосне значення для подальшого розвитку та удосконалення державного будівництва та правотворення, здійснення адміністративної та інших правових реформ, а також реалізує своє конституційне право законодавчої ініціативи і вносить на розгляд Верховної Ради України важливі законопроекти у сфері політичного, безпекового та оборонного, соціально-економічного, культурного,

інформаційного, екологічного та іншого розвитку суспільства і держави, звертається з посланнями до народу та до парламенту, видає в межах своєї компетенції інші документи (доручення, директиви тощо), реалізація яких передбачає удосконалення системи національного законодавства.

За французьким прототипом напівпрезидентського правління, запозиченим Україною, існує подвійна структура влади, тобто «дуалізм» виконавчої влади. Відтак уряд повинен мати підтримку глави держави і парламенту. Так уряд самостійно може приймати відповідальні і стратегічні рішення як у випадках «розділеного правління», так і наявності пропрезидентської парламентської більшості, що підтримує уряд. Водночас, урядові потрібна певна воля до політичного компромісу, коли настає період «співіснування» – уряд сформований парламентською більшістю, представленою політичними силами, що перебувають в опозиції до політичного курсу Президента.

Відповідно до чинного законодавства Президент України:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції України, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією України;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;

9) призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;

10) призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету

Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

11) призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;

12) призначає половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

15) утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

16) скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає третину складу Конституційного Суду України;

23) утворює суди у визначеному законом порядку;

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські

відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Коло повноважень глави держави визначають конкретні сфери суспільного життя, на які в силу конституційних положень Президент вправі впливати власними правовими актами та управлінськими діями. Із конституційного переліку повноважень Президента безпосередньо не випливає, що він володіє певними правотворчими повноваженнями. З іншого боку, Президент забезпечує додержання основних прав і свобод, державний суверенітет, територіальну цілісність України. З цією метою Президент забезпечує державну незалежність і правонаступництво держави. Такі формулювання містять в собі приховані елементи можливого нормотворення у діяльності Президента.

Отже, Президент України володіє широким колом нормотворчих повноважень, оскільки він є гарантом конституційного ладу, що розширює предмет відання глави держави на противагу законодавчим повноваженням Верховної Ради України.

1.2. Нормотворча діяльність Президента України та її істотні ознаки

Функціонування глави держави відбувається в усіх правових формах: установчій, нормотворчій, правотворчій, контрольній та інтерпретаційній. Правові форми діяльності врегульовані нормами права, призводять до юридично значущих наслідків, завжди пов'язані з розглядом юридичних справ, виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з нормами права за допомогою певних засобів юридичної техніки.

За своєю сутністю нормотворчість Президента України є юридичною діяльністю щодо втілення політичної волі глави держави у правових актах відповідної юридичної сили, легітимною формою реалізації його

конституційних завдань, функцій і повноважень. Тобто нормотворчість Президента України та її результати є юридичним вираженням реалізації його владних повноважень.

Президент України здійснює низку повноважень, за допомогою яких він реалізує свої основні завдання та функції як глава держави. Серед цих повноважень слід вирізняти представницькі, установчі, програмні, безпекові й оборонні, зовнішньополітичні, контрольні, арбітражні, інституційні, кадрові та ін. Усі ці види повноважень не можуть бути реалізованими без нормотворчості Президента України. Саме ці види повноважень і визначають зміст нормотворчої діяльності Президента України слід розрізняти як безпосередню нормотворчість Президента України, так і його пряму чи опосередковану участь у інших видах нормотворчої діяльності, зокрема у законодавчому процесі. До останньої слід також віднести і доктринальну правотворчість глави держави, яка здійснюється насамперед через послання Президента до народу та до парламенту.

У першому випадку Президент України згідно зі своїми конституційними повноваженнями, визначеними у ч. 1 ст. 106 Конституції України, видає укази і розпорядження, що є обов'язковими до виконання на території України. Власне, категорія «нормотворча діяльність Президента України» і охоплюється саме виданням правових актів, які вміщують норми права як формалізовані загальнообов'язкові правила поведінки чи діяльності. Такими актами є, насамперед, укази Президента України. Рідше – розпорядження Президента України, якщо вони не стосуються виключно кадрових призначень і містять норми права.

У другому випадку Президент України: а) бере безпосередню участь у законодавчому процесі та реалізує своє конституційне право законодавчої ініціативи (ч. 1 ст. 93 Конституції) та право накладати вето на закони, прийняті Верховною Радою України (ч. 2 ст. 94 Конституції); б) програмує та стимулює нормотворчість інших суб'єктів нормотворчої діяльності, здійснюючи послання до народу України та до Верховної Ради України (п. 2 ч. 1 ст. 106 Конституції), а також надаючи доручення та директиви відповідним суб'єктам. Відповідні документи у більшості випадків мають не нормативний, а програмний (стратегічний чи тактичний) характер. Але їх виконання передбачає розробку та/чи прийняття відповідних нормативно-правових актів, або ж їх проектів, а саме – розробку законопроектів, прийняття Кабінетом Міністрів України постанов і розпоряджень тощо.(Наприклад, Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу від 3 червня 2010 р. містило завдання «у наступний 2011-й рік увійти з новим Податковим кодексом» і воно було реалізовано:

02.12.2010 р. Верховною Радою України було прийнято Податковий кодекс України).

Нормотворчість Президента України як самостійний вид юридичної діяльності, зміст якого полягає у прийнятті, скасуванні та удосконаленні Президентом України на реалізацію своїх визначених Конституцією України завдань, функцій і повноважень правових актів відповідної юридичної сили у порядку, встановленому чинним законодавством.

Нормотворчість Президента України передбачає здійснення ним, а також іншими спеціально уповноваженими суб'єктами, підготовки проектів правових актів глави держави. Робота з підготовки відповідних проектів правових актів називається нормопроектним забезпеченням діяльності Президента України.

Процедура нормотворчої діяльності Президента України, будучи видом юридичної діяльності глави держави і суб'єктів, уповноважених здійснювати нормопроектне забезпечення його діяльності, спрямованої на створення, зміну чи скасування нормативно-правових та інших правових актів Президента України, є системою логічно послідовних і взаємопов'язаних між собою стадій (етапів).

Основними із них є:

1) стадія підготовки і подання проектів актів Президента України, або стадія нормопроктного забезпечення діяльності глави держави;

2) видання указів і розпоряджень, підписання інших правових актів Президента України;

3) офіційне оприлюднення та набуття чинності правовими актами Президента України;

4) оскарження та скасування правових актів глави держави (факультативна стадія).

Названі стадії є подільними на певні етапи. Наприклад, стадія підготовки проекту нормативно-правового акта містить чотири етапи: 1) підготовку концепції нормативно-правового акта; 2) формулювання основних положень і структури нормативно-правового акта; 3) написання тексту проекту;4) проведення експертизи підготованого проекту.

Ефективність процедури нормотворчості Президента України та її нормопроектного забезпечення, а також якість власне самих правових актів глави держави будуть неможливими без дотримання вимог нормопроектної техніки. Ігнорування або недотримання вимог цього виду юридичної техніки матиме своїм наслідком техніко-юридичні помилки, пов'язані з порушенням мовних, логічних, процедурних та інших правил нормопроектної техніки.

На сьогодні правове регулювання нормопроектної техніки в Україні

здійснюється низкою актів чинного законодавства: Конституцією України, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 р. № 970, Указом Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» від 30 березня 1995 р. № 270 та ін.

Таким чином, процедура нормотворчої діяльності Президента України та її нормопроектного забезпечення, сутність, зміст і суб'єктно-об'єктний склад основних стадій цих процедур, а також питання нормопроектної техніки при підготовці проектів правових актів глави держави Президента України залишаються на сьогодні одними із найбільш актуальних і своєчасних для вітчизняної правової теорії та практики. Безперечно, слід погодитися з Цицероном, який писав у своїй праці «Про закони» «Lex est ratio summa insita in natura» – «Закон є закладеним у природі вищим розумом». Але від того, наскільки якісно цей «вищий розум» буде відтворений у тексті закону, залежить ефективність правозастосовної діяльності.

Нормотворчі повноваження Президента слід тлумачити у контексті конституційних принципів поділу влади та законності. Президент у своїй нормотворчій діяльності зв'язаний законом. Згідно з принципом поділу влади регулювати правовідносини на основі закону вправі Кабінет Міністрів України, оскільки він згідно з Конституцією України здійснює зовнішню і внутрішню політику держави, а тому може встановлювати правила. Однак Президент забезпечує керівництво у сфері зовнішньої політики, національної безпеки та оборони. Тому у зазначених сферах Президентові належить першість у здійсненні нормотворчих повноважень.

Відповідно до Конституції Президент на здійснення власних повноважень видає укази на основі Конституції і законів України. Президент не вправі розробляти шляхом видання указів первинні правові норми, оскільки це є прерогативою парламенту. У випадку законодавчого упущення Для подолання стану законодавчого упущення Президент володіє достатніми правовими засобами – звертатися з щорічним чи позачерговим посланням до народу на засіданні Верховної Ради, правом законодавчої ініціативи, визначати окремі законопроекти як невідкладні.

У випадку видання актів Кабінетом Міністрів України, що суперечать Конституції, Президент може зупинити ці акти та одночасно звернутися до Конституційного суду України щодо вирішення цього питання. Також у

таких випадках важливою є взаємодія Президента із фракціями у парламенті, що підтримують його політичний курс у період «співіснування», для забезпечення парламентського контролю за ефективністю діяльності уряду та попередження прийняття ним неконституційних актів. Таке повноваження глави держави може коригувати політичний курс уряду. І ще слід додати, що важливим вбачається налагодження каналів зворотних зв'язків між Кабінетом Міністрів України та Секретаріатом Президента.

1.3. Методи діяльності Президента України

При функціонуванні інституту глави держави використовується комплекс організаційних методів, серед яких можна виділити координацію діяльності, планування, вироблення рішень, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням прийнятих рішень, роботу з кадрами апарату та інші. Вони здійснюються Президентом як самостійно, так і за допомогою свого апарату.

Провідне місце в системі організаційних методів діяльності Президента України займає *метод координації*, що обумовлено його прерогативою функцією забезпечення єдності державної влади. Цей метод здійснюється насамперед через Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування (далі – Національну Раду), яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Національна Рада утворюється у складі Голови, Секретаря та членів Національної Ради. Структура даного органу побудована з урахуванням особливостей системи органів публічної влади в Україні. Головою Національної Ради за посадою є Президент України, а його заступниками – Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України і Голова Верховного Суду України.

Досягненню оптимальної взаємодії між усіма органами публічної влади слугує представницький склад цієї Ради, куди за посадою входять керівники державних органів, що представляють усі гілки державної влади, керівники органів влади Автономної Республіки Крим, а також вищі посадові особи місцевого самоврядування на рівні областей та обласних центрів. Персональний склад Національної Ради затверджує Президент України. Створення такого координаційного центру має сприяти всебічному обговоренню найбільш суттєвих і складних питань державного будівництва з метою вироблення оптимальних за змістом і формою рішень, які б відображали як загальнодержавні, так і місцеві інтереси, позиції різних гілок

влади, а в підсумку – забезпечували поступальний розвиток країни на основі єдиної державної політики.

Метод координації у діяльності Президента проявляється також через його безпосередню участь у пленарних засіданнях Верховної Ради України, засіданнях Кабінету Міністрів України, на яких він може виступати з доповідями, брати участь в обговоренні питань, роз'яснюючи свою позицію. Шляхом застосування таких форм координації глава держави здатен узгодити позиції вищих органів державної влади і таким чином забезпечити єдність державного механізму.

Проявом координаційного методу у діяльності глави держави є й функціонування Постійного Представництва Президента в Автономній Республіці Крим, Постійних Представників Президента у Верховній Раді України, Конституційному Суді України, Кабінеті Міністрів України, а а також діяльність Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України та Кабінетом Міністрів України Адміністрації Президента України. Наявність Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим обумовлена особливим статусом адміністративно-територіальної автономії у складі унітарної держави, необхідністю особливо зваженої політики у сферах, що зачіпають інтереси населення Криму, потребою у поєднанні загальнодержавних і місцевих інтересів при виробленні та здійсненні внутрішньої політики.

Суттєве значення для ефективної участі глави держави у законодавчому процесі і постійної співпраці з парламентом має узгоджувальна діяльність Постійного представника Президента у Верховній Раді України, який є особою, що уповноважується Президентом України забезпечувати взаємодію між главою держави і парламентом, а також розв'язання питань, що виникають у взаємовідносинах між ними.

Майже всі повноваження Постійного представника мають координаційний характер. Він взаємодіє з комітетами і тимчасовими комісіями, депутатськими групами, фракціями, іншими органами Верховної Ради України, а також структурними підрозділами її апарату; бере участь у встановленому порядку в засіданнях Верховної Ради України та її органів, у підготовці проектів законів, матеріалів до доповідей, звернень та інших документів, які вносяться главою держави на розгляд парламенту; представляє на засіданнях Верховної Ради України та її органів обґрунтування внесених Президентом проектів законів, пропозицій до законів, повернутих для повторного розгляду; у випадках, передбачених Конституцією України, може представляти подання глави держави до парламенту щодо одержання згоди на призначення осіб на посади, а також

кандидатури для призначення їх на посади Верховною Радою України. Крім того, він бере участь за дорученням Президента України у роботі узгоджувальних та інших комісій, експертних груп, які утворює Верховна Рада України; сприяє зміцненню контактів, організації зустрічей Президента України з головами комітетів, тимчасових комісій, керівниками депутатських груп і фракцій Верховної Ради України; взаємодіє під час підготовки відповідних матеріалів з працівниками Адміністрації Президента України; взаємодіє з членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади у забезпеченні зв'язків Президента України з Верховною Радою України.

Широко використовується в діяльності Президента України і *метод планування*. Відповідно до того, на який період розраховане планування, воно поділяється на стратегічне та оперативне. Президент України як глава держави разом зі своїм апаратом використовує обидві форми організаційного планування. При цьому планування діяльності Президента України як глави держави поєднується з плануванням діяльності Адміністрації Президента та її структурних підрозділів.

Особливості конституційного статусу Президента України істотно позначаються на здійсненні ним стратегічного планування. Виконання функції забезпечення єдності державної влади взагалі та координація діяльності гілок влади зокрема обумовлюють необхідність здійснення главою держави стратегічного планування не тільки власної діяльності, а й інших складових державного апарату. Тому в межах стратегічного планування Президента України слід розрізняти стратегічне організаційне планування його власної діяльності і стратегічне соціально-економічне чи соціально-культурне планування розвитку певних суспільних відносин.

Метод *стратегічного організаційного планування* використовується главою держави разом зі співробітниками його апарату при складенні перспективних (понад рік) робочих планів і носить комплексний характер, оскільки у планах поєднуються заходи щодо реалізації різноманітних правових і організаційних форм діяльності – міжнародних візитів і офіційних зустрічей, участі в роботі міжнародних конференцій і міжнародних організацій, проведенню робочих поїздок по Україні та інших заходів. Поточне організаційне планування відрізняється від стратегічного насамперед за строками: складається денний і тижневий розпорядок роботи Президента та працівників його апарату, встановлюється графік прийому громадян і посадових осіб. На практиці стратегічне і поточне планування поєднуються. Зокрема, відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» Президент як Голова Ради затверджує

перспективні і поточні плани роботи Ради, час і порядок проведення її засідань.

Провідне місце серед допоміжних органів при Президентові України, що забезпечують стратегічне планування, займає підпорядкований Адміністрації Президента України Національний інститут стратегічних досліджень, який за своїм статусом є базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України. Інститут забезпечує проведення аналітичних та прогнозних розробок з питань стратегічного, геополітичного, суспільно-політичного, соціально-економічного, державно-правового, військово-політичного та духовного розвитку України, а також координацію відповідних досліджень, що виконують наукові установи, аналітичні центри державних установ і об'єднань громадян України. Основними його завданнями є: наукове обґрунтування геостратегічних інтересів України; створення глобальних моделей суспільно-політичного розвитку України; розробка методології прийняття соціально-політичних рішень; надання в межах своєї компетенції обґрунтованих рекомендацій Раді національної безпеки і оборони України; наукова експертиза проектів правових актів та державних заходів соціально-політичного спрямування.

Здійснення повноважень Президента України передбачає роботу із об'ємною і різноманітною інформацією, необхідною для прийняття правильних рішень, їх втілення в життя і оцінки їх ефективності. Адже управління (в широкому сенсі слова) потребує прямих (від суб'єкта управління до об'єкта управління) і зворотних (від об'єкта управління до суб'єкта) каналів зв'язку. Тому обов'язковим елементом організаційної діяльності глави держави, як і інших органів публічної влади, є *метод інформаційного забезпечення*, що полягає у роботі щодо збору, обробки і оцінки інформації, яка проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень.

Реалізовуючи свою компетенцію, Президент України разом зі співробітниками свого апарату вивчає та узагальнює інформацію, що надходить від підпорядкованих органів, громадськості та з інших джерел. Інформація, що надходить по каналам зворотного зв'язку, є основою для прийняття главою держави наступних рішень, оскільки без врахування інформації неможливе ні прогнозування, ні планування розвитку керованих систем і об'єктів.

Метод інформаційного забезпечення у діяльності Президента України здійснюється шляхом відповідної діяльності всіх підрозділів Адміністрації Президента й апарату глави держави в цілому. Зокрема, в межах виконання

аналітично-інформаційної функції Постійний Представник Президента України у Автономній Республіці Крим інформує главу держави з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів, практики діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, релігійних організацій в Автономній Республіці Крим, узагальнює відомості про громадську думку щодо економічної та соціальної ситуації в Автономній Республіці Крим. Одним із основних завдань Постійного представника Президента України у Верховній Раді України є інформування глави держави про хід та результати розгляду у парламенті, а також його органах внесених Президентом України документів і має право одержувати необхідні для виконання покладених на нього завдань матеріали та інформацію від Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і користуватись інформаційними банками даних Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Аналогічні права має і Постійний Представник Президента у Конституційному Суді, який повинен інформувати главу держави про хід та результати розгляду справ у Конституційному Суді України, а Постійний Представник Президента у Кабінеті Міністрів України – про хід та результати розгляду питань на урядових засіданнях та засіданнях консультативно-дорадчих та інших органів Кабінету Міністрів.

Різноманітну інформацію щодо економічних і політичних процесів в Україні і за кордоном Президент може отримувати шляхом здійснення робочих поїздок по країні, офіційних зарубіжних візитів, особистих і телефонних переговорів, участі в роботі міжнародних організацій і форумів. Інформацію як Верховний Головнокомандувач глава держави отримує через Раду національної безпеки і оборони, Міністерство оборони та Генеральний штаб Збройних Сил України. Рада національної безпеки і оборони представляє Президентові пропозиції щодо концептуальних напрямків забезпечення національної безпеки і оборони в інформаційній сфері, щодо заходів інформаційного характеру відповідно до масштабу потенціальних і реальних загроз інтересам України, щодо забезпечення і контролю надходження і розробки необхідної інформації, її збереження, конфіденційності і використання в інтересах національної безпеки України. Як Голова Ради національної безпеки і оборони України Президент заслуховує поточну інформацію Секретаря Ради про хід виконання його рішень і у випадку необхідності виносить питання про стан виконання рішень Ради на його засідання.

У системі організаційних методів діяльності Президента України

значне місце займає *метод вироблення рішень*, який полягає у сукупності засобів і вимог щодо формування владних рішень оптимального, законного змісту і форми. Метод використовується всіма органами публічної влади, однак специфіка структури, функцій, компетенції та форм діяльності кожного з них накладає відбиток на процес застосування цього методу. Зокрема, на порядок вироблення рішень Президентом України найбільш істотний вплив здійснюють такі фактори, як одноосібний характер цього органу, загальний характер його компетенції та необхідність виконання прерогативних функцій: забезпечення єдності державної влади та представництва держави.

Як правило, рішення повинні прийматися там, де виникає проблемна ситуація; для цього у Президента та відповідних посадових осіб його апарату мають бути необхідні повноваження. Важливою умовою позитивного впливу рішення Президента на суспільні відносини є його узгодженість з раніше прийнятими рішеннями як по вертикалі, так і по горизонталі (якщо тільки чергове рішення не спрямоване на кардинальну зміну всієї попередньої політики).

Рішення повинні прийматись у формі юридичного акту, передбаченого законодавством для органів даного виду (для Президента – це укази і розпорядження глави держави, а також директиви і накази Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України).

Метод організації виконання і контролю за виконанням рішень Президента України полягає у здійсненні низки організаційно-правових заходів, спрямованих на безумовне втілення в життя прийнятих публічно-владних рішень глави держави.

Перш за все, рішення має бути доведене до виконавців, які отримують чітку інформацію про те, хто, де, коли і якими засобами має виконувати прийняте главою держави рішення. У більшості актів Президента України чітко зазначаються виконавці, а також перелік дій, які мають бути ними здійснені для реалізації рішень глави держави. Як правило, такі приписи містяться наприкінці президентського акту, а в якості виконавця зазначається Кабінет Міністрів України. Найважливіше завдання посадових осіб при цьому полягає у подоланні об’єктивних перепон і створенні умов для оптимальної реалізації рішення. Для цього поряд з методами прямого впливу (наказ, розпорядження, адміністративний тиск та ін.) використовуються заходи матеріального стимулювання працівників, вплив шляхом авторитету, переконання тощо. Важливою складовою організації виконання рішень є їх юридичне, матеріально-фінансове та організаційно-технічне забезпечення.

Забезпечення необхідними ресурсами виконавців тих рішень, що

містяться в актах Президента України, здійснюється відповідними розпорядниками бюджетних коштів і органами, уповноваженими управляти об'єктами державної власності.

З методом організації виконання рішень тісно пов'язаний *метод контролю за виконанням рішень*, який полягає у цілеспрямованому спостереженні за належним виконанням підвладними суб'єктами прийнятих публічно-владних рішень.

Контрольна діяльність Президента України здійснюється шляхом проведення перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, заслуховування звітів і доповідей, здійснення рейдів, оглядів, вивчення матеріалів по скаргах і заявах громадян тощо.

Метод контролю за виконанням рішень у діяльності Президента України слід відрізняти від контрольної функції чи правової контрольної форми діяльності глави держави. На відміну від контрольного напрямку діяльності, який здійснює безпосередньо Президент шляхом реалізації конституційних повноважень контрольного характеру, цей метод переважно реалізується президентським апаратом і органами виконавчої влади, а також стосується лише організаційних аспектів виконання рішень глави держави, на відміну від контрольної форми діяльності, яка носить правовий характер і завжди пов'язана із юридично значимими наслідками.

Президент безпосередньо здійснює даний метод шляхом видання указів і розпоряджень, які спрямовані на забезпечення виконання його рішень, може викликати і заслуховувати посадових осіб органів виконавчої влади чи свого апарату про хід виконання актів і доручень глави держави, а також знайомитися з аналітичною інформацією щодо стану справ, вказуючи на недоліки та приймаючи відповідні рішення щодо посадових осіб, відповідальних за невиконання чи несвоєчасне виконання актів Президента.

Метод контролю за виконанням рішень Президента Головне контрольне управління Адміністрації здійснює шляхом проведення перевірок виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині делегованих їм повноважень, їх керівниками, а також відповідними підприємствами, установами і організаціями актів та доручень Президента України, доручень Глави Адміністрації Президента України; вивчення та аналізу здійснення центральними та місцевими органами виконавчої влади, їх відповідними органами і службами контрольно-наглядових функцій, узагальнення практики контрольної діяльності та внесення пропозицій щодо її вдосконалення, а також щодо притягнення в установленому порядку до відповідальності посадових осіб, винних у невиконанні або несвоєчасному чи

неналежному виконанні актів та доручень Президента України.

Важливе значення для оптимальної організації роботи має *метод роботи з кадрами*, який включає в себе правильну підготовку, підбір і розстановку кадрів, їх перепідготовку, підвищення кваліфікації, заохочення і накладення стягнень. Одним із ефективних засобів роботи з кадрами є посилення мотивації та стимулювання праці, заохочення державних службовців та їх соціальної захищеності. У цьому напрямку Президент безпосередньо приймає рішення щодо нагородження, заохочення чи стягнення до працівників свого апарату, посадових осіб органів виконавчої влади.

Здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямі європейської інтеграції можливо лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. З цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, а саме: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Тема 2. Правові акти Президента України. Інформаційний запит

План

2.1. Загальна характеристика актів Президента України.

2.2. Укази, розпорядження та доручення Президента України, їх розробка, проходження та затвердження.

2.3. Інформаційний запит та його оформлення.

2.1. Загальна характеристика актів Президента України

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів

України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Акти Президента України скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

За формою, тобто результатом реалізації, нормотворчість Президента України втілюється в певному виді джерел національного права. Як уже визначалося попередньо, такими джерелами права є, насамперед, нормативно-правові акти Президента України. Утім, нормативно-правові акти не вичерпують багатоманітності правових актів і документів правового змісту, які видає чи санкціонує Президент України.

Усі згадані правові акти й інші документи, які Президент України видає у межах своєї компетенції, є взаємопов’язаними між собою доктринальними, предметними, функціональними й іншими юридичними зв’язками і становлять систему актів глави держави. Ця система, а також усі її складові елементи вимагають належного системного наукового дослідження з урахуванням як 20-річного досвіду функціонування інституту Президента в Україні, так і сучасних політико-правових реалій сьогодення.

Очевидно, що підготовку своїх правових актів та інших правових документів – послань, доручень, директив тощо – Президент України не може і не повинен здійснювати одноособово. Відповідне нормопроектне забезпечення нормотворчості Президента України здійснюється компетентними й Уповноваженими на те суб’єктами. Важливість якості результатів їх роботи складно переоцінити. У зв’язку з цим слід навести поширену, починаючи із середини XIX сторіччя в американській законопроектній практиці, аксіому: «Найрішучіша воля законодавців, найдоброзичливіша та найрозумніша політика, найвдаліший вибір і застосування засобів – усе це у процесі складання закону легко може бути зведено нанівець некомпетентністю укладача законопроектів». Ця сентенція вбачається актуальною й щодо нормотворчої діяльності Президента України та її належного нормопроектного забезпечення.

Пункт 5 Положення про підготовку та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970, встановлює, що «проекти актів Президента України вносять: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Глава Секретаріату (нині – Адміністрації) Президента України, його перші заступники, заступники, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, радники Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, утворені Президентом України. У випадках, передбачених Конституцією та законами України, актами і дорученнями

Президента України, проекти актів Президента України вносять інші суб'єкти». Цитоване нормативне положення визначає коло суб'єктів, уповноважених вносити проекти правових актів Президента України, але не встановлює суб'єктів, уповноважених здійснювати їх підготовку. Із чого можна зробити висновок, що здебільшого ці суб'єкти збігаються, а їх узагальнена функція полягає в нормопроектному забезпеченні діяльності глави держави в Україні.

Система суб'єктів нормопроектного забезпечення діяльності глави держави – Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АР Крим, Глава Адміністрації Президента України, його перші заступники, заступники, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, радники Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, утворені Президентом України, інші суб'єкти – не є вичерпною. Такий теоретико-методологічний підхід щодо унормування системи суб'єктів, які здійснюють підготовку та внесення проектів актів Президента України, загалом є вдалим з огляду на конституційно-правовий статус Президента, а також завдання, функції та повноваження, закріплені за ним в Основному Законі. Президент України як гарант Конституції України і прав та свобод людини має бути відкритим для нормопроектних ініціатив не лише уповноважених органів державної влади й АР Крим, а й для громадян, суб'єктів місцевого самоврядування, а також інститутів громадянського суспільства – «громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства», а також підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів.

Конституція України виходить з підзаконної природи актів Президента, однак, положення її досить скупі: «Президент України на основі й у виконання Конституції України видає укази і розпорядження…». Підзаконний характер актів Президента України спеціально не визначений, як і не зазначений правозастосувальний або особливий, субсідіарно-нормативний характер його розпоряджень.

Отже, Конституція України не передбачає чіткої класифікації актів глави держави, проте вона випливає із самого змісту повноважень Президента України.

Так, їх можна класифікувати:

- за формою, тобто, виходячи з їх юридичного оформлення: укази, розпорядження, доручення;

- за сферою дії, виходячи з їх змістовного навантаження: акти, видані

для врегулювання діяльності у відповідних сферах економіки, національної безпеки, в аграрному секторі і таке інше;

- окремим класифікаційним сегментом виступає право вето Президента щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту України.

Зазначена класифікація може мати ще і внутрішнє розгалуження, так, укази, розпорядження, доручення можна розподілити відповідно до напрямку або сфери врегулювання тієї чи іншої галузі. В той же час, існує такий пласт повноважень Президента щодо видання цілої низки програм, концепцій, положень, стратегій і доктрин, що затверджуються указами. Крім того, офіційними документами глави держави є його заяви, листи, подання, звернення тощо.

Про забезпечення виконання Кабінетом Міністрів України наданих Президентом України доручень йдеться у частині другій ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Можна навести класифікацію указів і інших правових актів, що видаються Президентом України, відповідно до якої виділяються такі види актів Президента, як виконавчого характеру, директивні, програмно-політичні, нормативні, індивідуальні, комплексні, надзвичайні.

Обговорення ієрархічної побудови нормативно-правових актів, не може не стосуватись питання підготовки таких документів. Річ йде про діяльність суб'єктів нормопроектного забезпечення діяльності глави держави.

Основними завданнями Адміністрації Президента України є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень.

Адміністрація Президента, зокрема:

- забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, оприлюднює такі послання;

- забезпечує взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, іншими організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії;

- здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною

Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України, готує пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;

- забезпечує планування діяльності Президента України;

- опрацьовує і подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень Президента України , інших документів; забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України;

- забезпечує офіційне оприлюднення підписаних Президентом України законів України, а також указів і розпоряджень Президента України та інші повноваження.

Детальніше слід зупинитися на питання законодавчої ініціативи Президента.

Законопроекти, підготовлені для внесення на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Президентом України, обов'язково візуються Керівником Головного державно-правового управління, Керівником Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України і Кабінетом Міністрів України (на предмет відповідності вимогам щодо оформлення законопроектів) і Главою Адміністрації Президента України.

Законопроекти з усіма матеріалами до них на підпис Президенту України подає Глава Адміністрації Президента України. Підписані Президентом України законопроекти реєструються у Управлінні документального забезпечення і передаються до Верховної Ради України.

Законопроекти, внесені Президентом України на розгляд Верховної Ради України, беруться на контроль в Управлінні з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України та Кабінетом Міністрів України, яка сприяє проходженню законопроектів у комітетах, депутатських групах і фракціях, підрозділах апарату Верховної Ради України, на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

У попередньому розгляді законопроектів, внесених Президентом України, у засіданнях комітетів, депутатських груп і фракцій, у разі потреби, беруть участь працівники відповідних структурних підрозділів Адміністрації Президента України і Кабінету Міністрів України, які є розробниками цих документів.

На пленарному засіданні Верховної Ради України законопроект представляє посадова особа, спеціально для цього визначена і уповноважена Президентом України. Особи, які є розробниками законопроекту або

доопрацьовували його, за пропозицією Керівника Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України та Кабінетом Міністрів України і за дорученням Глави Адміністрації Президента України повинні брати участь у засіданнях комітетів, депутатських груп і фракцій при підготовці законопроекту до другого читання.

Президент України може уповноважити особу для участі у постатейному розгляді законопроекту на засіданні Верховної Ради України, яка в установленому порядку бере участь в обговоренні конкретних статей, дає необхідні пояснення стосовно положень законопроекту та альтернативних пропозицій чи поправок. Про хід обговорення та прийняті рішення посадові особи, які брали участь у роботі комітетів, депутатських груп, фракцій, пленарних засідань Верховної Ради України, доповідають Главі Адміністрації Президента України.

У разі потреби законопроекти, подані на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, за дорученням Глави Адміністрації Президента України, вивчаються відповідними підрозділами Адміністрації, які можуть готувати пропозиції, зауваження, зміни і доповнення до цих проектів. Оформлення і порядок роботи з такими пропозиціями мають відповідати вимогам цього Положення.

Аналіз президентського контролю як правового способу забезпечення законності дає можливість зробити висновок, що з метою удосконалення законності контроль за виконанням указів і розпоряджень Президента України необхідно здійснювати відкрито. Інформування громадськості про виконання указів і розпоряджень Президента сприятиме розвитку демократії в країні, дасть можливість здійснювати громадський контроль за діяльністю Президента та підвищить ефективність президентського контролю.

2.2. Укази, розпорядження та доручення Президента України, їх розробка, погодження та затвердження

Безпосередня правотворчість Президента України виражається у виданні ним указів і розпоряджень, що є обов'язковими на території України. У Конституції України немає вказівок на юридичну чинність указів і розпоряджень Президента. Винятково на підставі правової доктрини, що утвердилася в Україні, як і в Росії, укази Президента розглядаються як такі, що володіють вищою юридичною силою у порівнянні з розпорядженнями. Укази кваліфікуються як нормативно-правові акти, щодо розпоряджень є дві

точки зору: 1) це – правозастосувальні акти; 2) це – особливий вид актів, який не слід ототожнювати ні з нормативними, ні з правозастосувальними.

Указ Президента України – це правовий акт, адресований до невизначеного кола юридичних та фізичних осіб, державних органів та організацій.

Укази Президента України можуть бути як нормативними, так і ненормативними. До останніх належать, наприклад, укази про призначення тієї або іншої особи на відповідну посаду. Прикладом нормативного указу Президента України може бути Указ «Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами» від 4 березня 1998 р., Указ «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21 квітня 1998 р. та ін.

Указами Президента України оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України рішення про:

1) призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

2) призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою;

3) призначення позачергових виборів до Верховної Ради України;

4) припинення повноважень Верховної Ради України;

5) призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України;

6) призначення на посади та звільнення з посад членів Ради Національного банку України;

7) призначення на посади та звільнення з посад членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

8) зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

9) скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій;

10) призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань;

11) використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

12) загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

13) введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного

стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

14) призначення на посади та звільнення з посад суддів Конституційного Суду України;

15) утворення, ліквідацію судів, визначення кількості суддів у судах;

16) присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів;

17) нагородження державними нагородами; встановлення президентських відзнак та нагородження ними;

18) прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні;

19) помилування;

20) створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх ліквідацію, реорганізацію;

21) призначення на посади та звільнення з посад голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх відставку;

22) перше призначення на посаду професійного судді, звільнення з посади професійного судді протягом п'яти років після першого призначення; переведення суддів, призначення та звільнення з адміністративних посад у судах;

23) призначення, припинення повноважень членів Вищої ради юстиції;

24) призначення на посади та звільнення з посад Глави Секретаріату Президента України, перших заступників Глави Секретаріату Президента України, заступників Глави Секретаріату Президента України, Представника Президента України у Верховній Раді України, Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представника Президента України у Конституційному Суді України, Прес-секретаря Президента України, радників Президента України;

25) введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України;

26) формування персонального складу Ради національної безпеки і оборони України;

27) надання доручень Кабінету Міністрів України;

8) утворення Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, призначення на посаду та звільнення з посади Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим;

29) внесення змін до указів Президента України, визнання такими, що втратили чинність, указів Президента України, офіційне тлумачення актів

Президента України.

Указами Президента України оформляються також інші рішення, видані на основі та на виконання Конституції і законів України, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер) або належить до таких, що оформляються указами Президента України, а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України та указами Президента України.

Розпорядження Президента України – це акт індивідуально-організаційного характеру.

Розпорядженнями Президента України оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України рішення про:

1) надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів (крім рішень, які згідно з пунктом 3 цього Положення оформляються указами);

2) проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України;

3) оперативні, організаційні і кадрові питання (крім рішень, які згідно з пунктом 3 цього Положення оформляються указами);

4) призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України;

5) внесення змін до розпоряджень Президента України, визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Президента України;

6) винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України.

Розпорядженнями Президента України оформляються також інші рішення, прийняття яких у формі розпорядження передбачено законами України, актами Президента України. Проекти указів і розпоряджень Президента України готують і вносять Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції, центральні органи громадських організацій України, Рада Міністрів Республіки Крим, Глава Адміністрації Президента України, Радники Президента України, структурні підрозділи Адміністрації Президента України.

Проекти актів Президента України мають бути якісними, погодженими

з відповідними органами, установами та організаціями, а також відповідати чинному законодавству України.

Міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади України проекти актів Президента України з питань економічної реформи та соціального захисту населення подають до Адміністрації Президента України через Кабінет Міністрів України. Радники Президента України, структурні підрозділи Адміністрації Президента України подають проекти актів за погодженням з Главою Адміністрації Президента України.

На додатковий аналіз та вивчення заслуговують розпорядчі акти та норми. Розпорядчі норми містяться в деяких постановах Верховної Ради України, указах і розпорядженнях Президента України, в актах, що видаються органами виконавчими влади. Розпорядження видаються міністерствами, управліннями обласного і міського рівня. Якщо звернутися до аналізу правотворчої практики Президента України, то можна констатувати, що створення нових виконавчих служб виробляється на підставі указів нормативно-правового характеру, а не розпоряджень. Це означає, що розпорядження Президента не розцінюються як нормативно-правові акти.

Між тим не можна ставити знак рівності між розпорядчими і правозастосувальними актами (нормами).

Розпорядчі – це окремий вид актів, адресатами яких виступають суб'єкти, що перебувають у відносинах підкорення з суб'єктом правотворчості. Ці акти спрямовані на створення умов для реалізації нормативних приписів, тобто мають організаційний, субсидіарний характер по відношенню до нормативних актів, встановлюють напрямки діяльності державних органів і посадових осіб по реалізації нормативно-правових актів у певній соціальній ситуації, визначають результати, що їм необхідно досягти, орієнтують їх на посилення уваги до визначеної сфери діяльності. Розпорядчими є акти Президента України: «Про підготовку проектів міждержавних договорів про правові відносини та правову допомогу» (04.01.1995 р.), «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентові України законів України» (30.05.1997 р.), «Про проведення захисних заходів культових споруд» (21.01.2000 р.), «Про впорядкування контролю за зовнішньоекономічною діяльністю резидентів» (21.02.2000 р.), «Про невідкладні заходи щодо розвитку архівної справи» (02.09.2000 р.); «Про заходи щодо підвищення ядерної та радіаційної безпеки в Україні» (19.03.2001 р.), «Про поліпшення соціального захисту малозабезпечених сімей» (18.04.2001 р.), «Про заходи щодо дальшого вдосконалення системи патріотичного виховання молоді» (29.06.2001 р.) та ін.

В межах нормотворчої діяльності Президента України, як і в межах його установчої діяльності, доцільно розрізняти ординарне і особливе провадження. Ординарне нормотворче провадження являє собою діяльність з оновлення нормативного матеріалу та заповненню прогалин у праві, а особливе охоплює діяльність по внесенню змін в чинні нормативні укази Президента. Ці провадження характеризують самостійну нормотворчу діяльність глави держави. Крім того, Президенту надано право законодавчої ініціативи у Верховній Раді, що обумовлює наявність ще одного різновиду нормотворчого провадження – законопроектного.

Ординарне і особливе провадження (в межах нормотворчої форми діяльності Президента України) складаються з таких стадій:

1) розробка проекту нормативного указу Президента України (проекти цих актів готують Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції, центральні органи громадських організацій України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, Глава Адміністрації Президента України, Радники Президента України, а також структурні підрозділи Адміністрації Президента);

2) погодження проекту з відповідними органами, установами, організаціями та його візування керівниками й посадовими особами цих органів і установ;

3) реєстрація проекту в Загальному відділі Адміністрації Президента України з доповіддю про це Главі Адміністрації;

4) виконання резолюції Глави Адміністрації Президента України, за необхідності – опрацювання проекту згідно з резолюцією Глави Адміністрації;

5) візування проекту Керівником Головного державно-правового управління і Главою Адміністрації Президента України; подання проекту Главою Адміністрації на підпис Президенту України;

6) підписання указу Президентом України і його оприлюднення.

З метою забезпечення взаємодії та узгодження політичного курсу Президента та Кабінету Міністрів України деякі акти глави держави потребують скріплення підписів прем’єр-міністра та міністра, відповідального за його виконання. Процедура у теорії конституційного права називається контрасигнацією і вона стосується деяких питань предмета відання Президента (п. п. 5, 18, 21, 23 ст. 106 Конституції). Питома вага актів Президента, що потребують узгодження з боку глави уряду та відповідального міністра, є порівняно незначною.

Контрасигнація, по суті, слугує для уряду засобом обмеження повноважень глави держави. Якщо ж функціонує пропрезидентський уряд,

навпаки – контрасигнація забезпечує консолідацію зусиль уряду на реалізацію зовнішньої і внутрішньої політики глави держави.

Зміст контрасигнатури: прем'єр-міністр і відповідальний міністр беруть на себе також відповідальність за наслідки виконання цього акта. Її сутність: узгодження позицій глави держави та уряду, оскільки фактично останній несе відповідальність за виконання акта Президента. Отже, без узгодження за допомогою контрасигнації акти Президента не можуть набрати чинності.

2.3. Інформаційний запит та його оформлення

Президент України впроваджує європейські стандарти відкритості і прозорості в роботі органів державної влади. Важливим кроком на цьому шляху стало підписання Главою держави Закону України «Про доступ до публічної інформації».

На виконання цього закону Президент України підписав Укази «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» та «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України». Ці Укази покликані забезпечити реалізацію конституційного права громадян вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Президент цими Указами поставив завдання забезпечити доступ громадян до публічної інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації». Глава держави створив у своїй Адміністрації Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації Президента України. Цей підрозділ повинен реалізовувати права громадян на доступ до публічної інформації Адміністрації Президента України.

Надання публічної інформації Адміністрацією Президента здійснюється у відповідь на інформаційний запит.

Згідно з законом, публічною є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень.

З метою забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» та керуючись ч. 2 ст. 102 Конституції України,

Президент України визначив Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, відповідає за розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України, Адміністрації Президента України, а також надає консультації під час оформлення таких запитів.

Запит від особи на отримання інформації складається у довільній формі. При цьому необхідно вказати:

1) ім'я та прізвище запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер телефону;

2) опис інформації, яку запитувач хотів би отримати. (Вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит);

3) підпис і дату.

Оформлення інформаційного запиту відбувається у п’яти формах:

1. *Усно*: зателефонувати на «гарячу лінію» за номером +380 (44) 255-77-16 (контактний номер повинен бути розміщений на офіційному сайті Президента України).

2. *Письмово*: надіслати поштою листа за адресою 01220 м. Київ, вул. Банкова, 10, Адміністрація Президента України (на конверті додатково вказати «Публічна інформація»).

На офіційному сайті Президента України стосовно інформаційного запиту розміщено та запропоновано певний вигляд бланків та завантаження їх у форматі PDF.

Існують бланки для подання інформаційних запитів у письмовому вигляді:

- від фізичної особи;
- від юридичної особи;
- від об’єднань громадян.

3 *Факсом*: надіслати за номером +380 (44) 255-65-97 (автоматичний прийом відбувається після сигналу).

4 *Електронною поштою*: надіслати електронного листа на адресу vidkrytist@apu.gov.ua (для такого запиту теж існує запропонована форма на сайті).

5. *Особисто*: відвідавши приміщення за адресою м. Київ, вул. Банкова, 10-в, скористатися спеціальною скринькою або вручити інформаційний запит працівникам Головного управління доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України (запит можна написати заздалегідь та залишити у скриньці або оформити його на місці за допомогою працівників

Адміністрації Президента України).

Згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації», відповідь на інформаційний запит має бути надано не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду запиту може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження.

Відповідно до статті 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Крім запитів від наведених суб'єктів (фізичних осіб, юридичних осіб та об'єднань громадян), на особливу увагу заслуговують запити, зроблені (а вірніше буде сказати – вчинені) депутатами України чи комітетами Верховної Ради України.

Депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції.

Направлення депутатських запитів Президенту України оформлюється окремою Постанова Верховної Ради України.

Президент України, якщо до нього звернуто запит, зобов'язаний повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду його (їх) запиту у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк.

Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, Президент України зобов'язаний письмово повідомити про це Голову Верховної Ради України та народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України, який вніс (які внесли) запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту.

Відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом,

надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо з підписом Президента.

Контрольні питання до розділу 4:

1. Охарактеризуйте загальні засади діяльності Президента України.
2. Визначте обов’язки Президента України відповідно чинного законодавства.
3. Визначте коло нормотворчих повноважень Президента України.
4. Назвіть правові форми у яких відбуваються функції глави держави.
5. Що таке нормотворчість Президента України?
6. Яким чином Президент України приймає участь у нормотворчому процесі?
7. Визначте процедуру нормотворчої діяльності Президента України.
8. Назвіть стадії процедури нормотворчої діяльності Президента України.
9. Від яких факторів залежить ефективність процедура нормотворчої діяльності Президента України?
10. Охарактеризуйте методи діяльності Президента України.
11. В чому полягає сутність методу координації? Яке місце цей метод посідає серед інших методів діяльності Президента України?
12. В чому полягає функціонування Постійного Представництва Президента в Автономній Республіці Крим, Постійних Представників Президента у Верховній Раді України, Конституційному Суді України, Кабінеті Міністрів України?
13. Який орган являється Постійним представником Президента у Верховній Раді України? Які його обов’язки?
14. Розкрийте сутність методу інформаційного забезпечення.
15. В чому полягає сутність методу контролю за виконанням рішень?

16. Визначте сутність методу роботи з кадрами.

17. Надайте загальну характеристику актам Президента України.

18. Визначте система суб'єктів нормопроектного забезпечення діяльності глави держави.

19. Надайте класифікацію актам Президента України.

20. Що є основними завданнями Адміністрації Президента України щодо забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень?

21. Назвіть повноваження Адміністрації Президента України.

22. Яким чином Президент України проявляє законодавчу ініціативу? Яким чином розробляються законопроекти, які вносяться Президентом?

23. Яке рішення приймається у попередньому розгляді законопроектів, внесених Президентом України?

24. Проаналізуйте укази, розпорядження та доручення Президента України. Яким чином відбувається їх розробка, проходження та затвердження?

25. Надайте визначення указам Президента України.

26. Що таке ординарне і особливе провадження (в межах нормотворчої форми діяльності Президента України)? З яких стадій вони складаються?

27. Які рішення оформлюються Указами Президента України?

28. Які рішення оформлюються розпорядженнями?

29. Охарактеризуйте розпорядчі акти Президента.

30. Яка процедура в правотворчості Президента має назву «контрасигнація»? В чому полягає її сутність?

31. Що таке запит до Президента України? Яким чином відбувається його оформлення та направлення (надіслання)?

32. У яких формах можна оформити та надіслати запит до Президента України?

33. Який орган при Президенті України організовує у встановленому порядку доступ до публічної інформації?

34. Розкрийте сутність депутатського запиту. Яким чином відбувається його видання та відповідь на нього?

Література до розділу 4:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141 (зі змін.).

2. Методи діяльності Президента України // Юридичні послуги Online. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/40.php

3. Орленко В.І. Конституційне право України.: Навчальний посібник / В.І. Орленко. – К.: ПАЛИВОДА, 2011. – 156 с.

4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

5. Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами,що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України: Указ Президента України від 30.03.1995 р. № 270/95. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/95

6. Про направлення депутатських запитів Президенту України: Постанова Верховної Ради України № 413/96-ВР від 03.10.1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/413/96-вр

7. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України: Указ Президента України від 05.05.2011 р. № 548/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 35. – Ст. 1434.

8. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.

9. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI / Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 14 / № 14-15; № 16-17 /, ст. 133.

10. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2597.

11. Савчин М. Здійснення арбітражних функцій Президентом в умовах дуалізму виконавчої влади: проблема «співіснування» / М. Савчин // Юридична газета. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.yur-gazeta.com/article/421/

12. Совгиря О.В. Конституційне право України: навч. посіб. /

О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. – К., 2007. – 536 с.

13. Скомороха Т. Акти Президента України у системі нормативно-правових актів держави / Скомороха Т. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://hghltd.yandex.net/yandbtm?

14. Скрипинюк О. Правотворчість Президента України та її нормопроектне забезпечення: питання теорії і практики / О. Скрипинюк, В. Федоренко // Право України. – 2011 » № 3. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.info-pressa.com/article-925.html

РОЗДІЛ 5.
ПРАВОТВОРЧІСТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Тема 1. Загальні засади діяльності Кабінету Міністрів України

План

1.1. Політичні та правові основи організації діяльності Кабінету Міністрів України.

1.2. Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України.

1.3. Функції та повноваження Кабінету Міністрів України.

1.4. Форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України.

1.1. Політичні та правові основи організації діяльності Кабінету Міністрів України

Важливе значення в правотворчості має діяльність Кабінету Міністрів України. Це обумовлене місцем та роллю Уряду України в апараті державного управління та в системі органів державної влади. Останні визначені передусім в Конституції України.

Нагадаємо, що згідно зі ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і

законами України, актами Президента України.

Зазначимо також, що відповідно до п. 11, 12, 13, ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належать розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції, а ст. 87 встановлює, що Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, але при цьому питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів. Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.

Відповідно до положень ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (Офіційне тлумачення положення п. 2 ст. 116 див. в Рішенні Конституційного Суду № 3-рп/2012 від 25.01.2012); 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (Офіційне тлумачення положення пункту 3 статті 116 див. в Рішенні Конституційного Суду № 3-

рп/2012 від 25.01.2012); 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання (Офіційне тлумачення положення пункту 6 статті 116 див. в Рішенні Конституційного Суду № 3-рп/2012 від 25.01.2012); 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; 10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Зрозуміло, що конституційно-правове регулювання формування та функціонування Уряду вказаними вище нормами не вичерпується. Частина перша статті 120 Основного Закону встановлює, що члени Уряду, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, а частина друга визначає, що «організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України».

Серед останніх слід зазначити Закон України «Про Кабінет Міністрів України» в редакції від 07.10.2010 № 2591-VI (ця редакція врахувала Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010), адже саме цей Закон відповідно до Конституції України визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Він містить десять розділів з постатейною формою викладення та прикінцеві положення з п’яти пунктів.

Згідно з його положеннями «діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності,

відкритості та прозорості. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття Кабінетом Міністрів України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Всі акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом» (ст. 3).

Уряд України «у своїй діяльності керується Конституцією України, цим Законом, іншими законами України, а також актами Президента України. Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України, цього Закону та актів Президента України затверджує Регламент Кабінету Міністрів України, який визначає порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання його діяльності» (ст. 4). На Регламент Кабінету Міністрів України слід звернути особливу увагу, адже саме ним встановлено порядок проведення засідань Уряду, підготовки та прийняття рішень, визначені інші процедурні питання його діяльності в тому числі і щодо різнопланової правотворчої діяльності і тому його структура та зміст будуть розглянуті окремо.

Територіальною основою діяльності Кабінету Міністрів України є державна територія України. Матеріально-фінансовою основою діяльності Кабінету Міністрів України є рухоме й нерухоме майно, що забезпечує реалізацію його функцій і повноважень та фінансово-бюджетні кошти, які він має у своєму розпорядженні і які визначаються законами про Державний бюджет України на відповідний календарний рік.

Таким чином, Кабінет Міністрів України є вищим колегіальним органом загальної компетенції в системі органів виконавчої влади, який спрямовує, координує і контролює діяльність інших органів державної виконавчої влади. Він є центром виконавчої влади, колегіальним органом, своєрідним штабом з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади в державі. Статус Кабінету Міністрів України обумовлений змішаною формою правління, яка передбачає його

відповідальність перед Президентом України та підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Відповідальність Кабінету Міністрів має конституційно-правовий та політичний характер і зводиться до можливостей глави держави достроково припинити повноваження як усього складу, так і окремих його членів, а також права парламенту прийняти резолюцію недовіри уряду, що також має наслідком його відставку.

Характеризуючи правовий статус Кабінету Міністрів України слід особливу увагу звернути на головний елемент цього статусу з точки зору держаного управління взагалі і правотворчості зокрема – на компетенцію Уряду, тобто численні повноваження – права та обов'язки, на підставі яких виконуються всі його основні завдання та функції. Ця компетенція спрямована на організацію виконання конституції і законів України, актів Президента, власної Програми діяльності, схваленої парламентом, на організацію постійного контролю за здійсненням діяльності підвідомчими Уряду органами, організаціями, установами, на вжиття заходів щодо усунення недоліків у їх роботі.

Правовою основою організації і діяльності Кабінету Міністрів є норми Конституції України, законів України, міжнародних актів, які ратифіковані парламентом України, інших правових актів, серед яких особливу увагу слід приділити Указам Президента України, враховуючи як обумовлену конституцією змішану, президентсько-парламентську форму правління, так і ту обставину, що в Україні, як і в більшості інших пострадянських країн саме інститут президентства став стрижневим інститутом сучасного державотворення.

Нагадаємо, що дуалізм виконавчої влади, закріплений на конституційному рівні, вважається ключовою характеристикою змішаної республіки (або раціоналізованого парламентаризму), що принципово відрізняє її від класичної республіканської парламентарної форми правління. Згаданий дуалізм відображає наявність двох керівних центрів у сфері виконавчої влади – власне уряду і глави держави, функціонально поєднаних між собою. Їх відношення до виконавчої влади не однакове: якщо уряд входить до неї як вища ланка в системі органів виконавчої влади, то президент є складовою виконавчої влади функціонально – через певний обсяг конституційних повноважень в урядовій сфері. З точки зору конституційної теорії та політичної практики сумісна компетенція глави держави й уряду у виконавчій сфері відображає намагання поєднати кращі риси президентської та парламентарної форм правління в організації виконавчої влади – високу функціональну ефективність уряду завдяки

залученню до його формування й координації поточної урядової політики глави держави та наявності достатньо самостійного у своїх рішеннях і діях прем'єра – представника парламентської більшості.

Атрибутом раціоналізованого парламентаризму є також парламентська відповідальність уряду як інституційна гарантія легітимності урядової політики. Необхідність інвеститури уряду в парламенті (інший типовий атрибут змішаної форми правління), широкі можливості прем'єра визначати склад уряду змушують президента приймати до уваги розстановку партійних сил у парламенті і підштовхують його до призначення на посаду глави уряду особи, яка б користувалася підтримкою парламентської більшості і була здатна сформувати уряд, програма і склад якого знайшли б схвалення в парламенті. У змішаних республіканських формах правління акти глави держави, що стосуються сфери урядової діяльності, потребують скріплення підписом прем'єра або (і) профільного міністра. Поєднання таких чинників як парламентський спосіб формування уряду, його парламентська інвеститура (тобто, згода парламенту на початок діяльності уряду) та контрасигнація (тобто, повторний підпис, скріплення підписом) актів глави держави з боку прем'єра забезпечують певну самостійність уряду і, зокрема, його глави від президента; уряд очолюється впливовим у політичному плані прем'єр-міністром і має ефективні важелі впливу на главу держави, які за певної розстановки сил перетворюють кабінет на одну з найважливіших ланок механізму держави. Згадана ситуація й ілюструє поняття «раціоналізований парламентаризм» – парламентаризм, обмежений на користь виконавчої влади.

Але маючи відповідні переваги перед президентською та парламентарною формами правління, змішана республіка завжди потенційно несе в собі загрозу нестабільності державно-політичного життя: залучення до формування уряду представницького органу і глави держави, подвійна підконтрольність та відповідальність уряду перед парламентом і президентом у ситуації так званого співіснування, коли парламентська більшість і в цілому похідний від неї уряд належать до одного блоку політичних партій, а глава держави є представником іншої політичної сили обертається згубним партійним протистоянням, наслідки якого об'єктивно знижують результативність урядової політики та ефективність правотворчості органів виконавчої влади.

Негативна риса «співіснування» – ускладненість процесу ухвалення рішень, в тому числі і особливо у сфері правотворчої діяльності, коли глава держави і прем'єр у політичному відношенні протистоять один одному, а важливі виконавчі рішення є результатом попередньо досягнутого

компромісу між згаданими суб'єктами. У такому випадку лише високий рівень політико-правової культури державних посадовців, підкріплений імперативними процесуальними нормами конституції, законів, регламентів які встановлюють обов'язкові механізми взаємодії вищих органів державної влади у здійсненні їхніх сумісних повноважень можуть попередити дестабілізацію державно-політичного життя. По суті, у ситуації «співіснування» дуалізм виконавчої влади стає однією з найбільш проблемних і суперечливих характеристик змішаної форми правління. Попри це, дуалізм виконавчої влади є скоріше позитивною, аніж негативною характеристикою її організації, оскільки сприяє виробленню демократичних традицій взаємодії вищих органів влади, виступає запобіжником проявів узурпації влади як президентом так і партійною більшістю у представницькому органі, привносить елементи взаємоконтролю між главою держави і прем'єром, у кінцевому рахунку слугуючи підконтрольності влади громадянам, суспільству.

Досить цікавий порівняльний аналіз компетенційного дуалізму виконавчої влади в умовах Франції та України нещодавно був зроблений Р. Мартинюком. Враховуючи актуалізацію питань політико-правових реформ (конституційної, адміністративної, адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування тощо) в нашій країні як у зв'язку з практичною діяльністю Конституційної Асамблеї, так і внаслідок об'єктивних суспільних потреб, вважаємо слушним навести принципові положення згаданого аналізу. Це доцільно як з точки зору необхідності залучення широких верств суспільства до громадського обговорення політики державотворення взагалі і можливих конституційних змін зокрема, так і з точки зору важливості ознайомлення кадрів державної служби з напрацюваннями науковців.

В Україні спроби застосувати оптимальну формулу компетенційного дуалізму у виконавчій сфері в умовах змішаної форми правління в період дії первинної редакції Основного Закону та редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р. виявляють принципову несхожість. Єдина спільна й визначальна риса, яка об'єднує обидва випадки – безсумнівний факт, що розподіл компетенції у виконавчій сфері між Президентом України та Кабінетом Міністрів України і до вступу в дію конституційних поправок від 8 грудня 2004 р., і в час їх дії, і на сучасному етапі (після скасування політ реформи) виявився однаково далеким від тих позитивних результатів, які були досягнуті в державно-правовій практиці Франції.

Конструкція механізму влади, запроваджена Конституцією України від 28 червня 1996 р. загалом у своїх формально-юридичних характеристиках відповідає стандартам президентсько-парламентарної форми правління, а в

багатьох деталях безпосередньо нагадує змішану Французьку Республіку зразка 1958 р. Риси схожості виявляються насамперед у способі формування Уряду, подвійній відповідальності Кабінету Міністрів перед Президентом України та Верховною Радою, інституті контрасигнатури. Але аналіз відповідних положень Конституції України виявляє й малопомітні, але принципові відмінності. У Франції Президент володіє правом достроково припинити повноваження Прем'єр-міністра за власною ініціативою. Однак це право обмежене однією суттєвою умовою, яка є ключовою гарантією незалежності Прем'єра від Президента й обумовлює за відповідного збігу обставин (у ситуації «співіснування») його статус навіть як більш важливої в політичному плані фігури ніж сам Глава держави. Президент у Франції, відповідно до Конституції 1958 р., призначає Прем'єр-міністра і за його представленням інших членів Уряду. Він же формально відкликає Прем'єр-міністра й інших міністрів. Фактично ж Президент не може в односторонньому порядку припинити повноваження Прем'єра, оскільки Конституцією передбачена формула «підписує заяву Прем'єр-міністра про відставку» (ст. 8), тобто, якщо відповідної заяви немає, то відставка Уряду неможлива. Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р. згаданої формули, як і будь-яких інших застережень у праві Президента відправляти Прем'єр-міністра у відставку на власний розсуд не передбачає. Вимога підпису Главою держави заяви Прем'єр-міністра про відставку закріплена у ст. 115 Конституції, яка встановлює право Верховної Ради прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів, наслідком чого є відставка КМУ. Останнє слово за Президентом України в питанні дострокового припинення повноважень КМУ внаслідок прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Уряду підтверджується (на випадок можливих сумнівів у цьому) положенням п. 9 ст. 106 Конституції України про те, що Президент України «припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку». Тобто, інститут парламентської відповідальності уряду в Україні є дуже ускладненим. Додатковими важелями впливу Глави держави на стан справ в урядовій сфері є передбачене п. 16 ст. 106 Конституції право Президента України скасовувати акти КМУ, призначати та звільняти з посад членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих держадміністрацій (п. 10 ст. 106), імперативний характер указів Президента для Кабінету Міністрів та відсутність у конституційному тексті положення про те, під чиїм головуванням відбуваються засідання Уряду. Тривалий час законодавча невизначеність змісту, обсягу та організаційних форм здійснення повноважень Кабінету Міністрів України в системі стримувань і противаг

перетворювала Уряд фактично на безправного суб'єкта у його відносинах із Главою держави.

Суттєвий чинник, який розриває необхідний зв'язок між складом Уряду та коаліційною більшістю у представницькому органі, а також між Програмою діяльності Кабінету і програмними засадами партій, які утворюють таку більшість – відсутність парламентської інвеститури Уряду. Остання є механізмом забезпечення реальної участі парламенту у формуванні уряду й передбачає вотум довіри як кандидатові на посаду прем'єра, так і програмі дій нового уряду. Парламентська інвеститура передбачає, що прем'єр-міністр не тільки постає перед парламентом, але й у визначений строк подає програму діяльності уряду, і тільки тоді, коли програму затверджено, уряд приступає до виконання повноважень. До того часу уряд не є легітимним. Згаданий інститут Основним Законом України не передбачений (як не передбачався й Конституцією в редакції від 8 грудня 2004 р.), що придає змішаній формі правління в Україні особливої виключності. До прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р. Україна була єдиною країною зі змішаною формою правління, де Програму діяльності Уряду можна було затвердити будь-коли, тобто Уряд міг функціонувати з незатвердженою Програмою. Це зумовило цілковиту залежність Уряду України та Прем'єр-міністра від Глави держави й перетворило останнього на фактичного главу виконавчої влади, а Прем'єр-міністра – на адміністративного Прем'єр-міністра. Відтак, компетенційний дуалізм у виконавчій сфері нівелюється й набуває формального характеру. Останнє надає змішаній республіці в Україні характеру такої ж формальності й перетворює її фактично на напівпрезидентську республіку, яка має зовнішні ознаки змішаної форми правління, але не є такою реально. Саме насамперед через відсутність у Конституції України положень про парламентську інвеституру Уряду та вимоги заяви Прем'єра про відставку, ініційовану Главою держави, змішана форма правління в Україні не може зазнавати жодних принципових змін, а її функціональні характеристики фактично не залежать від наявності чи відсутності у представницькому органі союзної Президенту коаліційної більшості. Фактично форма правління в Україні за будь-якої розстановки партійних сил у Парламенті й на посту Глави держави з необхідністю залишається напівпрезидентською, у якій дуалізм виконавчої влади стає юридичною фікцією.

Втім, не слід забувати ту ситуацію надзвичайно глибокої кризи 90-х років XX ст. в якій народжувалася наша державність (під державністю розуміється інституційно-понятійна форма для створення, організації та відтворення політичних можливостей, а не просто декларування

незалежності і визнання іншими державами) і змішана форма правління як її зовнішній прояв. Припустимо, що саме така форма правління з гіпертрофованим інститутом президентства максимально відповідала суспільним потребам створення і відтворення системи державного управління, хоча й не укладалася в ідеальні політико-правові конструкції. Згадаймо також, що впродовж 1996–2004 рр. в Україні було докладено чимало зусиль і здійснено певні кроки для проведення адміністративної реформи, напрацьовано нормативно-правову базу для її реалізації. Крім Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. і яка була значною мірою реалізована, було здійснено чимало інших корисних кроків в напрямку реформування влади і суспільства. Внаслідок цього в Україні протягом 1999-2004 рр. відбулася певна стабілізація державного життя на нових, демократичних засадах суспільного розвитку, досягнуто найвищі в Європі темпи економічного розвитку, частковий вихід українського суспільства із трансформаційної кризи.

Але події кінця 2004 р., що отримали назву «помаранчевої революції», привели до суперечливої та недосконалої конституційно-політичної реформи, президентства В. Ющенка, переходу влади на початку 2005 р. до «помаранчевих», масових політичних репресій у вигляді політично вмотивованого звільнення кількох десятків тисяч державних службовців, відкриття «дутих» кримінальних справ та ув’язнення певних знакових політичних діячів «антипомаранчевого» табору (Б. Колесніков, Є. Кушнарьов тощо). Під гаслами свободи і демократії «помаранчевими» були заповнені майже всі керівні посади в країні, але міжпартійна та міжлідерська боротьба, яка постійно супроводжувала часи їхнього володарювання, значною мірою розбалансувала апарат державного управління і українську державність взагалі. Через такий стан речей для нас хвиля світової економічної кризи стала особливо руйнівною та болючою, що, в свою чергу, прискорило остаточне політичне банкрутство режиму, який встановився внаслідок «помаранчевої революції» (або політичного перевороту; у даному випадку семантична кваліфікація є справою смаку та емоційних уподобань і на сутність наведеної вище тези не впливає).

Після виборів Президента України 2010 р. в якості першочергової проблеми перед нашим суспільством постала проблема відновлення та зміцнення порушеної державності.

В експертній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу 2010 р. «Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної

консолідації» було зроблено об'єктивний науковий аналіз як внутрішньої ситуації в країні, так і зовнішніх чинників її розвитку. Вважаємо доцільним нагадати основні тези цього аналізу людям, що присвятили свою професійну діяльність служінню народу і державі або збираються обрати таку стезю.

У цьому документі зазначено наступне. «Останніми роками Українська держава потерпала від політичних криз і економічної нестабільності. Провальна, волюнтаристська політика 2005-2009 рр., помножена на впливи глобальної фінансово-економічної та інституційної криз, поставила країну на межу виживання як держави і як політичної нації. Дедалі частіше на адресу України лунали загрозливі попередження про можливості розпаду держави, громадянських конфліктів та економічної катастрофи. Комплекс економічних та суспільно-політичних проблем за відсутності структурних реформ в економіці, державному управлінні, соціальній сфері призвів до того, що Україна чи не найбільше серед європейських країн потерпає від світової кризи.

Світова криза та системні внутрішні протиріччя спричинили специфічний кризовий характер розвитку України. Суспільство та економіка стають дедалі менш чутливими до викликів розвитку, оскільки постійно борються за виживання.

Водночас нечутливість до нових викликів та загроз руйнує соціальний імунітет, суттєво звужує уявлення про масштаб існуючих проблем, примітивізує вимоги до політики і політиків. У результаті питання розвитку та суспільного прогресу опинилися у суспільній свідомості на другому плані. Останні три роки виявились найбільш руйнівними для економіки та суспільної моралі.

Інформаційний невроз нескінченних політичних баталій з використанням в якості розмінної монети найскладніших питань суспільного розвитку провокував напруження і водночас суттєво знижував суспільну мотивацію до продуктивної праці, творчого пошуку, довгострокового планування як ділового, так і повсякденного життя.

Політизація історичних питань, викривлена мовна політика, ідеологізація освіти призвели до погіршення суспільної атмосфери. При цьому питання внутрішнього діалогу, задоволення потреб етнокультурних спільнот вирішувалися за залишковим принципом.

Деградація базових соціальних інститутів – освіти та виховання, охорони здоров'я, захисту старшого покоління, материнства, духовно–культурної сфери життя та підміна гуманітарної політики деклараціями знецінили конституційно закріплені ідеали соціальної держави.

Усе це посилювало рівень конфліктності у суспільстві, дезорієнтувало

громадян, створило ґрунт для зростання патерналістських настроїв і спрощених запитів суспільства. А відсутність серйозних змін в економічному та політичному житті консервувала такі настрої, що свідчить про кризу перспективи у суспільній свідомості.

Після завершення пострадянських трансформаційних реформ наприкінці 90-х – початку 2000-х р.р. Україна так і не перейшла до критично важливих модернізаційних реформ «нової хвилі». Як наслідок, більшість започаткованих процесів та змін залишились незавершеними, недозрілими, а подекуди спотвореними.

Політична система виявилася майже недієздатною та низькоефективною. Конфліктність та дуалізм виконавчої влади, слабке самоврядування, корумповані і нечесні суди, нерозвинені політичні партії – лише окремі аспекти цієї проблеми. Відчутною стала політизація та надмірна ідеологізація влади на всіх рівнях. Украй негативним явищем є політична «приватизація» державних інститутів та партійний принцип комплектації управлінських кадрів. Це зумовило підвищення конфліктності роботи влади, ускладнило горизонтальну співпрацю, реалізацію державних програм. Український парламент тривалий час працював без дієздатної більшості. Політична корупція та нерозвиненість партій, їх електоральна обмеженість стали причиною регіональної самозамкненості. Все це значно ускладнює процеси внутрішньої інтеграції України, культурного та соціального діалогу між різними територіями, відриває інститути самоврядування від вирішення конкретних проблем територіальних громад.

Фактично Україна зіткнулася з кризою конституційного порядку, коли Основний закон та громадянські права опинилися в повній залежності від влади та інституційних конфліктів. Як наслідок, основні права та свободи громадян не підтверджувалися практичними діями влади, змінами в країні, дієвим судовим захистом. Поширеним явищем став політичний популізм. Тривала «політична війна», протистояння між гілками влади, політична корупція та економічна злочинність девальвували державу в очах громадян. Рівень довіри до влади і держави сягнув критичної межі.

2010 рік став моментом істини. Після напруженої президентської виборчої кампанії було відкрито шлях до відновлення ефективної роботи владних інститутів, подолання їх конфліктності та взаємоблокування. У найкоротші терміни було створено парламентську коаліцію, яка у тісній співпраці з Президентом сформувала дієздатний уряд та виконавчу вертикаль. Створюється відповідальна влада, мотивована до співпраці на стратегічну перспективу. Президент проголошує Програму економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна

держава».

Таким чином, створюються передумови для реалізації нового курсу на глибокі реформи та системну модернізацію країни, що охоплює всі сфери суспільного життя та завершує «нову хвилю» необхідних соціально-економічних перетворень. У фокусі нового курсу – людина як унікальна особистість і як громадянин, патріот своєї Батьківщини.

Новий курс гарантує суверенність вибору Українським народом власного шляху розвитку, зміцнення ідентичності української політичної нації як консолідованої багатокультурної спільноти, інтегративність суспільства на засадах внутрішнього діалогу, гуманістичних цінностей та толерантності, гуманістичні цінності як систему найвищих цінностей для громадян незалежно від віросповідання чи політичних поглядів, громадянську єдність – основу для спільних дій і громадянського патріотизму.

Модернізація країни та результативність реформ «нової хвилі» стануть основою для досягнення історичного консенсусу на шляху націєтворення та утвердження України як сучасної демократичної республіки. Саме ідеали республіканізму та утвердження громадянського суспільства дозволять реалізувати курс реформ як справу усього народу, як справу кожного громадянина».

З оглядом на основні тези наведеної вище експертної доповіді стає зрозумілим, що достатньо нетиповий сценарій конституційного реформування в Україні (у вигляді рішення КСУ про скасування політреформи, тобто Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року від 30.09.2010 № 20-рп/2010) був написаний самим життям, яке ніколи не стоїть на місці і постійно вимагає від людей нових відповідей на нові виклики.

Підсумовуючи політичні та правові основи організації діяльності Уряду України, ще раз наголосимо, що у відповідності з Конституцією та Законом Кабінет Міністрів України, посідаючи вище керівне місце в системі органів виконавчої влади:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної

безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого парламентом Державного бюджету, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Виконання цих завдань потребує активної, оперативної та якісної правотворчої та правозастосувальної діяльності. Для виконання цих завдань Уряд України наділений відповідними важелями та ресурсами – владними, правовими, політичними, економічними, адміністративними, матеріально-фінансовими тощо.

Особливо слід підкреслити політичну місію Уряду. Сучасне суспільство приречене бути політичним, адже активне перетворення умов соціального буття і суспільних відносин є однією з його найбільш характерних ознак. Який би вимір політики ми розглядали – державну політику як офіційний курс держави, публічну політику як відкрите обговорення суспільних проблем, політику громадських організацій або партій і якого б погляду на сутність політичного не дотримувалися – як примус і порядок; як розподіл повноважень і ресурсів; як завоювання і здійснення влади; як владний розподіл цінностей всередині суспільства; як процес регулювання суперечностей, регулювання і вирішення конфліктів; як боротьбу інтересів, замасковану під боротьбу принципів; як мистецтво державного управління, публічний процес; компроміс та консенсус, як владу і розподіл ресурсів тощо, все одно Уряд був, є і буде залишатися її ключовим суб’єктом. Але водночас суспільство початку XXI століття приречене бути і правовим, попри всю складність і неоднозначність такого соціального феномену, як право.

Конституція, Закони, Укази Президента України, інші нормативні акти визначають правовий статус Кабінету Міністрів України. Головним

елементом цього статусу з точки зору держаного управління є компетенція Уряду, тобто його численні повноваження – права та обов’язки, на підставі яких виконуються всі основні завдання та функції Уряду. Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є склад і порядок його формування, а також умови, порядок і процедури складення повноважень та відставки Уряду.

1.2. Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України

Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України, а також умови, порядок і процедури складення повноважень та відставки Уряду є не тільки важливою складовою його правового статусу, але й мають саме безпосереднє відношення до його нормотворчої діяльності.

Нагадаємо, що нормотворчість – це офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства по встановленню, зміні, призупиненню і скасуванню правових норм, їх систематизації. Її головне призначення – формулювання нових правових норм (правил, принципів, дефініцій, процедур, статусів, структур тощо), моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства (народу) є припустимими (бажаними) чи необхідними (обов'язковими).

Будь-які сумніви в легітимності діяльності суб’єктів нормотворчості ставлять під сумнів і легітимність відповідних нормативно-правових актів та норм, які вони містять. Легітимність як одна з основних властивостей публічної влади, яка засвідчує її справедливість, законність та доцільність, в сучасних умовах досягається перш за все через дотриманням передбачених законодавством процедур виборів та призначень.

Легітимність посідає особливе місце серед характеристик політичної влади. Будь-яка політична система має потребу в легітимації, адже держава не може спиратися тільки на примус, вона обов’язково потребує визнання, добровільної згоди. З точки зору сучасної науки легітимність – це політико-правова категорія, яка передусім, означає здатність того чи іншого політичного режиму досягти суспільного визнання та виправдання обраного політичного курсу, прийнятих політичних рішень, кадрових або функціональних змін у структурах влади, означає узгодженість будь-яких соціальних явищ, процесів, подій з чинними законами і принципами справедливості. Легітимність політичної влади є мірою довіри до неї, мірою переконаності щодо справедливості і законності її дій та рішень. Вона забезпечує можливість діалогу народу з владою, а останній – правомірність

існування і панування. Близько двох століть поняття легітимності використовується науковою літературою політичного та правового характеру, публіцистикою, політичною та юридичною практикою. Зокрема, на побутовому, повсякденному рівні через це поняття досить часто здійснюється оцінка або характеристика певних рішень, дій або угод. У науковій літературі та політичній практиці через категорію легітимності передусім характеризується публічна влада, соціальний порядок, соціальне панування, політичний режим. Сучасна українська політична думка зазвичай визначає легітимність політичної влади як форму підтримки, виправдання правомірності застосування влади і здійснення правління державою або окремими її структурами та інститутами. При цьому таке визначення супроводжується традиційним застереженням, що легітимність не є синонімом законності, оскільки політична влада не завжди спирається на право і закони, але завжди користується певною підтримкою принаймні частини населення. Звертається увага також на те, що основними джерелами легітимності, як правило, виступають три суб'єкти: населення, публічна влада і зовнішньополітичні структури.

Особливу увагу звернемо на дві обставини, що безпосередньо пов'язані з легітимністю влади. По-перше, порушення принципів легітимації влади в процесі конструювання організаційної структури неминуче становить загрозу для реалізації завдань і функцій управління в процесі практичного керування підлеглими та непідлеглими силами і засобами, в тому числі і у сфері правотворчості. По-друге, легітимність як одна з основних властивостей публічної влади, яка засвідчує її справедливість, законність та доцільність, в сучасних умовах досягається перш за все через дотриманням передбачених законодавством процедур виборів та призначень. Сучасності притаманна раціонально-правова форма влади – система, при якій люди слідують знеособленим правилам, нормам і принципам. Іншими словами, повинні управляти люди, що призначені або обрані у відповідності з законом і керуються законом, а підкорятися люди повинні лише тим, хто наділений узаконеної владою. Тому детально розглянемо встановлений законами порядок формування уряду в Україні.

Стаття 114 Конституції України встановлює наступне: «До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету

Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України. Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів».

Таким чином порядок формування Кабінету Міністрів у відповідності з Конституцією України умовно можна поділити на два етапи: а) призначення Прем'єр-міністра України; б) призначення інших членів Кабінету Міністрів України. Більш докладно цей порядок регулюється нормами розділу ІІ закону «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 6 – 10) (далі – Закону), а також ст. 205 глави 33 Розділу У Закону України «Про регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI (далі – Закон про регламент).

Зокрема, склад Кабінету Міністрів України та статус його членів визначено ст.6 Закону. До складу Кабінету Міністрів входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри та міністри України. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів у порядку, встановленому статтею 9 цього Закону. Особливу увагу слід звернути на положення частини третьої цієї статті: посади членів Кабінету Міністрів належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Статус членів Кабінету Міністрів визначається Конституцією України, цим та іншими законами України.

Вимоги до членів Кабінету Міністрів України встановлено ст. 7 Закону. Зокрема, членами Уряду можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення. Серед цих вимог також заборона суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади з іншими видами діяльності, такий член Уряду у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку. У разі внесення на розгляд Президенту України подання щодо

призначення на посаду члена Кабінету Міністрів особи, яка є народним депутатом України, до подання додається особиста заява народного депутата про дострокове припинення ним депутатських повноважень у разі призначення на посаду. Питання про дострокове припинення повноважень народного депутата розглядається невідкладно Верховною Радою на її першому ж пленарному засіданні після призначення його членом Кабінету Міністрів України. На членів Кабінету Міністрів поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Стосовно кандидатів на посади членів Кабінету Міністрів України за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому зазначеним законом.

Призначення на посаду Прем'єр-міністра України регулюється нормами частини другої ст. 114 Конституції та ст. 8 Закону. Він призначається на посаду Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Президент після прийняття рішення про відставку Уряду або про припинення повноважень Прем'єр-міністра України вносить до Верховної Ради письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України. До подання додаються вказані вище відомості. Усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України. Верховна Рада розглядає подання Президента України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України не пізніше ніж у п'ятиденний строк з дня внесення такого подання до парламенту. Кандидат на посаду за пропозицією депутатських фракцій до розгляду питання на пленарному засіданні парламенту зустрічається з депутатськими фракціями та відповідає на їхні запитання. Під час розгляду питання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України у пленарному засіданні Верховної Ради бере участь Президент України.

Голосування у парламенті щодо надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України проводиться у поіменному режимі. Рішення про надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України приймається у формі постанови Верховної Ради України. Постанова Верховної Ради про надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України невідкладно направляється Президенту України. У разі ненадання парламентом згоди на призначення Прем'єр-міністра Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України нове подання про надання згоди на призначення на зазначену посаду. Особа, призначена Прем'єр-міністром, набуває повноважень за цією посадою з моменту видання Указу Президента України

про призначення цієї особи Прем'єр-міністром України.

Відповідно до ст. 205 Закону про регламент на обговорення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Верховною Радою відводиться до однієї години часу, в тому числі для доповіді кандидата на цю посаду – до 20 хвилин. За процедурним рішенням Верховної Ради час для обговорення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра може бути збільшений. Після представлення кандидат на посаду Прем'єр-міністра України виступає з доповіддю про основні напрями майбутньої діяльності Кабінету Міністрів, відповідає на запитання народних депутатів. В обговоренні кандидатур на посаду Прем'єр-міністра беруть участь представники депутатських фракцій (депутатських груп), представники комітетів (у разі їх створення), народні депутати. Надання згоди на призначення кандидата на посаду Прем'єр-міністра України здійснюється Верховною Радою відкритим поіменним голосуванням. Рішення про надання згоди на призначення кандидата на посаду Прем'єр-міністра України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради і оформляється постановою Верховної Ради.

Другим етапом формування Уряду є призначення на посаду членів Кабінету Міністрів, що знаходиться в повній компетенції Президента і Прем’єр-міністра і регулюється у відповідності з Конституцією нормами ст. 9 Закону. Члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. При формуванні нового складу Кабінету Міністрів України новопризначений Прем'єр-міністр вносить Президенту України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України відповідно до вимог Конституції України та Закону. Подання Прем'єр-міністра стосовно персонального складу Уряду може вноситися як єдиним списком, так і окремо на кожну посаду. На кожну посаду Прем'єр-міністром вноситься одна кандидатура. Подання щодо кандидатів на відповідні посади вносяться разом з переліком документів, аналогічним тому, що подає кандидат в прем’єри. За результатами розгляду подання Прем'єр-міністра Президент України приймає рішення щодо призначення внесених кандидатур на посади членів Кабінету Міністрів України або доручає Прем'єр-міністрові внести нове подання щодо персонального складу Кабінету Міністрів або щодо кандидатур на окремі посади. Нове подання вноситься Прем'єр-міністром України у визначений Президентом строк. Рішення про призначення членів Кабінету Міністрів може прийматися як списком, так і щодо окремих посад. Аналогічним чином здійснюється призначення на вакантну посаду члена Кабінету Міністрів (крім посади Прем'єр-міністра). Особа, призначена

членом Кабінету Міністрів України, набуває повноважень за посадою з моменту видання Указу Президента України про призначення цієї особи членом Кабінету Міністрів України.

Нагадаємо також, що ст. 10 Закону встановлює, що програма діяльності Уряду базується на передвиборній програмі Президента України, подається до парламенту Прем'єр-міністром України, вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради, а рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України. Частина четверта цієї статті містить норму, згідно з якою парламент може надати Уряду можливість доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України, при цьому повторний розгляд Програми проводиться не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після прийняття такого рішення. Водночас будь-якої відповідальності Уряду за неподання на схвалення парламенту Програми діяльності Кабінету Міністрів України Конституція і Закон не встановлюють.

Тому фактично мають декларативний характер положення ст. 227 Закону про регламент, які вважаємо за доцільним нагадати читачам. Зокрема, ці норми встановлюють наступне: Програма діяльності Кабінету Міністрів України на строк його повноважень подається на розгляд Верховної Ради у місячний строк після сформування Кабінету Міністрів. Кабінет Міністрів України разом з Програмою діяльності подає проект постанови Верховної Ради про її схвалення. Не пізніше наступного дня після надходження Програми діяльності Кабінету Міністрів України до Верховної Ради зазначена Програма направляється Головою Верховної Ради України для обговорення в комітети та депутатські фракції (депутатські групи). Питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України розглядається на пленарному засіданні у 15-денний строк після її надходження до Верховної Ради. Це питання включається до порядку денного відповідної сесії Верховної Ради без голосування. Обговорення під час розгляду питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, передбаченому пунктами 1, 5, 6, 7 ст. 30 Регламенту ВР, а також включає виступи народних депутатів по одному представнику від кожного комітету.

Прем'єр-міністр України особисто представляє Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні Верховної Ради, відповідає на запитання народних депутатів. За результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада може: 1) схвалити Програму діяльності Кабінету Міністрів України; 2) надати Кабінету Міністрів України можливість доопрацювати Програму діяльності

Кабінету Міністрів України з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених при її обговоренні.

Рішення про надання Кабінету Міністрів України можливості доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів може бути прийняте Верховною Радою лише один раз. Розгляд у Верховній Раді доопрацьованої Програми діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється в порядку, передбаченому цією статтею.

У разі якщо Верховною Радою за результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України не прийнято жодного із двох наведених вище рішень, Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається не схваленою і протягом року цим Кабінетом Міністрів не подається до Верховної Ради. Програма діяльності Кабінету Міністрів України може бути повторно внесена на розгляд Верховної Ради не раніш як через рік після дня її несхвалення.

Відносини щодо складення повноважень та відставки Кабінету Міністрів України регулюються нормами ст. 115 Конституції («Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів. Прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінетові Міністрів має наслідком відставку останнього. Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів, але не довше ніж шістдесят днів. Прем'єр-міністр зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою резолюції недовіри»), ст.ст. 11–18 розділу III Закону про Кабінет Міністрів України, а також ст. 232 закону про регламент Верховної Ради.

Чинне законодавство передбачає два правові способи припинення повноважень Уряду – складення повноважень у зв'язку з обранням Президента України і відставок (внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри; внаслідок прийняття рішення Президентом; внаслідок відставки Прем'єр-міністра України; у разі смерті Прем'єр-міністра України, а також містить механізм забезпечення принципу безперервності діяльності Уряду через продовження виконання повноважень Кабінетом Міністрів України та його окремими членами і визначає порядок звільнення з посади члена КМУ.

Слід зазначити також, що чинним законодавством не передбачено складення повноважень у зв'язку з обранням нового складу парламенту, але з міркувань політичних та етичних у відповідності з Конституцією та законом Прем'єр-міністром України після обрання наприкінці 2012 року парламенту нового скликання була подана заява про відставку і звільнення з посади голови уряду у зв'язку з обранням до Верховної Ради (перший номер у списку Партії регіонів), що була прийнята Президентом (Указ Президента України від 03.12.2012 № 673/2012 «Про відставку Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів України». Водночас президент доручив Кабміну продовжувати виконувати свої повноваження до початку роботи нового уряду. Після здійснення президентом, парламентом, кандидатом на посаду Прем'єр-міністра вказаних вище відповідних процедур Верховною Радою України була затверджена Постанова від 13.12.2012 № 5-VII «Про надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністром України Азарова М.Я.», видано Указ Президента України від 13.12.2012 № 696/2012 «Про призначення М. Азарова Прем'єр-міністром України», видана низка указів президента щодо структури Уряду, оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, персональних призначень членів Кабінету Міністрів.

Нині до складу Кабінету Міністрів України належать Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, 18 міністрів: Міністр аграрної політики та продовольства; Міністр внутрішніх справ; Міністр доходів і зборів; Міністр екології та природних ресурсів; Міністр економічного розвитку і торгівлі; Міністр енергетики та вугільної промисловості; Міністр закордонних справ; Міністр інфраструктури; Міністр культури; Міністр молоді та спорту; Міністр оборони; Міністр освіти і науки; Міністр охорони здоров'я; Міністр промислової політики; Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства; Міністр соціальної політики; Міністр фінансів; Міністр юстиції. (З персональним складом Кабінету Міністрів України можна ознайомитися на Урядовому порталі – Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України).

Таким чином, склад і порядок формування Кабінету Міністрів України, а також умови, порядок і процедури складення повноважень та відставки Уряду є важливою складовою його правового статусу. Всі ці питання і відносини, що складаються у процесі їх вирішення, врегульовані нормами Конституції і законів України.

Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України, умови, порядок і процедури складення його повноважень або відставки є важливою

складовою правотворчої, правозастовчої, правоінтерпретаційної діяльності ключових суб'єктів державно-політичних відносин.

Безумовне виконання та дотримання наведених в даному підрозділі посібника відповідних юридичних норм в процесі формування Кабінету Міністрів України або припинення його діяльності є важливим чинником легітимності Уряду, взагалі легітимності влади в державі і має саме безпосереднє відношення до його багатопланової і різноманітної нормотворчої діяльності.

Анітрохи не ставлячи під сумнів наведений вище висновок, все ж таки слід нагадати читачам слушне зауваження відомих сучасних німецьких науковців Фрица Шарфа та Ульріха Бека стосовно того, що в розпорядженні модерних держав і урядів є як джерела «легітимності на вході» або «панування через народ», так і «легітимність на виході» або «панування для народу», яка вимірює себе ефективністю розв'язання проблем. А з цієї точки зору вкрай важливим є питання функціональності та ефективності форм і методів діяльності Уряду, яким присвячено наступне питання.

1.3. Функції та повноваження Кабінету Міністрів України

В науковій теорії та в практиці управління під функціями як правило розуміються основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управлінцями. Функції управління є основою для формування структури управлінської системи та взаємодії її компонентів. Тому функції управління прийнято вважати однією із ключових , фундаментальних категорій науки державного управління. До основних функцій управління взагалі, тобто функцій притаманних будь-якій управлінській діяльності теорія управління традиційно відносить прогнозування, планування, організацію, комплектування штату, регулювання, керівництво, координацію, бюджетування або фінансування, облік, звітність і контроль.

Загальновизнаним є твердження, що зміст державного управління найбільш повно проявляється в його функціях і більшість науковців особливий акцент робить на тому, що функції є складовими змісту управлінської діяльності. При цьому в літературі їм даються різні характеристики, що доповнюють одна одну, але з різними акцентами: на їх об'єктивну необхідність чи обумовленість; на відносну самостійність або відокремленість; на їх спільність і типовість;на їх специфічність і однорідність; на їх цілеспрямованість і залежність від об'єкта управління. Зрозуміло, що така складна категорія має багато визначень.

Функції державного управління – це самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності з цільовою спрямованістю, які реалізуються відповідними органами державної влади у порядку, визначеному законодавством з метою виконання функцій. Загальновизнаним у вітчизняному науковому середовищі є визначення В.Я. Малиновського: функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління. В адміністративно-правовій науці функції державного управління також розуміються як відносно самостійні складові змісту управлінської діяльності; а функції органів виконавчої влади як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю.

У зв'язку з тим, що в діяльності державних органів об'єктивно виокремлюються численні функції, важливого практичного значення набуває їх наукова класифікація або поділ на певні види або групи з метою їх упорядкування та систематизації. Нагадаємо читачам відомий з курсу теорії державного управління приклад такої класифікації з акцентом на її обґрунтування за В.Я. Малиновським.

Наукова класифікація функцій державного управління може проводитися за різноманітними об'єктивними критеріями. Як правило ці функції поділяють на три великі групи: а) основні функції державного управління – функції, що породжуються основними завданнями державного управління та спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного устрою, визначають базові принципи функціонування державного механізму, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави (політико-адміністративні, економічні, соціальні та гуманітарні) б) загальні функції, які випливають із загальних завдань управління і є типовими для всього управлінського процесу та покликані забезпечити ефективне функціонування апарату державного управління, здійснюються на всіх рівнях системи управління, розрізняються за обсягом і межами своєї реалізації відповідно до місця в управлінській ієрархії; в) допоміжні або забезпечувальні функції, що виходять із допоміжних завдань управління, які покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, а також дієздатність самого органу виконавчої влади та його структурних підрозділів.

Слід зазначити, що, хоча ці види функцій управління різняться між собою, але вони логічно взаємопов'язані та взаємообумовлені, завдяки чому

система органів виконавчої влади, власне, і досягає поставленої мети, координуючи всі свої дії. В сукупності зазначені види функцій становлять функціональний зміст державного управління. В науці та літературі наводяться різні переліки управлінських функцій, що належать до запропонованих видів.

Нагадаємо одну з найбільш поширених класифікацій функцій державного управління (Рис.1), запропоновану і обґрунтовану В.Я. Малиновським. Виходячи з того, що основні функції державного управління повинні реалізовувати загальнозначущі або публічні цілі (завдання), серед них слід виокремити такі: політико-адміністративні, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин; економічні, котрі уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави; соціальні, що покликані реалізовувати державну соціальну політику; гуманітарні – спрямовані на забезпечення функціонування та розвитку духовно-інтелектуальної сфери (освіти, науки і культури).

До загальних функцій державного управління, що покликані забезпечувати універсальні види діяльності суб'єктів управління, належать такі: стратегічне планування, функція прийняття управлінських рішень, функція організації діяльності, мотивацію, контроль

До допоміжних функцій державного управління, що випливають із внутрішньої технології управлінської праці, віднесені: управління персоналом, бюджетна функція, юридично-судова функція, діловодство, зв’язки з громадськістю.

Рис.1

Класифікація функцій державного управління

Відповідно до модернізації сучасної демократичної держави і трансформації її ролі на сучасному етапі державного будівництва зазнають змін і функції виконавчої влади. Сучасні політичні та соціально-економічні виклики зумовлюють реалізацію цих функцій у принципово нових формах і за допомогою інших, ніж раніше, методів. З метою реалізації основних функцій апаратом державного управління запроваджуються інші (загальні, допоміжні) види функцій.

Таким чином, діяльність із здійснення основних функцій пов'язана з кінцевим результатом, що прямо відображає досягнення основної мети органів виконавчої влади. За рівнем їх реалізації можна судити про ефективність апарату державного управління, а відповідно – про дієздатність державного механізму в цілому. Здійснення основних функцій визначає міцність державного організму, демократичність суспільства, а отже, потенційні можливості та міць держави. Тому перед Україною, як молодою демократією, стоїть непросте завдання оптимізації основних функцій та приведення системи органів виконавчої влади, що їх реалізують, у відповідність до реалій сучасного суспільного розвитку, національних інтересів та демократичних парадигм сучасності. Без цього становлення України як демократичної, соціальної, правової держави буде вкрай ускладнене.

Повертаючись безпосередньо до питання щодо класифікації функцій

Кабінету Міністрів України, слід зазначити, що і в юридичній, і в управлінській літературі вона здійснюється за різними критеріями. Якщо розподілити ці функції на види орієнтуючись на цілі (завдання), щодо забезпечення функціонування керованих об’єктів, то логічно виділити функції цілевстановлюючі, ресурсозабезпечувальні, організаційно-регулюючі, трансформаційні.

Серед об'єктних функцій виокремлюють: виконавчу, економічну, соціальну, гуманітарну, екологічну, бюджетну, політичну, функцію забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України. Аналіз правового статусу Кабінету Міністрів України дає підстави вирізнити: нормотворчу, правозастосовчу, кадрову, установчу, організаційну, контрольну функції. Оскільки фактична діяльність Кабінету Міністрів України, як і будь-якого іншого органу виконавчої влади неможлива без використання певних прав і виконання певних обов’язків, то цілком логічним є нерозривний зв'язок функцій з державно-владними повноваженнями (правами і обов’язками). Їх правовою формою виступає компетенція – юридичне відображення (опосередкування) покладених орган влади функцій у спеціальних компетенційних (статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх виконання комплексу прав і обов’язків, тобто державно-владних повноважень. Зверніть увагу на ту очевидну обставину, що в змісті такого статусного акту – Закону про Кабінет Міністрів України – саме питання встановлення компетенції і повноважень, а також регулювання відносин з іншими владними суб’єктами виписані найбільш повно і ретельно і займають найбільший обсяг тексту (Р. IV – VIII, ст. 19-40). Обсяг повноважень, які здійснює Кабінет Міністрів України в межах кожної з функцій, досить значний, тому наведемо лише окремі приклади.

Кабінет Міністрів України згідно з Конституцією є вищим органом в системі органів виконавчої влади, тому провідною є виконавча функція, яка проявляється в забезпеченні виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Економічна функція полягає в забезпеченні проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, розробці і здійсненні загальнодержавних програм економічного розвитку України.

В процесі реалізації цієї функції, Кабінет Міністрів України:

- забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки;
- забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;

- визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;
- здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами;
- сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;
- забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;
- забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;
- забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;
- забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя;

визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок форм- ування та розміщення державного замовлення на її виробництво;

- утворює державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання;
- забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави;
- забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України тощо.

Бюджетна функція полягає в розробці проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України; в забезпеченні виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України; в поданні звіту Верховній Раді про його виконання; прийнятті рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету.

Реалізація державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування становлять екологічну функцію, здійснюючи яку Кабінет Міністрів України: забезпечує реалізацію визначеної парламентом екологічної політики, розробку державних, міждержавних і регіональних екологічних програм; організовує екологічне виховання та

екологічну освіту громадян; вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації; забезпечує реалізацію політики держави у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків.

Соціальна функція уряду полягає в реалізації політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України. Реалізуючи соціальну функцію, Кабінет Міністрів забезпечує дотримання і реалізацію гарантій, передбачених пенсійним законодавством, права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених з військової служби, членів їх сімей; забезпечує фінансування та матеріально-технічне постачання закладів охорони здоров’я, державної санепідслужби; розробляє систему заходів щодо підтримання та зміцнення здоров'я населення; затверджує соціальні норми та правила щодо соціального становлення і розвитку спорту, молоді тощо.

Гуманітарна функція охоплює реалізацію політики у сфері освіти, науки, культури, розробка і здійснення загальнодержавних програм науково-технічного і культурного розвитку. Реалізуючи гуманітарну функцію, Кабінет Міністрів України: здійснює державну політику у галузі освіти, організовує розроблення та здійснення відповідних загальнодержавних та інших програм; затверджує державні стандарти освіти з кожного освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня; встановлює порядок створення, реорганізації, ліквідації, ліцензування, інспектування, атестації та акредитації закладів освіти; здійснює науково-технічну політику держави; подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та їх матеріально-технічного забезпечення; здійснює державне управління та забезпечує реалізацію державної політики у сфері інноваційної діяльності тощо.

Функція забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України передбачає здійснення заходів, направлених на відвернення внутрішніх і зовнішніх загроз, підтримання обороноздатності і економічної самостійності. Реалізуючи цю функцію, уряд України контролює виконання законів у сфері оборони, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності країни, координує і контролює їх виконання та несе, в межах своїх повноважень, відповідальність за забезпечення оборони.

Політичні функції Кабінету Міністрів України поділяються на внутрішньополітичні (управлінська діяльність стосується більшості сфер суспільного життя) і зовнішньополітичні (здійснення зовнішніх зв'язків України в різних галузях, укладення міжурядових угод). З політологічної

точки зору як і будь-який інший суб’єкт політичної системи Уряд у відповідь на постійні виклики соціального середовища у вигляді вимог, підтримки або протесту виконує надзвичайно важливі функції формулювання та об’єднання інтересів, підтримки, адаптації, комунікації, нормотворчості, застосування норм і правил та контролю за їх виконанням.

1.4. Форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України

Під формами роботи Кабінету Міністрів України розуміють певні однорідні види дій Уряду, його структурних підрозділів, посадових і службових осіб, що здійснюються в певних, передбачених законодавством, організаційних рамках з метою реалізації своїх функцій і власної компетенції. Серед цих форм слід виділити правові, організаційні та організаційно-правові. Зрозуміло, що всі вони регулюються правом і законодавством, але під правовими розуміють такі види дій, які передбачають правові наслідки, а під організаційними – такі види дій, що не передбачають правових наслідків. До таких дій належать також матеріально-технічні форми діяльності (безпосередня господарська робота, діловодство, статистика, бухгалтерська звітність тощо), які інколи виділяють в окрему групу, але це навряд чи доцільно, загалом вони цілком вписуються під визначення організаційних. Організаційно-правові форми роботи Кабінету Міністрів України – це такі види дій, які поєднують в собі ознаки як правових так і організаційних форм діяльності.

Серед правових форм діяльності уряду можна виокремити нормотворчу, правозастосовчу, установчу, контрольну, інтерпретаційну форми.

Нормотворча форма діяльності пов'язана із законопроектним провадженням, яке виникає у зв'язку із реалізацією Кабінетом Міністрів права законодавчої ініціативи, а також із провадженнями щодо розробки і прийняття урядових актів нормативного характеру та підготовки проектів актів Президента України. Вона реалізується шляхом підготовки проектів законів України; проектів указів Президента; проектів нормативних постанов Кабінету Міністрів України.

Правозастосовча форма діяльності знаходить свій вияв у провадженнях щодо вирішення питань індивідуального, організаційного характеру та прийняття правозастосовчих актів (наприклад, розпоряджень, що носять індивідуальний характер або спрямовані на врегулювання питань організаційної і поточної роботи Уряду, щодо присвоєння рангів державним службовцям, нагородження тощо).

Про наявність установчої форми діяльності свідчать провадження щодо призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади, глав місцевих державних адміністрацій (уся підготовча робота для вирішення цього питання ведеться в Кабінеті Міністрів України з дотриманням відповідної процедури і чітких стадій), формування урядових робочих органів тощо.

Контрольна форма діяльності пов'язана із контрольними провадженнями, що виникають у процесі реалізації контрольної функції уряду, наприклад, щодо підготовки конституційного подання до Конституційного Суду, скасування актів глав місцевих держадміністрацій, що суперечать Конституції чи іншим законодавчим актам тощо.

При цьому слід зауважити, що контрольна форма діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється або як нормотворче контрольне провадження (контроль за відповідністю Конституції міжнародних договорів, як діючих, так і тих, що подаються в парламент для ратифікації; контроль за відповідністю Конституції, законам України, указам Президента України, постановам і розпорядженням Уряду нормативно-правових актів органів виконавчої влади центрального і місцевого рівня),або як виконавче контрольне провадження щодо ефективності діяльності підконтрольних і підзвітних органів виконавчої влади.

Інтерпретаційну функцію Кабінет Міністрів України реалізує в процесі роз’яснення нормативних та індивідуально-правових актів, спрямованих на виконання Конституції та законів України, актів Верховної Ради та Президента України.

Правові форми найтіснішим чином пов’язані з організаційними та організаційно-правовими. До організаційних діяльності належать такі як здійснення прем’єром і членами уряду робочих поїздок по країні; здійснення робочих та офіційних закордонних візитів; проведення міжнародних зустрічей, особистих телефонних переговорів; участь в роботі міжнародних організацій; особистий прийом громадян, представників громадських організацій, керівників органів місцевого самоврядування, підприємств, установ; проведення прес-конференцій, надання інтерв’ю, здійснення інших форм зв’язків з громадськістю тощо.

Основною організаційно-правовою формою роботи уряду є засідання, порядок підготовки і проведення яких визначається Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950.

Засідання Кабінету Міністрів скликає Прем'єр-міністр. Засідання Кабінету Міністрів проводяться щосереди і розпочинаються о 10-й годині. Прем'єр-міністр може прийняти рішення про скликання позачергового

засідання Кабінету Міністрів. За ініціативою Президента України або за рішенням Прем'єр-міністра можуть проводитися засідання Кабінету Міністрів з питань, які стосуються певної сфери, а також з питань реалізації програм Президента України.

Засідання Кабінету Міністрів вважається правоможним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів. Члени Кабінету Міністрів беруть участь у засіданні Кабінету Міністрів особисто. Член Кабінету Міністрів може бути відсутній на засіданні у разі відпустки, відрядження, а також через хворобу чи з інших поважних причин. Питання щодо своєї відсутності, зумовленої іншими поважними причинами, член Кабінету Міністрів узгоджує з Прем'єр-міністром. У разі коли міністр не може бути присутній на засіданні Кабінету Міністрів, у засіданні бере участь з правом дорадчого голосу перший заступник міністра або заступник міністра (у разі введення посади). У разі відсутності зазначених осіб участь у засіданні Кабінету Міністрів бере заступник міністра – керівник апарату.

Пропозиції Прем'єр-міністрові щодо порядку денного засідання Кабінету Міністрів готує Секретаріат Кабінету Міністрів на підставі матеріалів, підготовлених для розгляду в порядку, встановленому розділами 4-7 Регламенту. Порядок денний засідання Кабінету Міністрів складається з таких розділів:

1) концептуальні засади реалізації державної політики;

2) акти законодавства;

3) кадрові питання;

4) звіти та питання контролю;

5) різне.

Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів подає Прем'єр-міністрові для схвалення проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів разом з відповідними матеріалами до нього.

Схвалений Прем'єр-міністром проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів та матеріали до нього Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає членам Кабінету Міністрів, іншим учасникам засідання не пізніше ніж за 24 години до початку засідання, а у разі проведення позачергового засідання надає їх до початку або в ході засідання. Матеріали з кадрових питань надаються учасникам засідання в день засідання перед його початком. Проект порядку денного та матеріали до нього надсилаються Президентові України, Голові Верховної Ради, до Адміністрації Президента України та Апарату Верховної Ради у строк, не пізніше ніж за 24 години до початку засідання, а у разі проведення позачергового засідання надає їх до початку або в ході засідання. Проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів, а

також включені до нього проекти актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, розміщуються на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади) не пізніше ніж за 24 години до початку засідання. Проекти актів, щодо яких залишилися неврегульовані розбіжності, розміщуються разом з інформацією про позицію заінтересованих органів, зауваження яких не враховано, із зазначенням мотивів.

У разі коли в засіданні Кабінету Міністрів беруть участь Президент України та/або Голова Верховної Ради, головуючий оголошує про це на початку засідання. У засіданні Кабінету Міністрів можуть брати участь народні депутати України поточного скликання, Генеральний прокурор України або його заступник, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Голова Національного банку або його заступник, Голова Антимонопольного комітету та уповноважені Президентом України представники. Питання участі народних депутатів України у засіданні Кабінету Міністрів вирішується за погодженням з Прем'єр-міністром на підставі повідомлення за особистим підписом народного депутата України або голови депутатської фракції, групи, що надійшло до дня проведення засідання (але не пізніше ніж за 24 години до його проведення). Зазначені повідомлення з використанням факсимільного відтворення підпису таких осіб до розгляду не приймаються. Якщо кількість народних депутатів України, які бажають взяти участь у засіданні, перевищує кількість визначених у залі засідань місць для їх розміщення, у засіданні беруть участь народні депутати України пропорційно кількості представників від депутатських фракцій, груп та кількості позафракційних народних депутатів України, які виявили бажання взяти участь у засіданні.

Кабінет Міністрів за пропозиціями членів Уряду визначає інших осіб, які беруть участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу (постійні учасники). На засідання Кабінету Міністрів можуть запрошуватися у разі необхідності посадові особи, яких стосується обговорюване питання. Список таких осіб складає Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів з урахуванням пропозицій членів Уряду. У засіданні КМУ під час розгляду питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, можуть брати участь уповноважений представник всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноважений представник всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців. На засідання КМУ, на якому розглядається питання щодо призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, призначення керівника

підприємства, установи, організації, запрошується голова відповідної облдержадміністрації, якому надається можливість вносити пропозиції з обговорюваного питання, робити застереження, давати пояснення.

У засіданні Кабінету Міністрів під час розгляду питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, може брати участь уповноважений представник всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування з правом дорадчого голосу. Працівників Секретаріату Кабінету Міністрів, присутність яких необхідна на засіданні Кабінету Міністрів для організаційно-технічного забезпечення його проведення, визначає Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів. Учасникам засідання та запрошеним особам забороняється приносити на засідання Кабінету Міністрів кіно-, відео- і фотоапаратуру та звукозаписувальну техніку, а також засоби зв'язку. Питання щодо присутності на засіданні Кабінету Міністрів представників засобів масової інформації та проведення ними кіно-, відео- і фотозйомки, а також звукозапису вирішує Прем'єр-міністр.

Секретаріат Кабінету Міністрів забезпечує реєстрацію учасників засідання та їх розміщення у залі засідань Кабінету Міністрів. Для забезпечення розміщення народних депутатів України у залі засідань Кабінету Міністрів резервується необхідна кількість місць, але не більш як десять. Допуск учасників засідання та запрошених осіб до залу засідань Кабінету Міністрів здійснюється згідно із законодавством про охорону органів державної влади та посадових осіб з використанням технічних засобів огляду та контролю у визначеному Кабінетом Міністрів порядку.

На засіданнях Кабінету Міністрів головує Прем'єр-міністр. Регламент розгляду питань на засіданні визначається головуючим за погодженням з членами Кабінету Міністрів. Особи, запрошені на засідання, можуть брати участь в обговоренні питань, вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення. Обговорення питання припиняється за рішенням головуючого. Рішення Кабінету Міністрів приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів, присутніх на засіданні. За умови рівного розподілу голосів вирішальним є голос Прем'єр-міністра. Засідання Кабінету Міністрів України стенографується, його рішення оформлюється протоколом, який є офіційним документом. Стенограма засідання Кабінету Міністрів України є внутрішнім робочим документом Кабінету Міністрів України, що має конфіденційний характер і використовується для складення протоколу засідання. Стенограма засідання Кабінету Міністрів України надається Президенту України, членам Кабінету Міністрів України на їх запит. Протокол засідання надсилається членам Кабінету Міністрів України,

Президенту України та Верховній Раді України, а також може надсилатися іншим суб'єктам відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України. Більш докладно про проведення засідання Кабінету міністрів, порядок обговорення та прийняття рішень буде сказано нижче.

У процесі функціонування Кабінет Міністрів України використовує ряд методів організаційного характеру, серед яких можна виокремити такі: координація, планування, прогнозування, інформаційне забезпечення, організація виконання і контроль за виконанням прийнятих рішень, робота з кадрами та інші.

Важливе значення для діяльності Кабінету Міністрів України має метод координації. Його застосування забезпечує узгоджену діяльність усієї системи органів виконавчої влади.

Планування роботи уряду здійснюється на основі пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади. Розрізняють перспективне і поточне планування, планування окремих напрямків і сфер діяльності - нормотворчої, контрольної діяльності, затвердження графіку проведення засідань. Індивідуальне планування роботи членів уряду здійснюється з урахуванням розподілу їх функціональних повноважень на основі щотижневих графіків, які передбачають їх участь у засіданнях Кабінету Міністрів, робочих органів, утворюваних Кабінетом Міністрів органів, у роботі Верховної Ради, засіданнях колегій центральних органів виконавчої влади, міжнародних заходах, нарадах тощо.

За інформаційне забезпечення Кабінету Міністрів відповідальними є структурні підрозділи Секретаріату. Джерела, з яких надходить до Кабінету Міністрів інформація, досить різноманітні: 1) з Верховної Ради України (депутатські запити, дні уряду, рекомендації комітетів); 2) від Президента України (укази, розпорядження, доручення); 3) від підлеглих органів виконавчої влади і посадових осіб; 4) від засобів масової інформації; 5) через безпосереднє спілкування членів уряду з громадянами, підприємствами, організаціями, установами.

Не менш важливу роль в організації роботи Кабінету Міністрів відіграє контроль за виконанням рішень. Підконтрольні об'єкти розподілені між членами уряду відповідно до розподілу функціональних повноважень. Контроль за виконанням доручень Уряду здійснюється Секретаріатом, який регулярно інформує Прем'єр-міністра України про стан їх виконання.

Організація роботи з кадрами Кабінету Міністрів України полягає у здійсненні ним аналітичної й організаційної роботи з кадрового менеджменту, вирішенні питань щодо задоволення потреб органів виконавчої влади у кваліфікованих кадрах та їх ефективного використання,

здійсненні контролю за проходженням державної служби в Україні і прийняття заходів для забезпечення її ефективного функціонування через Національне агентство України з питань державної служби.

Таким чином, загальні засади організації і діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади визначені Конституцією і законами України. Їх норми встановлюють політичні та правові основи організації діяльності Кабінету Міністрів України, його взаємодії з Президентом України та парламентом, його склад і порядок формування, складення повноважень та відставки, регулюють функції та повноваження, форми і методи діяльності Уряду України. В рамках цих правових норм здійснюється різнопланова та багатогранна правотворча діяльність Кабінету Міністрів України.

Тема 2. Організація правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України

План

2.1. Правове регулювання діяльності Кабінету Міністрів України Законом і Регламентом.

2.2. Порядок підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України.

2.3. Особливості здійснення законопроектної діяльності Уряду. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з Верховною Радою та її органами.

2.4. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів України.

2.5. Виконання актів законодавства.

2.1. Правове регулювання діяльності Кабінету Міністрів України Законом і Регламентом

Правове регулювання діяльності Кабінету Міністрів України здійснюється як Конституцією України, так і законами. Організація діяльності Кабінету Міністрів України передусім регулюється нормами Розділу IX Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р.

(ст. 42-53).

Зокрема, ст. 41 закону регулює питання про здійснення повноважень Кабінету Міністрів і встановлює, що Кабінет Міністрів України спрямовує свою діяльність на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою і здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу Уряду.

Стаття 42 Закону у відповідності з Конституцією конкретизує правовий статус і повноваження Прем'єр-міністра України в питаннях організації діяльності Уряду. Так, Прем'єр-міністр України керує роботою Уряду, спрямовує його діяльність на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України, та здійснення інших повноважень, покладених на Кабінет Міністрів, надає з цією метою доручення членам Кабінету Міністрів; вносить на розгляд Президента України подання про призначення членів Кабінету Міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; подання про призначення на посаду голів місцевих державних адміністрацій; формує проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів України; скликає засідання Уряду та головує на них; підписує акти Кабінету Міністрів, Генеральну угоду; скріплює підписом акти Президента України у випадках, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 частини першої статті 106 Конституції України; представляє Кабінет Міністрів у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до закону та актів Президента України; вносить на розгляд Уряду пропозиції щодо затвердження голів спільних міжурядових комісій з питань співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України. Він може здійснювати й інші повноваження, передбачені Конституцією та законами України.

Для здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється патронатна служба – апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в установленому порядку Кабінетом Міністрів України.

У разі відсутності Прем'єр-міністра України його повноваження виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом

повноважень.

Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України у відповідності зі ст. 43 Закону і згідно з визначеним Кабінетом Міністрів розподілом повноважень забезпечує виконання Програми діяльності Уряду, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів завдань і повноважень у відповідних напрямах діяльності; забезпечує підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів, попередньо розглядає і погоджує проекти законів, актів Президента України, що готуються Кабінетом Міністрів, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів України, сприяє узгодженню позицій між членами Уряду, вносить пропозиції щодо порядку денного його засідань; забезпечує взаємодію з Президентом України та Верховною Радою України з питань діяльності Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади; бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів, має право бути присутнім на засіданнях парламенту та його органів, брати участь у роботі колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим; за рішенням Кабінету Міністрів здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Урядом; веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень тощо. Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр за рішенням Президента України може очолювати міністерство.

Міністр України – член Кабінету Міністрів України згідно зі ст. 44 Закону:

- забезпечує виконання Програми діяльності Уряду, формування та реалізацію державної політики, виконання інших покладених на КМУ завдань і повноважень у відповідній сфері;

- спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади;

- вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень із спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади; пропозиції – у разі вмотивованої відмови голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром,

– про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

- скріплює підписом акти Президента України з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання;

- погоджує проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

- подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство чи центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

- видає обов'язкові до виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

- здійснює підготовку питань для розгляду Кабінетом Міністрів України;

- бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносить пропозиції щодо порядку денного засідань;

- представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

- веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;

- за рішенням Уряду здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України;

- здійснює інші повноваження, передбачені законами України.

Патронатна служба члена Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України) утворюється у складі апарату міністерства.

Члени Кабінету Міністрів несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів як колегіального органу виконавчої влади. Вони особисто несуть відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління, а за вчинення правопорушень несуть відповідальність відповідно до закону. За вчинення корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути

звільнені за рішенням Президентом України в формі його указу (ст. 45).

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 46 Закону є його засідання. Засідання скликаються Прем'єр-міністром і вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України. У разі якщо міністр не має змоги взяти участь у засіданні, то з правом дорадчого голосу в засіданні бере участь заступник міністра. Уряд за пропозиціями членів Кабінету Міністрів України визначає інших осіб, які мають право брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу.

На засіданнях Кабінету Міністрів України головує Прем'єр-міністр, а в разі його відсутності – Перший віце-прем'єр-міністр. Порядок денний засідання затверджує Кабінет Міністрів України за пропозицією Прем'єр-міністра. Засідання Кабінету Міністрів України стенографується, його рішення оформлюється протоколом, який є офіційним документом. Стенограма засідання Кабінету Міністрів України є внутрішнім робочим документом Кабінету Міністрів, що має конфіденційний характер і використовується для складення протоколу засідання. Стенограма засідання Кабінету Міністрів надається Президенту України, членам КМУ на їх запит. Протокол засідання надсилається членам Кабінету Міністрів, Президенту України та Верховній Раді України, а також може надсилатися іншим суб'єктам відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України.

За результатами засідання складається протокол, який є офіційним документом де зазначаються прізвища та ініціали членів Кабінету Міністрів, а також інших посадових осіб, які взяли участь у засіданні, питання, що розглядалися, та рішення, прийняті за результатами розгляду. Цей документ складає Секретаріат Кабінету Міністрів протягом однієї доби після завершення засідання. Його підписують головуючий і Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів. Він надсилається членам Кабінету Міністрів, Президентові України та Верховній Раді, а також іншим державним органам за переліком, який затверджує Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів. Разом з оригіналами прийнятих актів Кабінету Міністрів, копіями схвалених проектів законів, актів Президента України, іншими документами та матеріалами, розглянутими на засіданні, Протокол передається для постійного зберігання до архіву. Крім того, Кабінет Міністрів з окремих питань, вирішення яких не потребує прийняття актів Кабінету Міністрів, може приймати рішення, що фіксуються у протоколі засідання (протокольні рішення).

Важливе значення в процесі організації діяльності Уряду має робота Секретаріату Кабінету Міністрів України. В найбільш загальному вигляді

вона регулюється нормами ст. 48 Закону. Згідно з частиною першою цієї статті Секретаріат здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів. Він забезпечує підготовку та проведення засідань Уряду та діяльність Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра. Секретаріат здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів, інших документів для підготовки їх до розгляду КМУ. Очолює його Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра. Керівник Секретаріату має не більше трьох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра. Пропозиції Прем'єр-міністру стосовно кандидатур на посади першого заступника та заступників Керівника Секретаріату вносить Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України. Державні службовці, інші працівники Секретаріату призначаються на посаду та звільняються з посади Керівником Секретаріату, крім тих, які призначаються на посаду та звільняються з посади Урядом, у порядку, визначеному законодавством про державну службу та трудовим законодавством. Права, обов'язки і відповідальність державних службовців Секретаріату КМУ визначаються законодавством про державну службу. Припинення повноважень Уряду не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів, крім працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатної служби Першого віце-прем'єр-міністра.

У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється Патронатна служба Першого віце-прем'єр-міністра. ЇЇ працівники призначаються на посаду та звільняються з посади Керівником Секретаріату КМУ за поданням Першого віце-прем'єр-міністра. Структура Секретаріату Кабінету Міністрів та гранична чисельність його працівників затверджуються Урядом за поданням Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів. Секретаріат Кабінету Міністрів України є юридичною особою і діє на підставі цього закону про Кабінет Міністрів та Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, що затверджується Кабінетом Міністрів. Кошторис та штатний розпис Секретаріату затверджує Керівник Секретаріату за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, у межах бюджетних асигнувань, передбачених для забезпечення діяльності Секретаріату.

Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх

повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (ст. 49 Закону). До участі в їх роботі можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Завдання, склад та організація роботи таких органів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження. Акти нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Акти Кабінету Міністрів, 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». Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр. Скасування акта Кабінету Міністрів Президентом України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого акта КМУ, здійснення повноважень, визначених цим актом. Акт Кабінету Міністрів України може бути оскаржений до суду.

Право ініціативи у прийнятті актів КМУ мають члени Уряду, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів може Президент України. Проекти актів КМУ готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Проекти вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України міністерствами, центральними органами виконавчої влади (крім тих, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідного члена Уряду), державними колегіальними органами, місцевими державними адміністраціями. Проекти актів КМУ можуть також вноситися в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром та Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України в разі, якщо вони не очолюють міністерство. Проекти актів Кабінету Міністрів, внесені на його розгляд, реєструються Секретаріатом КМУ. Зареєстровані проекти актів вносяться до бази даних електронної

комп'ютерної мережі. До підготовки проектів можуть залучатися народні депутати, науковці та інші фахівці за їх згодою. Проекти актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян України, підлягають попередньому оприлюдненню.

Постанови та розпорядження КМУ приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр, рішення вважається прийнятим. Після підписання акта Кабінету Міністрів України внесення до його тексту будь-яких змін, у тому числі виправлення орфографічних і стилістичних помилок, здійснюється в такому ж порядку.

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. У випадках, передбачених законом, постанови КМУ або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Розпорядження КМУ набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Акти КМУ з питань державної митної справи набирають чинності в порядку, визначеному Митним кодексом України. Акти КМУ включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в Офіційному віснику України, газеті «Урядовий кур'єр», акти Кабінету Міністрів також оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України (ст. 53 закону).

У суворій відповідності із зазначеними вище нормами закону Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) більш детально встановлює порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень, визначає інші процедурні питання його діяльності.

У зв’язку з цим, що вказаний нормативний акт є вкрай важливим з точки зору правового регулювання правотворчої діяльності Уряду і водночас є певною мірою взірцевим документом для регламентації діяльності будь-якого органу державної виконавчої влади, вважаємо за доцільне навести

читачам його повну структуру. Регламент Кабінету Міністрів України містить 14 розділів і 159 параграфів:

Розділ 1. Загальні положення.

Розділ 2. Організація роботи Кабінету Міністрів.

Розділ 3. Засідання Кабінету Міністрів.

Розділ 4. Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів.

Розділ 5. Підготовка матеріалів з питань заслуховування звіту (інформації).

Розділ 6. Законопроектна діяльність.

Розділ 9. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

Розділ 10. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, утворюваними Президентом України.

Розділ 11. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з Верховною Радою та її органами.

Розділ 12. Відносини Кабінету Міністрів з органами судової влади та закордонними юрисдикційними органами.

Розділ 13. Відносини Кабінету Міністрів з Національним банком та Генеральною прокуратурою України.

Розділ 14. Відносини Кабінету Міністрів з органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Крім того, Регламент Кабінету Міністрів України містить наступні Додатки, які є його невід’ємною частиною:

Довідка щодо відповідності acquis communautaire проекту;

Довідка щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проекту;

Пояснювальна записка до проекту;

Довідка про погодження проекту акта;

Протокол узгодження позицій щодо проекту;

Порівняльна таблиця до проекту;

Експертний висновок до проекту та матеріалів до нього;

Політична пропозиція;

Критерії результативності та проведення моніторингу;

Комунікативний план;

Звіт (інформація) про (реалізацію політичної пропозиції, акта законодавства, виконання завдань, здійснення повноважень, результати

діяльності тощо);

План організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону України (організації виконання указу Президента України).

2.2. Порядок підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України

Порядок підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України включає чітке визначення сутності і форм цих актів, процедур їх підготовки, погодження і консультацій, правової експертизи, порядку внесення актів, їх опрацювання в Секретаріаті Кабінету Міністрів і розгляд на засіданні Кабінету Міністрів.

Як було зазначено вище акти Кабінету Міністрів нормативного характеру видаються у формі постанов. Постанови Кабінету Міністрів видаються з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання, а також з питань затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.

Акти Кабінету Міністрів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень. Розпорядження Кабінету Міністрів видаються з питань: схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; затвердження державної цільової програми, плану заходів; утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; виділення коштів з резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Ці акти набирають чинності в наступному порядку. Постанова Кабінету Міністрів набирає чинності з дня її офіційного опублікування, якщо інше не передбачено такою постановою, але не раніше дня її опублікування. Постанови Кабінету Міністрів публікуються в офіційних виданнях – Офіційному віснику України та газеті «Урядовий кур'єр». Постанови Кабінету Міністрів або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом (з грифом «Таємно», «Цілком таємно», «Особливої важливості» або «Для службового користування»), не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в

установленому порядку до виконавців, якщо такими постановами не встановлено пізніший строк набрання ними чинності. Розпорядження Кабінету Міністрів набирає чинності з моменту його прийняття, якщо таким розпорядженням не встановлено пізніший строк набрання ним чинності. Датою видання акта Кабінету Міністрів є дата його прийняття на засіданні Кабінету Міністрів. Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає акти Кабінету Міністрів Мін'юсту на паперових та електронних носіях для включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Акти Кабінету Міністрів розміщуються на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади).

Законом і Регламентом встановлено наступні загальні вимоги до процедури підготовки цих актів. Проекти актів Кабінету Міністрів готуються на основі та на виконання Конституції і законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра, а також за ініціативою членів Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з дотриманням вимог Регламенту КМУ. Проекти актів Кабінету Міністрів, що стосуються укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України, готуються відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України». Проекти регуляторних актів Кабінету Міністрів готуються з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», та відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308. Проекти розпоряджень Кабінету Міністрів з кадрових питань готуються в установленому Кабінетом Міністрів порядку. Проекти постанов Кабінету Міністрів, якими затверджуються технічні регламенти, розроблені на основі актів законодавства Європейського Союзу, оформляються з урахуванням особливостей, визначених Правилами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 18 червня 2012 р. № 708.

Регламентом визначені поняття Головного розробника, розробника та заінтересованих органів. Головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, який вносить проект акта до Кабінету Міністрів. Розробниками проектів актів Кабінету Міністрів є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації відповідно до своєї компетенції. Підготовку проектів актів

Кабінету Міністрів з питань забезпечення його діяльності та організації діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів за дорученням Прем'єр-міністра здійснює Мін'юст або інше міністерство відповідно до компетенції для подальшого внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів відповідного проекту акта.

Якщо питання, що потребує врегулювання, належить до компетенції кількох органів виконавчої влади, розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, компетенція якого у відповідній сфері правового регулювання є домінуючою. Інші органи виконавчої влади, що відповідно до компетенції беруть участь у розробленні проекту акта або його погодженні, є заінтересованими органами.

Проект акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань).

Проект акта Кабінету Міністрів з питань запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків погоджується в одноденний строк заінтересованими органами, а також Мінфіном і Мінекономрозвитку. У виняткових випадках проект акта Кабінету Міністрів із зазначених питань виноситься на розгляд Кабінету Міністрів без погодження.

Під час опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів повинні бути вжиті вичерпні заходи для врегулювання розбіжностей (проведені узгоджувальні процедури, консультації, наради, робочі зустрічі тощо). До розроблення проекту акта Кабінету Міністрів можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян.

Під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, відповідний проект акта в обов'язковому порядку надсилається уповноваженому представнику всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженому представнику всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

Під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів України з питань, що стосуються прав інвалідів, такий проект акта в обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським громадським організаціям інвалідів, їх спілкам відповідно до статутної діяльності.

Під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку (згідно з

тематикою консультацій, визначених Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»), такий проект акта в обов'язковому порядку надсилається всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування.

Процедура підготовки акта передбачає також проведення аналізу та розрахунків. Зокрема під час розроблення проекту акта Кабінету Міністрів розробник аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливлювали б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації. Якщо реалізація акта потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, розробник проводить необхідні фінансово-економічні розрахунки. Фінансово-економічні розрахунки під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів проводяться за методикою, що розробляється та затверджується Мінфіном.

Проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом Європейського Союзу, підлягає опрацюванню на відповідність законодавству Європейського Союзу (або з урахуванням acquis communautaire). Це означає, що під час опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів розробник: 1) визначає сферу правового регулювання, до якої належить проект; джерела acquis communautaire, що регулюють правовідносини у зазначеній сфері; положення джерел acquis communautaire, що повинні бути враховані в проекті; 2) обґрунтовує в разі необхідності недоцільність урахування положень джерел acquis communautaire та передбачає в проекті акта строк його дії; 3) результати опрацювання проекту відображаються розробником у довідці за визначеною формою (додадок 1 Регламенту).

Процедура підготовки акта передбачає також його опрацювання на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини. Зокрема проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що зачіпає права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, підлягає опрацюванню з урахуванням положень зазначеної Конвенції та практики

Європейського суду з прав людини. При цьому розробник визначає чи містяться у проекті акта положення, що зачіпають права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод; яких положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується проект акта. Розробник забезпечує врахування у проекті акта Кабінету Міністрів положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Результати опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів відображаються розробником у довідці (додаток 2 Регламенту).

Процедура погодження регулюється наступним чином. Розробник надсилає заінтересованому органу проект акта Кабінету Міністрів, завізований керівником органу, який є розробником, разом з пояснювальною запискою, а також порівняльною таблицею (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів). Якщо розробником проекту акта Кабінету Міністрів є центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через міністра, проект надсилається заінтересованому органу лише після його погодження відповідним міністром.

Центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через міністра, надсилає завізований керівником органу проект акта Кабінету Міністрів разом з пояснювальною запискою, висновком про проведення антидискримінаційної експертизи, а також порівняльною таблицею (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів) відповідному міністерству для його погодження міністром. Свою позицію щодо проекту акта міністр, що спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, доводить до відома розробника шляхом надсилання листа, до якого в разі відсутності зауважень додається також завізований ним проект акта. Позиція міністра може бути доведена до відома розробника через уповноважену ним особу шляхом надсилання листа за підписом такої особи.

У разі висловлення до проекту акта Кабінету Міністрів, поданого центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через міністра, зауважень і пропозицій, проект акта повертається розробнику для його доопрацювання та внесення в установленому порядку на розгляд міністра.

Порядок взаємодії міністерства та центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів, його погодження, а також погодження проектів актів, що надійшли від інших органів виконавчої влади, встановлюється міністром, що

спрямовує та координує діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади, з урахуванням процедури, визначеної Регламентом.

Заінтересований орган зобов'язаний за зверненням розробника у визначений ним строк взяти участь в опрацюванні та погодженні проекту акта Кабінету Міністрів у частині, що стосується його компетенції.

Свою позицію щодо проекту акта Кабінету Міністрів керівник заінтересованого органу доводить до відома розробника шляхом надсилання листа, до якого в разі відсутності зауважень додається завізований ним проект акта. Позиція керівника заінтересованого органу може бути доведена до відома розробника через уповноважену ним особу шляхом надсилання листа за підписом такої особи. Зауваження до проекту акта Кабінету Міністрів подаються розробникові заінтересованим органом виключно з тих питань, що належать до його компетенції та не можуть стосуватися компетенції інших центральних органів виконавчої влади.

Заінтересований орган зобов'язаний чітко обґрунтувати свою позицію щодо проекту акта Кабінету Міністрів, а в разі потреби викласти окремі положення проекту у відповідній редакції. Якщо заінтересованим органом є центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, позиція такого органу щодо проекту акта Кабінету Міністрів погоджується відповідним міністром. Якщо у позиціях розробника і заінтересованого органу щодо проекту акта Кабінету Міністрів є розбіжності, які не можуть бути врегульовані на рівні фахівців таких органів, керівник органу, який є розробником, та керівник заінтересованого органу зобов'язані особисто провести узгоджувальні процедури, консультації, наради, робочі зустрічі тощо. У разі коли розробником проекту акта або заінтересованим органом є Мін'юст, Мінекономрозвитку або Мінфін узгоджувальні процедури можуть бути проведені на рівні перших заступників або заступників керівників зазначених органів (у разі введення посад). Для оперативного обміну інформацією під час опрацювання та погодження проекту акта Кабінету Міністрів розробник та заінтересовані органи використовують електронну пошту та інші засоби зв'язку.

Розробник визначає строк погодження проекту акта Кабінету Міністрів заінтересованими органами виходячи із складності та обсягу проекту з урахуванням строків виконання завдань, установлених актами законодавства, протокольними рішеннями Кабінету Міністрів.

У разі коли заінтересований орган не висловив своєї позиції щодо проекту акта Кабінету Міністрів у визначений розробником строк з дотриманням процедури, зазначеної вище, проект вважається погодженим

без зауважень (це називається «погодженням за мовчанням»).

Якщо в результаті врахування розробником зауважень заінтересованих органів проект акта Кабінету Міністрів або окремі його положення, погоджені іншими заінтересованими органами, зазнали змін, що суттєво змінюють проект акта Кабінету Міністрів, проект у відповідній частині підлягає повторному погодженню такими органами. Слід зауважити також, що відповідно до Регламенту в разі зміни керівника органу, який брав участь у підготовці поданого Кабінетові Міністрів проекту акта, Секретаріат Кабінету Міністрів повертає такий проект розробникові для погодження (внесення) новопризначеним керівником.

Підготовка проектів актів КМУ передбачає також в багатьох випадках врахування інтересів регіонів та громадське обговорення. Проекти актів Кабінету Міністрів з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць розробник погоджує з відповідними місцевими держадміністраціями, які у визначений розробником строк повідомляють йому про свою позицію. Проекти актів Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад, розробник надсилає відповідним органам місцевого самоврядування для ознайомлення та у разі надходження пропозицій від зазначених органів розглядає їх під час опрацювання таких проектів.

Розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема, організаціям недержавної форми власності. Громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів проводиться відповідно до законодавства.

У разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проекту.

Матеріали погодження проекту акта Кабінету Міністрів (листи із зауваженнями і пропозиціями, копії проекту акта з візами тощо) зберігаються протягом п'яти років в архіві розробника.

Правова експертиза проектів актів КМУ передбачає подання розробником матеріалів (за винятком проекту розпорядження з кадрових

питань) Мін'юсту для проведення правової експертизи разом з пояснювальною запискою, висновком про проведення антидискримінаційної експертизи, матеріалами погодження (листами із зауваженнями і пропозиціями) та довідками. Такий проект обов'язково погоджується керівником юридичної служби відповідного органу. Якщо розробником є центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, проект акта Кабінету Міністрів також обов'язково погоджується керівником юридичної служби відповідного міністерства.

За результатами правової експертизи проекту акта Кабінету Міністрів Мін'юст оформляє висновок за встановленою ним формою. Висновок підписує Міністр, а у разі його відсутності – перший заступник Міністра. Мін'юст надсилає висновок розробникові в узгоджений з ним строк. У разі коли за висновком Мін'юсту проект акта Уряду не відповідає Конституції та законам України, актам Президента України, рішення щодо такого проекту акта приймається на засіданні Кабінету Міністрів.

Внесення проектів актів Кабінету Міністрів регулюється наступним чином. Проекти актів Кабінету Міністрів вносяться на розгляд Кабінету Міністрів головними розробниками – міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади (крім тих органів, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів), Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. Проекти актів, підготовлені центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, вносяться на розгляд Кабінету Міністрів відповідним міністром. Центральні органи виконавчої влади забезпечують підготовку та подання відповідному міністрові матеріалів (виступів) до таких проектів актів для їх представлення на засіданні Кабінету Міністрів. Проекти актів, підготовлені державними колегіальними органами, вносяться на розгляд Кабінету Міністрів міністерствами відповідно до їх компетенції.

Інші державні органи можуть порушувати перед міністерствами відповідно до їх компетенції питання щодо внесення на розгляд Кабінету Міністрів проектів актів Кабінету Міністрів. У такому разі міністерства забезпечують підготовку зазначених проектів актів із залученням представників відповідних державних органів.

Проект візується керівником органу, який є головним розробником, або особою, що його заміщує, та вноситься до Кабінету Міністрів разом із супровідним листом (додаток 3 Регламенту). Проект обов'язково візує також

керівник юридичної служби органу, який є головним розробником. У разі коли міністерство очолює Перший віце-прем'єр-міністр, Віце-прем'єр-міністр, проект повинен бути завізований зазначеними посадовими особами.

У разі коли проект акта Кабінету Міністрів містить інформацію з обмеженим доступом, головний розробник проставляє на проекті, супровідному листі та інших документах, що додаються до нього, відповідний гриф обмеження доступу.

Проект акта КМУ повинен містити обов'язкові додатки, до яких належать: 1) пояснювальна записка (додаток 4 Регламенту), у якій викладаються підстава та мета розроблення проекту, результати аналізу проблеми, наводиться обґрунтування необхідності прийняття акта, зазначаються позиція заінтересованих органів та заходи, здійснені для врегулювання розбіжностей (якщо проект подано з розбіжностями), відомості про наявність або відсутність у проекті акта правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень, відсутність ознак дискримінації (крім позитивних дій), відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо визначення джерел покриття можливих втрат доходів або додаткових видатків бюджету, а також очікувані соціально-економічні результати реалізації акта. Якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, про це окремо зазначається в записці. До пояснювальної записки додаються фінансово-економічні розрахунки, а також пропозиції за результатами громадської антикорупційної експертизи проекту акта (у разі її проведення). Крім того, можуть додаватися довідкові та інші інформаційно-аналітичні матеріали, що обґрунтовують необхідність прийняття акта; 2) довідка про погодження проекту акта (додаток 5 Регламенту); 3) протокол узгодження позицій згідно з додатком 6 Регламенту (у разі потреби); 4) висновок Мін'юсту (крім випадків, коли вноситься проект розпорядження Кабінету Міністрів з кадрових питань), до якого у разі проведення експертизи на відповідність проекту акта acquis communautaire додається офіційний переклад відповідних актів acquis communautaire на українську мову; 5) порівняльна таблиця, оформлена згідно з додатком 7 Регламенту (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів); 6) проект акта та матеріали до нього разом з їх електронними копіями, що готуються у Microsoft Word (формат RTF, шрифт Times New Roman розміру 14). При цьому таблиці та діаграми готуються у Microsoft Excel.

До проекту розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері та концепції закону пояснювальна записка не додається, а замість неї вноситься політична

пропозиція, яка готується відповідно до § 56 Регламенту КМУ.

До проекту акта Кабінету Міністрів, що має важливе суспільне значення і стосується прав та обов'язків громадян, додається комунікативний план за формою згідно з додатком 11 Регламенту.

Висновок Мін'юсту до проекту акта Кабінету Міністрів, головним розробником якого є зазначене Міністерство, розробниками – центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через Міністра юстиції, не подається, а правові аспекти відображаються у пояснювальній записці.

Супровідний лист, пояснювальну записку, довідку про погодження, протокол узгодження позицій до проекту акта Кабінету Міністрів підписує керівник органу, який є головним розробником, або особа, що його заміщує. Факсимільне відтворення підпису керівника органу виконавчої влади або особи, що його заміщує, за допомогою засобів механічного або іншого копіювання на документах, що подаються Кабінетові Міністрів, не допускається. Керівник органу, який є головним розробником, несе відповідальність за достовірність відомостей, що містяться у довідці про погодження проекту акта.

Опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів у Секретаріаті Кабінету Міністрів регулюється §§ 52-54 Регламенту і Положенням про Секретаріат КМУ і передбачає експертизу (фахову і юридичну) поданого до Кабінету Міністрів проекту акта та його опрацювання (внесення поправок, пов'язаних з приведенням у відповідність з правилами нормопроектувальної техніки, редагування його та у разі потреби узгодження поправок з головним розробником) та надання експертного висновку.

Проект акта Кабінету Міністрів опрацьовується у Секретаріаті Кабінету Міністрів у строк, що становить не більш як 20 днів, виходячи з того, що він повинен бути розглянутий Кабінетом Міністрів, як правило, протягом одного місяця з дня його надходження. У разі необхідності строк опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів у Секретаріаті Кабінету Міністрів може бути продовжено Керівником Секретаріату Кабінету Міністрів або його заступником відповідно до розподілу обов'язків, як правило, на один місяць з дня надходження такого проекту. Тривалість опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів проекту акта Кабінету Міністрів, розробленого на виконання закону України чи указу Президента України, визначається з урахуванням строку, встановленого відповідним актом для прийняття Кабінетом Міністрів рішення.

Після опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів проект акта Кабінету Міністрів включається до порядку денного чергового засідання

Уряду. До проекту акта, крім матеріалів, поданих головним розробником, додається також експертний висновок Секретаріату Кабінету Міністрів, який є обов'язковим для розгляду на засіданні Кабінету Міністрів.

Акт Кабінету Міністрів приймається, якщо за результатами розгляду на засіданні до нього не висловлено зауважень.

Не ставиться на голосування рішення про прийняття акта Кабінету Міністрів, щодо якого під час обговорення на засіданні членами Кабінету Міністрів висловлено зауваження і пропозиції. Такий проект повертається головному розробникові для доопрацювання та повторного внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів. Якщо строк доопрацювання не визначено, проект вноситься не пізніше ніж через 10 днів після розгляду на засіданні.

Прийняті акти Кабінету Міністрів Прем’єр-міністр підписує в день проведення засідання. Акт, прийнятий Кабінетом Міністрів з поправками, оформляється у визначений ним строк. Після підписання акта Кабінету Міністрів внесення до його тексту будь-яких змін, у тому числі виправлення орфографічних та стилістичних помилок, здійснюється шляхом прийняття відповідного рішення на засіданні Кабінету Міністрів.

Особливе місце в процесі підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України має визначення концептуальних засад реалізації державної політики, що регулюється нормами окремої 8 глави Розділу ІУ Регламенту (§§ 56-58) і оперує такими поняттями, як політична пропозиція, концепція закону, концепція державної цільової програми, реалізація політичної пропозиції (на відміну від виконання постанов і розпоряджень), звітування.

Зокрема, для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються політичні пропозиції щодо реалізації державної політики, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів за формою згідно з додатком 9 Регламенту. Політична пропозиція вноситься на розгляд Кабінету Міністрів разом з концепцією реалізації державної політики у відповідній сфері. До політичної пропозиції додаються перелік критеріїв, за якими оцінюється ефективність результатів її реалізації, та порядок проведення моніторингу реалізації, а також комунікативний план, у якому зазначаються заходи щодо висвітлення у засобах масової інформації відповідного рішення Кабінету Міністрів. Політична пропозиція, подана з порушенням вказаних вимог підлягає поверненню.

Політична пропозиція береться за основу під час підготовки планів

заходів, проектів законів та інших актів законодавства і тому має саме безпосереднє відношення до нормотворчої діяльності Уряду. За результатами розгляду політичної пропозиції Кабінет Міністрів приймає розпорядження про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері. Проект такого розпорядження готується та подається на розгляд Кабінету Міністрів у тому ж порядку, що і постанови та розпорядження.

Концепція реалізації державної політики у відповідній сфері базується на оптимальному варіанті розв'язання проблеми та містить такі розділи:

- проблема, яка потребує розв'язання;
- мета і строки реалізації концепції;
- шляхи і способи розв'язання проблеми;
- очікувані результати;
- обсяг фінансових ресурсів;
- та матеріально-технічних ресурсів;
- трудових ресурсів;

Концепція закону розробляється та подається на розгляд Кабінету Міністрів з урахуванням вимог, установлених до розроблення та подання концепції реалізації державної політики у відповідній сфері. Концепція закону подається на розгляд Кабінету Міністрів не пізніше ніж за два місяці до завершення строку, встановленого для розроблення закону.

Концепція державної цільової програми розробляється та подається на розгляд Кабінету Міністрів відповідно до вимог, установлених Законом України «Про державні цільові програми».

Політичну пропозицію вносять на розгляд Кабінету Міністрів міністри.

Міністерство протягом одного місяця після схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері розробляє та подає на розгляд Кабінету Міністрів план заходів щодо її реалізації.

Міністри подають Кабінетові Міністрів звіти про результати реалізації політичних пропозицій. Підготовка відповідних матеріалів здійснюється у порядку, встановленому § 63 Регламенту.

Нагадаємо також читачам, що питання підготовки матеріалів з питань заслуховування Кабінетом Міністрів звіту (інформації) регулюється нормами Розділу 5 Регламенту (§§ 62-65). Рішення про заслуховування звіту (інформації) керівника центрального чи місцевого органу виконавчої влади, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – керівник органу) приймається на засіданні Кабінету Міністрів за пропозицією Прем'єр-міністра. Керівник органу, звіт (інформація) якого заслуховується на засіданні Кабінету Міністрів, подає у визначений строк письмову доповідь (додаток 12 Регламенту). Письмова доповідь повинна містити результати

всебічного аналізу, проведеного на підставі перевірених та документально підтверджених фактів, з об'єктивною оцінкою стану справ і підсумків діяльності (реалізації політичної пропозиції, актів законодавства, виконання завдань, здійснення повноважень тощо); за наявності негативних фактів – причини їх виникнення та заходи, що вживаються для виправлення становища. Її обсяг не повинен перевищувати п'яти аркушів, а додані інформаційно-довідкові матеріали – 20 аркушів. Секретаріат Кабінету Міністрів за результатами аналізу письмової доповіді та інформаційно-довідкових матеріалів готує не пізніше ніж протягом одного тижня, а у разі, коли визначено дату заслуховування звіту, – в межах установленого строку для подання Прем'єр-міністрові інформаційно-аналітичні матеріали обсягом один-два аркуші та викладає свої пропозиції щодо рішення Кабінету Міністрів з цього питання. Голови обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій подають у встановленому Кабінетом Міністрів порядку щороку до 1 березня Кабінетові Міністрів звіти про результати діяльності очолюваних ними органів.

2.3. Особливості здійснення законопроектної діяльності Уряду

Законопроектна діяльність Уряду регулюється нормами Конституції та законів України (Про Кабінет Міністрів України, Про Регламент Верховної Ради України, Про міжнародні договори України, Про Бюджетний кодекс України тощо), а також Регламентом КМУ. Останній регулює планування законопроектної роботи, процедуру підготовки проектів законів та їх подання до Верховної Ради, а також питання здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з Верховною Радою та її органами.

Розроблення законопроектів, що подаються до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, здійснюється відповідно до перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами і дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра.

Перспективний план законопроектних робіт строком на п'ять років розробляє Мін'юст відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів з урахуванням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, інших державних програм, концепцій реалізації державної політики та пропозицій центральних органів виконавчої влади. Пропозиції центральних органів виконавчої влади,

діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, погоджуються такими міністрами. Перспективний план законопроектних робіт затверджується Кабінетом Міністрів не пізніше ніж через три місяці після схвалення Верховною Радою Програми діяльності Уряду.

Орієнтовний план законопроектних робіт на рік формує Мін'юст з урахуванням поданих центральними органами виконавчої влади пропозицій. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації подають у разі необхідності пропозиції щодо формування планів законопроектних робіт центральним органам виконавчої влади, до компетенції яких належать питання, що передбачається врегулювати. Центральні органи виконавчої влади подають Мін'юсту пропозиції до орієнтовного плану законопроектних робіт за встановленою формою не пізніше ніж до 1 жовтня поточного року. Сформований Мін'юстом орієнтовний план законопроектних робіт подається для затвердження Кабінету Міністрів не пізніше ніж до 1 грудня поточного року. У пропозиціях до перспективного та поточного планів зазначаються: 1) орієнтовна назва законопроекту; 2) проблема, яка потребує законодавчого врегулювання. Якщо проект закону є проектом регуляторного акта, про це зазначається окремо; 3) підстава для розроблення законопроекту; 4) строк внесення законопроекту до Кабінету Міністрів.

Коригування орієнтовного плану здійснюється наступним чином. Мін'юст веде постійний облік законопроектів, розроблення яких передбачено новими завданнями, визначеними законами України, актами і дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра після затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт. Про такі законопроекти центральні органи виконавчої влади – головні розробники інформують Мін'юст щомісяця до 20 числа. Про перелік таких законопроектів Мін'юст інформує Кабінет Міністрів щомісяця. Мін'юст на основі інформації центральних органів виконавчої влади, що подається ними до 10 січня, готує і подає до 31 січня Кабінетові Міністрів звіт про виконання орієнтовного плану законопроектних робіт за попередній рік.

Законопроекти, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради, готуються Мін'юстом, іншими центральними органами виконавчої влади з дотриманням вимог, передбачених Регламентом Верховної Ради України, главами 2-5 розділу 4 Регламенту, та з урахуванням особливостей законопроектної діяльності.

Проект Закону про Державний бюджет України на відповідний рік готується Мінфіном з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та

відповідно до Основних напрямів бюджетної політики, порядок підготовки та внесення яких на розгляд Верховної Ради визначено статтею 33 Бюджетного кодексу України.

Проект закону, яким встановлюються нові або змінюються чинні норми, що регулюють суспільні відносини, готується на основі концепції закону. Разом з проектом закону, що вноситься до Кабінету Міністрів, подаються документи та матеріали, передбачені для проектів актів КМУ, а також: 1) проект постанови Верховної Ради про прийняття проекту закону за основу; 2) перелік нових законів та законів, які потребують викладення у новій редакції, інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень закону; 3) окремий законопроект про внесення змін до інших законів, якщо такі зміни необхідні для реалізації закону і не викладені в його перехідних положеннях.

У разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету в поточному бюджетному періоді, до проекту закону додається фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту додаються пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів стосовно скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості. Законопроект (крім проектів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до Закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених державним бюджетом) не має містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій.

Супровідний лист до законопроекту повинен містити пропозицію щодо визначення кандидатури доповідача, який представлятиме проект у Верховній Раді.

Підготовка та подання Президентові України Кабінетом Міністрів законопроектів здійснюються відповідно із зазначеним порядком і з урахуванням вимог, передбачених Положенням про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затвердженим Указом Президента України від 30 березня 1995 р. № 270.

Внесені до Кабінету Міністрів проекти законів опрацьовуються та розглядаються у тому ж порядку, що й інші акти Кабінету Міністрів. Якщо цей порядок і встановлені ним вимоги до проектів актів Кабінету Міністрів

порушуються, то Секретаріат Кабінету Міністрів повертає проект закону головному розробникові для приведення у відповідність з установленими вимогами.

Схвалений Кабінетом Міністрів проект закону візується Прем'єр-міністром і подається до Верховної Ради разом із:

- супровідним листом за підписом Прем'єр-міністра, в якому визначається доповідач, що представлятиме проект у Верховній Раді;
- пояснювальною запискою за підписом керівника органу – головного розробника;
- порівняльною таблицею (у разі подання законопроекту про внесення змін до чинного закону);
- проектом постанови Верховної Ради про прийняття проекту закону за основу;
- переліком нових законів та законів, які потребують викладення у новій редакції, інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень закону;
- окремим законопроектом про внесення змін до інших законів, якщо такі зміни необхідні для реалізації закону і не викладені в його перехідних положеннях. У разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету в поточному бюджетному періоді, додається фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту додаються пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів стосовно скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості. Законопроект (крім проектів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до Закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених державним бюджетом) не має містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій;
- проектом закону та матеріалами до нього в електронній формі.

Законопроектна діяльність Кабінету Міністрів, як і інші аспекти участі Уряду в законотворчості, потребує налагодження співпраці та взаємодії з парламентом і президентом, а також їх відповідного правового регулювання. У відповідності з конституцією і законами (перш за все законами про Кабінет Міністрів та про Регламент Верховної Ради, зокрема Розділом ІУ останнього «Законодавча процедура» (ст. 89-140), главою 27 «Затвердження Державного

бюджету України і контроль за його виконанням» Розділу У тощо), здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з Верховною Радою та її органами регулюється нормами розділу 11 Регламенту Кабінету Міністрів (§§ 109-138), а безпосередня взаємодія в процесі законотворчості – §§ 109-121.

Зокрема, під час здійснення своїх повноважень Кабінет Міністрів співпрацює з Верховною Радою. Кабінет Міністрів інформує Верховну Раду про дату, час і місце проведення засідання Кабінету Міністрів. Для участі в розгляді питань, які потребують широкого обговорення, Прем'єр-міністр від імені Кабінету Міністрів запрошує на засідання Кабінету Міністрів Голову Верховної Ради та його заступників, голів комітетів, груп та фракцій, а також окремих народних депутатів України. Члени Кабінету Міністрів мають право брати участь у встановленому Регламентом Верховної Ради України порядку в її пленарних засіданнях, засіданнях її комітетів та інших органів, парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради, у роботі Погоджувальної ради депутатських фракцій, взаємодіють з депутатськими фракціями, групами та позафракційними народними депутатами України. За дорученням членів Кабінету Міністрів у засіданнях комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради мають право брати участь посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та Секретаріату Кабінету Міністрів.

На запрошення Верховної Ради Кабінет Міністрів у повному складі бере участь в урочистому засіданні Верховної Ради з нагоди складення присяги новообраними народними депутатами України, у засіданнях під час заслуховування щорічного та позачергового послання Президента України, щорічного звіту про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, проведення «години запитань до Уряду» та в інших випадках за рішенням Верховної Ради чи Прем'єр-міністра. Кабінет Міністрів звітує перед Верховною Радою з окремих питань своєї діяльності, подає народним депутатам України необхідну інформацію, розглядає депутатські звернення і запити, звернення та рекомендації комітетів Верховної Ради, подає висновки до законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради народними депутатами України.

Кабінет Міністрів визначає членів Уряду, які відповідають за забезпечення його взаємодії з відповідними депутатськими фракціями та групами у парламенті, комітетами та іншими органами і постійно співпрацюють з ними. Для забезпечення взаємодії з парламентом керівники центральних органів виконавчої влади з числа їх заступників визначають посадових осіб, відповідальних за виконання відповідних функцій.

Законопроект, поданий до парламенту Урядом, представляє у Верховній Раді та супроводжує на всіх стадіях розгляду посадова особа, визначена Прем'єр-міністром з числа членів Кабінету Міністрів, а у разі, коли визначений член Кабінету Міністрів не може представляти проект закону у Верховній Раді, за згодою Прем'єр-міністра його може представляти заступник міністра, керівник центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів (представник Кабінету Міністрів), про що Верховній Раді повідомляється листом за підписом Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів.

Представник Кабінету Міністрів під час супроводження законопроекту: 1) доповідає про законопроект на засіданні комітету Верховної Ради, аргументує позицію Кабінету Міністрів, дає пояснення щодо окремих його норм, відповідає на запитання, подає у разі необхідності членам комітету додаткові аналітичні та інформаційно-довідкові матеріали; 2) доповідає про законопроект на пленарному засіданні Верховної Ради під час його розгляду в першому читанні, відповідає на запитання, виступає із заключним словом; 3) за результатами розгляду законопроекту в першому читанні бере участь у його підготовці комітетом Верховної Ради до другого читання або до повторного першого читання, у тому числі в разі доопрацювання законопроекту з урахуванням результатів його публічного обговорення; 4) інформує Кабінет Міністрів про хід та результати розгляду законопроекту у Верховній Раді.

У разі подання Урядом пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання, представник Кабінету Міністрів аргументує позицію Уряду під час розгляду законопроекту в другому читанні комітетом Верховної Ради та на пленарному засіданні парламенту, наполягає у разі необхідності на обговоренні відхилених комітетом Верховної Ради пропозицій чи поправок.

Представник Кабінету Міністрів висловлює позицію Уряду щодо пропозицій і поправок до законопроекту, поданих іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, з урахуванням, зокрема, їх відповідності Конституції України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів, аргументує позицію Уряду під час розгляду Верховною Радою пропозицій Президента України до поверненого ним для повторного розгляду закону. У разі одночасного розгляду на засіданнях кількох комітетів Верховної Ради законопроекту, внесеного Кабінетом Міністрів, у засіданні головного комітету бере участь представник Кабінету Міністрів, а в засіданнях інших комітетів – посадові особи, визначені керівником відповідного центрального органу виконавчої влади.

У разі неврахування висловленої на засіданні комітету Верховної Ради позиції Кабінету Міністрів перед розглядом законопроекту у другому читанні Секретаріат Кабінету Міністрів організовує проведення наради за участю представників головного розробника, про результати якої доповідає Першому віце-прем'єр-міністрові для подальшого представлення позиції Кабінету Міністрів представником Кабінету Міністрів.

У разі коли комітет Верховної Ради не ухвалив у визначений Регламентом Верховної Ради України строк висновок щодо включення поданого Кабінетом Міністрів законопроекту до порядку денного, представник Кабінету Міністрів готує проект звернення Кабінету Міністрів до Верховної Ради щодо розгляду на пленарному засіданні питання про включення до порядку денного сесії такого законопроекту.

З метою представлення позиції Кабінету Міністрів під час розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради народними депутатами України, центральні органи виконавчої влади: 1) проводять моніторинг законопроектів з питань, що належать до їх компетенції, та аналізують такі проекти на відповідність засадам державної політики; 2) формують пропозиції щодо визначення позиції Кабінету Міністрів стосовно таких законопроектів і подають їх Кабінетові Міністрів не пізніше четверга тижня, який передує тижню пленарних засідань, на яких будуть розглядатися відповідні законопроекти; 3) визначають посадових осіб, які представлятимуть позицію Кабінету Міністрів під час розгляду таких законопроектів, і повідомляють про це відповідним комітетам Верховної Ради та Кабінетові Міністрів.

Посадові особи, які представляють позицію Кабінету Міністрів під час розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради народними депутатами України, беруть участь у роботі комітетів Верховної Ради та пленарних засіданнях, дають пояснення, відповідають на запитання. Посадова особа, яка представляє позицію Кабінету Міністрів під час розгляду законопроекту, внесеного до Верховної Ради народними депутатами України, інформує Кабінет Міністрів про хід та результати розгляду у Верховній Раді законопроекту, стосовно якого Кабінет Міністрів займає принципову позицію.

Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів напередодні кожного пленарного засідання Верховної Ради подає Апарату Верховної Ради письмову інформацію про посадових осіб від Кабінету Міністрів, які братимуть участь у розгляді законопроектів.

У разі підготовки законопроекту до розгляду в третьому читанні Кабінет Міністрів на звернення комітету Верховної Ради подає план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових та

інформаційних заходів, необхідних для введення в дію закону. Такий план заходів готує центральний орган виконавчої влади відповідно до компетенції разом з іншими заінтересованими органами виконавчої влади і вносить його в установлений строк до Кабінету Міністрів для подальшого подання комітетові Верховної Ради.

У разі коли за рішенням Верховної Ради необхідно розробити проекти актів Кабінету Міністрів, прийняття яких передбачено законопроектом, що готується до третього читання, або є необхідне для введення відповідного закону в дію, та подати їх до третього читання, такі проекти актів готуються центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Відповідно до статті 27 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів у двотижневий строк з дня надходження законопроекту, ініційованого суб'єктами права законодавчої ініціативи та надісланого до Кабінету Міністрів Верховною Радою, подає до Комітету Верховної Ради з питань бюджету експертний висновок щодо його впливу на показники бюджету і відповідності законам, якими регулюються бюджетні відносини, підготовлений Мінфіном за участю заінтересованих центральних органів виконавчої влади, а також відповідно до статті 103 Регламенту Верховної Ради України за зверненням Голови Верховної Ради, його першого заступника, заступника або голови комітету Верховної Ради – експертний висновок по суті законопроекту, який подається Верховній Раді не пізніше ніж через 14 днів з дня надходження законопроекту до Кабінету Міністрів.

Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає законопроект, який надіслано до Кабінету Міністрів Верховною Радою, Мінфіну та заінтересованим центральним органам виконавчої влади для підготовки проекту експертного висновку щодо його впливу на показники бюджету і відповідності законам, якими регулюються бюджетні відносини. Мінфін готує проект експертного висновку відповідно до вимог статті 27 Бюджетного кодексу України та подає у семиденний строк з дня надходження законопроекту Кабінетові Міністрів. Проект експертного висновку повинен бути завізований Міністром фінансів, а у разі його відсутності – першим заступником Міністра.

Для підготовки проекту експертного висновку по суті законопроекту Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає його центральному органу виконавчої влади, до компетенції якого належить питання, що є предметом регулювання законопроекту. Центральний орган виконавчої влади готує проект експертного висновку за участю заінтересованих органів виконавчої влади та у п'ятиденний строк з дня надходження законопроекту подає Кабінетові Міністрів. Проект експертного висновку повинен бути

завізований керівником центрального органу виконавчої влади, який його підготував. За наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів щодо законопроекту проект експертного висновку до законопроекту розглядається на засіданні Кабінету Міністрів.

Проект експертного висновку до законопроекту, ініційованого іншим суб'єктом права законодавчої ініціативи, розглядає Прем'єр-міністр або за його дорученням Перший віце-прем'єр-міністр. Експертний висновок до законопроекту щодо його впливу на показники державного бюджету і відповідності законам, якими регулюються бюджетні відносини, надсилається Комітетові Верховної Ради з питань бюджету, а експертний висновок по суті законопроекту надсилається Верховній Раді (комітетові Верховної Ради) разом із супровідним листом за підписом відповідно Прем'єр-міністра або Першого віце-прем'єр-міністра. За рішенням Прем'єр-міністра проект експертного висновку до законопроекту може бути розглянутий на засіданні Кабінету Міністрів. Якщо законопроект, надісланий центральному органу виконавчої влади, стосується питань, що мають важливе суспільне значення, експертний висновок надсилається таким органом Верховній Раді після консультацій з Прем'єр-міністром.

Підстави та процедура відкликання законопроектів регулюються наступним чином. Уряд відкликає поданий до Верховної Ради законопроект у разі втрати ним актуальності або з інших причин. Питання про відкликання законопроекту розглядається на засіданні Кабінету Міністрів. Пропозицію з цього питання вносить головний розробник – ініціатор законопроекту. Письмова заява про відкликання законопроекту повинна бути подана Голові Верховної Ради Прем'єр-міністром не пізніше ніж буде прийнято рішення про прийняття законопроекту в першому читанні за основу. Відкликаними відповідно до Регламенту Верховної Ради України вважаються подані Кабінетом Міністрів до Верховної Ради законопроекти, не прийняті у першому читанні за основу на момент припинення повноважень Верховної Ради чи Кабінету Міністрів.

Копії відкликаних законопроектів надсилаються Секретаріатом Кабінету Міністрів головним розробникам – ініціаторам законопроектів наступного дня після набуття повноважень новосформованим Кабінетом Міністрів для вивчення їх на предмет актуальності.

При цьому відкликаний законопроект, який за висновком головного розробника – ініціатора законопроекту не втратив актуальності, подається у місячний строк після набуття повноважень новосформованим Кабінетом Міністрів на розгляд Кабінету Міністрів з дотриманням процедури підготовки проектів законів, розкритої вище.

Крім того, важливою складовою участі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі є проведення експертизи закону України, що надійшов на підпис Президентові України, про що буде вестися мова при розгляді наступного питання.

2.4. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів України

В процесі правотворчої діяльності Кабінету Міністрів важливе місце займає підготовка проектів глави держави. Процедура їх підготовки регулюється законами України та § 72 Регламенту КМУ, іншими актами законодавства. Так, проекти актів Президента України готуються центральними органами виконавчої влади відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970, з дотриманням вимог глав 2-5 розділу 4 Регламенту КМУ, передбачених для проектів актів Кабінету Міністрів. Внесені до Кабінету Міністрів проекти актів Президента України опрацьовуються та розглядаються у порядку, встановленому для проектів актів (тобто, постанов і розпоряджень) Кабінету Міністрів.

Схвалений Кабінетом Міністрів та завізований Прем'єр-міністром проект акта Президента України подається на розгляд Президента України разом із наступними документами:

- супровідним листом за підписом Прем'єр-міністра;
- пояснювальною запискою до проекту акта за підписом керівника органу – головного розробника;
- довідкою про погодження проекту акта, підписаною Керівником Секретаріату Кабінету Міністрів, із зазначенням посадових осіб, якими погоджено проект;
- порівняльною таблицею (у разі подання проекту акта про внесення змін до чинного акта);
- проектом акта та матеріалами до нього в електронній формі.

У разі втрати актуальності або з інших причин Кабінет Міністрів за пропозицією члена Кабінету Міністрів може прийняти рішення про відкликання в установленому порядку внесеного проекту акта Президента України. Звернення із зазначенням причини відкликання проекту акта подається Президентові України Прем'єр-міністром.

Зрозуміло, що вказана діяльність є дуже важливою, але лише невеликою часткою багатоаспектної взаємодії Кабінету Міністрів з

Президентом України. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, утворюваними Президентом України регулюється Конституцією і законами України, нормами розділу 10 Регламенту Кабінету Міністрів України (§§ 94-106) та деяких інших підзаконних актів.

Кабінет Міністрів, здійснюючи свої повноваження, визначені Конституцією і законами України, співпрацює з Президентом України, забезпечує виконання актів і доручень Президента України, реалізацію програм Президента України та інформує його про свою діяльність. Кабінет Міністрів інформує Президента України про дату, час і місце проведення засідання Кабінету Міністрів.

У разі коли на засіданні Кабінету Міністрів розглядаються питання про стан виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, підсумки соціально-економічного розвитку України, інші важливі питання, Прем'єр-міністр від імені Кабінету Міністрів звертається до Президента України із запрошенням взяти участь у засіданні. На прохання уповноваженого Президентом України представника йому надається слово для представлення на засіданнях Кабінету Міністрів позиції Президента України з питань, що розглядаються. Секретаріат Кабінету Міністрів подає Представникові Президента України у Кабінеті Міністрів необхідні для виконання покладених на нього обов'язків документи та інформаційні матеріали. Акти Кабінету Міністрів надсилаються до Адміністрації Президента України не пізніше дня, що настає після їх підписання, а протоколи засідань Кабінету Міністрів – у день їх підписання.

Звернення Президента України до Кабінету Міністрів або Прем'єр-міністра подаються Прем'єр-міністрові для розгляду невідкладно. У разі потреби такі звернення за рішенням Прем'єр-міністра надсилаються органам виконавчої влади відповідно до їх компетенції для вивчення та підготовки пропозицій. Про результати розгляду порушеного у зверненні Президента України питання Прем'єр-міністр письмово інформує Президента України.

Згідно із § 95 Регламенту Кабінет Міністрів відповідно до Конституції та законів України може вносити на розгляд Президента України проекти актів Президента України з питань, вирішення яких належить до повноважень Президента України. Проекти актів Президента України готуються та подаються в порядку, встановленому § 72 і § 73 Регламенту і який було показано вище.

У разі коли існує потреба у нагальному законодавчому врегулюванні питання, Кабінет Міністрів може звернутися до Президента України з

пропозицією щодо визначення ним як невідкладного відповідного законопроекту, розробленого Кабінетом Міністрів, для позачергового розгляду Верховною Радою. Лист Президентові України із зазначеного питання підписує Прем'єр-міністр.

Уряд приймає важливу участь у підготовці таких важливих політико-правових документів, як Послання Президента України до Верховної Ради України. Відповідно до § 97 Регламенту Кабінет Міністрів за результатами аналізу стану справ у сфері своєї діяльності подає Президентові України інформаційно-аналітичні матеріали для підготовки щорічного і позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Ці інформаційно-аналітичні матеріали готує центральний орган виконавчої влади, визначений Прем'єр-міністром відповідальним, разом з іншими заінтересованими органами виконавчої влади та надсилає їх у визначений строк Кабінетові Міністрів для внесення Президентові. Зазначені матеріали подаються Президентові України разом із супровідним листом за підписом Прем'єр-міністра. Кабінет Міністрів обов'язково враховує послання Президента України у своїй роботі.

Згідно з § 98 Регламенту Кабінет Міністрів за рішенням Президента України подає йому для затвердження проект директив делегації чи представникові України на переговори, які проводяться від імені України. Проект директив готує та вносить в установленому порядку для попереднього розгляду на засіданні Кабінету Міністрів МЗС разом з іншими заінтересованими органами виконавчої влади. Схвалений на засіданні Кабінету Міністрів проект директив подається Президентові України разом із супровідним листом за підписом Прем'єр-міністра.

Члени Кабінету Міністрів беруть участь у протокольних заходах за участю Президента України відповідно до Положення про Державний Протокол та Церемоніал України, затвердженого Указом Президента України від 22 серпня 2002 р. № 746.

У разі коли Адміністрацією Президента України до Кабінету Міністрів надіслано для погодження розроблений іншим органом чи організацією проект акта або доручення Президента України, окремі положення якого належать до компетенції Кабінету Міністрів, Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає такий проект у день реєстрації центральним органам виконавчої влади відповідно до компетенції для підготовки у визначений строк висновків та пропозицій. Про висновки та пропозиції, внесені центральними органами виконавчої влади, після невідкладного опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів Прем'єр-міністрові доповідає Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів.

Про прийняте за результатами розгляду рішення Секретаріат Кабінету Міністрів не пізніше ніж протягом семи робочих днів з дня надходження проекту акта або доручення Президента України інформує Адміністрацію Президента України. У разі потреби Адміністрації Президента України надсилаються також висновки та пропозиції відповідних центральних органів виконавчої влади.

Внесений Кабінетом Міністрів проект акта або доручення Президента України, що зазнав змін концептуального характеру в процесі опрацювання в Адміністрації Президента України і надісланий Кабінетові Міністрів для погодження, розглядається за аналогічною процедурою.

Ще одним напрямом правотворчої діяльності Уряду є експертиза закону України, що надійшов на підпис Президентові України. Відповідно до § 98 Регламенту КМУ Кабінет Міністрів за рішенням Президента України організовує проведення експертизи закону України, що надійшов на підпис Президентові України, та не пізніше ніж протягом семи днів подає йому свої пропозиції щодо такого закону.

Секретаріат Кабінету Міністрів не пізніше ніж через три години після надходження до Кабінету Міністрів від Адміністрації Президента України копії прийнятого Верховною Радою закону України надсилає її для вивчення центральним органам виконавчої влади, до компетенції яких належать питання, що регулюються таким законом, а також Мін'юсту.

Центральні органи виконавчої влади визначають, чи є економічно доцільним прийнятий закон України, проводять аналіз очікуваних соціально-економічних результатів його реалізації і перевірку відповідності положень закону Конституції України та їх узгодженості з іншими законами. За результатами аналізу закону України центральні органи виконавчої влади готують пропозиції щодо доцільності його підписання Президентом України або застосування ним права вето щодо такого закону і подають їх разом із завізованою керівником відповідного органу копією закону центральному органу виконавчої влади, визначеному у супровідному листі Секретаріату Кабінету Міністрів першим (далі – відповідальний центральний орган виконавчої влади), не пізніше ніж протягом 48 годин з моменту надходження копії закону, якщо інший строк не визначено у супровідному листі Секретаріату Кабінету Міністрів.

Зауваження і пропозиції центральних органів виконавчої влади стосовно необхідності застосування Президентом України права вето щодо прийнятого Верховною Радою закону України повинні бути вмотивовані та обґрунтовані з економічної, правової і соціально-політичної позиції, містити нову редакцію відповідних норм закону або його нову редакцію в цілому, а в

разі потреби – пропозицію щодо його відхилення.

Відповідальний центральний орган виконавчої влади вивчає зауваження і пропозиції до закону України, що надійшли від інших центральних органів виконавчої влади. У разі потреби керівник зазначеного органу організовує проведення консультацій з керівниками інших центральних органів виконавчої влади щодо узгодження позиції у режимі, який забезпечує подання Кабінетом Міністрів пропозицій Президентові України у визначений строк.

Відповідальний центральний орган виконавчої влади подає Кабінетові Міністрів узагальнені зауваження і пропозиції не пізніше ніж за 48 годин до закінчення семиденного строку, якщо інший строк не визначено у супровідному листі Секретаріату Кабінету Міністрів.

У супровідному листі відповідального центрального органу виконавчої влади чітко та однозначно формулюється пропозиція стосовно підписання Президентом України закону України або доцільності застосування Президентом України права вето щодо такого закону, а також зазначається кандидатура доповідача на пленарному засіданні Верховної Ради під час повторного розгляду закону (крім випадків, коли законопроект внесено до Верховної Ради з ініціативи Президента України) в разі внесення пропозиції стосовно застосування Президентом України права вето.

Супровідний лист та пропозиції, що надійшли від центральних органів виконавчої влади, надсилаються до Кабінету Міністрів разом з їх електронними копіями, що готуються у Microsoft Word (формат RTF, шрифт Times New Roman чотирнадцятого розміру). При цьому таблиці і діаграми готуються у Microsoft Excel.

Про подані відповідальним центральним органом виконавчої влади Кабінетові Міністрів зауваження і пропозиції до закону України після невідкладного опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів Прем'єр-міністрові доповідає Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів.

За результатами розгляду Прем'єр-міністром зауважень і пропозицій до закону України позиція Кабінету Міністрів доводиться до Адміністрації Президента України листом за підписом Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів або одного з його заступників.

Копія закону України, який за результатами вивчення пропонується підписати, повертається Адміністрації Президента України з візою Прем'єр-міністра. Якщо стосовно закону пропонується застосувати право вето Президента України, копія повертається з мотивованими зауваженнями і пропозиціями до нього.

Секретаріат Кабінету Міністрів подає у разі потреби Адміністрації

Президента України додаткові матеріали та роз'яснення стосовно зауважень і пропозицій до закону України, внесених Кабінетом Міністрів.

Ще однією ділянкою правотворчої діяльності Уряду є процедура скріплення підписами актів Президента України. Порядок і строки скріплення актів Президента України регулюється § 106 Регламенту. Він встановлює, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23 і 24 частини першої статті 106 Конституції України, в день їх надходження надсилаються за дорученням Прем'єр-міністра відповідному міністрові. Копія акта Президента України надсилається також Мін'юсту для підготовки висновку, крім випадків, коли акт підлягає скріпленню підписом Міністра юстиції.

Скріплений підписом міністра акт Президента України разом з висновком Мін'юсту Секретаріат Кабінету Міністрів невідкладно подає Прем'єр-міністрові для скріплення його підписом.

Акт Президента України, скріплений підписами Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за акт та його виконання, Секретаріат Кабінету Міністрів повертає Адміністрації Президента України разом із супровідним листом за підписом Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів або одного з його заступників, до якого у разі потреби додається також висновок Мін'юсту.

Загальна тривалість процедури скріплення акта Президента України підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання, не може перевищувати п'яти днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Кабінету Міністрів.

Крім того, Регламент КМУ встановлює, що члени Кабінету Міністрів, які відповідно до ст. 107 Конституції України входять до складу Ради національної безпеки і оборони України, беруть в установленому порядку участь у підготовці та прийнятті рішень Ради.

Нагадаємо, що відповідно до Конституції Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Її Головою є Президент України. Він формує персональний склад Ради національної безпеки і оборони України Президент України. До її складу за посадою входять Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України. Компетенція та функції Ради національної

безпеки і оборони України визначаються законом.

Члени Кабінету Міністрів, керівники інших органів виконавчої влади можуть включатися до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України для здійснення своїх повноважень, та брати участь у роботі таких органів і служб на громадських засадах з обов'язковим інформуванням Прем'єр-міністра. Секретаріат Кабінету Міністрів інформує в установленому порядку Апарат Ради національної безпеки і оборони України про стан виконання рішень Ради з питань, що належать до компетенції Кабінету Міністрів. Секретаріат Кабінету Міністрів розглядає звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворюваних Президентом України і надсилає зазначеним органам та службам необхідні матеріали, пов'язані з виконанням покладених на них завдань.

2.5. Виконання актів законодавства

Згідно з нормами Регламенту виконання актів законодавства Кабінетом Міністрів України передбачає організацію виконання, планування виконання, встановлення строків виконання, а також контроль і моніторинг виконання актів законодавства.

Виконання законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра забезпечують міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Під час виконання акта законодавства, доручення Президента України та доручення Прем'єр-міністра орган виконавчої влади, визначений відповідальним за виконання, взаємодіє з іншими органами виконавчої влади. Інформація про завдання, встановлені органам виконавчої влади у дорученнях Прем'єр-міністра, у разі потреби доводиться до відома інших державних органів шляхом надсилання їм копій таких доручень.

Для організації підготовки проектів актів законодавства, необхідних для забезпечення реалізації закону України та організації виконання указу Президента України, що містять завдання Кабінетові Міністрів, розробляється відповідний план. Плани готуються Секретаріатом Кабінету Міністрів і подаються Керівником Секретаріату Кабінету Міністрів на розгляд Кабінету Міністрів.

У плані зазначаються положення (завдання), відповідальність за реалізацію (виконання) яких покладена актом на Кабінет Міністрів, заходи з

реалізації (виконання) зазначених положень (завдань), органи, відповідальні за виконання, строк виконання (у разі потреби).

Завдання, щодо яких визначено строк виконання, виконуються в установлений строк. Якщо строк виконання завдання не зазначено, орган виконавчої влади, відповідальний за виконання, самостійно визначає строк і порядок виконання з урахуванням цілей та складності завдання.

У разі коли з об'єктивних причин виконати завдання у визначений строк неможливо, керівник органу виконавчої влади, відповідального за виконання, визначає можливий новий строк та до завершення встановленого строку повідомляє про це з викладенням відповідного обґрунтування Кабінетові Міністрів та іншим заінтересованим органам виконавчої влади.

Якщо за результатами проведеного Секретаріатом Кабінету Міністрів аналізу поданої інформації перенесення строку не матиме негативних наслідків, контроль за виконанням завдання здійснюється з урахуванням нового строку. В іншому разі рішення про перенесення строку приймає Прем'єр-міністр або за його дорученням Перший віце-прем'єр-міністр чи Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів.

Питання щодо перенесення строків виконання завдань, визначених актами і дорученнями Президента України, вирішується відповідно до Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України, затвердженого Указом Президента України від 19 лютого 2002 р. № 155.

Відповідно до § 79 Регламенту КМУ Секретаріат Кабінету Міністрів здійснює: 1) контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів; 2) моніторинг виконання органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів, планів організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України, а також доручень Президента України та Прем'єр-міністра в частині дотримання строків, визначених для їх виконання. Про результати контролю та моніторингу Секретаріат Кабінету Міністрів систематично інформує Прем'єр-міністра.

Секретаріат Кабінету Міністрів проводить аналіз поданих центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим відповідно до прийнятих рішень інформації, звітів, статистичних показників з питань виконання актів Кабінету Міністрів, планів організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента

України, а також доручень Президента України та Прем'єр-міністра і готує відповідні матеріали і висновки для розгляду Прем'єр-міністром.

Згідно з § 80 Регламенту КМУ органи виконавчої влади письмово інформують Кабінет Міністрів про виконання актів Кабінету Міністрів та встановлених ними завдань, а також планів виконання, доручень Президента України та Прем'єр-міністра, якщо така вимога передбачена у зазначених документах. Для підготовки узагальненої інформації, що подається Кабінетові Міністрів, на запит органу, відповідального за виконання акта Кабінету Міністрів або доручень Президента України та Прем'єр-міністра, інші заінтересовані органи виконавчої влади зобов'язані подати такому органові інформацію з питань, що належать до їх компетенції.

Тема 3. Секретаріат Кабінету Міністрів України. Взаємодія Кабінету Міністрів з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, органами місцевого самоврядування і громадянським суспільством

План

3.1. Організація роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України.

3.2. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

3.3. Система центральних органів виконавчої влади, організація їх діяльності та участь у правотворчості.

3.4. Відносини Кабінету Міністрів з органами місцевого самоврядування та громадськістю.

3.1. Організація роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України

Важливе значення для забезпечення правотворчої діяльності Уряду має робота Секретаріату Кабінету Міністрів України. Нагадаємо, що відповідно

до частини першої ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. саме Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Відповідно до частини другої цієї ж статті закону він забезпечує підготовку та проведення засідань Уряду та діяльність Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра. Секретаріат здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду КМУ. Також закон встановлює, що очолює його Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра. Керівник Секретаріату має не більше трьох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра.

Пропозиції Прем'єр-міністру України стосовно кандидатур на посади першого заступника та заступників Керівника Секретаріату вносить Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України. Державні службовці, інші працівники Секретаріату призначаються на посаду та звільняються з посади Керівником Секретаріату, крім тих, які призначаються на посаду та звільняються з посади Урядом, у порядку, визначеному законодавством про державну службу та трудовим законодавством. Права, обов'язки і відповідальність державних службовців Секретаріату КМУ визначаються законодавством про державну службу.

Припинення повноважень Уряду не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатної служби Першого віце-прем'єр-міністра України.

У складі Секретаріату Кабінету Міністрів утворюється Патронатна служба Першого віце-прем'єр-міністра України. Її працівники призначаються на посаду та звільняються з посади Керівником Секретаріату КМУ за поданням Першого віце-прем'єр-міністра. Структура Секретаріату Кабінету Міністрів та гранична чисельність його працівників затверджуються Урядом за поданням Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів. Кошторис та штатний розпис Секретаріату затверджує Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, у межах бюджетних асигнувань, передбачених для забезпечення діяльності Секретаріату. Частина десята ст. 48 закону про Кабінет Міністрів встановлює, що Секретаріат Кабінету

Міністрів України є юридичною особою і діє на підставі цього закону та Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Пункт перший § 12 Регламенту КМУ дублює цю норму закону.

Чинне Положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. N 850, містить 26 пунктів і діє в редакції від 14.12.2011р. Згідно з пунктом 1 цього Положення Секретаріат Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат) є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України і у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, цим Положенням, а також наказами Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України і для їх виконання він у своїй діяльності взаємодіє в установленому порядку із Адміністрацією Президента України, Апаратом Верховної Ради України, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

Аналіз чинних нормативних документів дозволяє виділити наступні функції Секретаріату Кабінету Міністрів України:

- координує розроблення та виконання органами виконавчої влади планів роботи Кабінету Міністрів України (включаючи консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, що утворюються Кабінетом Міністрів України), у тому числі законопроектних робіт відповідно до пріоритетів урядової політики;
- координує роботу органів виконавчої влади, пов'язану з підготовкою проектів нормативно-правових актів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України;
- проводить роботу з підготовки засідань Кабінету Міністрів України, здійснює контроль за своєчасним поданням відповідних матеріалів міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади;
- забезпечує розроблення аналітичних, довідкових та інших матеріалів з питань, що розглядатимуться Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України;

- забезпечує дотримання регламенту та інших вимог щодо оформлення та проходження документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України;
- готує експертні висновки щодо документів, поданих міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України стосовно відповідності цих документів пріоритетам урядової політики, визначеним у планах роботи Кабінету Міністрів України;
- складає протоколи засідань Кабінету Міністрів України, забезпечує їх направлення членам Кабінету Міністрів України;
- організовує контроль за виконанням органами виконавчої влади рішень Кабінету Міністрів України, а також доручень Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України;
- готує для Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України висновки та довідки з правових питань і надає їм правові консультації;
- організовує проведення органами виконавчої влади моніторингу соціально-економічного стану та у разі потреби – розробку пропозицій щодо коригування урядової політики;
- здійснює правову експертизу проектів нормативно-правових актів та інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України;
- здійснює редагування проектів нормативно-правових актів та інших документів;
- здійснює облік і систематизацію нормативно-правових актів та підтримує їх тексти у контрольному стані;
- організовує підготовку органами виконавчої влади матеріалів для проведення Прем'єр-міністром України та віце-прем'єр-міністрами України переговорів з представниками іноземних держав, міжнародних організацій, союзів тощо;
- здійснює протокольне забезпечення зустрічей Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України;
- опрацьовує за дорученням Прем'єр-міністра України матеріали щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, та їх заступників, а також керівників місцевих органів виконавчої влади;
- забезпечує ведення діловодства; дотримання режиму секретності та службової таємниці;
- здійснює фінансове, матеріально-технічне та господарсько-

побутове забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України;

- забезпечує наступність у діяльності Кабінету Міністрів України у разі зміни його персонального складу та відповідне інформування нових членів Кабінету Міністрів України;
- виконує інші функції відповідно до рішень Кабінету Міністрів України та доручень Прем'єр-міністра України.

Положення визначає, що до складу Секретаріату входять:

керівництво Секретаріату – Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники;

патронатні служби – Апарат Прем'єр-міністра України, патронатна служба Першого віце-прем'єр-міністра України;

структурні підрозділи – департаменти, самостійні управління і відділи та інші підрозділи.

Секретаріат очолює Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України, який призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України (пункт 5 Положення). Згідно з пунктом 24 Положення структура Секретаріату та гранична чисельність його працівників затверджуються Урядом за поданням Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України. Постановою КМУ від 3 січня 2013 р. № 5 «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» затверджена гранична чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України – 720 одиниць, з них Апарату Прем’єр-міністра України – 54 одиниці.

Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2010 р. № 1151 (із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 381 від 11.04.2011 р., № 247 від 28.03.2012 р, № 654 від 23.07.2012 р, № 1202 від 26.12.2012 р, № 5 від 03.01.2013 р, № 311 від 22.04.2013 р, № 484 від 11.07.2013 р).

Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України згідно з пунктом 6 Положення:

- організовує роботу Секретаріату і несе персональну відповідальність за виконання покладених на нього завдань;
- вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо призначення на посаду і звільнення з посади першого заступника і заступників Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- вносить Кабінетові Міністрів України подання щодо затвердження структури Секретаріату та граничної чисельності його працівників;
- призначає на посаду і звільняє з посади в установленому законодавством порядку державних службовців та інших працівників

Секретаріату (крім керівника Апарату Прем'єр-міністра України), зокрема за поданням керівника Апарату Прем'єр-міністра України – працівників Апарату, за поданням Першого віце-прем'єр-міністра України – керівника та працівників патронатної служби Першого віце-прем'єр-міністра України;

- затверджує положення про структурні підрозділи, а також за погодженням з Прем'єр-міністром України – положення про Апарат Прем'єр-міністра України, Першим віце-прем'єр-міністром України – положення про його патронатну службу;

- вирішує у межах своїх повноважень питання, пов'язані з проходженням державної служби у Секретаріаті, зокрема розглядає в установленому порядку питання щодо присвоєння державним службовцям Секретаріату відповідних рангів державних службовців, заохочення та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

- формує та затверджує кадровий резерв Секретаріату, забезпечує організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та інших працівників Секретаріату;

- контролює виконання планів роботи Кабінету Міністрів України та інформує Прем'єр-міністра України про стан проведення цієї роботи, а також подає для схвалення Прем'єр-міністрові України проект порядку денного засідання Кабінету Міністрів України;

- подає Прем'єр-міністрові України на підпис прийняті Кабінетом Міністрів України акти та для візування – схвалені проекти законів України, актів Президента України, а також проекти доручень Президента України;

- вносить на розгляд Кабінету Міністрів України плани організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України та подає пропозиції з інших питань, що належать до його компетенції;

- проводить у разі потреби наради з представниками органів виконавчої влади для обговорення стану підготовки питань до розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України;

- організаційно забезпечує в установленому порядку розгляд членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України, депутатських звернень та запитів, адресованих Кабінету Міністрів України;

- координує і контролює роботу, пов'язану із забезпеченням підготовки органами виконавчої влади питань щодо розгляду судами справ, стороною або третьою особою в яких є Кабінет Міністрів України;

- інформує в установленому порядку Кабінет Міністрів України про результати моніторингу виконання рішень Кабінету Міністрів України,

планів організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України, а також доручень Президента України і Прем'єр-міністра України;

- запитує в установленому порядку у міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, підприємств, установ і організацій матеріали та інформацію з питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів України;

- видає з питань, що належать до його компетенції, накази та дає відповідні доручення державним службовцям та іншим працівникам Секретаріату;

- виконує інші повноваження відповідно до законодавства.

У зв’язку з тим, що Керівник Секретаріату КМУ організовує роботу Секретаріату і несе персональну відповідальність за виконання покладених на нього завдань, важливе місце для реалізації завдань і функцій державного управління в нашій країні має передбачений підпунктом 17 пункту 6 Положення інститут доручень Керівника Секретаріату КМУ державним службовцям та іншим працівникам Секретаріату.

Доручення – це форма реалізації управлінських повноважень керівником, що передбачає постановку конкретного завдання, визначення його предмета, мети, строку та відповідальної за виконання особи.

Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України має не більше трьох заступників, у тому числі одного першого.

Розподіл обов'язків між першим заступником і заступниками здійснює Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України.

У разі відсутності Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України його обов'язки виконує перший заступник Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Перший заступник і заступники Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Пропозиції щодо кандидатур на посади першого заступника і заступників Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України вносить Прем'єр-міністрові України Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Перший заступник і заступники Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України згідно з розподілом обов'язків: 1) спрямовують, координують і контролюють роботу структурних підрозділів Секретаріату, погоджують положення про них та пропозиції щодо структури, штатного розпису, кадрових призначень та звільнень у відповідних структурних

підрозділах; 2) координують відповідно до компетенції діяльність структурних підрозділів Секретаріату щодо підготовки проектів актів законодавства та інших документів до розгляду Кабінетом Міністрів України, погоджують (візують) зазначені документи, а також експертні висновки до них; 3) беруть в установленому порядку участь у засіданнях Кабінету Міністрів України; 4) погоджують в установленому порядку пропозиції керівників структурних підрозділів щодо заохочення державних службовців та інших працівників Секретаріату або застосування до них у разі потреби заходів дисциплінарної відповідальності; 5) повертають в установленому порядку проекти актів законодавства та інші документи, що внесені до Кабінету Міністрів України з порушенням Регламенту Кабінету Міністрів України (950-2007-п), а також документи з питань, що не належать до компетенції Кабінету Міністрів; 6) проводять у разі потреби узгоджувальні наради за участю представників органів виконавчої влади з метою врегулювання розбіжностей у позиціях щодо проектів актів законодавства; 7) виконують інші функції згідно з рішеннями Кабінету Міністрів, дорученнями Прем'єр-міністра та Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Для забезпечення здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату утворюється Апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого в установленому порядку призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Апарат Прем'єр-міністра України діє відповідно до положення, що затверджується Міністром Кабінету Міністрів України за погодженням з Прем'єр-міністром України. Зокрема цей Апарат: 1) здійснює інформаційне забезпечення діяльності Прем'єр-міністра, опрацьовує кореспонденцію, що надходить на ім'я Прем'єр-міністра України, та готує в установленому порядку за результатами її розгляду доручення, листи, контролює вирішення порушених у них питань, здійснює протокольне забезпечення офіційних заходів за участю Прем'єр-міністра; 2) бере участь у підготовці проектів актів законодавства з питань, що ініціюються Прем'єр-міністром, та проводить аналіз інших документів, що підписуються Прем'єр-міністром, на відповідність проголошеній політиці Кабінету Міністрів України; 3) забезпечує листування Прем'єр-міністра України з вищими посадовими особами іноземних держав і міжнародних організацій; 4) забезпечує формування та підтримання політичного іміджу Прем'єр-міністра; 5) забезпечує підготовку поточних і довгострокових робочих планів Прем'єр-міністра, проведення нарад і зустрічей, здійснення закордонних візитів та

поїздок по країні, організовує, координує підготовку матеріалів для Прем'єр-міністра України до нарад, зустрічей, оформляє за результатами таких нарад і зустрічей відповідні протоколи та готує доручення і листи; 6) виконує інші функції відповідно до доручень Прем'єр-міністра.

Патронатна служба Першого віце-прем'єр-міністра України утворюється з метою організаційного, інформаційного і аналітичного забезпечення здійснення Першим віце-прем'єр-міністром України його повноважень, сприяння створенню належних умов для його діяльності та забезпечення зв'язку з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадськістю, іноземними і міжнародними організаціями, засобами масової інформації.

Вона підпорядковується безпосередньо Першому віце-прем'єр-міністрові, а з питань, пов'язаних з дотриманням трудового законодавства та законодавства про державну службу, – Керівникові Секретаріату Кабінету Міністрів України і діє відповідно до положення, що затверджується Керівником Секретаріату Кабінету Міністрів України за погодженням з Першим віце-прем'єр-міністром. Її завдання і функції визначені підпунктами 1-6 пункту 15 Положення про Секретаріат. Аналогічним чином в структурі Секретаріату утворюються і функціонують Служби віце-прем’єр-міністрів України і Міністра Кабінету Міністрів України.

Структурні підрозділи Секретаріату забезпечують діяльність Кабінету Міністрів України з питань, що належать до їх компетенції, та виконують функції відповідно до Положення про Секретаріат і положень про структурні підрозділи. Їх керівники вносять Керівникові Секретаріату за погодженням відповідно з його першим заступником і заступниками пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади державних службовців та інших працівників підрозділу, а також їх заохочення або застосування до них у разі потреби заходів дисциплінарної відповідальності. Відповідно до п. 17 Положення про секретаріат вони виконують наступні завдання:

1) забезпечують наступність у діяльності Кабінету Міністрів України у разі зміни його складу та відповідне інформування нових членів Кабінету Міністрів України;

2) забезпечують в установленому порядку підготовку і проведення засідань Кабінету Міністрів України;

3) складають протоколи цих засідань, забезпечують ознайомлення з ними членів Кабінету Міністрів України і представників інших органів;

4) забезпечують дотримання вимог Регламенту КМУ щодо підготовки і оформлення проектів актів законодавства та інших документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України;

5) готують плани організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів Президента України, та подають Керівникові Секретаріату для внесення на розгляд Кабінету Міністрів України;

5-1) планують свою роботу з урахуванням пріоритетних завдань та програмних документів Кабінету Міністрів України;

5-2) здійснюють контроль за виконанням протоколів нарад у Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра та у разі потреби готують плани здійснення контролю за їх виконанням;

6) здійснюють контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів актів законодавства та інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України;

7) забезпечують в установленому порядку координацію Кабінетом Міністрів України діяльності органів виконавчої влади щодо розроблення проектів актів законодавства, виконання планів роботи Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів державної політики;

8) проводять юридичну і фахову експертизу та готують експертні висновки до проектів актів законодавства, які подаються на розгляд Уряду, зокрема щодо їх відповідності Конституції та законам України, актам Президента України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та програмам Президента України;

9) вносять в установленому порядку пропозиції щодо повернення проектів актів законодавства та інших документів, поданих на розгляд Кабінету Міністрів України, у разі порушення встановлених Регламентом КМУ вимог щодо їх підготовки та оформлення;

10) надають допомогу працівникам органів виконавчої влади у доопрацюванні повернутих проектів актів законодавства та інших документів шляхом забезпечення проведення консультацій, нарад тощо;

11) готують аналітичні, інформаційні, довідкові та інші матеріали з питань, що розглядаються Кабінетом Міністрів України;

12) готують за дорученням Керівника Секретаріату висновки і довідки з правових питань для Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра і надають їм правові консультації;

13) здійснюють в установленому порядку організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів з Верховною Радою та її органами, депутатськими фракціями;

14) організовують відповідно до законодавства розгляд питань, порушених у зверненнях і запитах народних депутатів України або групи народних депутатів, звернень комітетів, Спеціальної контрольної комісії з

питань приватизації, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради, що надійшли до Кабінету Міністрів України, та підготовку висновків до проектів законів, надісланих Верховною Радою України;

15) забезпечують організацію представлення та супроводження проектів законодавчих актів, поданих Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, у її комітетах та на пленарних засіданнях;

16) забезпечують надсилання органам виконавчої влади для вивчення і візування закони, що надійшли на підпис Президентові України, та опрацьовують в установленому порядку відповідні пропозиції;

17) проводять в установленому порядку моніторинг виконання органами виконавчої влади рішень КМУ, доручень Президента України і Прем'єр-міністра, планів організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації законів України та організації виконання указів президента в частині дотримання строків, визначених для їх виконання;

18) опрацьовують кореспонденцію, що надходить до Кабінету Міністрів України, та готують в установленому порядку за результатами її розгляду проекти доручень Прем'єр-міністра України та відповідних листів Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України;

19) здійснюють комплексне забезпечення протокольних та церемоніальних заходів за участю Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра та Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України;

20) забезпечують координацію роботи з підготовки органами виконавчої влади матеріалів для проведення Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром переговорів з представниками іноземних держав і міжнародних організацій;

21) організовують роботу, пов'язану з погодженням Кабінетом Міністрів України відповідних кадрових призначень;

22) опрацьовують матеріали та проекти актів Президента України з кадрових питань;

23) опрацьовують матеріали та проекти актів Кабінету Міністрів з кадрових питань, а також опрацьовують матеріали і готують листи-погодження Кабінету Міністрів України стосовно осіб, призначення на посаду і звільнення з посади яких здійснюються за погодженням з КМУ;

23-1) опрацьовують матеріали з питань нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів України і заохочувальними відзнаками Прем'єр-міністра України та з інших кадрових питань;

24) організовують в установленому порядку проведення органами виконавчої влади моніторингу економічного та соціального розвитку держави, окремих галузей економіки, сфер діяльності, інформаційного

суспільства, регіонів і розроблення у разі потреби пропозицій щодо коригування державної політики;

25) забезпечують в установленому порядку доступ громадськості до інформації про діяльність Кабінету Міністрів, Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, Керівника Секретаріату шляхом розміщення на офіційному веб-сайті КМУ (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади);

26) сприяють в установленому порядку взаємодії Кабінету Міністрів України з об'єднаннями громадян, міжнародними організаціями, засобами масової інформації тощо;

26-1) забезпечують в установленому порядку координацію Кабінетом Міністрів України роботи органів виконавчої влади з питань дотримання демократичних стандартів взаємодії з громадськістю;

26-2) забезпечують підготовку і проведення консультацій з громадськістю з пріоритетних питань державної політики та публічних заходів Кабінету Міністрів України за участю представників об'єднань громадян та засобів масової інформації;

27) готують відповідно до компетенції пропозиції щодо замовлення проведення науково-дослідних робіт;

28) здійснюють заходи щодо підготовки та реалізації проектів міжнародної допомоги, реципієнтом яких є Секретаріат;

29) проводять постійний моніторинг та аналіз результатів розгляду судами справ, стороною або третьою особою в яких є КМУ, вивчають причини і умови, що стали підставою для такого розгляду;

30) забезпечують в установленому порядку координацію Кабінетом Міністрів України роботи органів виконавчої влади із здійснення заходів щодо організації забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, розроблення проекту мобілізаційного плану України на особливий період і подання його на затвердження Президентові України;

31) здійснюють визначені КМУ заходи щодо забезпечення функціонування системи управління національною економікою в особливий період;

32) організовують в установленому порядку розгляд звернень органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій;

33) організовують та здійснюють в установленому порядку розгляд звернень громадян, адресованих Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністру України, Першому віце-прем'єр-міністру України;

34) здійснюють контроль за вирішенням порушених у зверненнях громадян питань, дотриманням законодавства про звернення громадян;

35) забезпечують організацію та проведення особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України;

36) забезпечують ведення діловодства у Секретаріаті;

37) забезпечують збереження державної таємниці та інформації з обмеженим доступом;

38) редагують проекти актів законодавства та інших документів;

39) проводять облік і систематизацію актів законодавства та підтримують їх тексти у контрольному стані;

40) виконують інші функції відповідно до рішень Кабінету Міністрів України та доручень Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів.

При цьому дещо інші завдання має такий структурний підрозділ, як Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату (фінансове, матеріально-технічне та господарсько-побутове забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та Секретаріату; здійснення управління майном, закріпленим за Секретаріатом, та майном підприємств, установ і організацій, що віднесені до сфери управління Департаменту; здійснення організаційних заходів щодо проведення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти та підготовки відповідних документів для розгляду на тендерному комітеті Секретаріату).

Нагадаємо також, що відповідно до ст. 49 закону про Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень Уряд може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в їх роботі можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою.

Завдання, склад та організація роботи таких органів визначаються Кабінетом Міністрів України. Але враховуючи наведені вище матеріали переконливо свідчать, що у зв’язку з масштабністю та комплексністю функцій і завдань, покладених законодавством на Секретаріат Кабінету Міністрів України, саме останній відіграє ключову роль у забезпеченні правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України.

3.2. Відносини Кабінету Міністрів з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями

Однією з важливих умов ефективної нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, як і будь якого уряду сучасної держави, є його постійний

двосторонній зв'язок і взаємодія з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями. Такі зв'язок і взаємодія передбачені конституцією і законами України, актами Президента України, а також регулюються нормами Регламенту Кабінету Міністрів України, який безпосередньо регламентує Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями.

Кабінет Міністрів відповідно до Конституції та законів України спрямовує і координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. З цією метою Кабінет Міністрів: 1) визначає стратегічні цілі, пріоритети і першочергові завдання щодо реалізації державної політики у відповідній сфері; 2) визначає критерії оцінки ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади; 3) затверджує заходи, спрямовані на узгодження дій центральних органів виконавчої влади та об'єднання їх зусиль для виконання спільних завдань; 4) здійснює інші заходи.

Спрямування і координація діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюються Кабінетом Міністрів шляхом видання відповідних актів та прийняття протокольних рішень з окремих питань за результатами їх обговорення на засіданні Кабінету Міністрів. Кабінет Міністрів заслуховує на своїх засіданнях звіти (інформацію) керівників центральних органів виконавчої влади про стан справ у відповідній сфері.

Крім того, Уряд, здійснюючи відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» свої повноваження у відносинах з центральними органами виконавчої влади, видає акти з питань здійснення заходів щодо кадрового забезпечення центральних органів виконавчої влади та встановлення умов оплати праці і затвердження граничної чисельності працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Проекти актів з зазначених питань, готують центральні органи виконавчої влади відповідно до своєї компетенції у порядку, встановленому нормами Регламенту КМУ стосовно проектів актів Уряду.

Кабінет Міністрів приймає відповідно до законодавства рішення з інших питань, пов'язаних із здійсненням його повноважень у відносинах з центральними органами виконавчої влади. При цьому повноваження Кабінету Міністрів у відносинах з центральними органами виконавчої влади, статус та особливості діяльності яких визначені окремими законами, здійснюються з урахуванням положень таких законів.

Як спрямування і координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, так і здійснення інших повноважень

Уряду у відносинах з ними передбачає чітке врегулювання процедур розгляду пропозицій та звернень.

Центральні органи виконавчої влади відповідно до закону самостійно в межах наданих їм повноважень виконують покладені на них завдання. Центральні органи виконавчої влади, крім тих, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, вносять на розгляд Кабінету Міністрів пропозиції лише з питань, передбачених Регламентом КМУ Але нагадаємо, що до них відносяться концептуальні засади реалізації державної політики; питання щодо реалізації програм Президента України; питання, що потребують нормативно-правового врегулювання актами Кабінету Міністрів; питання організаційно-розпорядчого характеру, в тому числі кадрові питання, питання присудження премій та призначення стипендій Кабінету Міністрів; питання, що потребують врегулювання актами Президента України; законодавчі ініціативи Кабінету Міністрів; проекти урядових заяв, декларацій, директив, листів, звернень і меморандумів тощо, тобто коло цих питань достатньо широке, а значення важливе.

Керівник центрального органу виконавчої влади звертається до Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра лише у разі, коли вичерпано всі можливості для самостійного розв'язання проблеми в межах наданих йому повноважень.

Керівники центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, з питань, що потребують вирішення Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, звертаються до відповідного міністра для прийняття ним рішення щодо подальших дій.

У зверненні викладаються суть проблеми, розв'язання якої потребує участі Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра з відповідним обґрунтуванням, позиція заінтересованих органів із зазначеного питання, інформація про заходи, вжиті для розв'язання проблеми, пропозиції щодо визначення форми участі (проведення наради, консультацій тощо), а також у разі необхідності зазначаються органи (організації), які повинні взяти участь у розв'язанні проблеми.

Звернення центральних органів виконавчої влади опрацьовуються Секретаріатом Кабінету Міністрів та готуються для інформування Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра у тижневий строк з моменту їх надходження. Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідних центральних органів виконавчої влади, з питань, що потребують вирішення Кабінетом Міністрів, звертаються до

керівників таких органів для прийняття ними рішення щодо подальших дій.

Звернення, подані до Кабінету Міністрів з порушенням вказаних вище вимог Секретаріат Кабінету Міністрів повертає протягом двох робочих днів керівникам відповідних органів, підприємств, установ та організацій без розгляду.

Ще одним важливим повноваженням Уряду є скасування актів центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині у разі їх невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України та актам Кабінету Міністрів. Це повноваження реалізується шляхом прийняття Кабінетом Міністрів відповідних розпоряджень. Проект такого розпорядження готує Мін'юст за дорученням Прем'єр-міністра.

Центральні органи виконавчої влади, взаємодіючи з Кабінетом Міністрів: 1) спрямовують свою діяльність на досягнення програмних цілей Кабінету Міністрів, забезпечують реалізацію державної політики у відповідній сфері та проводять постійний аналіз її ефективності, виконують покладені на них завдання, забезпечуючи цілісність та органічну єдність дій Кабінету Міністрів; 2) своєчасно інформують Кабінет Міністрів про результати своєї діяльності з вирішення важливих суспільно-економічних питань, а також з інших питань, що виникають у їх відносинах з Президентом України, Верховною Радою, іншими державними органами і стосуються компетенції Кабінету Міністрів; 3) регулярно інформують громадськість про стан виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, проводять роз'яснювальну роботу щодо змісту, цілей та механізму реалізації державної політики у відповідній сфері; 4) приймають в межах наданих повноважень рішення з питань, які мають важливе соціально-економічне значення і стосуються життєвих інтересів громадян, після консультацій з Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром; 5) забезпечують в установленому (Регламентом) порядку опрацювання матеріалів, що надходять від Кабінету Міністрів, з питань розгляду депутатських запитів, звернень, підготовки висновків до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, і законів, що надходять на підпис Президентові України, та з інших питань; 6) супроводжують законопроекти під час їх розгляду у Верховній Раді; 7) співпрацюють із Секретаріатом Кабінету Міністрів, у тому числі Апаратом Прем'єр-міністра, з питань, що виникають у їх відносинах з Кабінетом Міністрів і Прем'єр-міністром, проводять консультації стосовно процедури підготовки проектів актів законодавства та інших документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів, організації роботи з контролю виконання рішень Кабінету Міністрів, а також з інших питань, що регулюються Регламентом.

Якщо для підготовки документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів, або для вирішення інших питань, що належать до спільної компетенції, відповідно до прийнятого рішення залучається кілька центральних органів виконавчої влади, орган, визначений у переліку виконавців першим, є головним і взаємодіє з іншими органами в порядку, встановленому пунктом 6 § 33 Регламенту КМУ.

Дещо іншим чином Регламент регулює питання здійснення повноважень Уряду у відносинах з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями. Кабінет Міністрів, здійснюючи свої повноваження у відносинах з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, видає, зокрема, акти з питань їх утворення, реорганізації та ліквідації, затвердження положень про такі об'єднання, підприємства, установи та організації (їх статутів), визначення розміру асигнувань на утримання та граничної чисельності працівників, призначення на посаду та звільнення з посади керівників і заступників керівників та застосування до них заходів дисциплінарної відповідальності. Матеріали з цих питань готують та подають на розгляд Кабінету Міністрів центральні органи виконавчої влади, відповідальні за забезпечення реалізації державної політики у відповідній сфері.

Кабінет Міністрів, здійснюючи відповідно до законодавства свої повноваження щодо контролю за діяльністю державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, зокрема: 1) визначає критерії ефективності управління об'єктами державної власності та порядок їх застосування; 2) установлює порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; 3) призначає позапланові ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності, які стосуються використання об'єктів державної власності; 4) визначає методику затвердження фінансових планів і обчислення обсягу доходів бюджету від управління державними корпоративними правами; 5) визначає центральні органи виконавчої влади, які здійснюють контроль за діяльністю державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій; 6) затверджує в разі необхідності директиви суб'єктам природних монополій на переговори з іноземними суб'єктами господарювання.

Уряд приймає рішення з питань, пов'язаних із здійсненням координації діяльності державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, за пропозиціями центральних органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної політики у відповідній сфері.

Керівники державних господарських об'єднань, підприємств, установ

та організацій з питань, що потребують вирішення Кабінетом Міністрів, Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром, звертаються до центральних органів виконавчої влади відповідно до їх компетенції для розгляду та прийняття ними рішення щодо подальших дій. Звернення, подані з порушенням зазначеної вимоги, Секретаріат Кабінету Міністрів повертає протягом двох робочих днів керівникам таких об'єднань, підприємств, установ та організацій без розгляду.

Для будь-якої публічної влади вкрай важливими є територіальні аспекти. Здійснення повноважень Уряду у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими держадміністраціями регулюється главою 2 Розділу 9 Регламенту (§§ 87-93).

Порядок взаємодії Уряду з Радою міністрів Автономної Республіки Кабінет Міністрів здійснює свої повноваження у відносинах з Радою міністрів Автономної Республіки Крим відповідно до Конституції і законів України. Рада міністрів АР Крим бере участь у виконанні загальнодержавних програм та здійсненні інших заходів загальнодержавного значення у разі, коли відповідні державні функції і повноваження делеговані АР Крим законами України. Кабінет Міністрів координує діяльність Ради міністрів АР Крим, пов'язану із здійсненням заходів щодо запобігання виникненню катастрофи, стихійного лиха, епідемії та епізоотії і ліквідації їх наслідків, забезпечення раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, безпечних і здорових умов життя населення, охорони пам'яток історії та культури, організації роботи у сфері освіти, науки і культури, фізичної культури та спорту, забезпечення правопорядку і громадської безпеки, реалізації спільних проектів у регіоні, а також вирішенням інших питань, що належать до компетенції виконавчих органів, за процедурою, передбаченою Регламентом КМУ для центральних органів виконавчої влади.

Певні особливості має процедура заслуховування Урядом звітів Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Кабінет Міністрів заслуховує звіти Голови Ради міністрів АР Крим з питань здійснення Радою міністрів державних функцій і повноважень. Підготовка матеріалів з таких питань проводиться у порядку, встановленому розділом 5 Регламенту. У разі неналежного здійснення Головою Ради міністрів АР Крим покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів має право звернутися до Президента України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим з поданням про звільнення його з посади. Відповідне подання підписує Прем'єр-міністр на підставі рішення, що приймається на засіданні Кабінету Міністрів.

Кабінет Міністрів спрямовує і координує діяльність місцевих

держадміністрацій, для чого: 1) визначає пріоритети та першочергові завдання щодо реалізації державної політики; 2) затверджує програмні документи з питань регіонального розвитку; 3) затверджує заходи, спрямовані на узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та об'єднання їх зусиль для виконання спільних завдань; 4) затверджує типовий регламент місцевих держадміністрацій, рекомендаційний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій і типові положення про них; 5) визначає критерії оцінки ефективності діяльності місцевих держадміністрацій; 6) здійснює інші заходи.

Спрямування і координація діяльності місцевих держадміністрацій здійснюються Кабінетом Міністрів за процедурою, визначеною Регламентом для центральних органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів заслуховує на своїх засіданнях інформацію та звіти голів місцевих держадміністрацій з питань їх діяльності. Підготовка матеріалів з таких питань також здійснюється у порядку, встановленому розділом 5 Регламенту.

Крім того, Уряд, здійснюючи відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» свої повноваження у відносинах з місцевими держадміністраціями: 1) видає акти з питань визначення граничної чисельності працівників і фонду оплати їх праці, витрат на утримання місцевих держадміністрацій та їх апарату; 2) розглядає питання щодо погодження кандидатур заступників голів облдержадміністрацій; 3) подає Президентові України пропозиції щодо скасування актів місцевих держадміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства, з одночасним зупиненням їх дії; актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства.

Проекти актів з цих питань готують центральні органи виконавчої влади відповідно до своєї компетенції у порядку, встановленому Регламентом. Кабінет Міністрів відповідно до законодавства приймає також рішення з інших питань, пов'язаних із здійсненням своїх повноважень у відносинах з місцевими держадміністраціями.

З метою моніторингу діяльності місцевих органів виконавчої влади Уряд України визначає членів Кабінету Міністрів, відповідальних за взаємодію з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями (далі – уповноважені представники Кабінету Міністрів). Завданням уповноважених представників Кабінету Міністрів є сприяння реалізації Радою міністрів Автономної Республіки Крим і місцевими держадміністраціями державної

політики, виконанню ними Програми діяльності Кабінету Міністрів, інших державних програм у відповідних регіонах, інформування Кабінету Міністрів про результати діяльності зазначених органів.

Кабінет Міністрів розглядає пропозиції обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з питань, що потребують його рішення. Такі пропозиції готуються і подаються як проект акта Кабінету Міністрів. Районні, районні у мм. Києві та Севастополі держадміністрації подають пропозиції з питань, що потребують рішення Кабінету Міністрів, відповідно до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій для розгляду та подальшого внесення їх до Кабінету Міністрів у встановленому порядку. Звернення обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, адресовані Прем'єр-міністрові, Першому віце-прем'єр-міністрові, готуються та розглядаються з дотриманням вимог, визначених Регламентом для центральних органів виконавчої влади.

Обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації в свою чергу у взаємодії з Кабінетом Міністрів: 1) розглядають у першочерговому порядку документи, що надходять від Кабінету Міністрів, і звернення центральних органів виконавчої влади з питань, що потребують рішення Кабінету Міністрів; 2) беруть участь в організації громадського обговорення відповідних проектів актів законодавства, які готуються центральними органами виконавчої влади для розгляду Кабінетом Міністрів; 3) розглядають надіслані центральними органами виконавчої влади проекти актів законодавства з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць та подають свої зауваження і пропозиції; 4) регулярно інформують громадськість про стан виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, проводять роз'яснювальну роботу щодо цілей та механізму реалізації державної політики у відповідному регіоні; 5) співпрацюють із Секретаріатом Кабінету Міністрів, у тому числі Апаратом Прем'єр-міністра, з питань, що виникають у відносинах з Кабінетом Міністрів і Прем'єр-міністром, проводять консультації стосовно процедури підготовки проектів актів та інших документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів, організації роботи з контролю за виконанням рішень Кабінету Міністрів, а також з інших питань, що регулюються цим Регламентом.

Обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації інформують у встановленому порядку Кабінет Міністрів про результати своєї діяльності та про соціально-політичну ситуацію у відповідному регіоні, проводять консультації з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів з метою вирішення важливих питань соціально-економічного

розвитку. Голови обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій беруть в установленому порядку участь у засіданнях Кабінету Міністрів.

3.3. Система центральних органів виконавчої влади, організація їх діяльності та участь у правотворчості

В наведених вище матеріалах цього розділу посібника неодноразово акцентувалася увага на тій важливій ролі, яку відіграють в правотворчій діяльності Кабінету Міністрів України центральні органи виконавчої влади. Ці органи відповідно до закону самостійно в межах наданих їм повноважень виконують покладені на них завдання, в тому числі у сфері право(нормо)творчості. Додатково необхідність розгляду питання щодо системи центральних органів виконавчої влади, організації їх діяльності та участі у правотворчості актуалізується тією обставиною, що сама ця система останні кілька років знаходиться у стані трансформації в процесі адміністративної реформи.

Нагадаємо, що органи виконавчої влади – різновид органів державної влади (організаційно оформлена частка державного апарату), які спеціально призначені для здійснення на основі чинного законодавства завдань і функцій виконавчої влади, а саме функцій виконавчо-розпорядчого (управлінського) характеру щодо безпосереднього і оперативного керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом у державі. Правове положення органів виконавчої влади знаходить своє конкретне вираження в їх компетенції, тобто конкретно визначеному обсязі їх прав та обов'язків, якими вони наділяються для виконання покладених на них державою завдань та функцій у сфері державного управління. Органи виконавчої влади передусім є виконавчо-розпорядчими органами держави; відповідно, їх управлінська діяльність здійснюється на основі та у відповідності із законами і носить підзаконний характер. Діяльність цих органів здійснюється у правовій формі. Забезпечуючи виконання приписів законодавчих та інших нормативно-правових актів, володіючи юридично-владними повноваженнями в межах визначеного для них правового статусу, з метою більш ефективного і оперативного здійснення своїх завдань і функцій, проведення в життя державної політики в окремих галузях і сферах державного будівництва органи виконавчої влади правомочні і самі видавати від імені держави та в її інтересах відповідні правові акти, юридично обов'язкові щодо своїх

адресатів. Зокрема, в процесі своєї управлінської діяльності ці органи широко використовують різні правові засоби нормотворчого, оперативно-розпорядчого (правозастосовчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

Будучи організаційно відокремленими, функціонуючи в певних територіальних чи галузевих межах та володіючи відповідною оперативною самостійністю, органи виконавчої влади (в більшості своїй) одночасно знаходяться в складній ієрархічній підпорядкованості: переважна частина їх перебуває одночасно в ролі як суб'єктів, так і об'єктів управління.

Правове положення, завдання, функції, в цілому правовий статус органів виконавчої влади визначаються відповідно Конституцією України, окремими законами, указами Президента України, постановами уряду, а також відомчими нормативно-правовими актами. За період незалежності України в системі центральних органів виконавчої влади відбулося понад 350 трансформацій у вигляді утворення, ліквідації, реорганізації.

До центральних органів виконавчої влади відповідно до указу Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999р. № 1573 були віднесені: міністерства; державні комітети; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

На початок 2010 р. до системи центральних органів виконавчої влади входило 20 міністерств та 45 інших центральних органів виконавчої влади, майже половина останніх – зі спеціальним статусом. Діяло 47 урядових органів та понад 300 консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів.

В ході сучасної адміністративної реформи до центральних органів виконавчої влади відповідно до указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010р. з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління були віднесені: міністерства (16), державні служби (28), державні агентства (13), державні інспекції (7), адміністрації (2), державна комісія (1), а також Пенсійний фонд України та Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів. Були виокремленні в указі також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України (відповідно до Конституції їх керівників

Президент України призначає як і Прем'єр-міністра – за згодою Верховної Ради України), а протягом 2011 р. указами президента аналогічний статус отримали також Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і Національне агентство України з питань державної служби). Були ліквідовані урядові органи. На початку 2014 р. до системи центральних органів виконавчої влади належать 18 міністерств, 52 центральних органа виконавчої влади (24 державні служби, 15 державних агентств, 11 державних інспекцій, а також Адміністрація Державної прикордонної служби України та Пенсійний фонд України) і зазначені вище центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Тобто, чисельність центральних органів виконавчої влади суттєво скоротилась (передусім за рахунок ліквідації урядових органів).

Загалом питання сучасного етапу адміністративної реформи в Україні є темою окремої предметної розмови. Нагадаємо лише ключову тезу президента В. Януковича: «Призначення адміністративної реформи – зробити владу відкритою, прозорою, ефективною та підконтрольною громадянам. Її реалізація сприятиме підвищенню ефективності публічного управління, зокрема якості надання адміністративних послуг, запобігатиме можливостям зловживання владою, посилить захист прав і законних інтересів громадян, забезпечуватиме подальший розвиток громадянського суспільства». Зазначимо також, що в процесі її проведення врешті-решт країна отримала спеціальний закон про центральні органи державної виконавчої влади – Закон України від 17.03.2011 р. №3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади», що визначає організацію, повноваження та порядок діяльності, в тому числі у сфері правотворчості, центральних органів виконавчої влади України. Закон містить 4 розділи з постатейною формою викладення (27 статей), має досить значний обсяг і тому зупинимося лише на його окремих ключових положеннях.

Відповідно до ст. 1 закону систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а сама їх система є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. При цьому міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади як і повноваження КМУ поширюються на всю територію держави.

Згідно зі ст. 3 закону організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються

Конституцією і законами України, а положення про них затверджує Президент України. З відповідними Положеннями можна ознайомитися на офіційних сайтах міністерств і відомств.

Відповідно до ст. 5 Закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються президентом за поданням прем'єр-міністра. Члени Кабінету Міністрів можуть вносити Прем'єр-міністрові пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів. Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) 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 Президентові та Кабінету Міністрів; 5) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 6) здійснення інших завдань, визначених законами та покладених на нього актами Президента України (ст. 6,7) (виділено авторами).

Для виконання цих завдань кожне міністерство має свій апарат, територіальні органи і може мати (як правило має) колегію та інші консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи міністерства.

Апарат міністерства – це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Керівником апарату міністерства є заступник міністра – керівник апарату. Структуру апарату міністерства затверджує міністр. Вимоги до формування структури апарату міністерства визначаються Кабінетом Міністрів.

Територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи

публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізовуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів. Вони можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів. Підкреслимо, що територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Президентом. Такі органи можуть утворюватися як в межах адміністративно-територіальних одиниць, так і як міжрегіональні. Територіальні органи міністерства діють на підставі положень, що затверджуються міністром. Типове положення про територіальні органи міністерства затверджується Кабінетом Міністрів України. (Таке Положення затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563). Крім того згідно зі ст. 14 закону за рішенням відповідного міністра може утворюватися колегія міністерства та інші консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи міністерства.

Основною формою правотворчої діяльності міністерств є Накази міністерства. Відповідно до статті 15 закону міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Ті накази, 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». Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не

раніше дня офіційного опублікування. Накази або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом, а також можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

Інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України. Вони можуть здійснювати одне або кілька із зазначених завдань.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Кожен такий орган має свого керівника, що призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра та звільняється з посади Президентом, а керівник – не більше двох заступників, які призначаються на посади та звільняються з посади в аналогічному порядку. Як і міністерство такий орган має апарат, територіальні органи і може мати (як правило має) колегію та інші консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (див. ст.ст. 19-22 Закону).

Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на

основі і на виконання Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання. Накази центрального органу виконавчої влади або їх окремі положення можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів повністю чи в окремій частині.

Таким чином, центральні органи виконавчої влади є важливою ланкою державного апарату, що забезпечує усталену, спеціалізовану, професійну діяльність з реалізації державної політики в різних сферах соціально-економічного та політичного життя. Ці органи являють собою загальнодержавні єдиноначальні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, що здійснюють галузеве та функціональне (міжгалузеве) управління. В Україні функціонують три види центральних органів виконавчої влади – міністерства, центральні органи виконавчої влади (державні служби, агентства, інспекції, а також Пенсійний фонд України) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Головним органом у забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності є міністерство. Правову основу організації і діяльності становлять норми Конституції України, законів України, що регулюють як їх діяльність в цілому, так і її окремі аспекти, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади. Однією з важливих складових їх функціонування є правотворча діяльність.

3.4. Відносини Кабінету Міністрів з органами місцевого самоврядування та громадськістю

Конституція України встановлює, що саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Повною мірою це стосується і забезпечення конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, що актуалізує значущість питання щодо відносин Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування та громадськістю. Ці відносини регулюються багатьма законами (достатньо згадати такі базові закони як про Кабінет Міністрів України, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про засади внутрішньої і зовнішньої політики тощо), актами

Президента України та Кабінету Міністрів України.

Серед останніх достатньо згадати наприклад Постанову Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» або «Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», затверджену Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації».

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні висуває на порядок денний посилення вимог та оновлення механізмів і процедур діяльності органів виконавчої влади, в тому числі і Кабінету Міністрів України, з громадськістю. Керівництвом держави поставлено завдання щодо створення сприятливих законодавчих, фінансових, податкових та організаційних умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства, забезпечення публічності усіх етапів підготовки й прийняття органами виконавчої влади рішень, відкритості і прозорості всіх рівнів державної влади перед громадськістю. Ця складна, масштабна, вкрай важлива і достатньо непроста робота постійно проводиться органами публічної влади в різних напрямках і потребує окремої розмови. Зупинимося лише на основних положеннях Розділу 14 Регламенту КМУ, що регулюють відносини Кабінету Міністрів з органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Стосовно порядку взаємодії Уряду з органами місцевого самоврядування Регламент встановлює, що Кабінет Міністрів розглядає на своїх засіданнях питання щодо стимулювання розвитку регіонів (територій), інші питання, пов'язані з функціонуванням місцевого самоврядування, заслуховує звіти керівників органів виконавчої влади про виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Уряд залучає органи місцевого самоврядування до обговорення проектів нормативно-правових актів, ініційованих Кабінетом Міністрів, з питань, що стосуються інтересів територіальних громад, проводить консультації із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування у порядку, встановленому Законом України від 16.04.2009 р. №1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Пропозиції (звернення) органів місцевого самоврядування, адресовані Кабінетові Міністрів, Прем'єр-міністрові, Першому віце-прем'єр-міністрові розглядаються за процедурою, визначеною Регламентом КМУ. Про

результати розгляду пропозицій (звернень) органам місцевого самоврядування повідомляє у місячний строк Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр або уповноважена ними посадова особа. Пропозиції (звернення) органів місцевого самоврядування, що стосуються питання, вирішення якого не належить до повноважень Кабінету Міністрів, Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає протягом п'яти днів за належністю відповідному органу чи посадовій особі для надання у місячний строк відповіді, про що повідомляється органам місцевого самоврядування.

Відносини Уряду України з громадськістю передбачають такі форми, як інформування, Консультації, розгляд пропозицій (звернень), задоволення запиту на інформацію.

Кабінет Міністрів створює умови для здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади шляхом оприлюднення звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів, проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики. З питань, що належать до його компетенції, Уряд України забезпечує надання об'єднанням громадян інформації, необхідної для досягнення їх цілей і виконання відповідних завдань.

Кабінет Міністрів забезпечує проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики за процедурами, визначеними § 42 Регламенту, який спеціально регулює громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема, організаціям недержавної форми власності.

Пропозиції (звернення) об'єднань громадян, адресовані Кабінетові Міністрів, Прем'єр-міністрові, Першому віце-прем'єр-міністрові, з питань, вирішення яких належить до повноважень Кабінету Міністрів, розглядаються за процедурою, визначеною Регламентом. Про результати розгляду пропозицій (звернень) об'єднанням громадян повідомляє у місячний строк Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр або уповноважена ними посадова особа. Пропозиції (звернення) об'єднань громадян, що стосуються питання, вирішення якого не належить до повноважень Кабінету Міністрів, Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає протягом п'яти днів за належністю відповідному органу чи посадовій особі для надання у місячний строк

відповіді, про що повідомляється об'єднанням громадян.

Задоволення запиту на інформацію, що перебуває у володінні Кабінету Міністрів, здійснюється у порядку, встановленому Законом України від 13.01.2011р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації».

Нагадаємо читачам, що відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Тобто до публічної інформації Законом віднесено, по-перше, всю інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень; по-друге, визначену в ст. 13 Закону інформацію, що знаходиться у володінні розпорядників, які не є суб'єктами владних повноважень (інформація щодо використання бюджетних коштів, виконання делегованих повноважень, умов постачання товарів, послуг і цін на них, інша суспільно необхідна інформація).

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Інформація з обмеженим доступом теж є публічною, і на неї поширюється дія Закону. Доступ до такої інформації може бути обмежений за умови додержання вимог Закону («трискладовий тест» тощо). Отже, в деяких випадках, як виняток із загального правила, доступ до публічної інформації може бути обмежено згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У зв'язку з тим, що поняття інформаційного запиту є порівняно новим в нашому законодавстві, слід більш докладно зупинитися на його сутності та його відмінність від інших форм звернень громадян. Зазначимо, що такі форми правовідносин в інформаційній сфері, як звернення громадянина, запит/вимога суб'єкта владних повноважень та запит на інформацію різняться за правовими підставами, предметом, вимогами щодо форми, порядку оплати. Окрім того, потреба в розмежуванні форм правовідносин передбачена ст. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає, що цей закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. Звернення громадян регулюються спеціальним Законом – «Про звернення громадян», запит на інформацію – Законом України «Про доступ до публічної інформації», а запит (вимога) суб'єкта владних повноважень – спеціальними законами про статус та повноваження

відповідних суб'єктів владних повноважень.

Предметом звернення громадян є широкий спектр правовідносин – від реалізації своїх особистих прав і надання пропозицій щодо діяльності органів державної влади до оскарження неправомірних дій посадових осіб. Предметом інформаційних відносин, в які вступають суб'єкти владних повноважень для отримання певної інформації, є виконання останніми своїх функцій.

Запит на отримання інформації має чітко визначений предмет: надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник.

Зверненнями громадян є викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні (частина перша статті 19 Закону).

Запит (вимога) суб'єкта владних повноважень – викладене в письмовій формі звернення або вимога такого суб'єкта про надання інформації чи виконання певних дій (утримання від дій) у зв'язку із виконанням суб'єктом звернення своїх владних повноважень.

До таких форм відносяться, зокрема: протест, припис, подання прокурора; ухвала суду про витребування певної інформації відповідно до процесуальних законів; депутатський запит тощо. Запит (звернення) суб'єкта владних повноважень завжди пов'язаний із виконанням таким суб'єктом своїх владних функцій. Разом із тим владні суб'єкти можуть отримувати інформацію від інших учасників інформаційних відносин не на підставі свого звернення, а на підставі обов'язку інших учасників інформаційних відносин їм таку інформацію систематично надавати.

Крім того, розмежування звернень і запитів органів влади передбачають застосування окремих процедур реєстрації та обліку, а також різні строки надання відповіді.

Розглянемо також встановлені законом випадки відмови та відстрочки в задоволенні запиту на отримання публічної інформації. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 Закону; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені

ст. 21 Закону фактичні витрати, пов’язані з копіюванням або друком; 4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п’ятою ст. 19 Закону.

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов’язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено: 1) прізвище, ім’я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату відмови; 3) вмотивовану підставу відмови; 4) порядок оскарження відмови; 5) підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовий формі.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз’ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. У рішенні про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено: 1) прізвище, ім’я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку; 3) причини, у зв’язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений у встановлений цим Законом строк; 4) строк, у який буде задоволено запит; 5) підпис.

Відповідно до § 158 Регламенту звернення громадян, адресовані Кабінетові Міністрів, Прем'єр-міністрові, Першому віце-прем'єр-міністрові, розглядаються відповідно до Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» та в порядку, встановленому Регламентом КМУ. Секретаріат Кабінету Міністрів опрацьовує звернення громадян та готує пропозиції для розгляду Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром для прийняття рішення щодо порушеного питання. Відповіді за результатами розгляду звернень громадян надають Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр та відповідно до компетенції керівники органів виконавчої влади, інші уповноваженні посадові особи. Якщо вирішення питання, порушеного у зверненні, не належить до повноважень Прем'єр-міністра, Першого віце-

прем'єр-міністра, Секретаріат Кабінету Міністрів надсилає звернення протягом п'яти днів за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється авторові.

Прем'єр-міністр проводить особистий прийом громадян в установленому ним порядку. Члени Кабінету Міністрів (крім Прем'єр-міністра) проводять особистий прийом громадян у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 р. №924 «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України».

Контрольні питання до розділу 5:

1. Визначте місце і роль Кабінету Міністрів України в системі публічної влади і в системі державного управління.
2. Назвіть основні завдання Кабінету Міністрів України у відповідності з положеннями Конституції України.
3. Розкрийте сутність основних принципів діяльності Кабінету Міністрів України.
4. Обґрунтуйте структуру Закону України від 07.10.2010 р. «Про Кабінет Міністрів України».
5. Проаналізуйте сутність визначення форми правління нашої держави в Конституції України.
6. Розкрийте порядок формування Кабінету Міністрів України.
7. Порівняйте у відповідності з чинним законодавством поняття «складення повноважень» та «відставка» Уряду.
8. Визначте функції Кабінету Міністрів України та їх зв'язок з повноваженнями Уряду.
9. Охарактеризуйте форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України.
10. Охарактеризуйте структуру і значення Регламенту Кабінету Міністрів України.
11. Розкрийте Порядок підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України.
12. Охарактеризуйте відмінності між постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України.
13. Проаналізуйте особливості здійснення законопроектної діяльності Уряду.
14. Охарактеризуйте участь Кабінету Міністрів України в процесі підготовки проектів актів Президента України.
15. Розкрийте сутність процесів організації, планування, встановлення

строків, контролю і моніторингу виконання актів законодавства Кабінетом Міністрів України.

16. Визначте завдання, функції, повноваження і структуру Секретаріату Кабінету Міністрів України.

17. Охарактеризуйте сутність інституту доручень Керівника Секретаріату КМУ.

18. Визначте поняття центральних органів виконавчої влади і охарактеризуйте ключові елементи системи центральних органів виконавчої влади в Україні.

19. Проаналізуйте зміни в системі центральних органів виконавчої влади в процесі проведення адміністративної реформи протягом 2010-2013 рр.

20. Охарактеризуйте основні форми організації відносини Кабінету Міністрів з органами місцевого самоврядування та з громадськістю.

Література до розділу 5:

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационные структуры государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка, 1979. – 150 с.

2. Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч.: у двох томах: Том І. Загальна частина/ Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

3. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / У. Бек. – К.: Ніка-Центр, 2011. – 408 с.

4. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2010 р. №1151 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 175 (зі змін.).

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141 (зі змін.).

6. Конституции государств Европейского Союза. – М.: Инфра.М, 1999. – 802 с.

7. Концепція адміністративної реформи в Україні від 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

8. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посібник / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

9. Мартинюк Р. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід П’ятої Французької республіки та України / Р. Мартинюк //

Право України. №.1. – С. 200 – 208.

10. Модернізація України — наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України 2011р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/33/.

11. Дементьєв В.В. Основи теорії державного управління: навч. посібн / В.В. Дементьєв, М.В. Гордон, В.В. Толкованов та ін. – Донецьк: ДРУК-ІНФО, 2012. – 303 с.

12. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. – Львів: Кальварія, 2003. – 500с.

13. Політологічний енциклопедичний словник. – К.: МАУП, 2005. – 792 с.

14. Політологія: Підручник / За загальн ред. проф. Кремень В.Г., проф. Горлача М.І. – Харків: Друкарський центр ”Єдинорог”, 2001. – 640 с.

15. Політологія: Підручник / За ред. О.В.Бабкіної, В.П.Горбатенка. – К.: Академія, 2001. – 528 с.

16. Про відставку Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів України Указ Президента України від 03.12.2012 № 673/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 91. – Ст. 3671.

17. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Звернення Президента України до Верховної Ради України VII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/33.

18. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/33.

19. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/33.

20. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945(зі змін.).

21. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 850 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 61. – Ст. 2164 (зі змін.).

22. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180 (зі змін.).

23. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 // Офіційний вісник

України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677 (зі змін.).

24. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст.58 (зі змін.).

25. Про надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністром України Азарова М.Я.: Постанова Верховної Ради України від 13.12.2012 № 5-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 37. – Ст.498.

26. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влад: Указ Президента України від 9.12.2010 р. №1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334 (зі змін.).

27. Про призначення М. Азарова Прем'єр-міністром України: Указ Президента України від 13.12.2012 №696/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 34. – Ст. 818.

28. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15; № 16-17. – Ст.133 (зі змін.).

29. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966 (зі змін.).

30. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст.385 (зі змін.).

31. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010// Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 – Спеціальний випуск. – №. 77 – Ст. 2597

32. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. / Джованні Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.

33. Современный словарь по общественным наукам / Под общ. ред. О.Г. Данильяна, Н.И. Панова. – М.: Эксмо, 2005. – 528с.

34. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації: Експертна доповідь, підготовлена Національним інститутом стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу. 2010 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.niss.gov.ua/articles/191.

35. Шаповал В. «Конституційний дизайн» України: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Шаповал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://usps.parlament.org.ua/uploads/docs/Shapoval_checked.doc.

РОЗДІЛ 6.
НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Тема 1. Правові основи та загальні засади діяльності місцевих державних адміністрацій

План

1.1. Правові основи функціонування місцевих державних адміністрацій, їх система, порядок утворення і побудова.

1.2. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій.

1.3. Форми і методи діяльності місцевих державних адміністрацій.

1.4. Місцеві державні адміністрації в контексті адміністративної реформи.

1.1. Правові основи функціонування місцевих державних адміністрацій, їх система, порядок утворення і побудова

Завдання державного управління не можуть бути вирішені зусиллями одних тільки вищих і центральних органів державної влади. Апарат управління має поширювати свою діяльність на всі окремі місцевості, що складають територію держави, намагаючись пристосувати процес реалізації державної політики і взагалі загальних приписів до місцевих умов. Для України це є особливо важливим, враховуючи соціокультурну та політичну розколотість країни, що додатково актуалізує проблематику забезпечення єдності влади в центрі і на місцях. Об'єктивна потреба забезпечення єдності здійснення влади держави на всій її території зумовлює ієрархічну будову державних органів, однак така ієрархія робить офіційну владу в особі державних службовців, чиновників недостатньо чутливими до місцевих запитів. Тому розвиток політичної демократії у XIX-XX ст. спричинив істотне підвищення ролі місцевого і регіонального управління, а зростання обсягу і складності завдань місцевого публічного управління потребує постійної уваги науковців та практиків до проблематики підвищення ефективності діяльності органів влади на місцях, в тому числі і у сфері нормотворчості. Особливо в наших вітчизняних умовах з урахуванням молодості власної української державності і її регіонального економічного, політичного і соціокультурного розмаїття та традиційної недорозвиненості правових засад державного і суспільного буття.

Важливою засадою оптимальної організації державної влади, яка здатна забезпечувати ефективне управління країною на різних рівнях її організації, є децентралізація державної влади на рівень територіальних утворень. Державне управління здійснюється відповідними органами на всій території країни. На рівні регіону місцевим представникам державної влади надано право приймати рішення на місці. Це є підтвердженням засади децентралізації влади. На регіональному рівні державну владу, зокрема виконавчу, представляє місцева державна адміністрація в особі її голови. Державна адміністрація, насамперед її голова, має забезпечити виконання законодавства. Вони (адміністрація та її голова) впроваджують державну

політику в сферу соціально-економічного та культурного розвитку. Водночас місцеві державні адміністрації координують (але не керують) діяльність місцевих органів (точніше, підрозділів, втім нормативно вони визначені саме як територіальні органи) центральних органів виконавчої влади. Ці органи чи зовнішні служби центральних органів виконавчої влади забезпечують відповідне представництво та виконання функцій держави на регіональному рівні.

Нагадаємо, що відповідно до Конституції територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, а також міста Київ та Севастополь, що мають спеціальний статус, який визначається законами України. Щоправда, Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» був прийнятий ще 15 січня 1999 року, а ось стосовно Севастополя передбаченого конституцією спеціального закону й досі немає.

Частина перша ст. 118 Конституції України встановлює, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Згідно зі ст. 119 Конституції саме місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Відповідно до ст. 1 Закону «Про місцеві державні адміністрації», місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів державної виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Тобто, вона є єдиноначальним органом загальної компетенції, який у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізує повноваження, делеговані їй відповідною місцевою радою.

Територіальною основою діяльності місцевих державних адміністрацій є територія області, району, міст Києва та Севастополя.

Правову основу організації та діяльності цих органів становлять норми Конституції України, законів «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державно-приватне партнерство» та багатьох інших, Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263; постанов Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 р. № 179 (раніше – «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» від 18.05.2000 р № 821), «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» від 30.11.2011 р. № 1242, «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18.04.2012р. № 606, «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» від 26.09.2012 р. № 887 та інших нормативних актів.

Базовий закон – Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV в його нинішньому вигляді містить 7 розділів з постатейною формою викладення, 50 статей.

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами, мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням і рахунки в установах банків України. Вони фінансуються в повному обсязі з

Державного бюджету України. В управлінні місцевих держадміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень у їх управлінні можуть перебувати об'єкти спільної власності територіальних громад.

Систему місцевих органів державної виконавчої влади становлять обласні, районні, Київська і Севастопольська міські, а також районні міст Києва і Севастополя державні адміністрації.

Для ефективного, злагодженого функціонування місцевої державної адміністрації її працівники розподіляються за структурними підрозділами, які залежно від покладених на них завдань діляться натри види: керівництво, функціонально-галузеві й обслуговуючі підрозділи. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

До складу керівництва належать голова місцевої державної адміністрації, його перший заступник, заступники, керівники структурних підрозділів. Функціонально-галузевими підрозділами є головні управління, управління, відділи, інспекції, служби, а також консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо). Обслуговуючий характер мають підрозділи апарату місцевої державної адміністрації.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень глави держави. Уряд на своєму засіданні розглядає кандидатури на посади голів місцевих державних адміністрацій і приймає рішення про подання їх Президенту для призначення. Кандидатури на посаду голів обласних державних адміністрацій на розгляд уряду вносить Прем'єр-міністр України, кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій – відповідні голови обласних державних адміністрацій, а районних у Автономній Республіці Крим державних адміністрацій – голова Ради міністрів АРК.

Перші заступники голів обласних державних адміністрацій призначаються на посаду головами обласних держадміністрацій за згодою Прем'єр-міністра України, а їх заступники – головами цих адміністрації за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром України. Перші заступники і заступники голів районних держадміністрацій призначаються на посади головами цих адміністрацій за погодженням з відповідними заступниками голів облдержадміністрацій. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних

адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Першого заступника і заступників голів, керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в АРК призначає голова відповідної районної держадміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів АРК.

Перший заступник і заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посаду та звільняються з посади Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом та Кабінетом Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, персонально відповідають за виконання покладених на ці органи завдань і за здійснення ними своїх повноважень. За Законом України від 16.12.1993 р. «Про державну службу» посади голів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій належать до першої категорії посад державних службовців і їм може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг державного службовця, посади їх перших заступників – до другої категорії посад державних службовців, яким може бути присвоєно 5,4 і 3 ранг, а посади заступників цих голів, а також голів районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій належать до третьої категорії посад, і їм може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг. Саме голови місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні місцеві органи виконавчої влади і самостійно визначають їх склад, у тому числі кількість посад своїх заступників у межах установленої граничної чисельності працівників, фонду оплати їх праці та бюджетних видатків.

Згідно з чинним законодавством, голови місцевих держадміністрацій виконують організаційно-виконавчу, представницьку, установчу, кадрову, бюджетно-фінансову та інформаційну функції. У межах організаційно-виконавчої функції голови організовують роботу очолюваної ними адміністрації та її структурних підрозділів, посадових і службових осіб; налаштовують їх на успішне виконання покладених функцій і повноважень. Виконуючи представницьку функцію, вони представляють адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, громадянами. Установча функція голів передбачає визначення структури адміністрації та її апарату, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, служб та комісій, визначення їх завдань і функцій.

Кадрова функція полягає в тому, що голови призначають та звільняють з посад своїх заступників, керівників структурних підрозділів, апарату місцевих держадміністрацій; укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління місцевої держадміністрації; погоджують у встановленому порядку призначення та звільнення з посад керівників непідпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня (крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань).

Голови забезпечують розробку місцевого бюджету і своєчасне його подання на розгляд відповідної місцевої ради; в межах затверджених асигнувань Державного бюджету виступають розпорядниками коштів відповідних держадміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням, і таким чином здійснюють бюджетно-фінансову функцію.

Інформаційна функція обумовлює обов'язок голови регулярно інформувати населення про діяльність очолюваної ним адміністрації; інформувати Президента і Кабінет Міністрів України та щорічно звітувати перед ними про виконання місцевою держадміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території.

Перший заступник та заступники голів місцевих держадміністрацій виконують обов'язки, визначені головами, і персонально відповідають за стан справ на дорученій їм ділянці роботи. Розподіл обов'язків між посадовими особами адміністрації здійснюється головою держадміністрації не пізніше одного місяця з дня призначення його на посаду. У разі відсутності голови місцевої держадміністрації його функції та повноваження виконує перший заступник голови, а в разі відсутності останнього – один із заступників.

У діяльності голів місцевих держадміністрацій та їх заступників використовуються такі організаційні форми, як індивідуальна робота з документами; головування на засіданнях колеги місцевої держадміністрації; участь у роботі сесії відповідної місцевої ради; координаційні і селекторні наради; звітування перед главою держави, урядом, населенням; індивідуальний прийом громадян; зустрічі з керівниками органів публічної влади, підприємств, установ, організацій; прес-конференції та інтерв'ю.

Повноваження голів місцевих держадміністрацій припиняються Президентом у разі: порушення ними Конституції і законів України; втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; визнання судом недієздатним; виїзду на проживання в іншу країну; набрання законної сили обвинувального вироку суду; порушення вимог несумісності; смерті; за

ініціативою Президента з підстав, передбачених законодавством про місцеві державні адміністрації та державну службу; висловлення недовіри двома третинами голосів від складу відповідної ради; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, їх повноваження можуть також припинятися Президентом України в разі: а) прийняття відставки голови відповідної державної адміністрації; б) подання Кабінету Міністрів з підстав, передбачених законодавством про державну службу; в) висловлення недовіри більшістю голосів від складу відповідної ради.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих держадміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення нових голів. У разі припинення повноважень голови місцевої держадміністрації його перші заступники і заступники заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи здійснюють керівництво галузями управління і відповідають за їх розвиток. Примірні переліки структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій різного рівня та їх апарату були затверджені постановами Кабінету Міністрів України від 27 травня 2000 р. №733 та від 18 травня 2000 р. №821. В процесі адміністративної реформи рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій були оновлені відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. №606.

Для обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації це такі структурні підрозділи: агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації); екології та природних ресурсів; економічного розвитку і торгівлі; житлово-комунального господарства та будівництва; інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; інфраструктури та туризму; культури, національностей та релігій; містобудування та архітектури; освіти і науки, молоді та спорту; охорони здоров’я; соціального захисту населення; спільної власності територіальних громад (за умови делегування обласними радами повноважень з управління майном) або комунальної власності (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій); фінансів; Державний архів області (міста); Служба у справах дітей.

Для районної, районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації – агропромислового розвитку (крім районної у мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій); архівний (крім районної у м. Києві державної адміністрації); економічного розвитку і торгівлі; житлово-комунального господарства та будівництва; інфраструктури; культури; містобудування та

архітектури; освіти, молоді та спорту; охорони здоров’я; соціального захисту населення; фінансів; Служба у справах дітей.

Окремо в постанові підкреслено, що головою обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі держадміністрації з урахуванням вимог законів та особливостей відповідної адміністративно-територіальної одиниці можуть утворюватися структурні підрозділи, не зазначені в рекомендаційному переліку, в межах бюджетних асигнувань, виділених для утримання відповідної місцевої державної адміністрації, а також установлено, що утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не допускається.

Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою відповідної держадміністрації залежно від ступеня складності завдань відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій».

З конкретизацією цих нормативних положень у правозастосовчий практиці можна ознайомитися на офіційних сайтах місцевих державних адміністрацій.

Колегія місцевої державної адміністрації є колегіальним органом, що забезпечує координацію роботи управлінь і відділів, всебічний розгляд й обговорення найважливіших напрямків діяльності держадміністрації. До її складу входять голова місцевої державної адміністрації (голова колегії), його перший заступник, заступники, керівник апарату (за посадою), керівники структурних підрозділів місцевої держадміністрації. До складу колегії можуть входити керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, посадові особи органів місцевого самоврядування (за їх згодою), а до складу колегії обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації – керівники районних держадміністрацій. Загальний склад колегії обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації не може перевищувати дев'ятнадцяти, а районної – п'ятнадцяти осіб. Персональний склад колегії затверджується головою державної адміністрації. Засідання колегії проводиться відповідно до плану роботи, як правило, раз на місяць, позачергові засідання – в разі потреби.

Апарат створюється головою місцевої держадміністрації для правового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення її діяльності, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів. Крім

того, апарат систематично перевіряє виконання актів законодавства та розпоряджень голови місцевої держадміністрації, надає методичну допомогу держадміністраціям та органам місцевого самоврядування. Голова місцевої держадміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає і звільняє з посади керівника апарату, керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату. Керівник апарату організовує його роботу, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови держадміністрації, організовує доведення розпоряджень голови до виконавців, відповідає за стан діловодства, обліку й звітності, виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих держадміністрацій регулюються регламентами, що затверджуються їх головами на основі Типового регламенту місцевої державної адміністрації. З цими документами також можна ознайомитися на офіційних веб-сайтах місцевих державних адміністрацій

1.2. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій

Найбільш суттєві завдання місцевих органів виконавчої влади визначені у ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої вони забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного, культурного розвитку, охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. З останнього , до речі, витікає, що місцеві державні адміністрації повною мірою задіяні в системі місцевого самоврядування, фактично водночас є і місцевим органом державної виконавчої влади, і важливою ланкою системи місцевого самоврядування в Україні.

З цього приводу науковці (зокрема О.І. Сушинський) слушно зазначають, що місцеві держадміністрації є не тільки місцевими органами виконавчої влади, а й виконують інші функції, а особливість статусу місцевих держадміністрацій полягає у їх так званому монополізмі: вони

складаються з багатьох (щонайменше – двох) функціонально поєднаних суб'єктів, зокрема органу виконавчої влади і носія повноважень місцевого самоврядування. При цьому визначення «носій повноважень ...» і «орган повноважень ...» не тотожні. Інакше кажучи, місцеві держадміністрації віднесені до системи органів виконавчої влади, тобто як окрема структурна ланка системи цих органів, і лише функціонально, тобто через певний обсяг делегованих повноважень (компетенцій), до місцевого самоврядування.

Повертаючись безпосередньо до визначених Законом завдань можна виокремити такі функції місцевих державних адміністрацій: політичну, економічну, бюджетну, соціальну, екологічну, правозастосовчу, контрольну, нормотворчу, установчу та ін.

Основною функцією місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади є правозастосовча, в межах якої вирізняються три функції: організаційно-виконавча, регулятивно-управлінська та юрисдикційна. Організаційно-виконавча функція передбачає організацію виконання Конституції, законів України, а також підзаконних актів глави держави та органів виконавчої влади вищого рівня. Регулятивно-управлінська функція виглядає як діяльність з керівництва економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я та іншими сферами суспільного життя на відповідній території.

Юрисдикційна функція передбачає діяльність по застосуванню адміністративних, дисциплінарних, матеріальних та фінансових санкцій щодо громадян та працівників апарату державного управління, які скоїли правопорушення. Здійснення цієї функції забезпечує швидке, своєчасне та ефективне покарання порушників громадського порядку, службової дисципліни, а також осіб, що порушують права та свободи інших громадян. Юрисдикційна діяльність місцевих державних адміністрацій має розглядатися в нерозривному зв'язку з такою функцією, як захист громадського порядку, прав та свобод громадян.

Сутність контрольної функції місцевих держадміністрацій полягає в здійсненні на відповідних територіях державного контролю за: збереженням та раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, виконанням державних контрактів та зобов'язань перед бюджетом; використанням та охороною природних ресурсів; охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів, правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування; додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури,

охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; охороною праці; додержанням громадського порядку тощо.

Для реалізації місцевими держадміністраціями своїх повноважень вони мають право: проводити перевірки стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і підпорядкування за напрямами, визначеними ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»; залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції держадміністрацій; одержувати статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій; давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку.

У перспективі, в межах адміністративно-правової реформи, планується зміна преференцій місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих до контрольно-наглядових функцій.

Важливою функцією місцевих державних адміністрацій є нормотворча, що полягає у врегулюванні суспільних відносин шляхом видання актів нормативного характеру. Відповідно до ст. 6 базового закону на виконання Конституції, законів, актів Президента України, його щорічного послання до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України, актів Уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої держадміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих держадміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Компетенцію місцевих держадміністрацій доцільно розподіляти на власну, делеговану та договірну. До власної компетенції (статті 13-28 Закону «Про місцеві державні адміністрації») віднесено вирішення питань загальнодержавного значення, представництво і захист інтересів держави на місцевому рівні. Зокрема, до їх предметної підвідомчості належить

вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації та підприємництва; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати тощо.

Другим різновидом компетенції місцевих державних адміністрацій є делегована. Здійснення державними адміністраціями повноважень інших органів передбачено ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Делегування районними та обласними радами повноважень місцевого самоврядування місцевим держадміністраціям викликане тим, що зазначені ради не мають власних виконавчих органів

Договірна компетенція місцевих держадміністрацій – це компетенція, що отримується за договором, як правило, адміністративним. На сьогодні практика укладення таких договорів перебуває на стадії становлення.

1.3. Форми і методи діяльності місцевих державних адміністрацій

До правових форм діяльності місцевих держадміністрацій за усталеною класифікацією належать нормотворча, правозастосовча, контрольна, установча. Інтерпретаційна форма на практиці використовується досить рідко, хоча здійснення аутентичного тлумачення нормативних актів, прийнятих головою адміністрації чи керівником її структурного підрозділу, не виключається. Правові форми діяльності місцевих держадміністрацій, як правило, завершуються виданням правового акта – розпорядження голови або наказу керівника структурного підрозділу адміністрації.

Нормотворчі провадження застосовуються при розробці й прийнятті розпоряджень і наказів нормативного характеру, регламенту місцевої держадміністрації, положень про її структурні підрозділи та апарат.

Правозастосовчі провадження виникають при прийнятті розпоряджень і доручень голови, наказів керівників структурних підрозділів місцевої держадміністрації індивідуального характеру чи з питань організаційної роботи.

Установчі провадження мають місце у процесі формування главою

місцевої держадміністрації її структури, при вирішенні кадрових питань, а також при порушенні перед парламентом головами обласних держадміністрацій питання про призначення дострокових виборів у разі дострокового припинення повноважень місцевих рад і їх голів.

Контрольні провадження стосуються спостереження за нормотворчою та викиконавчо-розпорядчою діяльністю підконтрольних суб'єктів (місцевих держадміністрацій нижчого рівня, керівників структурних підрозділів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в межах відповідної території) з боку голови місцевої держадміністрації та його заступників.

До організаційних форм діяльності місцевої держадміністрації можна віднести такі; 1) персональна виконавчо-розпорядницька діяльність голови, його заступників, керівників структурних підрозділів адміністрації; 2) засідання колегії; 3) наради у голови місцевої держадміністрації; 4) засідання консультативно-дорадчих, допоміжних органів і служб адміністрації; 5) відвідування підконтрольних об'єктів посадовими особами місцевої держадміністрації; 6) індивідуальний прийом громадян; 7) робота з депутатськими запитами і зверненнями, зверненнями громадян; 8) прес-конференції, інтерв'ю, «прямі телефонні лінії», «круглі столи».

Серед матеріально-технічних форм роботи вирізняються такі як підготовка матеріалів на засідання Кабінету Міністрів України; розробка проекту обласного та районного бюджетів та звіт про їх виконання; здійснення статистичного та бухгалтерського обліків у місцевій держадміністрації; діловодство; транспортне обслуговування; забезпечення зв'язком; матеріально-фінансове і соціально-побутове забезпечення.

В межах правових та організаційних форм діяльності місцевих держадміністрацій застосовуються відповідні методи роботи: планування; розробка, прийняття управлінського рішення та організація контролю за його виконанням; координація діяльності; інформаційне забезпечення діяльності; робота з кадрами та ін.

Планується як робота адміністрації в цілому, так і окремих її структурних підрозділів. Плани, які можуть бути перспективними, поточними, оперативними, потребують затвердження з боку голови місцевої держадміністрації. Формування планів здійснюється керівником апарату адміністрації за пропозиціями структурних підрозділів адміністрації, погоджених з відповідним заступником голови місцевої держадміністрації. План роботи адміністрації повинен передбачати такі розділи: 1) робота щодо реалізації державної регіональної політики; 2) виконання законодавства України; 3) реалізація державних і регіональних програм соціально-

економічного та культурного розвитку відповідного регіону; 4) перелік різноманітних організаційно-масових заходів, що повинні здійснюватися адміністрацією, а також деякі інші питання.

Метод інформаційного забезпечення діяльності передбачає збір, обробку й використання різноманітної інформації в роботі місцевої держадміністрації. Інформація, що використовується місцевою держадміністрацією повинна бути достовірною, повною, оперативною.

Метод координації полягає в забезпеченні узгодженості в роботі місцевої держадміністрації з іншими органами публічної влади шляхом встановлення раціональних зв'язків між ними. Відносини можуть бути координаційно-паритетними та координаційно-субординаційними. До перших, наприклад, можна віднести взаємовідносини з органами місцевого самоврядування: взаємодія на відповідній території з місцевими радами; укладення договорів та створення спільних органів і організацій для здійснення спільних програм; складання і подання місцевою держадміністрацією на затвердження ради проекту відповідного бюджету та забезпечення його виконання. До координаційно-субординаційних можна віднести, наприклад, взаємовідносини місцевої держадміністрації з Президентом України, урядом та іншими органами виконавчої влади.

Метод вироблення рішень полягає в сукупності засобів і вимог щодо формування рішень місцевої держадміністрації, забезпечення їх оптимального та законного змісту і форми. Згідно з Типовим регламентом, проекти розпоряджень голови місцевої держадміністрації вносяться структурними підрозділами адміністрації, проекти розпоряджень голови обласної, Київської і Севастопольської міської державної адміністрації – відповідними районними держадміністраціями. Проект розпорядження може вноситися тільки після проведення експертизи, підготовки пояснювальної записки, що містить необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів його реалізації.

Внесений проект розпорядження доповідається голові місцевої держадміністрації або його заступнику, за дорученням якого у десятиденний строк апарат проводить опрацювання проекту та редагування тексту. Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку в разі необхідності попередньо обговорюються на засіданнях колегії держадміністрації. Підписання акта здійснює голова місцевої держадміністрації.

Метод роботи з кадрами включає заходи з добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевої держадміністрації. Прийняття на державну службу до адміністрації

здійснюється шляхом конкурсного відбору або за іншою процедурою, визначеною законодавством. У місцевій держадміністрації створюється резерв кадрів, який підлягає щорічному перегляду та затвердженню.

Апарат адміністрації здійснює правове, інформаційно-аналітичне, методичне, кадрове, матеріально-технічне та інше організаційне забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, систематичну перевірку виконання актів законодавства та розпоряджень голови держадміністрації.

Зокрема, до структури апарату обласної державної адміністрації можна віднести такі підрозділи: прес-служба; організаційний, юридичний, господарський відділ; загальний відділ; відділи кадрової роботи та з питань державної служби; контролю; взаємодії з правоохоронними органами; з питань оборонної й мобілізаційної роботи; інформаційно-комп'ютерного забезпечення; по роботі зі зверненнями громадян; по міжнародних зв'язках та прикордонному співробітництву, з питань режимно-секретної роботи; бухгалтерського обліку; сектор з організації навчання кадрів; канцелярія; архів.

Апарат відповідно до покладених на нього завдань: опрацьовує документи, що надходять до місцевої державної адміністрації, готує до них аналітичні, довідкові та інші матеріали, проекти доручень голови та заступників голови місцевої державної адміністрації; за дорученням голови місцевої державної адміністрації розробляє проекти розпоряджень з організаційних та кадрових питань; перевіряє виконання актів законодавства, розпоряджень і доручень голови держадміністрації її структурними підрозділами; готує матеріали з організаційних та кадрових питань, що розглядаються головою місцевої державної адміністрації; опрацьовує і подає голові держадміністрації проекти планів роботи адміністрації, забезпечує контроль за їх виконанням; здійснює організаційне та матеріально-технічне забезпечення засідань колегій, нарад, що проводяться в держадміністрації; організовує прийом громадян і розгляд звернень; проводить кадрову роботу; забезпечує ведення діловодства; здійснює матеріально-технічне і господарсько-побутове забезпечення діяльності держадміністрації; виконує інші функції відповідно до законодавства та за дорученням голови місцевої держадміністрації.

Організація роботи апарату адміністрації здійснюється відповідно до регламенту держадміністрації, інструкції з питань діловодства, положення про апарат, що затверджуються головою місцевої держадміністрації.

1.4. Місцеві державні адміністрації в контексті адміністративної реформи

В попередньому розділі посібника вже були зазначені основні завдання і напрями здійснення в Україні адміністративної реформи, її важливість і доленосне значення її успіху.

В Посланні Президента України до Верховної Ради України 2012 р. було чітко зазначено, що після реалізації першого етапу адміністративної реформи на центральному рівні, а саме: здійснення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, принципового оновлення законодавства про державну службу, слід без зволікань переходити до не менш важливого реформування на місцевому рівні.

Зокрема, на черзі розроблення та впровадження різноманітних форм демократії участі на місцях, оптимізація структури й кількості територіальних органів виконавчої влади та місцевих адміністрацій. При цьому основою реформування має бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади через новий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Здійснення адміністративної реформи на регіональному рівні має спиратися на спільну позицію центру та регіонів. На переконання Глави держави, від організації виконання цієї роботи залежатимуть терміни та успіх модернізаційних змін, спрямованих на створення сучасної, конкурентоздатної України. Президент України неодноразово виступав за децентралізацію владних повноважень та ефективний розвиток територіальних громад. Цей процес Президент України бачить перш за все у контексті виконання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, що сприятиме ефективній інтеграції нашої держави до Європейського співтовариства. Розуміння тієї очевидної обставини, що без успішної реалізації адміністративної реформи, без підвищення якості державного і муніципального управління унеможливлюється вирішення завдань модернізації країни, є стимулом для мобілізації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на взірцеве виконання своїх службових та громадянських обов’язків.

З метою визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад,

Асоціацією міст України у взаємодії з Радою регіонів та Адміністрацією Президента підготована Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В якості проекту Указу Президента «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» наприкінці травня 2013 р. вона винесена на публічне обговорення.

Проблематика реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, його спрямованість, етапи і механізми є темою окремої предметної розмови і дискусії. Зазначимо лише, що реформування територіальної організації влади передбачає зміну статусу місцевих держадміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади на відповідній території функцій із здійснення контролю за дотриманням у визначених сферах вимог законодавства, надання адміністративних та соціальних послуг населенню та юридичним особам; формування мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення оптимальних умов для одержання населенням та юридичними особами адміністративних та соціальних послуг, які надаються такими органами.

Зміна статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади передбачає формування виконкомів на всіх рівнях місцевого самоврядування, а також позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру главам відповідних місцевих державних адміністрацій. Нормотворча діяльність і законодавче забезпечення реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою передбачають цілий комплекс різнопланових заходів.

Акцентуємо увагу читачів лише на тій обставині, що така діяльність потребує не тільки широкого і заінтересованого громадського обговорення, на яке Президент і Уряд орієнтують суспільство і до організації якого нормативно зобов’язують органи публічної влади (нагадаємо хоча б Постанову КМУ від 03.11.2010 р. №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та

першочергові заходи щодо її реалізації» тощо), а й удосконалення власне адміністративних важелів, на які спираються реформатори. Адже реформування влади неможливе поза її межами.

Саме під цим кутом зору слід розглядати Указ Президента України від 24 травня 2013 року № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території». З метою посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території, забезпечення реалізації повноважень щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян, реалізації інших визначених законодавством повноважень Президент поставив перед Урядом, міністрами, іншими керівниками центральних органів влади, головами місцевих держадміністрацій цілу низку якісно нових завдань.

Кабінету Міністрів України доручено підготувати та подати у тримісячний строк для внесення Президентом на розгляд Верховної Ради законопроект про внесення змін до законодавства щодо забезпечення реалізації у повному обсязі завдань і повноважень місцевих державних адміністрацій, передбачивши визначення механізму передачі місцевим держадміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, у тому числі повноважень територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та удосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими державними адміністраціями.

Уряду також доручено активізувати нормотворчу діяльність щодо вдосконалення законодавства і практики його реалізації, системи державного управління за результатами узагальнення інформації та щорічних звітів голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Міністрам, іншим керівникам центральних органів виконавчої влади доручено, по-перше, визначати пріоритети роботи територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів і затверджувати плани роботи таких територіальних органів, структурних підрозділів за попереднім письмовим погодженням із головами відповідних місцевих державних адміністрацій. По-друге, їм доручено забезпечувати надання як владними структурами, так і підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління міністерств та відомств, інформації місцевим держадміністраціям, необхідної для здійснення місцевими державними адміністраціями покладеного на них державного контролю, а також виконання розпоряджень голів місцевих державних

адміністрацій, прийнятих у межах їх компетенції, відповідними територіальними органами центральних органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, указом підкреслена необхідність опублікування оголошень про проведення конкурсів на заміщення посад у територіальних органах центральних органів виконавчої влади у місцевих друкованих засобах масової інформації.

Міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади зобов'язані відповідно до указу не допускати порушення вимог законодавства щодо погодження з головами місцевих державних адміністрацій процедур призначення на посади, звільнення з посад керівників; не допускати фактів ігнорування вмотивованих подань голів місцевих державних адміністрацій про відповідність займаній посаді керівників, інших працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо. Також їм доручено здійснювати погодження призначення на посади, звільнення з посад стосовно керівників у територіальних органах центральних органів виконавчої влади, що утворені в містах обласного значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, з головами обласних державних адміністрацій.

Головам місцевих державних адміністрацій доручено забезпечувати дієву взаємодію з органами прокуратури, іншими правоохоронними органами; активізацію роботи щодо виконання на відповідній території державних цільових програм; посилення державного контролю, покладеного на місцеві держадміністрації; додержуватись установлених строків розгляду питань про погодження призначення на посади керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, звільнення з посад керівників таких підприємств, установ і організацій; розглядати питання про попереднє погодження звільнення з посад керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх заступників, керівників структурних підрозділів територіальних органів центральних органів виконавчої влади, що забезпечують реалізацію повноважень інших центральних органів виконавчої влади, та їх заступників у двотижневий строк; запровадити практику регулярного заслуховування

колегіями місцевих державних адміністрацій інформації про роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади, про роботу підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління останніх; розроблення та внесення в установленому порядку за результатами таких слухань пропозицій щодо вдосконалення діяльності і взаємодії; розгляду колегіями питань про відповідність займаній посаді керівників, інших працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, та порушення головами місцевих державних адміністрацій у встановленому порядку вмотивованих питань із цього приводу на підставі прийнятих колегією рішень.

Завдання щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території, завдання реалізації адміністративної реформи і загального політичного курсу нашої держави на модернізацію країни додатково актуалізують питання вдосконалення організації нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, що є предметом розгляду в наступній лекції.

Тема 2. Організація нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій

План

2.1. Правове регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій відповідно до закону та Типового регламенту.

2.2. Акти місцевих державних адміністрацій.

2.3. Порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації.

2.4. Публічне обговорення проекту розпорядження голови місцевої держадміністрації та взаємовідносини місцевої держадміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

2.1. Правове регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій відповідно до закону та Типового регламенту

Правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій визначені нормами ст. 7 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де зазначено, що їх правовий статус встановлюється Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, а місцеві держадміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами, актами Президента України, щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим – також рішеннями та постановами Верховної Ради АР Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень. Нагадаємо читачам, що структура цього базового нормативного акту наведена в попередній темі, а безпосередньо питання організації та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються нормами статей розділу У згаданого закону (ст.ст. 39-46).

Перш за все Закон визначає організаційні повноваження голів місцевих державних адміністрацій (ст. 39), а таких їх заступників та інших керівників (ст. 40), адже саме ці посадові особи очолюють відповідні органи, організовують їх роботу і несуть персональну відповідальність за її результати. Так, голови місцевих державних адміністрацій: 1) очолюють відповідні місцеві держадміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, несуть відповідальність за виконання покладених на них завдань і за здійснення ними своїх повноважень; 2) представляють відповідні місцеві держадміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами;

3) призначають на посади та звільняють з посад своїх заступників, керівників структурних підрозділів, а також керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та керівників їх структурних підрозділів; 4) затверджують положення про апарат місцевої державної адміністрації та положення про її структурні підрозділи; 5) укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, або уповноважують на це своїх заступників; 6) погоджують призначення на посади та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня (крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань, МВС України); 7) в межах затверджених бюджетів виступають розпорядниками коштів відповідних держадміністрацій; 8) регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву держадміністрацію; 9) утворюють консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад; 10) здійснюють інші функції, передбачені законодавством. Так, голови обласних держадміністрацій у випадках, передбачених законом, можуть порушувати перед парламентом питання про призначення Верховною Радою позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови.

Перші заступники та заступники голови, інші посадові особи місцевих державних адміністрацій здійснюють функції і повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головами місцевих держадміністрацій, і несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері перед головою місцевої держадміністрації, органами виконавчої влади вищого рівня.

Порядок прийняття, набуття чинності, державної реєстрації та оприлюднення таких актів, як розпорядження голів і накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій врегульовано нормами ст. 41 Закону, а їх оскарження, зупинення дії та скасування – ст. 43.

Питання організації діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій врегульовано ст. 42 Закону, де встановлено, що вони здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток, підзвітні та підконтрольні головам відповідних адміністрацій, а також органам виконавчої влади вищого рівня і окремо зазначено, що структурні підрозділи райдержадміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Відповідно до ст. 44 Закону для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої держадміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої держадміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим держадміністраціям та органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої держадміністрації в межах виділених бюджетних коштів. Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації.

Керівник апарату місцевої державної адміністрації організовує його роботу, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови місцевої державної адміністрації, організовує доведення розпоряджень голови місцевої державної адміністрації до виконавців, відповідає за стан діловодства, обліку і звітності, виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації. З цих питань керівник апарату місцевої державної адміністрації видає накази.

Голова місцевої державної адміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

Зазначимо також, що відповідно до ст. 46 Закону районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим, крім завдань, передбачених Законом для всіх місцевих держадміністрацій, забезпечують також виконання Конституції Автономної Республіки Крим, нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим та рішень Ради міністрів АР Крим. Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність районних державних адміністрацій. Пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в АР Крим вносяться на розгляд Прем'єр-міністру України Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в АР Крим здійснюється головою відповідної районної державної адміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Рада міністрів Автономної Республіки Крим має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням Ради міністрів Автономної

Республіки Крим, що не суперечать законодавству України. За наявності підстав, визначених законодавством, Рада міністрів Автономної Республіки Крим може порушувати питання перед Президентом України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів відповідних районних державних адміністрацій. За результатами роботи районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим Рада міністрів Автономної Республіки Крим може застосовувати заходи заохочення до посадових осіб відповідних районних державних адміністрацій. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим у межах наданих йому повноважень взаємодіє з районними державними адміністраціями в АР Крим.

Врешті-решт ст. 45 Закону встановила, що організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних місцевих державних адміністрацій, а Типові регламенти місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України. Зокрема, чинний Типовий регламенту місцевої державної адміністрації було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999р. № 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації». Він складається з 76 пунктів, містить 5 додатків.

Саме на підставі цього ретельно виписаного нормативного документу розпорядженнями голів відповідних місцевих державних адміністрацій затверджені регламенти, на основі яких регулюються організаційні та процедурні питання їх діяльності, в тому числі у сфері правотворчості.

2.2. Акти місцевих державних адміністрацій

Відповідно до ст. 6 Закону на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази.

Розпорядження голів місцевих держадміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. При цьому якщо такі акти відповідно до закону є

регуляторними, то вони розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Згідно зі ст. 41 Закону «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Проекти розпоряджень нормативно-правового характеру погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Проекти актів, які відповідно до закону є проектами регуляторних актів, підлягають погодженню з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики (наразі це Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва) в порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі - оприлюднюються.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ті з них, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, оприлюднюються у порядку, встановленому ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (тобто, не пізніш як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці регуляторні акти не підлягають державній реєстрації).

Нагадаємо, що відповідно до ст. 1 останнього Закону, регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; а також прийнятий уповноваженим

регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Згідно зі ст. 43 Закону «Про місцеві державні адміністрації» акти місцевих держадміністрацій, що суперечать Конституції і законам України, рішенням Конституційного Суду, актам Президента України та Кабінету Міністрів або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені в адміністративному порядку до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Дія актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, або окремих положень цих актів зупиняється у разі невиконання або неоскарження у встановленому законом порядку рішень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Накази керівників структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

Порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації визначається Регламентом відповідної місцевої державної адміністрації.

2.3. Порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації

У відповідності з чинним законодавством голова місцевої держадміністрації на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, за власною ініціативою видає одноособово в межах повноважень місцевої держадміністрації розпорядження.

Проекти цих розпоряджень у відповідності Типовим регламентом, з Регламентами та Положеннями про розпорядження голови місцевої держадміністрації готують структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади та районні, районні у мм. Києві та Севастополі держадміністрації у разі, коли готується розпорядження голови обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації (далі – інші органи). Проекти розпоряджень голови готують відповідні райдержадміністрації.

У разі коли розроблення проекту розпорядження доручено кільком структурним підрозділам місцевої держадміністрації чи її апарату або іншому органу, головним розробником є виконавець, зазначений першим. Проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами місцевої держадміністрації, а у разі потреби з іншими органами.

У разі коли проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, такий проект надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій. Головний розробник самостійно визначає заінтересовані структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату та інші органи виходячи із змісту основних положень проекту розпорядження.

Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу заінтересованих структурних підрозділів місцевої держадміністрації, її апарату та інших органів з розроблення проекту розпорядження, вживає вичерпних заходів для врегулювання розбіжностей у їх позиціях щодо проекту (проводить консультації, узгоджувальні наради, робочі зустрічі тощо), отримує від них інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали. Заінтересовані структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату та інші органи за зверненням головного розробника у визначений ним строк беруть участь в опрацюванні та погодженні проекту розпорядження.

Проекти погоджуються шляхом їх візування керівниками структурних підрозділів місцевої держадміністрації, інших органів, заступниками голови та керівником апарату місцевої держадміністрації. При цьому зазначається посада, ініціали і прізвище особи, яка візує проект розпорядження, дата

візування.

Проекти розпоряджень місцевої держадміністрації, які розробляються на виконання актів законодавства та доручень Прем'єр-міністра України, погоджуються не пізніше ніж у дводенний строк після їх подання головним розробником.

Якщо заінтересовані структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату та інші органи не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження у визначений головним розробником строк, такий проект вважається погодженим без зауважень.

За результатами погодження проекту розпорядження головним розробником готується довідка про погодження (її зразок наведено в додатку 1 до Типового регламенту місцевої державної адміністрації), у якій зазначаються заінтересовані структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату, інші органи, що:

- погодили проект розпорядження без зауважень;
- висловили зауваження та пропозиції, враховані головним розробником;
- висловили зауваження та пропозиції, не враховані головним розробником;
- не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження.

Довідка про погодження може не готуватись у разі, коли проект розпорядження стосується кадрових, організаційних (внутрішніх) питань діяльності місцевої держадміністрації.

Копії документів погодження проекту розпорядження зберігаються в архівних справах головного розробника.

Неврегульовані розбіжності у позиціях заінтересованих структурних підрозділів місцевої держадміністрації, її апарату та інших органів, щодо проекту розпорядження оформляються головним розробником у вигляді протоколу узгодження позицій (її зразок наведено в додатку 2 до Типового регламенту місцевої державної адміністрації), який підписує керівник структурного підрозділу місцевої держадміністрації, її апарату, іншого органу, що є головним розробником.

Головний розробник готує пояснювальну записку до проекту розпорядження (її зразок наведено в додатку 3 до Типового регламенту місцевої державної адміністрації), що повинна містити необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів реалізації виданого розпорядження. До пояснювальної записки у разі потреби можуть додаватися інформаційно-довідкові матеріали (таблиці, графіки тощо). Загальний обсяг пояснювальної записки не повинен перевищувати

чотирьох аркушів. Пояснювальна записка не подається до проектів розпоряджень з кадрових питань, питань внесення змін до складу комісії, робочої групи або з інших організаційних питань. Подання пояснювальної записки до проектів розпоряджень нормативного характеру, в тому числі регуляторних актів, є обов'язковим.

У разі коли проект розпорядження, що готується, тягне за собою зміни або доповнення до інших розпоряджень, такі зміни або доповнення включаються в текст проекту або подаються у вигляді проекту окремого розпорядження одночасно з основним проектом. До таких проектів розпоряджень додається порівняльна таблиця (її зразок наведено в додатку 4 до Типового регламенту місцевої державної адміністрації), у якій зазначаються положення (норми) розпорядження, що є чинними, а також пропозиції стосовно викладення їх у новій редакції.

У разі проведення публічного обговорення проекту розпорядження головний розробник вносить його разом з довідкою, в якій зазначаються особи, що були залучені до такого обговорення, його результати, а також рішення щодо врахування пропозицій чи обґрунтування їх відхилення в цілому або частково.

Проект розпорядження із соціально-економічних питань, як правило, має вступну частину (преамбулу), в якій наводяться результати аналізу стану справ і причини виникнення недоліків у розв'язанні відповідних проблем, визначається мета видання розпорядження.

Нормативні положення та завдання суб'єктам відносин, передбачені у проекті розпорядження, повинні бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший строк визначеної мети та містити у разі потреби перелік виконавців і строки виконання завдань.

У проекті розпорядження можуть передбачатися у разі потреби проміжні контрольні строки інформування місцевої держадміністрації про хід виконання встановлених завдань.

Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку відповідної території у разі потреби попередньо обговорюються на засіданнях колегії місцевої держадміністрації.

У разі розроблення проекту розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, головний розробник проводить аналіз його регуляторного впливу відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» за Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. N 308.

Головний розробник разом з проектом розпорядження, який має ознаки

регуляторного акта подає:

а) копію рішення територіального органу Держпідприємництва про його погодження або копію рішення апеляційної регуляторної комісії про задоволення скарги головного розробника щодо відмови зазначеного органу в погодженні проекту акта разом з аналізом його регуляторного впливу;

б) копію повідомлення про оприлюднення проекту.

Підготовлений проект розпорядження підписується керівником органу, що є головним розробником, та вноситься голові місцевої держадміністрації разом з супроводжувальними документами за зразками передбаченими Типовим регламентом місцевої державної адміністрації.

За дорученням голови місцевої держадміністрації або його заступника (відповідно до розподілу обов'язків), керівника апарату місцевої держадміністрації опрацювання внесеного проекту розпорядження проводиться в її апараті та у разі потреби здійснюється редагування його тексту.

Строк опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої держадміністрації не повинен перевищувати 15 робочих днів. У разі потреби зазначений строк може бути продовжено на обґрунтоване прохання посадової особи апарату місцевої держадміністрації.

Проекти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі у юридичному відділі. У разі коли проект розпорядження подано апарату місцевої держадміністрації з порушенням визначених вимог, юридичний відділ доповідає про це заступникові голови – керівнику апарату обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, керівнику апарату іншої місцевої держадміністрації, який у дводенний строк супровідним листом за своїм підписом (її зразок наведено в додатку 5 до Типового регламенту місцевої державної адміністрації) повертає головному розробникові проект розпорядження та матеріали до нього.

Юридичний відділ опрацьовує поданий проект розпорядження, зокрема проводить його правову експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проекту розпорядження у відповідність з вимогами нормопроектувальної техніки, а також у разі потреби редагує проект розпорядження.

Юридичний відділ під час проведення правової експертизи:

- перевіряє проект розпорядження на відповідність Конституції та законам України, іншим актам законодавства;
- оцінює ефективність обраного правового шляху врегулювання проблеми;
- перевіряє проект розпорядження на відповідність вимогам,

встановленим Типовим регламентом, а також повноту погодження із заінтересованими органами.

У разі виявлення невідповідності проекту розпорядження чи його окремих положень актам законодавства юридичний відділ готує зауваження до такого проекту та повертає його на доопрацювання головному розробникові з відповідними пропозиціями. У разі коли недоліки проекту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання, юридичний відділ готує висновок (її зразок наведено в додатку 5 до Типового регламенту місцевої державної адміністрації).

Проект розпорядження, у тексті якого містяться посилання на нормативно-правові акти, подається для проведення правової експертизи разом з текстами зазначених актів.

Якщо під час опрацювання проекту розпорядження виявлено необхідність внесення до нього істотних змін, проект повертається для доопрацювання та повторного погодження.

Проект розпорядження візується працівниками апарату місцевої держадміністрації, які здійснювали його опрацювання (в обов'язковому порядку керівником юридичного відділу, першим заступником голови або заступником голови місцевої держадміністрації, що відповідає за його підготовку, а також у разі потреби іншими заступниками голови), та передається заступникові голови - керівникові апарату обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, керівнику апарату іншої місцевої держадміністрації.

Єдиний механізм підготовки, процедура погодження та видання розпоряджень голови місцевої держадміністрації і організації їх виконання конкретизується в Положенні про розпорядження голови відповідної держадміністрації. В райдержадміністраціях таке положення зазвичай готується загальним відділом, затверджується розпорядженням голови райдержадміністрації і має наступну структуру:

I.Загальні положення.

II. Порядок підготовки та погодження проектів розпоряджень голови облдержадміністрації:

1. Організація підготовки проектів.

2. Структурні складові та структурні одиниці проекту.

3. Оформлення додатків до проекту.

4. Внесення змін до розпоряджень голови райдержадміністрації, визнання їх такими, що втратили чинність.

5. Прийняття спільного розпорядження.

6. Пояснювальна записка.

7. Процедура погодження проектів.

8. Публічне обговорення проектів.

ІІІ. Набуття чинності, організація та контроль за виконанням розпоряджень голови райдержадміністрації:

1. Набуття чинності розпорядженнями голови райдержадміністрації та термін дії.

2. Реєстрація, тиражування та доведення розпоряджень до виконавців.

3. Контроль за виконанням розпоряджень.

4. Порядок зняття розпоряджень з контролю.

Розпорядження голови місцевої держадміністрації ненормативного характеру набирають чинності з моменту їх видання, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Розпорядження доводяться до їх виконавців, а у разі потреби – оприлюднюються.

Розпорядження голови місцевої держадміністрації нормативного характеру підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції згідно з Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. №731.

Розпорядження голови місцевої держадміністрації нормативного характеру набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк введення їх у дію.

Розпорядження голови місцевої держадміністрації, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк набрання чинності.

Додатки до розпоряджень голови місцевої держадміністрації є невід'ємною частиною таких розпоряджень і підписуються заступником голови – керівником апарату обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, керівником апарату іншої місцевої держадміністрації.

Розпорядження голови місцевої держадміністрації надсилаються заінтересованим органам, підприємствам, установам та організаціям і посадовим особам згідно з розрахунком розсилання та оприлюднюються на офіційному веб-сайті місцевої держадміністрації в установленому її головою порядку.

Головний розробник зобов’язаний забезпечити відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності» здійснення відстеження результативності прийнятого розпорядження.

2.4. Взаємовідносини місцевої держадміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Важливою складовою організація нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій є публічне обговорення проекту розпорядження голови місцевої держадміністрації.

Відповідно до пункту 70 Типового регламенту місцевої державної адміністрації проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб.

Рішення про проведення публічного обговорення проекту розпорядження приймає голова місцевої держадміністрації на підставі пропозиції головного розробника або за власною ініціативою.

Пропозиція щодо проведення публічного обговорення проекту розпорядження повинна містити обґрунтування необхідності обговорення та інформацію про джерела фінансування його проведення, стислий зміст, мету та очікувані результати прийняття розпорядження.

Пропозиція підписується головним розробником та візується керівниками заінтересованих структурних підрозділів місцевої держадміністрації чи її апарату або іншими органами.

До пропозиції додаються проект розпорядження, завізований керівником органу, що є головним розробником, та план проведення публічного обговорення.

У плані проведення публічного обговорення зазначається:

- які верстви та групи населення повинні взяти участь в обговоренні;
- яких результатів необхідно досягти;
- які заходи передбачено здійснити в ході обговорення;
- строк проведення обговорення.

Проект розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, оприлюднюється у порядку та у спосіб, передбаченими ст. ст. 9, 12, 13 і 20

Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Організація проведення публічного обговорення покладається на головного розробника.

Головний розробник подає прес-службі місцевої держадміністрації проект розпорядження разом з планом проведення публічного обговорення, обґрунтуванням необхідності його прийняття та інформацією про контактні телефони і адресу головного розробника.

Публічне громадське обговорення проекту розпорядження проводиться відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. N 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Згаданий Порядок визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів

проведення попередніх консультацій з громадськістю. План складається з урахуванням пропозицій громадських рад, утворених при органах виконавчої влади.

Під час проведення консультацій з громадськістю орган виконавчої влади подає громадській раді проекти відповідних нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них.

До участі у проведенні консультацій з громадськістю залучаються в установленому порядку органи місцевого самоврядування. Органи виконавчої влади під час проведення консультацій з громадськістю взаємодіють із засобами масової інформації, надають їм необхідні інформаційно-аналітичні матеріали.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- проектів регуляторних актів;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Публічне громадське обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такому порядку:

- визначає питання, яке буде винесене на обговорення;
- приймає рішення про проведення обговорення;
- розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби);
- вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних

груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів;

- оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб;
- збирає та аналізує інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання;
- формує експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання;
- забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення;
- проводить аналіз результатів обговорення у разі прийняття рішення, що стосується різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

В інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення зазначаються:

- найменування органу виконавчої влади, який проводить обговорення;
- питання або назва проекту акта, винесеного на обговорення; варіанти вирішення питання;
- соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія прийнятого рішення;
- можливі наслідки проведення в життя кожного альтернативного рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- відомості про строк, місце, час заходів, порядок обговорення, акредитації представників засобів масової інформації, реєстрації учасників;
- спосіб забезпечення участі в обговоренні представників визначених груп населення та заінтересованих сторін;
- адреса, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень;
- адреса і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення;
- прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади;
- строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

Для проведення публічного громадського обговорення шляхом

електронних консультацій з громадськістю використовується урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Орган виконавчої влади для проведення електронних консультацій з громадськістю розміщує на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» та на своєму офіційному веб-сайті:

а) інформаційне повідомлення про проведення публічного громадського обговорення;

б) текст проекту акта, винесеного на обговорення;

в) електронну адресу для надсилання пропозицій та зауважень і номер телефону, за яким надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення.

Усні пропозиції та зауваження, у тому числі висловлені по телефону, фіксуються з обов'язковим зазначенням прізвища, імені та по батькові громадянина, його поштової адреси.

Інститути громадянського суспільства, наукові та експертні організації, інші юридичні особи подають пропозиції і зауваження у письмовій формі із зазначенням свого найменування та місцезнаходження. Анонімні пропозиції не реєструються і не розглядаються.

Під час проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені пропозиції і зауваження. Текст протоколу оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом двох тижнів.

Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

За результатами публічного громадського обговорення органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення;
- зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення;
- інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні;
- інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення;
- інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень;

- інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку орган виконавчої влади доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення.

Пропозиції та зауваження, що надійшли у процесі публічного обговорення проекту розпорядження, розглядаються головним розробником, узагальнюються та враховуються під час доопрацювання проекту.

Доопрацювання проекту розпорядження за результатами обговорення може бути підставою для звернення головного розробника щодо продовження строку внесення такого проекту до місцевої держадміністрації.

Відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України та Кабінетом Міністрів України, з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, з обласними та районними радами, з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами, з підприємствами, установами та організаціями, з об'єднаннями громадян та з громадянами, а також відносини обласної та районних місцевих державних адміністрацій регулюються нормами ІУ розділу Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст.ст. 30-38), іншими актами законодавства, Типовим регламентом місцевої держадміністрації (пункти 74-76), власними регламентами.

Найбільш чітко і докладно врегульовані ці відносини в системі самої державної виконавчої влади. Втім, чинний Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не вирішує повною мірою питання можливих конфліктів між органами різних владних структур. Наприклад, він не конкретизує відносин між місцевими державними адміністраціями і територіальними органами (підрозділами) міністерств і відомств в регіонах. Власно кажучи, Указ Президента України від 24 травня 2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» певною мірою є реакцією глави держави і на цю обставину.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування є більш проблемними з точки зору правового регулювання. Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що відповідні державні адміністрації виконують завдання, покладені на них виконавчими органами вищого рівня або відповідними (в межах своєї юрисдикції) місцевими радами (міськими, районними у містах, селищними і сільськими). Проте цей Закон не визначає конкретних механізмів взаємодії між цими інституціями, а лише описує функції місцевих державних

адміністрацій. Це потенційно породжує питання чи навіть проблеми і призводить до неефективності відносин між органами цих гілок влади, насамперед тими, що пов'язані з виконанням делегованих повноважень.

Наявність обширної суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування призводить до накладок і дублювань, а звідси і втручання цих органів у «чужу сферу», колізії і компетенційні спори між цими суб'єктами владних повноважень. Вважається, що найефективнішим засобом їх вирішення є судовий розгляд спорів. Законодавство України передбачає можливість звернення до суду цих суб'єктів з вимогою скасувати незаконні акти, що зазіхають на їх прерогативи. Функціонування системи спеціалізованих адміністративних судів є безумовно позитивним фактом. Однак суди розглядають спори тільки щодо законності, а потенційна колізія виникає, коли рішення законне, але оцінюється, як «недоцільне», «неекономне», «неефективне» за очікуваними чи фактичними результатами. Тому в таких випадках повинні існувати позасудові вирішення колізій і компетенційних спорів і не тільки між суб'єктами владних повноважень, а й між суб'єктами суспільних відносин взагалі. А це своєю чергою актуалізує місію контрольної влади.

Крім того до переліку повноважень місцевих державних адміністрацій входять підготовка, виконання і звітування про виконання бюджетів, а також реалізація місцевих програм за дорученням місцевих рад. Однак вносять поправки до бюджетів і приймають їх ради. Проте без чітко визначеної системи взаємодії та остаточного прийняття рішень (консультацій, спільних засідань, планування, прогнозування, використання сумісних параметрів даних) бюджетний процес може гальмуватися політичними чи особистими амбіціями керівників органів влади та угрупованнями в колегіальних органах місцевого самоврядування. Крім цього, у чинній Конституції України записано, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» (частина четверта статті 143). Однак механізми розмежування повноважень невизначені, а міркування та практичні дії, що мають бути та вже є в основі такого розмежування, очевидно, залишаються на розсуд потенційно конфліктуючих сторін.

Відповідно до частини четвертої статті 143 чинної Конституції України та частини другої статті 76 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Кабінет Міністрів України 9 лютого 1996 року прийняв постанову Кабінету Міністрів України № 172 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад делегованих їм

повноважень державної виконавчої влади», а 9 березня 1999 року аналогічною постановою № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» затвердив новий порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, який діє дотепер.

Згідно з цим документом контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві держадміністрації розробляють та затверджують щоквартальні плани здійснення контролю.

Районні державні адміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Обласні державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим контролюють здійснення виконавчими органами міських (міст обласного значення, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Обласні державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Якщо сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством.

Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, у триденний термін від дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень. Порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль. У разі потреби за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки.

За рішенням Кабінету Міністрів України можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади та заслуховуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан виконання повноважень органів виконавчої влади.

Термін проведення перевірки не повинен перевищувати 10 робочих днів. Продовження цього терміну допускається з дозволу керівника органу, що призначив перевірку.

За результатами перевірки оформляється акт за підписом осіб, які провадили перевірку. Акт передається керівникові органу, який призначив перевірку, а копія акта передається органу місцевого самоврядування, в якому провадилася перевірка.

Результати перевірки у разі потреби виносяться на розгляд сесії відповідної ради та доводяться до відома населення шляхом опублікування у місцевих засобах масової інформації.

Про прийняте рішення або вжиті заходи за результатами перевірки сільський, селищний, міський голова зобов'язаний у тижневий термін повідомити орган, що здійснював перевірку.

Керівник органу, що призначив перевірку, зобов'язаний у тижневий термін розглянути результати перевірки і вжити заходів для усунення

порушень чи зловживань. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищестоящим органам виконавчої влади.

Подальший розвиток цих відносин буде визначатися спрямованістю і темпами проведення адміністративної та конституційної реформи, реформи територіального устрою і місцевого самоврядування, а також знаходитися в прямій залежності від розвитку інститутів громадянського суспільства.

Контрольні питання до розділу 6:

1. Визначте місце і роль місцевих державних адміністрацій в системі публічної влади і в системі державного управління.
2. Назвіть основні завдання місцевих державних адміністрацій.
3. Визначте територіальну основу діяльності місцевих державних адміністрацій.
4. Визначте правову основу діяльності місцевих державних адміністрацій.
5. Охарактеризуйте структуру Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р.
6. Охарактеризуйте структуру місцевих державних адміністрацій.
7. Розкрийте функції місцевих державних адміністрацій.
8. Проаналізуйте сутність поняття компетенції і проаналізуйте компетенцію місцевих державних адміністрацій.
9. Порівняйте власні і делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій.
10. Охарактеризуйте форми і методи діяльності місцевих державних адміністрацій.
11. Розкрийте основні положення Указу Президента України від 24.05.2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території».
12. Проаналізуйте особливості організації і діяльності місцевих державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим.
13. Визначте значення Типового регламенту місцевої державної адміністрації.
14. Охарактеризуйте поняття і види актів місцевих державних адміністрацій.

15. Розкрийте особливості регуляторних актів місцевих державних адміністрацій.

16. Розкрийте порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації.

17. Визначте особливості розроблення проекту розпорядження голови місцевої держадміністрації кількома структурними підрозділами.

18. Визначте особливості розроблення проекту розпорядження, що стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади.

19. Розкрийте порядок і механізм публічного обговорення проекту розпорядження голови місцевої держадміністрації.

20. Розкрийте порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Література до розділу 6:

1. Авер'янов В.Б., Прокопенко В.І. Адміністрація // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 1. А – Г. – С. 59.

2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141 (зі змін.).

3. Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

4. Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні (проект) / Документи щодо реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/articles/show/article/55.

5. Концепція територіальної організації влади в Україні: Проект підготовлений Українською асоціацією районних та обласних рад / Документи щодо реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/articles/show/article/55.

6. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади: Монографія / О.Д. Крупчан. – К.: Вид. УАДУ, 2001. – 132 с.

7. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посібник / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

8. Модернізація України — наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України 2011р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/33/

9. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. №3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №51. – Ст.577 (зі змін.).

10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Звернення Президента України до Верховної Ради України VII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/33.

11. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/33.

12. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/catalogue/33.

13. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст.524 (зі змін.).

14. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст.490 (зі змін.).

15. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст.273 (зі змін.).

16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 294.

17. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст.79 (зі змін.).

18. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п

19. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – С. 28.

20. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова

Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст. 1984.

21. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999р. № 2263 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 77.

22. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 73. – Ст. 2941.

23. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1242 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3433.

24. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: Указ Президента України від 24 травня 2013 року № 307/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 40. – Ст. 1420.

25. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст.58 (зі змін.).

26. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170 (зі змін.).

27. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 20. – Ст.190 (зі змін.).

28. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. №2850-IУ // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст.548 (зі змін.).

29. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст.79 (зі змін.).

30. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.

31. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 522.

32. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 658 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 56. – Ст. 2237.

33. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст.385 (зі змін.).

34. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації: Експертна доповідь, підготовлена Національним інститутом стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу. 2010 рік. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/191

35. Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації: статус і організація діяльності: монографія / О.І. Сушинський. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – 82 с.

36. Цвєтков В.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія / В.В. Цвєтков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. – К.: Ін-Юре, 2003. – 496с.

РОЗДІЛ 7.
НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тема 1. Правове регулювання нормотворчої діяльності в

органах місцевого самоврядування в Україні

План

1.1. Теоретичні засади нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування.

1.2. Акти органів місцевого самоврядування.

1.3. Організаційне-правове забезпечення нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування.

1.1. Теоретичні засади нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування

Перш за все зазначимо, що згідно з Конституцією України «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 6), а «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (частина 1 ст. 140). Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України від 15.07.1997 р., місцеве самоврядування означає право і спроможність в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (частина 1 ст. 3). Спроможність і здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення безумовно передбачає наявність нормотворчих можливостей і повноважень. Як справедливо зазначила М.О. Петришина, нормотворчість у сфері місцевого самоврядування як особлива форма правової діяльності, обумовлена ступенем цивілізованого розвитку та інституалізації муніципальної влади, прогресом доктрини локальної демократії й розширенням інструментарію державно-правового регулювання муніципальних відносин, станом правової культури і громадської консолідації, виступає одним із найважливіших показників рівня демократичної організації громадянського суспільства.

Разом з тим слід зазначити, що нормотворча діяльності в органах місцевого самоврядування в Україні має цілу низку суттєвих відмінностей від нормотворчої діяльності в органах державної влади, що розглядалася в попередніх розділах посібника. Кожний різновид публічної влади має своє особливе призначення, ціль, що реалізуються завдяки конкретизації в

завданнях, функціях, структурі, посадах, повноваженнях, формах і методах діяльності. Публічна влада, у тому числі й муніципальна, у повному обсязі здійснює практичний, дієвий вплив на виконання своїх численних і різноманітних управлінських завдань через реалізацію своїх функцій та повноважень, в тому числі і функцію нормотворчості.

Особливо підкреслимо, що в сучасному суспільстві (принаймні з теоретичної точку зору і ціннісного виміру соціального буття) взаємодія влади і управління здійснюється через право, закон, нормативну юридичну систему. У розвинутій системі влади і управління права і свободи людини визначають сутність і зміст діяльності органів державної влади, державного управління і місцевого самоврядування. Це значить, що внутрішня будова, організація діяльності всіх органів влади і управління повинні бути підпорядковані вирішенню завдання закріплення й здійснення прав і свобод людини і всебічного сприяння цьому. У даному разі право є самостійною цінністю, не ототожненою із законом, який є однією із форм зовнішнього вираження юридичних норм нормотворчої діяльності держави. Закон, покладений в основу діяльності державної влади і управління, підлягає оцінці з точки зору його відповідності праву. Відтак такій самій оцінці повинна бути піддана діяльність органів влади, що виконують функції управління. Таким чином, у взаємозв'язках влади і управління право, його здійснення є вихідною основою і кінцевою метою організації й функціонування влади і управління.

Місцеве самоврядування як один із інститутів громадянського суспільства та держави є невід'ємним елементом системи соціального управління, що формується з метою виконання широкого кола соціальних завдань та функцій. Системи місцевого самоврядування створюються для управління територіально локалізованими соціальними спільнотами. Як відомо, стійкі відносини, зв'язки між людьми об'єднують їх у соціальну систему. Така відкрита самоорганізована соціальна система, що об'єднує всіх жителів певної виокремленої в адміністративному порядку території, становить територіальну громаду – суб'єкт і об'єкт місцевого самоврядування, що є складовою громадянського суспільства. Самоорганізується громада, обираючи голову та представницькі органи, які, у свою чергу, створюють систему виконавчих органів. У сукупності представницькі й виконавчі органи становлять систему органів місцевого самоврядування. Остання повинна будуватись так, щоб забезпечити здійснення визначених законодавцем і закріплених за місцевим самоврядуванням функцій. Розподіл функцій, а відповідно і повноважень між елементами цієї системи, здійснюється з метою оптимального її

функціонування в цілому та найефективнішого здійснення кожної функції. Тому, очевидно, функції повинні пропорційно розподілятись між органами місцевого самоврядування.

Система органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати: узгодження державних, регіональних інтересів з інтересами територіальних громад; організаційно-методичну єдність об'єктів управління, які розташовані на підвідомчій території; дотримання комплексно-цільового підходу до організації і здійснення управління; персональну відповідальність працівників органів місцевого самоврядування тощо. Елементи цієї системи пов'язані між собою і співвідносяться певним чином. Найважливіші зв'язки з точки зору самої системи – системоутворюючі, які забезпечують цілісність системи, її відособлене функціонування і розвиток. Зазначимо, що власне управління забезпечує автономність діяльності місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування можна розглядати як систему, що в той же час є підсистемою системи місцевого самоврядування. Вони функціонують, взаємодіючи з оточуючим середовищем, причому це функціонування спирається на їх певну впорядкованість та на впорядкованість відносин і зв'язків як між ними самими, так і між ними та середовищем. Функціональна характеристика органів місцевого самоврядування дозволяє виробити повніше уявлення про їх призначення, місце і роль у системі місцевого самоврядування, дає організаційно-управлінську характеристику їх діяльності та є, власне, тим критерієм, який дозволяє визначити їх конкретні повноваження, вибудувати їх управлінську структуру й організувати практичну роботу.

При цьому доцільно розмежувати і не слід змішувати поняття «муніципальна влада» із поняттям «місцеве самоврядування». Адже детальне вивчення його змістовних характеристик дає можливість розглядати місцеве самоврядування принаймні в чотирьох аспектах. По-перше, як інститут громадянського суспільства. Саме таким чином місцеве самоврядування закріплюється як одна із форм народовладдя, основа конституційного ладу України. По-друге, це конституційний принцип, за посередництвом якого визнається і гарантується самостійність відповідних територіальних громад, що визначає нормативну політику правотворчих органів, правозастосовчу діяльність усіх, хто так чи інакше вступає до сфери місцевого самоврядування. По-третє, це соціальний інститут, що включає організаційно-правові форми самоврядної діяльності жителів (вибори, референдуми, інші форми локального волевиявлення громадян), а також інститут правового положення особи. Цей аспект знаходить своє закріплення в цілому ряді конституційних норм, які присвячені індивідуальним і

колективним правам (у тому числі на місцеве самоврядування). По-четверте, місцеве самоврядування – важливий інститут в системі організації публічної влади. Отже, можна зробити висновок, що місцеве самоврядування відносно муніципальної влади є набагато більш широким явищем.

Все це дозволяє виділити особливості муніципальної влади, які визначають особливості муніципальної нормотворчості й виявляються в таких моментах: 1) специфічний носій (суб'єкт влади); 2) локально-територіальний характер предметів відання і повноважень; 3) реалізація муніципальної влади за посередництвом інститутів місцевого самоврядування; 4) особлива сфера реалізації муніципальної влади і відповідно муніципальної нормотворчості; 5) організаційна відособленість муніципальної влади від влади державної.

У свою чергу муніципальна нормотворчість характеризується такими ознаками: 1) є початковою стадією механізму правового регулювання, елементом правової системи і правової культури суспільства, у процесі якого відбувається перетворення потреб та інтересів на загальнообов'язкові, формально-визначені приписи і правила; 2) є засобом організації соціального управління, однак при цьому процес нормотворчості сам урегульований правом й іншими соціальними нормами; 3) є цілеспрямованою діяльністю, що триває в певних часових проміжках і містить внутрішні елементи – етапи процесу зародження правової норми і набрання нею чинності, за допомогою якої відбувається зміна суспільного життя.

Таким чином, нормотворчість в місцевому самоврядуванні (муніципальна нормотворчість) – це урегульований законодавством вид муніципально-владної діяльності територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо розробки та прийняття муніципальних нормативно-правових актів, які містять загальні правила поведінки, що здійснюється в межах певної компетенції і території у встановлених процедурно-процесуальних формах.

Реалізація функцій та компетенції органів публічної влади виявляється у здійсненні певних дій чи прийнятті рішень відповідними особами – носіями владних повноважень. Зокрема, функціонування місцевих рад виявляється через вчинки представників депутатського корпусу, посадових і службових осіб зазначених представницьких органів, працівників апарату ради. Чинне законодавство України щодо організації та функціонування місцевих рад, їх виконавчих органів передбачає широке коло способів зовнішнього вираження змісту їх управлінської діяльності. Діяльність зазначених суб'єктів як носіїв влади чітко регламентована правом, лімітована у часі, просторі та за колом осіб, закріплюється у правових документах, фіксується у протоколах,

стенограмах тощо, тобто є суворо формалізованою. Проте практика застосування законодавства свідчить про необхідність додаткового висвітлення питання щодо існуючих в органах місцевого самоврядування форм управління.

Термін «форма» (від лат. forma – зовнішність, устрій) означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність. Зовнішній вияв однорідних дій, процедур, які здійснюють місцеві ради та їх виконавчі органи, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових та організаційних рамках, називається формами діяльності. Ці форми надають функціонуванню відповідних органів публічної влади необхідної сталості, упорядкованості, однаковості та прогнозованості для контрагентів, а в підсумку забезпечують законність, легітимність і результативність владного впливу. Форми управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами публічної влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Підходячи до визначення поняття «форма управлінської діяльності органів місцевого самоврядування», необхідно врахувати такі критерії: 1) форма управління завжди є зовнішнім вираженням волі суб'єктів управлінської діяльності; 2) в умовах демократії таке вираження обов'язково реалізується відповідно до чинного законодавства; 3) це волевиявлення повинне здійснюватися в межах власної компетенції; 4) кожна форма управління повинна мати певну управлінську мету.

У науковій літературі немає єдності щодо сутності, різновидів і характеристики форм діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Дотепер найпоширенішою є класифікація за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності чи відсутності правового ефекту). На думку більшості вчених, усі форми управлінської діяльності поділяються на правові та неправові.

Правовими вважаються такі форми, внаслідок використання яких виникають правові наслідки, виникає юридичний ефект. Вони виступають як юридичні факти і можуть створювати правові управлінські (адміністративні) відносини. Неправовими є форми, використання яких не має юридичного значення та не спричиняє виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Такі форми або передують правовим, або настають після них. Проте поділ форм діяльності на правові та неправові є дещо некоректним, оскільки слово «правовий» означає «такий, що відповідає праву, законодавству...», а

«неправовий», принаймні з точки зору здорового глузду – це «такий, що праву (законодавству) не відповідає». Іншими словами, неправові форми діяльності можна розуміти і як такі, що не відповідають законодавству. Тому така класифікація не зовсім коректна, оскільки в правовій державі будь-які владні органи або посадові особи повинні здійснювати свою діяльність лише на основі права, у межах закону. Отже, краще уникати характеристики «неправова», а форми діяльності залежно від характеру наслідків (отриманого результату) більш доцільно класифікувати на правові, організаційні й матеріально-технічні. Правові форми діяльності пов'язані з виконанням юридично значущих дій у суворо визначеному законодавством порядку. За їх допомогою відбувається фіксація рішень і дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що мають юридичний зміст. Результатом правової діяльності є акт правового характеру. Організаційні форми діяльності здійснюються в рамках чинного законодавства і на його підставі, однак не потребують чіткого юридичного оформлення і, як правило, самі по собі не спричиняють настання юридичних наслідків. Матеріально-технічні форми діяльності також не потребують спеціальних юридичних актів і відбуваються в порядку поточної роботи. їх специфіка полягає в тому, що вони є зовнішнім проявом різних операцій матеріально-технічного характеру, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Здійснюючи класифікацію правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, найбільш обґрунтованою видається позиція науковців, що розрізняють нормотворчу, правозастосовчу, інтерпретаційну, установчу, контрольну, правоохоронну форми. При цьому слід не змішувати функції і правові форми діяльності владних органів, пам'ятати, що правові форми завжди пов'язані з діями виключно правового характеру та юридично значущими наслідками, виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з матеріальними і процесуальними нормами права за допомогою засобів юридичної техніки, їх результати завжди закріплюються у відповідних правових документах, що мають офіційний характер і обов'язкові для виконання. Змістовне наповнення функції є більш широким, оскільки її реалізація передбачає сукупність дій як правового, так і організаційного, технічного й іншого характеру, не обов'язково пов'язана з прийняттям правових актів чи викликає виникнення, зміну або припинення правовідносин.

Таким чином, з науково-теоретичної точки зору залежно від характеру дій із нормами права розрізняють такі правові форми діяльності самоврядних органів: нормотворчу, правозастосовчу, інтерпретаційну, установчу,

контрольну, правоохоронну.

Кожна правова форма діяльності складається із однорідних дій і операцій правового характеру, які у своїй сукупності утворюють певний процес, що характеризується особливими стадіями і провадженнями. Стадії і провадження кожної правової форми діяльності відрізняються за кількістю та змістом етапів, колом суб'єктів, процесуальними строками тощо. Тотожні правові форми діяльності різних органів місцевого самоврядування (наприклад, місцевої ради й виконавчого органу місцевої ради) складаються з аналогічних стадій, але суттєво відрізняються за порядком документообігу, строками здійснення певних дій (операцій), конкретними процедурами підготовки і прийняття рішень, методикою.

Видання нормативно-правових актів місцевого самоврядування складається із сукупності дій і процедур щодо прийняття, зміни чи скасування рішень нормативного характеру (статуту територіальної громади та положення про її символіку, регламенту ради, про Президію ради тощо). У межах цієї форми можна виокремити різні підвиди форми (провадження), що відрізняються за суб'єктним складом, стадіями, строками, характером питань, які підлягають врегулюванню (наприклад, бюджетна, нормативно-договірна – щодо договорів нормативного змісту; нормативно-статутна тощо). Тобто залежно від предмета, характеру питання, що підлягає вирішенню, у межах кожної з названих форм діяльності органів місцевого самоврядування вирізняються окремі провадження.

Провадження – це особливі процедури розгляду певного кола питань у межах однієї правової форми діяльності органу публічної влади. Кожне провадження складається зі стадій – окремих етапів, логічно пов'язаних між собою загальною метою і спільним юридичним результатом. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом таких системоутворюючих стадій: підготовки, обговорення, прийняття і опублікування новоствореного правового акта. Результатом нормотворчого процесу є поповнення правової системи новим елементом права, тобто новим актом. У свою чергу стадії розпадаються на окремі дії учасників цього процесу, тобто на цілеспрямовані, вольові акти їх поведінки. Як правило, кожна з таких дій, що має юридичні наслідки, документально фіксується і має здійснюватися в жорстко встановлені строки.

Оскільки нормотворча діяльність належить до публічно-правової сфери, що спрямована на встановлення регулятивного впливу на суспільні відносини, тобто є формою встановлення зв'язків між владою і громадянами, порядок її здійснення має бути точно й детально зафіксований з метою запобігання можливості будь-яких порушень як встановленого державою

правового порядку, так і прав або свобод людини і громадянина. З цієї точки зору найдоцільнішою формою вираження і документального закріплення правових норм є нормативно-правові акти. Ось чому нормативно-правове забезпечення закладає своєрідні підвалини регулювання відносин у сфері нормотворчого процесу.

Система нормативно-правового забезпечення нормотворчості є сукупністю законів і підзаконних нормативно-правових актів, які становлять нормативно-правову базу для здійснення останньої. Різноплановість нормотворчої діяльності, участь у ній різних суб'єктів ускладнює можливість її врегулювання одним кодифікованим актом. Правове регулювання нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування здійснюється принаймні трьома нормативними актами: 1) Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) відповідними розділами статуту територіальної громади; 3) регламентом відповідної місцевої ради. Це значить, що правові норми, що регулюють зазначену діяльність, мають різну юридичну силу і залежать від виду правового акта.

Особливістю нормативно-правового регулювання нормотворчого процесу є те, що хоч яким би був масив процедурних правил, вирішальну роль відіграють норми Конституції України. Конституція є особливим і єдиним законом, з якого бере виток уся правова система держави. У зв'язку з цим вона має найвищу юридичну силу і найширшу юридичну дію. Практично немає жодної держави, яка б не враховувала цієї обставини в процесі своєї нормотворчої діяльності, при формуванні правової системи.

Оскільки Конституція регулює питання муніципальної влади (органів влади місцевого самоврядування), то вона повинна була б містити норми, покликані регулювати основні питання нормотворчої діяльності. В попередніх розділах посібника вже зазначалося, що конституційні повноваження органів публічної влади на видання нормативних актів зазвичай прямо закріплюється спеціальною нормою. Так, п. 3 ст. 85 та ст. 91 Конституції чітко встановлюють право парламенту здійснювати нормотворчу діяльність шляхом розробки і прийняття законів України, ч. 3 ст. 117, закріплюючи обов'язковість реєстрації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, опосередковано засвідчує право цих органів на нормотворчу діяльність, ст. 137 прямо вказує на предмет нормативного регулювання органів Автономної Республіки Крим, а статті 140 і 143 закріплюють право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (у тому числі встановлювати місцеві податки та затверджувати місцеві бюджети), що, безумовно передбачає їх право на нормотворчу діяльність у

відповідних сферах. У зв’язку з цим підкреслимо, що Конституція визначає лише основи, встановлює вихідні положення, що стосуються питань місцевого самоврядування, але вона не може бути перевантажена процедурними нормами і детально регулювати всі без виключення питання цієї діяльності, оскільки це суперечить її юридичній природі. З іншого боку, діяльність Конституційної Асамблеї дає можливість поставити питання

Конституція України заклала необхідний правовий фундамент здійснення нормотворчої діяльності в Україні, її демократичний, соціальний, правовий розвиток. Конституція України закріплює триєдині основні положення, що стосуються сфери регулювання нормотворчої діяльності, зокрема: 1) встановлює принцип верховенства права, що зумовлює побудову системи права України з дотриманням ієрархії, чіткої підпорядкованості та співвідношення нормативно-правових актів різної юридичної сили; закріплює пряму дію норм Конституції України; 2) забезпечує дотримання прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правотворчої діяльності (шляхом недопущення звуження їх змісту та обсягу, обов'язковості оприлюднення тощо); 3) визначає основи проведення референдумів як способів прийняття того чи іншого рішення безпосередньо народом або населенням певної території (вимоги до осіб, які мають право голосу на референдумах, питання призначення всеукраїнського та місцевих референдумів, особливості предмета референдуму тощо). Отже, закладаючи підвалини нормотворчої діяльності, Конституція стає фактором єдності системи національного права, її несуперечливості, забезпечення стабільності та динамізму. Конституція є юридичною базою для поточного законодавства, оскільки саме на її виконання приймаються інші нормативні правові акти, в тому числі вказані в самому тексті Конституції. Основні положення Конституції конкретизуються, деталізуються і розвиваються в поточному законодавстві. Водночас положення Основного Закону вивели місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу. Про це свідчить також і те, що місцевому самоврядуванню присвячений не тільки XI розділ Конституції, а також статті 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 188 та низка ін.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144). Даний принцип є важливою гарантією закріпленого Конституцією права територіальних громад на місцеве самоврядування, тобто на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Відповідно до ч. 2 ст. 144 рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції

чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у визначеному порядку, з одночасним зверненням до суду, мають право місцеві державні адміністрації, на які, відповідно до ст. 119, покладається забезпечення виконання законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності та правопорядку, дотримання прав і свобод громадян на відповідній території.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. в ст. 59 закріплює право органів місцевого самоврядування приймати акти у формі рішень. Ці акти є важливим і необхідним кроком у створенні надійної правової бази для місцевого самоврядування.

Особливо підкреслимо значення в системі таких актів статутів територіальних громад. До речі, нагадаємо, що статутне регулювання або статутне право в Україні має свій історичний розвиток і сягає часів магдебурзького права. На той час міський статут виконував дві основні функції: по-перше, легітимізації поселення (отримання статусу вільного міста); по-друге, презентації «обличчя» цього поселення (головного показника взаємовідносин, що домінують серед мешканців міста). Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, його представницьким органам надано право приймати статути територіальних громад. Нормативним актом, у якому найбільш детально і повно місцеве самоврядування знаходить своє вираження як правовий інститут, є саме статут територіальної громади. Щоправда на практиці найчастіше це нормативно-правові акти, які значною мірою відтворюють положення відповідних законів і лише частково регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

Однак хоча статути територіальних громад здебільшого відтворюють норми законів, їх правове значення досить високе. Це «мала конституція» територіальної громади, яка відображає її індивідуальність, демократичні начала самоорганізації населення даної території і саморегулювання нею питань місцевого значення в межах законодавства. У соціально-політичному плані статут втілює в собі можливість самоорганізації і саморегулювання, що забезпечують активну роль населення в здійсненні влади на місцях. У функціональному плані статути сприяють обмеженню втручання державних органів у місцеві справи і тим самим активізації місцевої ініціативи у сфері, що є найближчою до інтересів місцевого співтовариства. В організаційному

плані статут гарантує різноманіття форм організації місцевого самоврядування, дозволяє населенню вибирати прийнятні для нього варіанти устрою місцевої влади, структури органів місцевого самоврядування, відносин між представницьким органом та виконавчим, організації муніципальних служб, забезпечує відкритість діяльності депутатів представницького органу та інших органів місцевого співтовариства.

Оскільки статут є правовим актом, що конституює місцеве самоврядування на відповідній території, він є центральною ланкою системи нормативно-правових актів місцевого самоврядування, що в сукупності становлять суттєву частку муніципального права. Сам статут не може повністю охопити правовим регулюванням життя територіальної громади. Проте він має вищу юридичну силу відносно інших норм, що приймаються органами місцевого самоврядування. Усі акти, що приймаються органами даної територіальної громади, повинні відповідати статуту, концепції, що в ньому закладена, принципам і нормам. Статут визначає, які розгалуження у формі правових актів місцевого самоврядування відходять від нього, як від головного стовбура «правового дерева» місцевого самоврядування на його первинному рівні. Статути за своїм правовим значенням є основою правової системи даної територіальної громади. На основі та на розвиток норм, що містяться в них, представницькі органи місцевого самоврядування приймають нормативно-правові акти, що регулюють життя місцевого співтовариства.

Нормативним актом, що визначає порядок діяльності місцевих рад, їх органів та посадових осіб, є регламент. Призначенням регламенту є розкриття, деталізація положень Конституції України щодо статусу та функціонування відповідних рад, встановлення такого порядку їх діяльності, за якого повністю будуть реалізовані конституційно встановлені повноваження цього органу. Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій місцевих рад, засідань, формування виконавчих та інших органів, встановлює порядок нормотворчої діяльності та діяльності з розгляду інших питань, віднесених до їх повноважень, тощо.

Питання безпосередньо нормотворчої діяльності, зокрема питання, що стосуються порядку внесення, розгляду, прийняття, опублікування, а також суб'єктів нормотворчої ініціативи, частіше за все врегульовуються в окремому розділі (розділах). Наприклад, регламент Харківської міської ради містить цілий розділ (III), присвячений даному питанню: «Правові форми діяльності міської ради: нормотворча діяльність в міській раді», який складається з кількох окремих глав: «Рішення міської ради та стадії їх підготовки» (глава 6), «Суб'єкти нормотворчої ініціативи» (глава 7),

«Порядок внесення проектів регуляторних актів та їх опрацювання в постійних комісіях міської ради» (глава 8).

Питання щодо підготовки та попереднього розгляду таких актів містяться в окремих главах регламенту відповідної ради (глава 21 «Постійні комісії міської ради» регламенту Харківської міської ради), а також у відповідних положеннях, що встановлюють порядок організації та діяльності постійних комісій місцевих рад. Відповідні положення регламенту місцевої ради можуть встановлювати порядок прийняття рішень за спеціальними процедурами. Наприклад, розділ VI регламенту Київської міської ради, який має назву «Розгляд і прийняття рішень Київради за спеціальними процедурами» регулює порядок розгляду і прийняття рішення відповідної ради про бюджет міста Києва та про програму соціально-економічного і культурного розвитку столиці і питання, що пов'язані із цим.

Важливе значення для нормотворчої діяльності мають також положення інших розділів, які містяться в кожному регламенті: 1) розділу, що, як правило, має назву «Загальні положення» (наприклад, щодо закріплення принципу відкритості та гласності засідань відповідної ради та її органів); 2) розділу чи розділів, що регулюють організацію роботи відповідної ради (щодо проведення чергових та позачергових сесій, першої сесії ради нового скликання, календарного плану роботи та порядку денного сесії ради, питань організації та ведення пленарних засідань місцевої ради; порядку виступів і надання слова на пленарних засіданнях, організації голосування, прийняття рішень ради, ведення протоколу та стенограми засідань). Наприклад, регламентом Одеської міської ради дані питання врегульовуються окремим розділом V «Організація роботи ради». У відповідному розділі регламенту Донецької міської ради («Сесія міської ради») дістають своє закріплення та упорядкування аналогічні питання; 3) розділ (розділи), що стосується формування органів відповідної ради; обрання, призначення та відкликання посадових осіб (щодо формування депутатських груп та фракцій, повноважень сільського, селищного, міського голови, його заступника, секретаря ради, створення виконавчих органів ради, постійних і тимчасових комісій ради, виконавчого апарату тощо).

Регламент є одним із найважливіших актів, що регулюють роботу місцевої ради, має вагоме значення для ефективної діяльності депутатів. Цей документ більшою мірою призначений для внутрішнього застосування всередині відповідної ради.

Правові основи нормотворчого процесу в Україні встановлюються також Законом України від 11.07.2002р. № 93-УІ «Про статус депутатів місцевих рад», положенням про постійні комісії місцевої ради, Бюджетним

кодексом України. Зокрема, Закон «Про статус депутатів місцевих рад» визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) депутата у місцевій раді та за її межами, встановлює гарантії здійснення депутатом своїх депутатських повноважень. Законом встановлюються загальні засади діяльності депутата у місцевій раді, його права і, зокрема, право бути суб'єктом нормотворчої ініціативи, право участі в роботі органів відповідної ради тощо; обов'язки депутата, зокрема, щодо участі у засіданнях ради, у роботі її органів; основні гарантії діяльності депутатів тощо. Положення про постійні комісії місцевої ради, як правило, приймаються відповідними радами і визначають правовий статус цих комісій, їх перелік, функціональну спрямованість та порядок організації роботи постійних комісій ради (наприклад, Положення про постійні комісії Харківської міської ради V скликання; Положення про постійні комісії Донецької міської ради V скликання тощо – на офіційних веб-сайтах міських рад або міських голів наведені тексти цих важливих документів). Бюджетний Кодекс, регулює відносини, що виникають у бюджетному процесі, встановлює загальний порядок складання, розгляду, затвердження, виконання, а також контролю за виконанням відповідних місцевих бюджетів.

При цьому варто констатувати, що відокремлені, різнопланові правові акти не здатні за своєю суттю відігравати вагому роль, справляти цілісний правовий вплив на нормотворчу діяльність, особливо враховуючи ту обставину, що за часів радянської влади відбулося певне переривання.

Крім того добавимо, що при розгляді нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування не можна не зважати на практику Конституційного Суду України. Адже важливим способом конституційно-судового перетворення конституційного регулювання місцевого самоврядування є тлумачення правових норм законодавства, що регулюють відносини в муніципальній сфері. Хоча питання щодо юридичної природи рішень Конституційного Суду України і сформульованих у них позицій й досі залишається дискусійним, не можна не зазначити таке. Діяльність Конституційного Суду, що пов'язана із здійсненням конституційного тлумачення законодавчих положень, є специфічною формою правотворчої діяльності. Напрацьовані Конституційним Судом на основі вирішених конкретних справ рекомендації законодавцю щодо вдосконалення муніципального законодавства, не маючи безпосереднього зобов'язуючого значення для нормотворчих органів, орієнтують їх на послідовну та систематичну реалізацію конституційних принципів і норм поточного законодавства. Отже, неприйняття до уваги, а тим більше ігнорування законодавцем відповідних рекомендацій може призвести до суперечливості і

неузгодженості законодавства в його зіставленні з Конституцією України і тим самим створити загрозу порушення конституційних прав на місцеве самоврядування. У цьому плані рекомендації законодавцю є одним з відносно самостійних різновидів правових позицій Конституційного Суду, в яких конституційно-доктринальні начала превалюють над нормативними. Ступінь обов'язковості таких рекомендацій, звернених до законодавця, визначається перш за все тим, наскільки вони концептуально вивірені з точку зору доктринальних підходів до обґрунтування пропонованих змін до чинного законодавства, яке стало предметом конституційного контролю.

Прийняті в рамках названих способів конституційно-судового впливу на муніципальну сферу рішення Конституційного Суду України і сформульовані в них правові позиції, маючи якості нормативності і будучи спрямованими на конкретизацію сконцентрованого в конституційних нормах і інститутах змісту, з одного боку, і на з'ясування конституційно-правового змісту норм поточного законодавства, на розкриття втілених у відповідних нормативних положеннях конституційних цінностей і цілей розвитку української державності – з другого, закономірно виступають імперативними вимогами реалізації конституційної програми перетворення, модернізації соціальної дійсності, включаючи муніципальну сферу.

Підсумовуючи розгляд теоретично-правових основ нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування, можна стверджувати, що муніципальна нормотворчість є інститутом муніципального права, який є сукупністю законодавчих і локальних муніципально-правових норм матеріального і процесуального характеру, які регулюють споріднену групу правовідносин, що виникають з приводу створення, зміни і скасування нормативно-правових актів з питань місцевого значення суб'єктами муніципально-правових відносин.

1.2. Акти органів місцевого самоврядування в Україні

Неодмінним інструментом, за допомогою якого здійснюється публічне адміністрування, публічне управління, є правові акти. Саме в них міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всі органи публічної влади, недержавні структури, посадових осіб чи громадян.

Норми права приймаються на кожному з рівнів (загальнодержавному і місцевому) територіальних публічних колективів для врегулювання тих сфер суспільних відносин, у яких такі норми найбільш необхідні, ефективні

(з урахуванням предметів відання). Предмети відання тих чи інших територіальних публічних колективів визначаються їх основоположними документами, а нижчих – актами вищих колективів. З метою врегулювання найважливіших суспільних відносин у країні використовуються норми держави (які можуть створюватися безпосередньо населенням шляхом референдуму, а також уповноваженими на те органами держави). Нормативне регулювання в муніципальному територіальному публічному колективі характеризується низкою особливостей, які пов'язані з особливостями організації органів влади на місцевому рівні.

Відповідно до положень Основного Закону вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх органами і посадовими особами у формах та способами, що визначені Конституцією та законами України. Це можуть бути дії, рішення, які оформлюються у вигляді актів уповноважених на те органів або посадових осіб. Шляхом видання актів, які встановлюють, змінюють, скасовують або вирішують те чи інше питання, реалізується компетенція відповідного суб'єкта.

У найбільш загальному вигляді правовий акт місцевого самоврядування – це волевиявлення, здійснюване населенням відповідної території безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

З метою впорядкування великої кількості актів, виявлення їх загальних та конкретних ознак, особливостей, місця і ролі цих актів у регулюванні суспільних відносин необхідна їх класифікація тобто групування об'єктів за певними і переважно якісними ознаками (кількісні відмінності, які спостерігаються при цьому, відображають, як правило, динаміку розвитку об'єктів чи їх ієрархічний порядок). Класифікувати акти місцевого самоврядування можна за різними критеріями: 1) видами; 2) суб'єктами прийняття; 3) підставами прийняття; 4) порядком прийняття; 5) дією в просторі і часі; 6) характером, змістом і особливостями відносин, що підлягають врегулюванню.

Муніципальні правові акти утворюють єдину систему правових актів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що дозволяє упорядкувати їх розмаїття, виділити видові ознаки, визначити місце в загальній системі українського права. Спираючись на положення вітчизняного законодавства, зокрема Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», до муніципальних актів можна віднести: статут територіальної громади, правові акти, прийняті шляхом місцевого референдуму (зборів громадян); нормативні та інші правові акти представницького органу місцевого самоврядування; правові акти сільського,

селищного, міського голови; правові акти виконавчих органів місцевого самоврядування, інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Нагадаємо, що з дня офіційного оприлюднення Закону України від 06.11.2012 р. № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» втратив чинність, Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і проблемною стала реалізація положень статті 7 Закону України «Про місцеве самоврядування». Але ж акти, прийняті шляхом місцевого референдуму продовжують діяти і маємо надію, що парламент врешті-решт ліквідує цю прогалину законодавства.

З урахуванням тих чи інших підстав виділяють також такі види муніципальних актів:

1. Залежно від ролі в механізмі правового регулювання:

а) муніципальні акти, що містять норми права;

б) правозастосовчі муніципальні акти;

в) муніципальні акти, що фіксують юридичні факти).

2. За суб'єктом прийняття:

а) акти, що приймаються населенням відповідної території;

б) акти органів місцевого самоврядування (представницького органу місцевого самоврядування, виконавчого органу місцевого самоврядування);

в) акти посадових осіб місцевого самоврядування).

3. Залежно від форми муніципального правового акта:

а) статут;

б) рішення;

в) постанову;

г) розпорядження;

д) наказ;

е) регламент;

є) положення;

ж) інструкцію;

з) правила;

і) план;

к) програму;

л) нормативний договір).

4. Ураховуючи характер нормотворчих повноважень:

а) правові акти, що приймаються з питань місцевого значення;

б) правові акти, що приймаються з метою реалізації делегованих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

За видами акти місцевого самоврядування поділяються на рішення,

накази, розпорядження, висновки і рекомендації. Відповідно до положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення приймають територіальні громади на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, сесіях ради, засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради. Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної в місті ради видає розпорядження. Постійні комісії рад готують висновки та рекомендації, за результатами громадських слухань вносяться пропозиції.

Згідно зі ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Дане положення деталізується у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст. 59 якого зазначається право не тільки органів, але й посадових осіб місцевого самоврядування видавати правові акти.

До актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування можна віднести статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, накази керівників управлінь і відділів сільських, селищних, міських рад тощо. Серед актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування провідне місце займають муніципальні нормативно-правові акти.

Поняття «нормативно-правові акти» охоплює широкий комплекс актів правотворчості, що приймаються в основному органами законодавчої і виконавчої влади. Вони мають назву «нормативно-правові» чи «нормативні» тому, що їх основний зміст становлять правові норми. Цей термін, без визначення його змісту, використовує і Конституція України (статті 8, 117, п. 1 Перехідних положень). У законах, залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних ідеться лише про закони; в інших, передусім кодифікованих, до поняття «законодавство» включаються закони та інші акти Верховної Ради України, а також акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Нормативно-правові акти відіграють важливу роль у правовому регулюванні суспільних відносин, що пояснюється суттєвими перевагами у порівнянні з іншими джерелами права. Зокрема, характер приписів, що містяться в них, розрахований на багаторазове застосування; можливість охоплення широких сфер суспільного життя; відносна швидкість процедури

їх прийняття; внесення змін чи скасування; досконала техніка викладення й систематизації тощо.

Нормативно-правові акти приймаються уповноваженими органами чи самим народом через референдум лише у певній формі і в межах компетенції правотворчого органу. Отже, юридична сила нормативно-правового акта визначається місцем уповноваженого органу в системі органів держави. Як важлива складова системи джерел права, нормативно-правові акти створюють у своїй сукупності складну структуру відносин, побудовану за горизонтальним (галузевим) і вертикальним (ієрархічним) принципами.

Значна кількість джерел муніципального права приймаються на рівні центральної та місцевої державної влади у вигляді нормативних правових актів. Норми муніципального права, що містяться в них, виходять від держави і забезпечуються можливістю застосування державного примусу. Тим не менш, широкий масив джерел муніципального права становлять нормативні правові акти місцевого самоврядування. Своєрідність нормативних приписів, що містяться в них, полягає в тому, що вони за своїм походженням не можуть бути віднесені до норм, що виходять від держави в особі її нормотворчих органів.

У загальній теорії права під нормативно-правовим актом розуміють офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим суб'єктом та спрямований на регулювання суспільних відносин шляхом встановлення прав і обов'язків для невизначеного кола осіб і розрахований на багаторазове застосування. Нормативно-правові акти: 1) ухвалюються чи санкціонуються уповноваженими органами, їх посадовими особами; 2) мають вигляд документа у письмовій формі; 3) змістовно вміщують норми права (нові, змінені чи скасовані), що стосуються широкого кола адресатів і розраховані на багаторазове застосування; 4) приймаються за допомогою чітко визначеної процедури; 5) мають юридичну силу, що відображає співвідношення з іншими правовими актами, місце і роль у системі законодавства і правового регулювання; 6) надають волі єдиного джерела і носія влади – українського народу – офіційного характеру.

Ці ознаки властиві і нормативним актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які видаються ними з метою виконання покладених на них завдань відповідно до встановленої законодавством компетенції. Серед таких актів найбільш поширеними є положення, інструкції, правила. Наприклад, п. 5 ст. 29 Регламенту Харківської Міської ради визначає такі основні види актів нормативного характеру (нормативних документів): положення – нормативно-правовий акт, який встановлює структуру та функції певного органу або встановлює форми та умови

здійснення певної діяльності; порядок – нормативно-правовий акт, який встановлює процедуру застосування акту законодавства чи власного акту або визначає форми та умови здійснення діяльності; інструкція – нормативно-правовий акт, який встановлює процедуру застосування акту законодавства чи власного акту, або функції, права та обов'язки окремих підрозділів, посадових осіб міської ради; правила – нормативно-правовий акт, який містить узгоджену поєднанність правил поведінки службовців, громадян, установ та організацій в певній сфері.

Від нормативно-правових актів необхідно відрізняти інші юридичні документи, які не містять норм права і не вносять безпосередньо змін у законодавство, наприклад: акти, в яких затверджуються певні положення, правила, статути, чи акти, які складаються з декларацій, закликів. Практичне значення має розрізнення нормативно-правових актів і актів застосування норм права. Останні містять не правила загального характеру, а індивідуальні приписи (індивідуальні норми), адресовані певним суб'єктам і призначені для вирішення окремих або конкретних юридичних справ, засвідчення тих чи інших юридичних фактів. Індивідуальні правові акти – це акти державних органів, недержавних організацій, посадових осіб, які виражають рішення з конкретної юридичної справи (висновок чи рішення суду, наказ керівника підприємства або установи тощо). Індивідуальні акти – це акти застосування права, тому їх називають також правозастосовними. Вони мають, як правило, разове застосування, адресуються конкретним особам або організаціям і обов'язкові для виконання лише ними. На відміну від індивідуальних, нормативні правові акти мають загальнообов'язковий характер і відрізняються неконкретністю адресата, тобто є обов'язковими не для конкретної особи, а для всіх суб'єктів, на яких вони поширюються. Діють нормативні правові акти відносно тривалий період часу і не вичерпуються фактами їх застосування – можуть застосовуватися незліченну кількість разів за наявності необхідних для цього передумов. Нормативні правові акти необхідно також відрізняти від інтерпретаційних актів, тобто актів роз'яснення (тлумачення) норм права. Від нормативних правових актів останні відрізняються тим, що не містять нових юридичних норм, а лише роз'яснюють існуючі.

Досліджуючи специфіку нормативних актів органів місцевого самоврядування, О.Ф. Скакун зазначає, що це – акт-документ, що видається в межах компетенції органу місцевого самоврядування, який містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також для організацій та установ, які діють у межах цих територій. Це правовий акт громадянського суспільства з такими ознаками: письмовий документ, який

має особливу форму вираження інформації, що міститься в ньому; офіційний правовий документ, що приймається в межах повноважень та в порядку, встановленому законом та регламентом цього органу; має цільову орієнтацію – у концентрованому вигляді відображає місцеві інтереси; регулює суспільні відносини за допомогою правових норм і приписів; забезпечується силою державного примусу.

Нормативно-правові акти класифікуються за різними критеріями: 1) за суб'єктами ухвалення – акти органів державної влади, Українського народу, акти місцевих рад, громадських об'єднань, трудових колективів, спільні акти органів держави і громадських організацій; 2) за юридичною силою – закони і підзаконні нормативно-правові акти; 3) за сферою дії – загальнообов'язкові, спеціальні, локальні; 4) за ступенем загальності правових норм – загальні і конкретизуючі; 5) за характером волевиявлення – акти встановлення, зміни та скасування норм права; 6) за галузями законодавства – цивільні, кримінальні, кримінально-процесуальні тощо; 7) за часом дії – термін дії яких визначений (встановлений) й ті, що мають невизначений термін дії; 8) за функціональним призначенням – базові (тобто головні, базисні, в яких формулюються вертикальні зв'язки), функціональні (тобто такі, що чітко формулюють функції, діяльність, структуру повноважень, в яких формулюються горизонтальні правові зв'язки тощо).

Центральне місце в системі нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування посідають статути територіальних громад сіл, селищ, міст. У цих актах можуть бути деталізовані конституційні і законодавчі положення з питань вибору форм сповіщення громад про роботу органів самоврядування, участі членів громади в їх діяльності, організації роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, створення різноманітних комісій, структури виконавчих органів і розподілу повноважень між ними.

Статут територіальної громади – це нормативно-правовий акт, який відображає характерні риси взаємовідносин усередині територіальної спільноти, функціональна роль якого полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених чинним законом держави. Функції сучасного статуту спрямовані на здійснення регуляторного та реформаторського впливу на різні сфери життя територіальної спільноти. Виділяють, зокрема, такі функції статуту: 1) легітимізації – визначення легітимності громади та її суб'єктів; 2) управлінську – визначення умов для ефективного управління; 3) регуляторну – встановлення загальних норм регулювання взаємовідносин між суб'єктами громади; 4) правотворчу – уточнення правового поля

діяльності суб'єктів громади; 5) інноваційну – забезпечення динаміки розвитку міста відповідно до стратегічного плану, закріплення механізмів інноваційних процесів; 6) реформаторську – створення передумов для реформування життя громади; 7) правозахисну – визначаються права, свободи та обов'язки суб'єктів громади, гарантії, відповідальність та способи захисту; 8) етичну – визначення норм та правил взаємовідносин між суб'єктами громади.

Статут є основним пріоритетним нормативно-правовим актом територіальної громади, своєрідною комунальною конституцією на території функціонування відповідної громади. Цей вид актів має низку особливостей: наявність особливого суб'єкта, який встановлює або від імені якого приймається статут територіальної громади; установчий характер; повний та всеохоплюючий характер правового регулювання; вища юридична сила щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування; основа для подальшої локальної нормотворчості; особливий порядок прийняття статуту, а також внесення до нього змін та доповнень; є одним з правових засобів, який забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування.

До цієї системи справедливо віднести й регламент відповідної місцевої ради. Хоча в юридичній літературі існують різні думки щодо визначення правової характеристики регламенту. Одні вчені вважають, що регламент місцевого представницького органу не може бути віднесений до нормативно-правових актів, оскільки він видається на підставі юридичних фактів і юридичних норм, визначає права, обов'язки і міру юридичної відповідальності конкретних осіб, спрямований на регламентацію діяльності місцевого представницького органу, і доводять, що він є правозастосовчим правовим актом. Інші обґрунтовують, що регламент представницького органу місцевого самоврядування є нормативним правовим актом, обов'язковим для виконання на відповідній території. Підтримаємо другу точку зору, адже свідченням належності регламенту місцевої ради до групи муніципальних нормативно-правових актів є його ключові юридичні ознаки, а саме: 1) регламент є результатом нормотворчої діяльності компетентного представницького органу місцевого самоврядування; 2) містить норми права, тобто правила поведінки загального характеру, які діють безперервно в часі відносно необмеженого кола осіб і випадків, що підлягають його дії; 3) має абстрактний обов'язковий для виконання характер, а не характер обов'язковості тільки для конкретної особи чи конкретної життєвої ситуації; 4) виражає метод абстрактно-правового, а не індивідуального регулювання.

Серед великої кількості питань, що стосуються організації нормотворчої діяльності і знаходять правове відображення в статутах муніципальних утворень і регламентах представницьких органів місцевого самоврядування, можна виділити такі: 1) структура органів місцевого самоврядування; 2) взаємовідносини представницького органу місцевого самоврядування з місцевою державною адміністрацією; 3) взаємовідносини представницького органу місцевого самоврядування з населенням; 4) внутрішня будова представницького органу; 5) режим роботи депутатів; 6) строки і порядок проведення засідань; 7) процедури проходження проектів актів місцевого самоврядування та деякі інші.

Особливий характер мають нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах делегованих державних повноважень. Оскільки діяльність з прийняття таких правових актів здійснюється у сфері тих предметів відання, які зберігаються за органами державної влади, то слід підкреслити особливий характер цих актів. Нормативний правовий акт, виданий у порядку делегування, за юридичною силою прирівнюється до актів органу, що передає (делегує) повноваження. При делегуванні стирається принципова межа між актом того органу, який делегує, і самим актом делегованої нормотворчості, а отже муніципальна нормотворчість, що здійснюється у сфері реалізації окремих державних повноважень, характеризується іншою природою порівняно з нормотворчістю з питань місцевого значення.

Таким чином, муніципальний нормативно-правовий акт можна визначити як офіційний юридичний документ постійного або тимчасового характеру, прийнятий територіальною громадою, органом чи посадовою особою місцевого самоврядування в межах їх власних чи делегованих повноважень, у визначених Конституцією, законами України, статутом територіальної громади, регламентом місцевої ради порядку і формі, спрямований на встановлення, зміну, доповнення (перегляд) або скасування розрахованих на багаторазове застосування правових приписів, які мають обов'язкову юридичну силу на відповідній території. Інші види правових документів, що застосовуються у нормотворчій діяльності населення і органів місцевого самоврядування, належать до ненормативних правових актів і документів.

Система муніципальних правових актів є складним комплексним утворенням, яке за своїм обсягом і видовим складом не збігається із загальною системою джерел українського права. Ці дві системи між собою перетинаються. Точкою перетину є муніципальні нормативно-правові акти і акти, прийняті в межах делегованих повноважень, які поєднуються з такою

формою права, як нормативні правові акти, а також нормативні договори. Правила поведінки, що містяться в нормативних правових актах місцевого самоврядування, хоча й не виходять від держави, однак мають публічно-владний характер, оскільки в них реалізується муніципальна влада. Остання є вираженням влади народу, однією із засад конституційного ладу України. Отже, у правових нормах актів місцевого самоврядування присутня не лише «влада авторитету» місцевого самоврядування, але й авторитет, сила муніципальної влади як особливої публічної влади, що перебуває в єдиній системі народовладдя.

1.3. Організаційне-правове забезпечення нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування

Питання забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування в нашій державі регулюються цілою низкою нормативно-правових актів. Серед них перш за все слід зазначити Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України від 07.06.2001 р. №2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України від 11.07.2001 р. №2625-III «Про органи самоорганізації населення», Закон України від 11.07.2002 р.№93-IУ «Про статус депутатів місцевих рад», Закон України від 13.01.2011 р. № 939-VI «Про доступ до публічної інформації», регламенти місцевих рад, положення про їх постійні комісії тощо.

Однією з особливостей організації та діяльності органів місцевого самоврядування є широке залучення до неї наймасовішої верстви депутатського корпусу держави – депутатів місцевих рад. Відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу і зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування і наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів (ст. ст.2, 3).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що повноваження депутата місцевої ради починаються з моменту офіційного

оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання (встановлюється й порядок дострокового припинення повноважень). Стаття 4 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» конкретизує зазначене положення і встановлює, що депутат місцевої ради набуває свої повноваження в результаті обрання його до ради відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Повноваження депутатів місцевих рад починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано.

Повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково за наявності перелічених у законі підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради. У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради заповнення вакансії здійснюється у порядку, передбаченому виборчим законодавством.

На відміну від народних депутатів України, депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Виняток передбачено тільки для депутата місцевої ради, обраного секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, який працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, зокрема, на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом. Крім того, за рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі.

Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті. Крім того, депутат місцевої ради не може використовувати свій

депутатський мандат у цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю, так само як не може мати й іншого представницького мандата.

Принциповою особливістю правового статусу саме депутатів місцевих рад є те, що визначальними, головними є обов'язки, а не права депутатів рад. На відміну від Закону «Про статус народного депутата України», в якому перш за все визначаються його права, Закон «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює саме обов'язки депутата як першорядні. Це пояснюється тим, що народний депутат України після його обрання стає представником всього народу України, який законодавчо надає йому відповідні права виступати саме від імені народу. На відміну від народних депутатів, депутат місцевої ради є представником не народу України, а лише його частини – населення відповідного села, селища, міста, а точніше – територіальної громади цих адміністративно-територіальних одиниць. Саме тому законодавець закріплює перш за все обов'язки депутата місцевої ради перед тими, хто його обрав і хто може в будь-який час за наявності передбачених законом підстав достроково його відкликати.

До обов'язків депутата відповідної місцевої ради щодо роботи у раді та її органах належать:

1) додержання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів;

2) депутат місцевої ради (крім секретаря ради, голови районної у місті, районної, обласної ради та їх заступників) повинен входити до складу однієї з постійних комісій, створюваних радою;

3) брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших органів, до складу яких він входить, і всебічно сприяти виконанню рішень цих органів;

4) виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради, інформувати про виконання їх доручень;

5) бути присутнім на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить.

При виконанні своїх повноважень депутат має керуватися не лише Конституцією та законами України, а й загальновизнаними нормами моралі (правилами депутатської етики).

Для ефективного виконання депутатських повноважень законодавцем формулюються права депутата:

1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради;

2) офіційно представляти інтереси виборців у відповідній раді та її органах;

3) пропонувати питання для розгляду радою та її органами;

4) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті;

5) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю;

6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них;

7) висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою;

8) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;

9) брати участь у дебатах, звертатися із запитами, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні;

10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів та посадових осіб, що діють на її території;

11) порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій;

12) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки;

13) ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування;

14) оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення;

15) об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту. При реалізації повноважень депутат місцевої ради користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

Депутати місцевих рад здійснюють свою діяльність у різних формах і через різні органи. У своїй діяльності депутат вдається до різноманітних дій, які не завжди призводять до виникнення, зміни чи припинення правових відносин. Це означає, що статус депутата і форми його діяльності визначаються не лише нормами права, а й правилами роботи політичної партії, членом якої він є, усталеною політичною практикою, звичаями,

традиціями, нормами моралі тощо.

Науковцями пропонується поділ організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад на такі групи:

1) сесійні і позасесійні;

2) індивідуальні та колективні;

3) правові та організаційні;

4) форми роботи у раді та її органах та поза їх межами тощо.

Серед найважливіших умов діяльності будь-якого виборного органу є прийняття рішень у колегіальному порядку, що сприяє врахуванню інтересів різних сторін і дає змогу виробити найбільш оптимальне рішення. Справедливо, що однією з основних форм колегіальної роботи депутатів визнаються засідання (сесії) відповідного представницького органу, що згідно з чинним законодавством повинні проводитися не рідше одного разу на квартал. Сесія – це основна організаційна форма діяльності представницького органу місцевого самоврядування, де виявляються принцип колегіальності в прийнятті рішень, форма роботи, яка включає сукупність пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій, що проводяться в період між ними. Пленарні засідання – це засідання за участю всіх чи більшості депутатів місцевої ради, що проводяться у встановленому порядку для вирішення питань, віднесених до компетенції представницького органу місцевого самоврядування. Обов'язковість проведення сесій зумовлена не лише законодавчими та регламентними нормами, але й випливає із самої природи представницького органу, який формується для організації управління на відповідній території, а це можна здійснити прийняттям відповідних рішень. Частину таких рішень, до яких належать питання виключної компетенції, вправі приймати лише представницький орган на сесії.

На законодавчому рівні порядок скликання сесії ради, підготовки розгляду нею питань, прийняття рішень щодо порядку денного та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються фрагментарно, оскільки регулюються регламентом ради. Сесії місцевої ради поділяються на чергові та позачергові. Чергові сесії ради скликає сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної у місті ради в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Позачергова сесія, із зазначенням порядку денного, скликається сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної, районної у місті ради для розгляду невідкладних питань чи надзвичайних ситуацій. У разі немотивованої відмови зазначених посадових осіб або їх неможливості скликати сесію ради вона скликається: сільська, селищна, міська ради – секретарем сільської,

селищної, міської ради; районна у місті, районна, обласна ради – заступником голови відповідної ради. Відповідно до ч. 7 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету, а сесія районної, обласної ради – також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації. У разі якщо сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної у місті ради, секретар сільської, селищної, міської, районної у місті, заступник голови районної, обласної ради у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу зазначених суб'єктів, сесія може бути скликана депутатами ради, які становлять не менш як одну третину складу ради, або постійною комісією ради. Розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної, районної у місті ради про скликання сесії доводиться до відома депутатів і населення не пізніш як за 10 днів до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та переліку питань, які передбачається внести на розгляд ради, а у виняткових випадках – не пізніше як за день до проведення сесії. Як правило, зазначене розпорядження публікується в друкованому засобі масової інформації, визначеному відповідним рішенням ради, а також розміщується на офіційному сайті ради в мережі Інтернет.

Сесії місцевої ради проводяться гласно. Гласність та відкритість пленарних засідань місцевих рад може забезпечуватися їх трансляцією, публікацією офіційних звітів про їх хід та прийняті рішення в місцевих засобах масової інформації, розміщенням зазначених матеріалів на офіційних веб-сайтах рад. У пленарних засіданнях можуть брати участь і виступати з обговорюваних питань запрошені. Зокрема, на пленарні засідання ради можуть бути запрошені народні депутати України, члени територіальної громади, представники трудових колективів, державних органів, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, посадові особи, експерти, фахівці різних галузей стосовно питань, які розглядаються радою.

Сесію ради за звичайних обставин відкриває і веде сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної у місті ради. Особа, яка веде пленарне засідання, є головуючим. За наявності кворуму сесія оголошується відкритою. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Кількість депутатів, присутніх на засіданні, визначається за результатами реєстрації.

Порядок денний сесії затверджується радою. При цьому перелік

питань, що виноситься на розгляд сесії, формується в порядку, передбаченому регламентом ради і, як правило, визначається системою взаємопов'язаних планових документів, відповідно до яких і здійснюється організація діяльності ради щодо підготовки нормативних актів та інших рішень, пов'язаних з управлінням і розвитком території. Проект порядку денного, рішень ради із запланованих питань, інформаційні та допоміжні матеріали попередньо надсилаються депутатам для ознайомлення в строк, установлений регламентом. Проект порядку денного сесії після обговорення затверджується в цілому радою більшістю голосів. Питання розглядаються у тій послідовності, в якій їх включено до порядку денного. Перехід до розгляду чергового питання оголошується головуючим, який повідомляє про назви і редакції проектів, документів, які підлягають розгляду, та про порядок розгляду питання. Слово для виступу депутатам головуючий на пленарному засіданні надає з дотриманням черговості, визначеної при записі на виступ за допомогою системи електронного голосування або шляхом підняття рук.

Не менш важливою організаційною формою роботи місцевих рад є депутатські слухання, які дозволяють із залученням широкого кола зацікавлених фахівців виробити найбільш ефективні політико-правові шляхи вирішення нагальних проблем місцевого життя. Ще однією формою колегіальної роботи депутатів, що сприяє підготовці і розгляду питань, які виносяться на розгляд засідань представницьких органів, є їх участь у роботі постійних комісій.

Серед індивідуальних форм роботи депутатів у місцевій раді та її органах можна виділити самостійну підготовку депутата до участі у пленарному засіданні, підготовку (в ініціативному порядку чи за дорученням ради або її органів) проектів рішень ради та її органів, депутатські запити та звернення. Порядок реалізації депутатом місцевої ради свого права на депутатський запит, депутатське звернення чи запитання регламентовані чинним законодавством значно детальніше, ніж інші індивідуальні форми депутатської діяльності.

Таким чином, можна констатувати, що форми роботи депутата в місцевій раді та її органах є досить різноманітними як за своїм змістом, так і порядком реалізації. Усе розмаїття таких форм можна класифікувати за багатьма критеріями. Найбільше значення має поділ форм депутатської діяльності в раді та її органах залежно від співвідношення з основними формами діяльності місцевої ради на сесійні та позасесійні, а також залежно від порядку їх реалізації на індивідуальні (персональні) та колегіальні (колективні). Для найбільш ефективної реалізації депутатських повноважень

необхідне раціональне поєднання різних форм депутатської діяльності, з урахуванням поставлених цілей, завдань та специфіки тих проблем, що підлягають вирішенню.

Організація місцевого самоврядування в Україні надає пріоритет у здійсненні функцій місцевого самоврядування колегіальним утворенням (територіальна громада, місцева рада, виконавчий комітет, органи самоорганізації населення). У той же час діяльність колегіальних органів неможлива без існування єдиноначальних інститутів, що забезпечують діяльність цілісної системи, надають їм характеру координованості і керованості. Сільський, селищний, міський голова, секретар відповідної ради, голови обласних, районних, районних у містах рад є тими посадовими особами, які відповідно до законодавства наділені повноваженнями щодо забезпечення функціонування представницьких та інших органів місцевого самоврядування. Посадовці, хоча й здійснюють практично аналогічні функції на кожному рівні організації місцевого самоврядування, але їх правовий статус і організацію роботи не слід ототожнювати. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади, який обирається безпосередньо населенням. Голови обласної та районної ради є депутатами, які обираються на строк повноважень відповідної ради. Секретар сільської, селищної, міської ради обирається з числа депутатів з метою забезпечення роботи представницького органу й у разі відсутності голови здійснює функції головної посадової особи.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади. Сучасна модель місцевого самоврядування на рівні населеного пункту передбачає існування посадової особи, наділеної повноваженнями, що дають їй змогу впливати на весь процес муніципального управління. Основні напрями діяльності голови окреслюються його статусом. Він є представником територіальної громади, забезпечує роботу місцевої ради, головує на її засіданнях та підписує рішення, а також очолює виконавчий комітет і керує іншими виконавчими органами ради. Аналіз повноважень, установлених в Законі, дає підстави стверджувати, що голова здійснює переважно управлінські функції, тобто ті напрями, що забезпечують діяльність органів та посадових осіб, а саме контроль, координацію і керівництво всередині управлінської структури, представництво інтересів територіальної громади як всередині, так і ззовні.

До управлінських функцій сільського, селищного, міського голови можна віднести представницьку, організаційну, контрольну, установчу та нормотворчу. Нормотворча діяльність голови полягає у діях, спрямованих на

реалізацію власних повноважень шляхом видання актів. Відповідно до ст. 59 Закону голова видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Аналіз актів, які приймаються сільським, селищним, міським головою, дає підстави стверджувати, що вони мають переважно індивідуальний (конкретний) характер (призначення на посаду, скликання сесії, утворення допоміжного органу, визначення завдання тощо). Водночас практика свідчить про існування актів нормативно-правового характеру, які можуть бути видані головною посадовою особою територіальної громади (зокрема, затвердження ним положень про порядок контролю, координації, підготовки та виконання планів тощо). У разі здійснення сільським головою функцій галузевого характеру його акти можуть бути видані як у формі нормативно-правових, так і індивідуальних актів (наприклад, з питань комунальної власності, місцевого господарства, економіки, транспорту, шляхового господарства тощо).

Право голови підписувати рішення місцевої ради та виконавчого комітету не обмежуються виконанням нормотворчої функції. Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено головою і внесено на повторний розгляд ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо остання відхилила зауваження голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу, воно набирає чинності (ч. 4 ст. 59 Закону). Крім того, у разі незгоди голови з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради (ч. 7 ст. 59 Закону). Такі повноваження забезпечують місце і роль голови в діяльності місцевої ради та її органів й належать до його контрольної та організаційної діяльності. Зупиняючи рішення місцевої ради і виконавчого комітету, голова лише ставить питання про перегляд прийняття такого рішення, а не приймає його самостійно.

Секретар сільської, селищної, міської ради згідно зі ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обирається за пропозицією голови відповідною радою з числа її депутатів та працює в раді на постійній основі. У разі звільнення його з посади за відсутності голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень сільська, селищна, міська рада зі свого складу за пропозицією однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради обирає секретаря ради, який працює в раді на постійній основі. Серед основних напрямів діяльності секретаря можна виділити організаційну та контрольну діяльність. Водночас у разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського

голови він тимчасово здійснює його функції, а за рішенням ради також може одночасно виконувати й функції секретаря (керуючого справами) виконавчого комітету ради. Секретар реалізує свої повноваження, виключно здійснюючи організаційні форми діяльності, оскільки законодавець не передбачає його права на видання актів правового характеру. До організаційних форм роботи секретаря ради належать: підготовка питань порядку денного сесії, опрацювання матеріалів і пропозицій, підготовка і координація роботи постійних і тимчасових контрольних комісій ради, забезпечення депутатів необхідними матеріалами для роботи на пленарних засіданнях, їх реєстрація, запис на виступи із доповідями та повідомленнями, організація підписання проектів рішень місцевої ради та їх оприлюднення.

Стаття 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає правовий статус та основи організації роботи голови обласної, районної, районної в місті ради. Функції останнього включають керівництво, координацію та організацію роботи не лише представницького органу та його апарату, а також виконавчого комітету, інших виконавчих органів ради та їх апарату. Єдиними у правовому статусі голів районних, обласних рад та районних в місті рад є функції та повноваження щодо організації роботи ради, її органів та окремих депутатів. Проте діяльність, пов'язана з організацією роботи виконавчого апарату для цих посадових осіб, має особливості, оскільки виконавчий апарат обласної (районної) ради – це єдине організаційне утворення, в той час як апарат районної в місті ради становить певна кількість допоміжних структурних підрозділів, що мають статус виконавчих органів місцевої ради і підпорядковуються виконавчому комітетові. Компетенція голови обласної і районної ради складається з кількох груп повноважень, а саме прав та обов'язків депутата місцевої ради, голови відповідної ради, керівника виконавчого апарату. Для голови районної в місті ради компетенція розширюється предметами відання, правами та обов'язками керівника виконавчого комітету, якому підзвітні та підконтрольні інші виконавчі органи ради.

Місце і роль голови ради в її структурі, характер повноважень дають змогу виокремити організаційну, установчу, представницьку, контрольну та нормотворчу функції. Остання окреслюється виданням розпоряджень на виконання повноважень голови, які закріплюються законодавством і деталізуються у рішеннях місцевої ради. При цьому необхідно зазначити, що розпорядження голови ради законодавство відносить до актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 59 Закону).

Безпосереднє значення для забезпечення нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування має організація та діяльність таких

органів, як постійні комісії, що виступають елементами внутрішньо-організаційної будови, структурними підрозділами рад і не наділені конституційно-правовим статусом публічно-владних органів місцевого самоврядування та цивільно-правовим статусом юридичних осіб. Вони є постійними органами рад і формуються на весь строк повноважень ради відповідного скликання. Робота постійних комісій, як правило, проводиться у період між сесіями представницького органу, передуючи їм, для належної підготовки питань на розгляд сесії або після їх проведення для забезпечення виконання та контролю виконання прийнятих рішень. Цим забезпечується безперервність діяльності і самого представницького органу місцевого самоврядування. Крім того, через постійні комісії депутати беруть активну участь у повсякденній, а не лише сесійній роботі ради, у втіленні її рішень, у розв'язанні різноманітних проблем місцевого розвитку.

Постійні комісії мають колегіальний характер. На пленарному засіданні місцевою радою обираються голови та члени комісій – усі інші питання структури, як передбачає Закон України «Про місцеве самоврядуванні в Україні», вирішуються самою комісією. Для забезпечення конкретних напрямів своєї діяльності, оперативного і детального вирішення питань, віднесених до її відання, постійна комісія може створювати підкомісії, а також підготовчі комісії та робочі групи – для вивчення питань, віднесених до відання комісії, розробки проектів рішень ради. Порядок їх утворення має визначатися радою. Ці органи утворюються, як правило, у складі не менш як трьох членів постійної комісії. Члени постійної комісії можуть входити до складу кількох підкомісій, підготовчих комісій та робочих груп. До роботи підготовчих комісій та робочих груп можуть залучатися представники органів державної влади і місцевого самоврядування, громадськості, вчені, спеціалісти. їх склад обирається на засіданні постійної комісії відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу членів постійної комісії.

Механізм функціонування постійних комісій місцевих рад передбачає різноманітні форми їх діяльності. У першу чергу слід виокремити ті, які пов'язані з виданням правових актів, тобто формалізацією рішень і дій цих органів із настанням певних юридичних наслідків. Нормотворча форма діяльності постійних комісій місцевих рад пов'язана зі встановленням, зміною або скасуванням нормативних приписів, зміст яких може мати внутрішньо-організаційну спрямованість або бути пов'язаним із нормотворчістю представницького органу місцевого самоврядування. У першому випадку вона пов'язана з визначенням найбільш ефективних, оптимальних шляхів організації діяльності постійних комісій,

упорядкуванням роботи самої комісії, її членів, структурних підрозділів. У зв'язку із цим постійними комісіями затверджуються положення про підкомісії, підготовчі комісії та робочі групи, встановлюється порядок надання висновків і рекомендацій, ведення діловодства, приймаються інші рішення внутрішньо-організаційного характеру. В другому випадку постійні комісії виступають поряд з іншими суб'єктами ініціаторами та розробниками з питань, віднесених до відання комісій, проектів актів місцевої ради – положень, порядків, концепцій, програм та інших рішень. Крім того у межах даної форми діяльності комісії можуть надавати рекомендації нормативного характеру. Дії і процедури постійних комісій контрольного характеру, що пов'язані зі спостереженням за додержанням, виконанням і застосуванням правових приписів суб'єктами суспільних відносин, можуть мати своїм предметом або нормотворчу діяльність підконтрольних об'єктів, або їх поточну управлінську роботу. Відповідно в межах контрольної форми діяльності комісій можна виокремити виконавче та нормотворче провадження. Зокрема, останнє передбачає здійснення контролю за законністю, обґрунтованістю та доцільністю рішень та інших актів, що приймаються підкомісіями, робочими групами та іншими структурними підрозділами комісій із правом їх скасування, а також підконтрольними комісіям органами, посадовими особами й іншими суб'єктами.

Поряд із правовими формами діяльність постійних комісій місцевих рад реалізується і через інші форми, які не мають прямого відношення до вчинення юридично значущих дій та видання правових актів. Серед них можна виокремити організаційні форми діяльності, завдяки яким здійснюються підготовчі дії, узгоджуються різні позиції, робляться відповідні висновки в процесі пошуку оптимального вирішення проблеми.

Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» гарантується право депутатів бути обраними до складу органів відповідної ради, в тому числі й постійних комісій, та офіційно представляти в них позицію виборців. Депутат повинен входити до складу однієї з постійних комісій, створених радою, тобто робота у цих органах визнається одним з його обов'язків і водночас не допускається включення депутата до складу кількох постійних комісій. Не можуть бути обраними до складу постійних комісій згідно з вимогами ч. 3 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий голова, секретар сільської, селищної ради, голова районної у місті, районної, обласної ради, їх заступники. При включенні депутатів до складу тих чи інших постійних комісій мають виконуватися законодавчі вимоги щодо пропорційного представництва депутатських груп та фракцій. Вимогу пропорційного представництва слід враховувати також і при обранні

керівництва постійних комісій.

Однією з проблем у період між оголошеними сесіями, а інколи й напередодні пленарних засідань, є неявка депутатів – членів комісій на їх засідання. Більшість дослідників наводять такі причини: 1) «неправильний» розподіл депутатів по комісіях та неправильний розподіл функцій комісій; 2) недостатнє усвідомлення депутатом власної мотивації та необхідності участі в роботі комісії; 3) недостатнє або неякісне матеріально-технічне забезпечення роботи комісії. Такий «неправильний» розподіл депутатів по комісіях та неправильний розподіл функцій комісій, нерідко обумовлені тією обставиною, що депутата часто цікавить не одна сфера, а декілька напрямів. До того ж чинним законодавством не визначено варіант потенційного розподілу напрямів роботи між комісіями. Втім, на сьогодні в Україні склалася типова система, що повторюється від одного до іншого скликання.

Ще одна проблема в роботі – це недостатнє усвідомлення депутатом власної мотивації та необхідності участі в роботі комісії. Часто депутатські комісії не мають планів власної роботи у період між сесіями ради. У результаті комісії збираються нерегулярно, лише напередодні пленарних засідань. І в переважній більшості збори комісій є недостатньо підготовленими, а питання, які виносяться на розгляд, не вивчені належним чином усіма членами комісії. Якщо депутати збираються декілька разів з непідготовленого питання або не досягають на засіданні консолідованого рішення, то у них складається враження про «неспроможність» комісій як органів ради. Отже, необхідні скоординовані дії голови комісії, заступника, секретаря та членів комісій.

Окрім потреби планування, також варто пам'ятати, що кожен депутат повинен «бачити себе» в цій комісії. Один із варіантів такого «проявлення» депутата в роботі за напрямами – створення підкомісій, де кожний напрям комісії буде розподілений між депутатами і кожний депутат нестиме відповідальність за доручену роботу. Не менш важливим є достатній рівень матеріально-технічного забезпечення роботи комісій.

Виконавчими органами місцевих рад є виконавчі комітети, які підзвітні раді, що їх утворила. Характерною особливістю повноважень виконавчих комітетів є те, що до їх відання належать як власні або самоврядні повноваження, так і делеговані повноваження. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст.ст. 21-40 визначені повноваження у галузях соціально-економічного розвитку та управління. Всього в цьому Законі налічується (за підрахунками М.О. Петришиної) 66 самоврядних та 78 делегованих повноважень. Виконавчий комітет відповідної ради в межах своїх повноважень більшістю голосів загального складу приймає рішення, які

підписуються головою ради. У разі незгоди голова може зупинити своїм розпорядженням дію рішення виконкому і внести це питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконкому з питань його власної компетенції можуть бути скасовані радою.

Таким чином, правові форми діяльності органів місцевого самоврядування існують у тісному зв'язку як між собою, так і з організаційними формами діяльності, які пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій органів і посадових осіб у межах чітких організаційних процедур. Організаційні форми діяльності не мають такого безпосереднього впливу на суспільні відносини, як правові форми, однак завдяки їм здійснюються підготовчі дії, обговорюються, узгоджуються різні позиції, робляться відповідні висновки в процесі пошуку оптимальних шляхів вирішення проблеми. Матеріально-технічні форми діяльності мають допоміжний характер, сприяють процесу реалізації функцій і компетенції, забезпечуючи, обслуговуючи і фіксуючи заходи і дії органів місцевого самоврядування, їх підрозділів, посадових осіб, що, тим не менш, не робить їх менш важливими. Вони зводяться до операцій технічного, матеріального, інформаційного характеру, таких як діловодство, збір і обробка інформації, звіти, прогнози, кошториси, довідки, бухгалтерський облік, статистика, картотечна робота, побутове, технічне, інформаційне, транспортне забезпечення тощо.

Водночас необхідно констатувати, що проблеми забезпечення діяльності (у тому числі нормотворчої) місцевого самоврядування в Україні й до цього часу залишаються невирішеними, зокрема на рівні правого регулювання, що призводить до неможливості ефективного функціонування цього політико-правового інституту в цілому. Варто зазначити, що з моменту своєї інституціоналізації в незалежній Україні конституційно-правовий розвиток місцевого самоврядування стикається з низкою політико-правових проблем. Окрім питань правового статусу та складу робочих органів місцевого самоврядування, їх політичного структурування, кількості депутатів відповідних рад, режиму та форм їх роботи тощо, які здійснюють безпосередній вплив як на прийняття відповідних актів нормативно-правового характеру, так і на ступінь ефективності їх реалізації, слід виокремити питання громадсько-політичного значення, які безпосередньо стосуються формування муніципально-правової політики. Серед них можна виділити:

а) формування органами самоврядування місцевої (локальної) правової політики як інструмента конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування. На практиці органи місцевого самоврядування це питання

вирішують лише частково, без глибоко продуманої стратегії, через нерозуміння ролі цього питання для розвитку місцевого самоврядування та небажання брати на себе відповідальність за стан цієї політики;

б) розвиток громадсько-політичної інфраструктури, яка є відповідною гарантією конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування. Ця інфраструктура на місцях повинна бути представлена асоціаціями органів місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями, які співпрацюють з органами місцевого самоврядування, ЗМІ тощо, яка сьогодні має нерозвинутий характер. Адже відсутня необхідна законодавча база, а також стимули для формування цієї інфраструктури;

в) кадрове забезпечення конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування. Досить часто депутати місцевих рад та посадові особи місцевого самоврядування недостатньо компетентно володіють питаннями цього розвитку;

г) залучення громадян до вирішення актуальних питань конституційно-правового розвитку місцевого самоврядування через різні форми місцевої демократії й досі є проблематичним. Ініціативи самих громадян з питань розвитку самоврядування ще досить рідкі, і громадяни здебільшого не готові брати участь у місцевому самоврядуванні, брати на себе відповідальність за ті чи інші рішення, а тому необхідна просвітницька робота у цьому напрямі.

Тема 2. Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування в Україні

План

2.1. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні.

2.2. Зарубіжний досвід організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.

2.3. Проблеми удосконалення нормотворчого процесу в органах

місцевого самоврядування в Україні.

2.1. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні

Вивчення питань процесу прийняття нових нормативно-правових актів, зміни або скасування чинних пов'язане з необхідністю уточнення деяких понять, зокрема таких, як «процесуальна форма», «процесуальне провадження», «процесуальний режим». Нагадаємо, що в теорії права під процесуальною формою розуміється сукупність однорідних процедурних вимог, що ставляться до дій учасників процесу і спрямовані на досягнення певного матеріально-правового результату. Тобто, процесуальна форма – це особлива юридична конструкція, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення визначених повноважень. Вона передбачає певні вимоги до відповідних дій учасників нормотворчого процесу. Йдеться про структурний характер юридичного процесу або, якщо точніше, про процесуальне провадження. Останнє включає процесуальні правовідносини, процесуальне доказування (у ході нормотворчості – наукове або логічне обґрунтування), процесуальні акти. Процесуальне провадження – це головний елемент юридичного процесу, що є системним утворенням, комплексом взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що різняться предметною характеристикою та взаємопов'язаністю з відповідними матеріальними правовідносинами; б) викликають необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних юридичної справи, що розглядається; в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах. Що стосується процесуального режиму, то він є складною синтетичною структурою і складається з таких елементів: а) принципів, що діють у процесуальній сфері; б) засобів та способів; в) гарантій, що реально склалися.

Спеціалісти в галузі муніципального права звертають увагу на специфіку режиму муніципально-правового регулювання: цей режим заснований не на єдиному методі, а на особливостях сполучення різних способів правового впливу на самоврядні (муніципальні) відносини. Нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування регулюється відповідними правилами, які різняться за своїм характером. Це обумовлено тим, що частина з них знайшла своє правове відображення в нормативно-правових актах: Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»

(далі – Закону), регламентах рад, положеннях про постійні комісії тощо. Водночас вагоме значення має використання набутого досвіду в нормотворчій діяльності, дотримання традицій та механізмів, що себе виправдали. Ступінь правової регламентації нормотворчого процесу залежить і від його стадії (процедура прийняття рішення про підготовку проекту, офіційне доручення, внесення проекту до порядку денного сесії).

Очевидно, що зазначена діяльність різних органів місцевого самоврядування (представницького органу, постійних комісій, виконавчих комітетів або інших виконавчих органів рад) має свої особливості, але це не заперечує теоретичного узагальнення етапів і принципів нормотворчого процесу у сфері правовідносин місцевого самоврядування. Процес підготовки, обговорення та прийняття відповідного акта здійснюється шляхом виконання послідовних дій, які тісно взаємопов'язані між собою і є організаційно відокремленим комплексом дій і процедур, що утворюють самостійну стадію нормотворчого процесу. З урахуванням розмаїття статутних й регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань нормотворення можна виділити такі його загальні стадії: 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативного правового акта (визначення предмета його регулювання, 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 із дотриманням установлених процедур; 6) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності. Деякі вчені як факультативну стадію виділяють громадське обговорення.

Суб'єктами нормотворчої ініціативи можуть бути члени територіальної громади (у вигляді місцевої ініціативи), депутати ради, постійні комісії ради, виконавчі органи ради та ін. В обласних і районних радах із нормотворчою ініціативою може виступати голова місцевої державної адміністрації. Ініціатор повинен чітко сформулювати питання, подати пропозицію про внесення питання до плану роботи міської ради чи розглянути його позапланово на черговій сесії ради, вказати доповідача на пленарному засіданні ради.

Ради можуть приймати рішення з будь-яких питань своєї компетенції лише на сесійних пленарних засіданнях. Такі засідання є правомочними, якщо в них бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Сесію ради, її пленарне засідання відкриває і веде місцевий голова. Однак сесія вважатиметься правомочною і тоді, коли її засідання відкриє і вестиме секретар ради (якщо голова не може або відмовляється це робити)

або один з депутатів цієї ради (якщо не можуть або відмовляються це робити і голова, і секретар).

Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою регіональної ради, загальними зборами громадян (ч. 12 ст. 46 Закону). Рішення щодо включення внесеної пропозиції до порядку денного пленарного засідання ради приймається шляхом голосування. Це рішення як процедурне вважається прийнятим, якщо за нього проголосували більше половини присутніх депутатів (у профільному законі ця норма не вказана, такі норми передбачаються регламентом ради, який затверджується радою).

Пропозиція для внесення до порядку денного ради питання унормування тієї чи іншої сторони місцевого життя, як правило, супроводжується розробленим проектом нормативного документа і проектом рішення ради із цього питання. Рішення ж про підготовку проекту нормативного акта може бути прийнято на підставі: розпорядження сільського, селищного, міського голови; звернення постійної комісії до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради про необхідність внесення питання щодо розробки проекту акта на розгляд ради; звернення депутатської групи, фракції, депутата (депутатів) до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради; рішення виконавчого комітету ради про внесення питання на розгляд ради; протоколу загальних зборів громадян, на яких прийнято рішення про місцеву ініціативу; рекомендації громадських слухань.

Прийняття рішення про створення проекту опосередковує наступну самостійну стадію нормотворчого процесу, змістом якої виступає безпосередня підготовка проекту правового акта. Важливість даної стадії беззаперечна, оскільки якість підготовленого проекту багато в чому визначає якість правового акта. Дотримання строку підготовки забезпечує своєчасність його прийняття, а отже, й можливість оперативного правового регулювання відповідних суспільних відносин. Розробка проекту правового акта здійснюється суб'єктами нормотворчої ініціативи – депутатом, постійною комісією ради чи суб'єктами нормотворчої діяльності – створеною з цією метою робочою групою із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів, а також виконавчими органами ради.

Проекти вважаються належним чином підготовленими, якщо вони попередньо розглянуті галузевою постійною комісією ради за участю працівників відповідного галузевого відділу виконавчого органу та інших фахівців. Проекти рішень до їх внесення на розгляд ради, як правило,

проходять погодження із зацікавленими органами та організаціями. За наявності розбіжностей щодо проекту рішення керівник органу, який готує проект, повинен забезпечити їх обговорення із зацікавленими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйнятного рішення. Зазначені проекти разом із необхідними матеріалами подаються у відділ з організації діяльності ради, який їх реєструє й направляє на розгляд до юридичної служби апарату ради, відповідних виконавчих органів ради та організовує попередній розгляд у профільних постійних комісіях. При здійсненні юридичної експертизи проекту повинні бути вирішені такі питання: 1) чи належить прийняття цього рішення до компетенції ради; 2) чи не суперечить проект рішення чинному законодавству; 3) які юридичні наслідки може спричинити його прийняття в запропонованому вигляді.

Попередній розгляд проекту акта, висновків юридичної служби та виконавчих органів ради відбувається на засіданні постійної комісії чи на спільному засіданні комісій, якщо питання належить до їх компетенції. При цьому здійснюється підготовка власних висновків постійної комісії у формі рекомендацій місцевій раді. За результатами розгляду наданих їм проектів рішень постійні комісії ради можуть підтримати проект рішення ради, дати доручення розробнику проекту або членам комісії на доопрацювання проекту рішення або внести зміни до проекту рішення. У разі невідповідності проекту рішення вимогам чинного законодавства він повертається автору проекту на доопрацювання. Проекти рішень районної, обласної ради можуть попередньо розглядатися головою ради, постійними комісіями, президією ради. Узагальнення зауважень і пропозицій до проекту рішення, вироблення кінцевої редакції зазвичай покладається на ініціаторів проекту і можуть бути додатково розглянуті на засіданнях постійних комісій ради.

У практиці нормотворчого процесу склались достатньо чіткі вимоги щодо якості представлених проектів, а саме: 1) запропонований проект повинен не лише відповідати потребам сьогодення, а й створювати необхідний правовий простір з метою подальшого ефективного регулювання суспільних відносин у межах самоврядних одиниць; 2) існує необхідність обґрунтування і ретельного аналізу матеріально-фінансових, трудових, організаційних та інших витрат з метою отримання прогнозованого результату, передбаченого проектом; 3) правові рішення, що становлять зміст проекту, мають бути найефективнішим способом впливу на суспільні відносини, враховуючи можливі мінімальні негативні та побічні наслідки застосування зазначеного проекту; 4) розроблений проект повинен мати відповідну письмову форму зовнішнього вираження. Крім того, за зовнішнім оформленням і змістовним вираженням він повинен бути не лише

прообразом загальноприйнятого стандартного нормативного акта, тобто мати відповідний поділ документа на розділи, статті, пункти, підпункти, а й характеризуватися однозначністю, лаконічністю і зрозумілістю норм.

Структурно проект акта, як правило, складається із: 1) назви, у якій зазначаються найменування ради, порядковий номер скликання, порядковий номер сесії; дата, місце прийняття і номер рішення, назва питання, з якого приймається рішення; 2) вступної частини, в якій містяться обгрунтування, мета і доцільність прийняття рішення, посилання на закон, інший нормативний акт, обставини, якими викликана необхідність прийняття рішення; 3) постановочної частини, в якій формулюються рішення, зазначаються виконавці поставленого завдання; 4) додатків (у разі потреби). Цінність проекту визначається місцем майбутнього правового акта в системі інших підзаконних правових актів, його роллю як ефективного регулятора суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

Проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, інші проекти, підготовка і внесення яких на розгляд ради відповідно до закону покладається на виконавчі органи місцевого самоврядування, попередньо розглядаються виконавчим комітетом ради, який приймає рішення щодо внесення цих проектів на розгляд ради (п. 1 ч. 2. ст. 52 Закону).

Постійні комісії ради діють на підставі ст. 47 Закону, регламенту ради, положення про постійні комісії ради, що приймається радою на підставі ч. 13 ст. 46 закону. Засідання комісії скликає і веде голова цієї комісії, а за його відсутності або відсутності у нього можливості виконувати свої повноваження ці його функції здійснює заступник голови або секретар комісії. Засідання комісії є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії. Для вивчення питань, розробки проектів рішень ради постійна комісія може створювати підготовчі комісії, робочі групи із залученням представників громадськості та фахівців. Питання, що належать до відання кількох постійних комісій, можуть розглядатися ними спільно або окремо. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії.

Регламенти місцевих рад, як правило, передбачають обов'язковість візування проектів актів. При цьому візування можуть здійснювати автори проекту або керівник підрозділу ради, який безпосередньо здійснював його підготовку, секретар ради, керівник юридичної служби апарату ради, голови

відповідних постійних комісій, керівник виконавчого органу, в якому здійснювався попередній розгляд проекту.

Підготовлений проект акта подається секретареві місцевої ради для підготовки відповідних пропозицій сільському, селищному, міському голові для вирішення питання щодо включення його до порядку денного сесії ради. Затверджений розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови ради, проект порядку денного сесії місцевої ради з проектами рішень разом із висновками та рекомендаціями постійних комісій надається депутатам для ознайомлення у строк, передбачений регламентом ради.

Особливість цієї стадії полягає у тому, що в результаті діяльності підготовчих комісій формується зразок майбутнього акта, тобто створюється правова умова для розвитку наступної стадії, суть якої полягає у перетворенні проекту в правовий акт, який має загальнообов'язковий статус у межах визначеної територіальної самоврядної одиниці.

Офіційний розгляд радою проекту акта із дотриманням встановлених процедур відбувається на пленарному засіданні. Голова або інший головуючий вносить питання на розгляд ради в тому порядку, в якому вони затверджені в порядку денному засідання ради. Розгляд проектів розпочинається з доповіді з цього питання, яку робить, як правило, ініціатор подання або уповноважена ним особа. Доповідач обґрунтовує підстави для прийняття запропонованих рішень і їхній зміст. Після цього доповідач може відповідати на запитання депутатів. Наступним зі співдоповіддю виступає голова постійної комісії, що вивчав це питання, або член комісії, уповноважений ним, і оголошує висновок комісії та її рекомендації щодо змісту запропонованих проектів або доцільності їх прийняття взагалі. Він також може відповідати на запитання депутатів.

Далі повинно бути проведене обговорення питання, в якому беруть участь депутати та голова ради. Можуть бути заслухані і фахівці та представники громадськості. Тривалість обговорення та тривалість одного виступу визначаються регламентом ради. Учасники, висловлюючи свою думку, можуть вносити пропозиції щодо проекту рішення ради, що розглядається, та його змісту. Після закінчення часу обговорення головуючий ставить на голосування питання про взяття даного проекту рішення за основу. У разі позитивних результатів голосування почергово, в порядку їх надходження, ставляться на голосування пропозиції, внесені під час обговорення. Після цього ставиться на голосування пропозиція про прийняття рішення в цілому.

Порядок розгляду питань на пленарному засіданні ради не обумовлений законом. Він регулюється на сьогодні усталеними звичаєвими

нормами, які закріплюються в регламенті ради. У процесі обговорення проекту рішення спочатку він приймається за основу, а після голосування щодо пропозицій і поправок до тексту відбувається прийняття рішення в цілому. Рада може проводити обговорення й голосування «в цілому» або по окремих частинах проекту рішення (розділах, статтях, пунктах).

Направлення проекту нормативно-правового акта на розгляд представницького органу є важливою стадією нормотворчого процесу, оскільки остаточне спрямування проекту уповноважений здійснювати виключно представницький орган. Останній у свою чергу може повернути проект на доопрацювання або прийняти, у результаті чого він стане юридично значущим документом. Відповідно до ст. 59 Закону рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом. Відкрите голосування може здійснюватися: 1) за допомогою електронної системи без фіксації результатів голосування кожного депутата; 2) за допомогою електронної системи з фіксацією результатів голосування – поіменне, у тому числі з можливим роздрукуванням результатів голосування кожного депутата; 3) шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи). Таємне голосування здійснюється шляхом подачі бюлетенів.

Проект рішення, який не отримав необхідної кількості голосів на підтримку, вважається відхиленим. Прийняті радою рішення підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної, районної у місті ради, а в разі їх відсутності – секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, а у випадку, якщо рішення прийнято на сесії, яка була скликана депутатами чи постійною комісією ради (відповідно до частин 8, 10 ст. 46 Закону, – депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні. Строк підписання прийнятих радою рішень законодавчо не визначений, тому регламентні норми відрізняються певним розмаїттям передбачених строків. Після підписання рішення ради тиражуються в необхідній кількості та надсилаються апаратом ради відповідним виконавчим органам ради, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям для забезпечення їх виконання у строк, визначений регламентом.

Набувають чинності рішення місцевої ради з моменту їх прийняття (якщо не встановлено іншого строку) і вводяться в дію з дня їх підписання. Якщо рішення ради має нормативно-правовий характер, набуття ним чинності відбувається з дня його офіційного оприлюднення, якщо радою не

встановлено більш пізній строк введення в дію. Строки оприлюднення рішень ради нормативно-правового характеру можуть бути визначені регламентом (наприклад, згідно зі ст. 32 Регламенту Харківської міської ради рішення ради нормативного характеру офіційно оприлюднюються не пізніш як у 10-денний строк після їх прийняття та підписання).

Рішення ради, у тому числі нормативного характеру, у 5-денний строк з моменту його прийняття може бути зупинене головою і внесено на повторний розгляд ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана в двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо вона підтвердила своє рішення двома третинами голосів депутатів від загального складу ради, це рішення набуває чинності.

Виконкоми рад на своїх засіданнях, що відбуваються з періодичністю щонайменше один раз на місяць, також ухвалюють рішення. Засідання скликаються головою, а в разі його відсутності – заступником з питань діяльності виконавчих органів ради. Засідання виконавчого комітету є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються головою. У разі незгоди селищного, сільського, міського голови чи голови районної ради у місті з рішенням виконавчого комітету ради кожен з них може зупинити дію цього рішення та внести спірне питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконкому з питань, віднесених до власних повноважень виконавчих структур ради, можуть бути скасовані відповідною радою. Акти органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. З відповідними позовами до суду можуть звертатися державні органи, фізичні та юридичні особи. Якщо рада ігнорує вимоги компетентного органу щодо приведення свого рішення у відповідність до закону, це є приводом для дострокового припинення її повноважень у встановленому законом порядку. Матеріальна та моральна шкода, завдана незаконними рішеннями органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок цих органів (ст. 56 Конституції України).

Кількість нормативних актів місцевих рад та їх органів за останні роки значно зросла, що свідчить про підвищення ролі місцевого самоврядування у суспільному розвитку України. Разом із тим необхідно поліпшити нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування, вивчати досвід інших регіонів, проводити постійний моніторинг практики застосування актів для виявлення оптимальних напрямів їх вдосконалення, виявляти прогалини, протиріччя та інші недоліки нормативних актів, налагоджувати

роботу щодо прогнозування позитивних і негативних наслідків, які можуть виникнути на практиці у зв'язку з прийняттям нового акта, та врахувати їх при підготовці проекту.

Загалом, практика роботи над проектами нормативних актів місцевого самоврядування свідчить, що обов'язковими складовими нормотворчого процесу повинен бути такий комплекс дій: 1) вивчення матеріалів, необхідних для розробки проекту; 2) розробка пропозицій по суті питань, які становлять зміст проекту; 3) обговорення підготовлених пропозицій та складання проекту; 4) підготовка переліку актів, які втратять чинність або до яких будуть внесені відповідні зміни у зв'язку з прийняттям підготовленого акта; 5) направлення проекту на відгук (рецензування) відповідним органам та організаціям; 6) розгляд зауважень та пропозицій, коригування проекту; 7) прийняття (затвердження) нормативного акта.

Очевидно, що підготовка проекту нормативно-правового акта неможлива без дотримання усталених принципів нормотворення, до яких можна віднести: 1) розміщення спочатку більш загальних, а потім більш конкретних положень; 2) об'єднання положень загального характеру, що стосуються всієї сукупності спеціальних матеріальних або процесуальних норм, в окрему частину або главу; 3) уникнення повторів загальних приписів в інших частинах, розділах або главах без крайньої необхідності; 4) передування матеріальних норм процесуальним, якщо останні спрямовані на забезпечення реалізації матеріальних норм; 5) відповідність послідовності викладу спеціальних положень проекту логіці предмета регулювання; 6) розміщення наприкінці проекту положень щодо контролю за виконанням нормативно-правового акта, відповідальність за його порушення, а також у разі необхідності перехідних та прикінцевих положень (строк набрання чинності актом, перелік актів, які втрачають силу або до яких мають бути внесені зміни у зв'язку з його прийняттям, тощо).

Під час підготовки проекту нормативно-правового акта доцільно також порівняти характер попереднього нормативного регулювання тотожних або аналогічних питань. Це необхідно з метою: а) визначення шляхів вирішення того чи іншого правового питання, які довели свою ефективність шляхом апробації; б) збереження певного рівня наступництва під час регулювання однорідних суспільних відносин, проведення важливих правових реформ; в) уникнення повторів правових приписів, застосування яких не виправдало себе на практиці.

Можливе також порівняння положень проекту нормативно-правового акта з актами органів самоврядування зарубіжних країн, якими регулюється схожа сфера суспільних відносин, що уможливить підготування такого

проекту, який буде відповідати сучасним тенденціям нормотворення, визначення найбільш вдалих способів правового регулювання відносин з урахуванням специфічних умов нашої держави, особливо з тих питань, в яких досвід нормативного регулювання відсутній або недостатній. Необхідність застосування досвіду інших держав має тенденцію до поширення, ураховуючи підтриману міжнародним співтовариством пропозицію щодо уніфікації національних законодавств.

Правові норми, конструкції та терміни, що містяться у тексті проекту нормативно-правового акта, повинні відповідати базовим положенням теорії нормотворення, зокрема таким, як:

а) дотримання загальної структури правової норми (гіпотеза, диспозиція, санкція) та особливостей побудови норм окремих галузей права і видів нормативно-правових актів (норм, що визначають склад правопорушення, процесуальних норм і т. п.);

б) переважання в тексті проекту прямих приписів і мінімальне використання бланкетних норм та посилань (особливо якщо акт, до якого відсилає така норма, ще не прийнятий);

в) оптимальне співвідношення в тексті проекту абстрактних формулювань (характеристика суб'єкта, діяльності і т. д. через зазначення їх істотних ознак) та переліків конкретних органів, посадових осіб, фактів, дій, заходів, яких стосується дана норма;

г) супроводження загальних дозволів конкретними заборонами, а загальних заборон конкретними дозволами (вичерпним переліком винятків);

д) вживання у тексті проекту лише тих термінів, які необхідні для розкриття його змісту, та дотримання принципів обов'язкового пояснення терміна, який вживається вперше, та тотожності змісту терміна в усіх випадках його використання в тексті проекту нормативно-правового акта, а також у чинних нормативно-правових актах;

е) переважне використання усталених правових конструкцій та термінів, обмежене та обґрунтоване введення до тексту проекту нових термінів;

є) пояснення спеціальних науково-технічних термінів в окремих статтях, пунктах або посилання на нормативні документи, в яких роз'яснюється їх значення. Відомо, що від якості розробки структури нормативного припису залежить успішність вирішення поставлених завдань.

Для підвищення, дієвості актів місцевого самоврядування щодо найважливіших нормативних актів територіальних громад, їх органів і посадових осіб доцільно проводити правову та наукову експертизу. Під експертною оцінкою проектів нормативних актів органів місцевого

самоврядування слід розуміти їх дослідження, що провадиться за дорученням органів і посадових осіб місцевого самоврядування з метою оцінки необхідності й правомірності їх прийняття, законності, обґрунтованості, якості, ефективності, а також надання відповідного висновку. Правова експертиза передбачає оцінку проекту з точки зору відповідності його положень нормам Конституції України, законів та інших підзаконних актів органів державної влади, статуту територіальної громади і нормативних правових актів місцевого самоврядування; обґрунтованості вибору форми акта; забезпеченості проектованих рішень фінансовими, організаційними та іншими засобами, заходами відповідальності (санкціями) й заохочення; дотримання правил юридичної техніки; відповідності положень проекту сучасним досягненням правової науки та юридичної практики.

Необхідність проведення експертних оцінок проектів нормативних актів місцевого самоврядування виходить із того, що: по-перше, дотримання вимог до правових приписів залишається на недостатньому рівні й часто не супроводжується проведенням систематичних досліджень; по-друге, попередня експертиза і заслуховування думок суб'єктів місцевого самоврядування, як правило, проводяться епізодично й лише відносно предметів правового регулювання, що обговорюються вперше; по-третє, адресати права (фізичні та юридичні особи, керівники підприємств, установ, організацій, що розташовані на певній території, тощо) зазвичай опосередковано беруть участь у процесі підготування проектів відповідних актів; по-четверте, відсутній достатній рівень контролю очікуваної дії нормативних правових актів органів місцевого самоврядування.

Отже, завданнями правової та наукової експертизи повинні бути:

а) повне й об'єктивне дослідження підготовленого проекту, виходячи із принципу поєднання місцевих, загальносоціальних та загальнодержавних інтересів, основних засад побудови правової системи;

б) визначення ступеня відповідності правових приписів об'єктивним та суб'єктивним закономірностям, притаманним суспільним відносинам, що становлять предмет регулювання даного нормативно-правового акта;

в) урахування попередньої та поточної практики нормативного регулювання даної або аналогічної сфери суспільних відносин в Україні й за її межами; г) максимальне залучення та використання в експертному дослідженні наявної наукової інформації, статистичних та інших даних, докладне обґрунтування положень, що наводяться; д) прогнозна оцінка можливих наслідків реалізації майбутнього акта, ступеня та характеру його можливого впливу на соціально-економічні відносини, що становлять предмет правового регулювання;

е) проведення в разі необхідності спеціальних досліджень з найбільш складних питань або з питань, щодо яких відсутня відповідна науково підтверджена інформація;

є) розроблення у разі необхідності пропозицій щодо внесення до проекту або інших пов'язаних із ним нормативно-правових актів необхідних змін і доповнень;

ж) підготовка обґрунтованого експертного висновку з усебічною оцінкою проекту нормативно-правового акта.

Таким чином, розгляд питання щодо загальної характеристики нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні дає можливість зробити наступні висновки. Ефективний розвиток місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від ступеня демократичності процесу вироблення та прийняття рішень органами і посадовими особами територіальної громади. Нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування повинен відповідати загальнодемократичним принципам законності, гуманізму, відкритості, гласності, колегіальності, професійності, науковості та здійснюватися з дотриманням нормотворчої техніки, забезпечувати активну й ефективну участь громадськості, відповідати потребам соціально-економічного розвитку території та інтересам населення. Нормотворчість органів місцевого самоврядування характеризується певними особливостями, які полягають у тому, що вони її здійснюють не від імені держави, а виходячи безпосередньо з інтересів населення певної території, і є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами на відповідній території, зокрема державними органами та їх посадовими особами. Муніципальна нормотворчість відбувається в процесуальній формі, що втілює найбільш доцільні процедури здійснення нормотворчих повноважень, а муніципальні нормативно-правові акти є важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування.

2.2. Організація нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: зарубіжний досвід

Вище вже відзначалася можливість та важливість порівняння положень проектів вітчизняних муніципальних нормативно-правових актів з актами органів самоврядування зарубіжних країн, якими регулюється схожа сфера суспільних відносин у зв’язку з тим, що це дає можливість визначення

найбільш вдалих і влучних способів правового регулювання.

Необхідність використання Україною світового (перш за все європейського) досвіду організації правотворчості органів місцевого самоврядування та управління актуалізується сучасними процесами глобалізації, які ставлять перед залученими до них державами і суспільствами жорсткі імперативи щодо забезпечення відповідності основних параметрів соціального управління, внутрішнього законодавства і механізмів його формування стандартам, які прийняті як базові для зближення та інтеграції більшістю держав світового співтовариства.

Відповідно до національного законодавства більшості сучасних зарубіжних держав органи місцевого самоврядування в них функціонують на засадах: а) виборності представницьких, а іноді й виконавчих органів місцевого самоврядування; б) суворого дотримання законодавства та можливості притягнення до юридичної відповідальності як органів, так і посадових осіб місцевого самоврядування; в) фінансової самостійності у межах власних коштів місцевого самоврядування, але з урахуванням його цілей і завдань; г) залучення громадськості та заохочення самоорганізації населення в різноманітних формах; д) міжнародного співробітництва через міжнародні організації місцевого самоврядування, а також на основі договорів та угод між органами місцевого самоврядування різних держав. Для здійснення своїх функцій і повноважень органи місцевого самоврядування наділені правом приймати правові акти (нормативні й індивідуальні), а також здійснювати контроль за діяльністю фізичних і юридичних осіб у межах своїх повноважень. Більшу частину підзаконних актів, що видаються органами місцевого самоврядування у зарубіжних державах, становлять: статути громад, регламенти органів місцевого самоврядування, типові правила забудови територій, плани соціально-економічного розвитку, рішення про ухвалення бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Рекомендуємо звернутися до літератури, яка висвітлює досвід Сполучених Штатів Америки, адже, по-перше, там наявна високо розвинута і ефективно працююча система місцевого самоврядування, по-друге, саме громадську концепцію муніципальної демократії, започатковану практикою державотворення США, Президент України у Щорічному посланні до парламенту в 2011 році запропонував зробити основою реформування місцевого самоврядування в нашій країні.

Цікаві моделі організації місцевого самоврядування функціонують в Німеччині. Основний закон ФРН гарантує існування місцевого самоврядування та основні права органів місцевої влади. Конституційно-

правові гарантії закріплюють право населення земель мати представництво, яке забезпечується на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування, а також право вирішувати місцеві питання під власну відповідальність.

У рамках інституційних гарантій громади здійснюють три суверенні права:

1) самоадміністрування;

2) загальні повноваження, що припускає відповідальність за всі справи на території громади, якщо вони не входять до компетенції інших властей;

3) видання нормативних актів, які мають силу чинних законів.

В країні склалися декілька різновидів управління муніципальними справами («Південнонімецька рада» «Бургомістр» «Північнонімецька рада»), але в будь якому регіоні Німеччини місцеве самоврядування є реальною силою.

У Франції з її набагато більш давніми, ніж у Німеччині, традиціями централізованої державності, місцеве самоврядування виглядає більш уніфікованим. Організаційна форма його здійснення характеризується наступними визначальними рисами. Громадяни обирають представницький орган місцевого самоврядування – раду. Рада з числа своїх членів обирає строком на шість років мера, який формує апарат. Мер одночасно є головою комуни , тобто, місцевого самоврядування, і державним службовцем, а свої повноваження здійснює під подвійним контролем – ради і префекта. Як державний службовець він реєструє акти громадянського стану, є посадовою особою судової поліції, відповідає за складання списків виборців тощо. Як голова комуни мер готує сесії ради і виконує її рішення, здійснює управління майном комуни, представляє інтереси комуни в судових органах тощо.

Серед пострадянських країн, які можуть бути прикладом позитивного досвіду організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування, слід відзначити країни Балтії. Відповідно до Закону Республіки Литви «Про місцеве самоврядування» останнє визначається як право та реальна здатність інституцій місцевого врядування, що обираються населенням територіально-адміністративних утворень Республіки Литва, самостійно та під власну відповідальність врегульовувати та вирішувати публічні справи й задовольняти потреби місцевого населення відповідно до Конституції та законів. До інституцій місцевого самоврядування відповідний Закон відносить: 1) виборний представницький орган – муніципальну раду; 2) виконавчі органи – мера або мера та муніципальний виконавчий комітет, що формується за рішенням ради; 3) контролюючий орган – місцевого контролера. Повноваження та форми роботи ради визначаються законом та

актами (статутом), що приймаються радою для організації діяльності та виконання функцій і повноважень.

Основною організаційною формою роботи ради, як і в інших країнах світу, є засідання (чергові, що проводяться раз на квартал, та позачергові), що скликаються мером або його заступником, за пропозицією відповідного комітету або на вимогу 1/3 членів ради. Питання, що виносяться на розгляд ради, доводяться до відома комітетів, комісій, членів ради, мера. Порядок денний ради, що попередньо затверджується мером, приймається рішенням ради за пропозицією комітету, комісії, контролера, депутатських груп, фракцій або представника уряду. Рішення ради (у тому числі нормативного характеру) приймаються більшістю голосів членів ради, присутніх на засіданні. У разі якщо голоси розподілилися порівну, голос мера є вирішальним. Мер не має права голосувати з питання, що стосується його персони або в якому він має особистий інтерес. Рішення ради, у тому числі нормативні, набирають чинності наступного дня після промульгації, якщо інший термін не передбачений у самому акті. Рішення, затверджені радою, підписуються мером.

Законодавчо встановлюється право органів місцевого самоврядування Литви на прийняття актів з питань, що належать до власної компетенції і не суперечать чинному законодавству, а також, що особливо привертає увагу – на прийняття актів нормативного та іншого характеру щодо вирішення питань, які не були предметом врегулювання на загальнодержавному рівні. Контроль за актами місцевого самоврядування здійснюється представником уряду (який за певних підстав, установлених законом, має право розпустити раду або застосувати інші заходи).

Давніми і стійкими традиціями місцевого самоврядування, характеризується Естонія. Конституція Республіки Естонія надзвичайно детально врегульовує питання місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування згадується в 25 статтях, а розділ 14 та статті 154-160 присвячені безпосередньо регламентації цього політико-правового інституту. Привертає увагу той факт, що в Основному законі держави термін «місцеве самоврядування» застосовується у різних значеннях: по-перше, як адміністративно-територіальне утворення; по-друге, як орган місцевого самоврядування (в Естонії відповідно до закону запроваджені два види органів місцевого самоврядування – представницький орган або рада та виконавчий орган або адміністрація); по-третє, як форма організації життя спільноти (ст. 160 Конституції Естонії). В Естонії існує дворівнева система місцевого самоврядування: перший рівень – регіональний; другий – місцевий. Представницьким органом місцевого самоврядування є рада,

основною організаційною формою роботи якої є сесії, що скликаються за пропозицією місцевої адміністрації або на вимогу не менше ніж 1/4 членів ради. Головою адміністрації є мер. Обидва рівні місцевого самоврядування мають нормотворчі повноваження.

Вивчення зарубіжного досвіду нормотворчості органів місцевого самоврядування дає підстави зробити такі висновки, які необхідно враховувати при реформуванні місцевих органів влади України. По-перше, коло повноважень органів місцевого самоврядування у сфері правотворчості в суспільстві, що перебуває в стані трансформації, повинно мати чіткі риси та межі, а також достатньо жорсткі противаги з боку центральної влади й у відносинах між гілками влади. По-друге, розподіл правотворчої компетенції між органами місцевого самоврядування та управління має бути чітким і визначеним, незважаючи на об'єктивну нестійкість співвідношення їх повноважень в умовах реформування системи місцевих органів влади. По-третє, нормотворча діяльність місцевих органів самоврядування та управління і її результати повинні перебувати під постійним контролем з боку органів конституційної юстиції і піддаватися систематичному контролю з боку інших гілок судової влади (найкраще для даної ролі підходять органи адміністративної юстиції).

2.3. Проблеми оптимізації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні

Забезпечити ефективність нормотворчості місцевого самоврядування можна лише за наявності певних умов. Умови ефективності нормотворчості в органах місцевого самоврядування повинні розглядатися як певні вимоги, врахування яких буде сприяти найкращому вирішенню проблем і завдань місцевого населення. Особливу увагу звернемо на ту обставину, що нормативний правовий акт місцевого самоврядування – це перш за все управлінське рішення, яке становлять два блоки: цільовий і організаційний.

Тому в практичній діяльності конкретного органу місцевого самоврядування перш ніж вирішувати загальну проблему забезпечення ефективності муніципальної нормотворчості, необхідно визначити умови забезпечення ефективності кожного з означених блоків.

При цьому слід виділити три групи умов ефективності нормотворчості на місцевому рівні: а) умови, що забезпечують ефективність цілі нормативно-правового акта; б) умови, що забезпечують ефективність організаційних ідей в процесі формування муніципальної норми права; в) умови, що

забезпечують ефективність підготовки проекту нормативно-правового акта, внесення його на розгляд у нормотворчий орган, обговорення, прийняття рішення щодо проекту нормативно-правового акта, опублікування і набрання ним чинності.

Найбільшу складність в оптимізації нормотворчості в органах місцевого самоврядування, на наш погляд, становить проблема реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, на що безпосередньо впливає відсутність єдиного закону, який би врегулював нормотворчу діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування. Зокрема, необхідно визначити види та юридичну силу нормативно-правових актів, установити порядок їх підготовки, прийняття та набрання чинності, правила тлумачення, обліку та систематизації, установити вимоги до нормотворчої техніки, урегулювати порядок подолання прогалин та суперечностей. Особливо важливим є забезпечення публічних консультацій при підготовці важливих проектів нормативно-правових актів. Протягом попередніх років в Україні робилися спроби впорядкування системи внутрішнього законодавства, проте до кінця зазначене питання так і не було вирішене, жодний з проектів Закону України «Про нормативно-правові акти» так і не був прийнятий. В процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, потреба якого стає все більш очевидною і невідкладною, прийняття такого закону безумовно сприяло би оптимізації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.

Оскільки і закони, і акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права, є нормативними правовими актами, то і в розрізі юридичної техніки вони неминуче мають містити загальні прийоми, правила, методи. Специфіка нормативних правових актів органів місцевого самоврядування полягає в їх підзаконності; меншій сфері дії; менш складному порядку підготовки та прийняття; меншій регламентованості. Однак практика свідчить про те, що порушення правил юридичної техніки в міру просування від загальнодержавного до рівня місцевого самоврядування наростає як «сніговий ком», що вкрай негативно позначається на нормотворчості в органах місцевого самоврядування. Закріплення в Законі єдиного концептуального підходу до врегулювання питань пов’язаних із системою, видами, ієрархією нормативно-правових актів, єдиних вимог «техніки нормо проектування», встановлення правових засад нормотворчого процесу, державної реєстрації, систематизації та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів суттєвою мірою дозволило б вирішити цю проблему.

Загалом, аналіз якісного стану законодавства у сфері місцевого

самоврядування та власне нормотворчості в органах місцевого самоврядування дає змогу вітчизняним дослідникам констатувати, що, по-перше, нормотворчість в органах місцевого самоврядування частіше за все є неповною, із запізненням відображає ситуації й тенденції розвитку політичної, економічної і соціальної сфери; по-друге, характерними рисами нашого законодавства, яким врегульовуються питання, що стосуються організації нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, є відсутність єдиної науково обґрунтованої системи взаємопов'язаних між собою правових актів, колізійність, неповне і непослідовне законодавче регулювання зазначених питань; по-третє, існують значні прогалини правового регулювання компетенції, повноважень та предметів відання суб'єктів муніципальної нормотворчості; по-четверте, в багатьох випадках має місце недостатня якість законодавства про місцеве самоврядування і нормативних правових актів органів місцевого самоврядування.

Можна визначити такі основні рекомендації щодо оптимізації організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.

Уже на стадії розробки муніципального нормативного правового акта необхідно визначити можливі наслідки його дії: економічні, соціальні, політичні, правові та інші, а також можливі витрати, необхідні для його реалізації. Потрібно визначити співмірність витрат, що пропонуються, із очікуваними результатами. Для вирішення зазначених проблем уже на етапі планування і розробки відповідного акта варто підготувати всі матеріали для виявлення необхідності й актуальності його прийняття, чіткого обґрунтування його цілі й основного змісту.

Повсюдними в муніципальній нормотворчості стали безсистемність і неузгодженість між різними нормативними правовими актами. У зв'язку із цим доводиться часто вносити зміни і доповнення в чинні акти, нерідко одразу після їх прийняття. З метою подолання означеної проблеми слід позбавитися поспіху при прийнятті нормативних актів в органах місцевого самоврядування, а для цього – підвищити увагу до планування муніципальної нормотворчості. При цьому планувати нормотворчу роботу потрібно таким чином, щоб на підготовку проектів нормативних актів відводилася достатня кількість часу для їх всебічного опрацювання, у разі необхідності – враховувалася думка населення відповідної території, до розробки проекту акта залучалися кваліфіковані спеціалісти, а для прогнозування майбутньої ефективності правового акта проводився збір необхідної інформації.

У процесі муніципальної нормотворчості недостатня увага приділяється відповідній термінології, формулюванню чітких і однозначних понять, що використовуються в такому акті. Муніципальні акти готуються

різними розробниками, через що виникає невідповідність й різночитання застосовуваних понять. Крім того, слід звести до мінімуму включення до акта норм, що відсилають до положень інших нормативних актів, які часто не містять відповідних норм або, власне, самі акти є ще не прийнятими.

Ще однією важливою проблемою є недостатня увага, яка приділяється залученню громадськості до участі в місцевій нормотворчості. Вітчизняна практика показує, що при підготовці проектів нормативних правових актів, незважаючи на вимоги Постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та Указу Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» до цього часу органами місцевого самоврядування практикується «підвищена секретність», коли населення ставиться перед фактом прийняття того чи іншого муніципального документа. Слід раз і назавжди позбавитися невиправданої непрозорості муніципальної нормотворчості шляхом публікації концепцій розроблюваних проектів актів і альтернативних їм проектів у місцевих друкованих виданнях, залучати ініціативні групи населення, органи самоорганізації населення до участі в засіданнях представницьких органів, ініціювати проведення опитувань, зборів та інших форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Ширше слід використовувати й інститут публічних (громадських) слухань. Це дозволить не лише підвищити імідж муніципальної влади, наблизити її до населення відповідної території, підвищити якість актів, що приймаються представницьким органом, забезпечити дійсно демократичну процедуру обговорення проектів правових актів, але й своєчасно виявляти й усувати недоліки, що містяться в їх проектах.

Залучаючи членів територіальної громади до процесу підготовки і прийняття муніципальних рішень, необхідно використовувати наявний інтелектуальний потенціал не лише громадськості, а й учених-практиків, експертів і спеціалістів. Важливу роль могло б відіграти опублікування в засобах масової інформації протоколів засідань представницьких органів та його робочих органів з питань обговорення й прийняття нормативних актів. Населення повинно мати чітке уявлення про те, яким чином захищаються його інтереси і вирішуються питання місцевого значення.

Важливо своєчасно й регулярно підвищувати рівень оволодіння правотворчою технікою спеціалістів, які здійснюють роботу з підготовки муніципальних правових актів. Для цього потрібно проводити навчання, семінари та інші форми підвищення їх кваліфікації. Адже від рівня володіння

правотворчою технікою залежить можливість наступного правильного застосування правових актів. Чітке дотримання правил юридичної техніки дозволить досягти точності, повноти, доступності та лаконічності норм, що містяться в муніципальних актах, усунути і не допускати їх неоднозначності, розмитості, надлишкової декларативності.

Контрольні питання до розділу 7:

1. Визначте сутність місцевого самоврядування.
2. Розкрийте поняття «право місцевого самоврядування».
3. Охарактеризуйте співвідношення понять «система місцевого самоврядування» та «органи місцевого самоврядування».
4. Проаналізуйте співвідношення понять «муніципальна влада» і «місцеве самоврядування».
5. Визначте особливості муніципальної нормотворчості.
6. Охарактеризуйте ознаки муніципальної нормотворчості.
7. Класифікуйте основні форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
8. Охарактеризуйте правові форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
9. Розкрийте систему нормативно-правового забезпечення нормотворчості. Дайте визначення правового акта місцевого самоврядування.
10. Розкрийте класифікацію муніципальних правових актів.
11. Дайте визначення поняття «нормативно-правові акти».
12. Охарактеризуйте основні види нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.
13. Охарактеризуйте сутність організаційно-правового забезпечення нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування.
14. Проаналізуйте організаційні форми діяльності депутатів місцевих рад.
15. Охарактеризуйте повноваження сільського, селищного, міського голови, секретаря відповідної ради, голови обласної, районної, районної у місті ради щодо забезпечення функціонування представницьких та інших органів місцевого самоврядування.
16. Визначте специфіку режиму муніципально-правового регулювання.
17. Визначте загальні стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.

18. Охарактеризуйте вимоги щодо якості представлених проектів нормативних актів місцевого самоврядування.

19. Охарактеризуйте обов'язкові складові нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.

20. Назвіть основні принципи нормотворення, яких доцільно дотримуватися в процесі підготовки проекту нормативно-правового акта.

21. Визначте основні умови ефективності нормотворчості місцевого самоврядування.

Література до розділу 7:

1. Антоненко В.О. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоуправління в Україні: кол. моногр. / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; за ред.. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.

2. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: Монография / Н.А. Антонова. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2008. – 165 с.

3. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М.А Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2000.

3. Батанов О.В. Муніципальне право України: Підручник / О.В. Батанов. – Х.: Одіссей, 2008. – 528 с. (бібліографія – С. 457-521)

4. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. / Колодій А.М., Олійник А.Ю. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.

5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р.: Ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст.1418 (зі змін.).

6. Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні (проект) / Документи щодо реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/articles/show/article/55.

7. Концепція територіальної організації влади в Україні: Проект підготовлений Українською асоціацією районних та обласних рад / Документи щодо реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/articles/show/article/55.

8. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія / В.С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.

9. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: Монографія / М.О. Петришина. – Х.: Право, 2011. – 232 с.

10. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009р. № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст.534 (зі змін.).

11. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. №2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст.517 (зі змін.).

12. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. №5475-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст.372.

13. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст.443 (зі змін.).

14. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 09.07.2010 р. №2479-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – Ст.571 (зі змін.).

15. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. №2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст.314 (зі змін.).

16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. №996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст.2945.

17. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. №1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст.79 (зі змін.).

18. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. №339 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – С.28.

19. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. №1242 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст.3433.

20. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст.256 (зі змін.).

21. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170 (зі змін.).

22. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 20. – Ст.190 (зі

змін.).

23. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. №2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст.254.

24. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст.343.

25. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст.175.

26. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IУ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст.290.

27. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IУ // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст.548.

28. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст.79 (зі змін.).

29. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.

30. Регламент Донецької міської ради УІ скликання: Затверджено рішенням міської ради від 03.12.2010 № 1/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo_ua.

31. Регламент Львівської міської ради 6-го скликання: 2-га сесія 6-го скликання: Ухвала № 304 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www8.city-adm.lviv.ua/ inteam\uhvaly.nsf/

32. Регламент Харківської міської ради УІ скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.city.kharkov.ua/ru/article/reglament-harkivskoyi-miskoyi-radi-54.html/

33. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико правовий аналіз: Монографія / Г.В. Чапала. – Х.: Право, 2006. – 221 с.

34. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: Монографія / О.В. Чернецька. – К.: Скіф: КНТ, 2008. – 101 с.

35. Щебетун И.С. Организационно-правовые гаранти местного самоуправления в Украине: Монография / И.С. Щебетун. – Донецк: Дельта, 2002. – 208 с.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА САМОКОНТРОЛЮ РІВНЯ ЗНАНЬ, ЩО ВИКОНУЮТЬСЧЯ ПІД ЧАС САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ

Тести для контролю та самоконтролю рівня знань з питань правового забезпечення державного управління та державної служби, підготовані для слухачів магістратури державного управління з двоєдиною метою.

По-перше з метою підвищення загального рівня правових знань та правової свідомості слухачів. Адже, відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Особливої актуальності набуває досягнення цієї мети з оглядом на активізацію євроінтеграційних зусиль української влади і курсу на модернізацію державної служби у напрямі наближення її до європейських стандартів. Образно кажучи, розбудова Європи в Україні безумовно передбачає підвищення рівня правових знань і правової свідомості суспільства і передусім осіб, що перебувають на публічній службі.

По-друге, з метою забезпечення безумовної, успішної та своєчасної реалізації адміністративної реформи в Україні та такої важливої її складової, як реформування державної служби. Це реформування передбачає в тому числі певні зміни в проведенні конкурсного відбору в системі державної служби, що відбудуться з початком 2014 р. у зв’язку з набуттям чинності Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. І до цих змін державні службовці повинні не тільки бути готові, а й мати можливість готуватися, в тому числі шляхом самоконтролю та самопідготовки.

Статтею 15 Закону України від 16.12.1993 р. «Про державну службу» визначено, що прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України. Цей спосіб прийняття на державну службу є найбільш поширеним, оскільки питома вага державних службовців третьої – сьомої категорій складає більше 95%. Конкурс (від лат. concursus – суперництво, змагання, конкуренція) – це особлива процедура добору кадрів на вакантні посади відповідно до рішення конкурсної комісії. Таке рішення є юридичною підставою для призначення на відповідну посаду чи відмови у призначенні. Проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців регулюється Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. №169.

Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців затверджений спільним наказом Головного управління державної служби України, Української Академії державного управління при Президентові України від 10 травня 2002 р. №30/84, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 24 травня 2002 р. за №446/6734. Під час іспиту перевіряються знання Конституції України, Законів України «Про державну службу» та «Про засади запобігання і протидії корупції», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу (4, п. 21). Загальний порядок проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців розробляється Нацдержслужбою разом з Українською Академією державного управління при Президентові України (4, п. 22). Порядок проведення іспиту у державному органі та перелік питань на перевірку знання законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень цього державного органу та його структурних підрозділів затверджується керівником органу, в якому проводиться конкурс, відповідно до цього Порядку та Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців (4, п. 23). Кандидати, які не склали іспит, не можуть бути рекомендовані конкурсною комісією для призначення на посаду. (4, п. 24). Втім, строк дії цього акту завершується.

Наказом Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 05.03.2012 р. №43 за підписом Голови Нацдержслужби В.В. Толкованова встановлено, що з дня набрання чинності Закону України від 17 листопада 2011 р. №4050-VI «Про державну службу» починає діяти новий Типовий порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби.

Цей Типовий порядок розроблений відповідно до статті 20 Закону України від 17 листопада 2011 р. №4050-VI «Про державну службу», Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та визначає правові і організаційні засади проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби груп II, III, IV, V у державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті. Конкурс проводиться на зайняття посад державної служби груп II, III, IV, V, у тому числі посад, прийняття на які здійснюється за строковим трудовим договором. Для проведення конкурсу керівником державної служби в державному органі наказом (розпорядженням) утворюється конкурсна комісія у складі не менше п’яти осіб. У разі необхідності порядок проведення конкурсу в окремому

державному органі відповідно до цього Типового порядку визначає його керівник, який призначає на посади та звільняє з посад державних службовців. У державному органі з нечисленним апаратом (до п’яти осіб) конкурс може проводитися керівником цього органу або конкурсною комісією органу вищого рівня.

Цей порядок передбачає, що для складання іспитів (тестування) у державному органі керівником державної служби відповідного органу один раз на два роки затверджується програма іспиту (тестування). Програма іспиту (тестування) передбачає тестові завдання на знання законодавства про державну службу, засад запобігання та протидії корупції і законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу, інші знання, вміння тощо. Іспит (тестування) проводиться конкурсною комісією державного органу, в якому оголошено конкурс, з метою об’єктивної оцінки знань кандидатів на посади державної служби. Об’єктивність проведення іспиту (тестування) забезпечується рівними умовами та відкритістю інформації про них, єдиними критеріями оцінки. Під час проходження іспиту (тестування) мають бути присутніми більшість членів конкурсної комісії. Іспит (тестування) складається кандидатами одночасно на заміщення однієї посади. У разі невеликої кількості кандидатів іспит (тестування) може проводитися одночасно на заміщення декількох посад. Іспит (тестування) складається письмово за тестовими завданнями, які пропонуються кандидату за його вибором. Тестові завдання формуються за зразком, наведеним у додатку 1:

Додаток 1 до Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби

_____

(найменування органу державної влади)

ЗАТВЕРДЖУЮ
Голова конкурсної комісії
_____
(підпис) (прізвище, ініціали)
«___» _____ 20__ р.

ТЕСТОВЕ ЗАВДАННЯ № _____*

1) На знання Конституції України.

2) На знання Закону України «Про державну службу».

3) На знання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

4) На знання законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурного підрозділу.

* До Тестового завдання можуть бути включені додаткові завдання на знання та вміння, необхідні для виконання обов'язків на відповідній посаді.

Кожен тест на визначення знань та вмінь, необхідних для виконання обов'язків на відповідній посаді має включати не менше як десять питань. Кількість питань у кожному тесті має бути однаковою для усіх кандидатів на відповідну посаду. При підготовці відповідей тестового завдання кандидат здійснює записи на аркуші з штампом органу, в якому проводиться конкурс. Перед відповіддю обов'язково вказуються прізвище, ім'я, та по батькові кандидата, номер тестового завдання. Іспит (тестування) складається державною мовою. Загальний час для проведення іспиту (тестування) має становити не більше 60 хвилин. При проходженні тестових завдань оцінка знань здійснюється у відсотковому еквіваленті: а) від 90 % та вище – відмінно; б) від 80 .% до 89% – дуже добре; в) від 65 % до 79% – добре; г) від 54% до 64% – задовільно; ґ) до 54 % – незадовільно. Після закінчення часу, відведеного на складання іспиту (тестування), проводяться перевірка відповідей та їх оцінювання. Оцінка проводиться членами комісії. Оцінки проставляються на аркуші з відповідями кандидата за тестове завдання в цілому. Підбиття підсумків при проходженні тестових завдань здійснюється шляхом обрахування відсотка правильних відповідей. Кандидати, які набрали 54 .% і більше вважаються такими, що склали іспит (тестування), менше 54 .%, – такими, що не склали іспит (тестування). Кандидати, які не склали іспит (тестування), не можуть бути допущені до наступного етапу проходження конкурсу. (5, п.п. 5.1-5.14).

Нагадаємо також, що 20 листопада 2012 р. Верховна Рада України прийняла закон «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу», яким змінила пункт 1 та абзаці першому пункту 2 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» і встановила, що новий Закон набирає чинності з 1 січня 2014 р., а не з 1 січня 2013 року, як це планувалося раніше. Це є свідченням того очевидного факту, яке велике значення вище політичне керівництво нашої держави, тобто парламент і Президент України надають розвитку інституту державної служби та його правовому регулюванню.

Отже, підсумовуючи наведене вище, можна сказати, що до уважного

ознайомлення зі змістом даної дисципліни спонукає не тільки загальний конституційний обов'язок кожної особи, що перебуває на публічній службі, або готується до вступу до неї, щодо знання конституції та законів України, а й суто утилітарний інтерес щодо постійної готовності реалізувати своє право на участь в конкурсному відборі на заміщення вакантної посади державної служби. А такий відбір з 1 січня 2014 р., коли набирає чинності Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI «Про державну службу», як раз і передбачає виконання тестових завдань.

Наведені нижче тестові завдання містять п'ять варіантів завдань. В кожному з варіантів міститься по десять питань. Перші п'ять – на знання Конституції України, наступні три – на знання Закону України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI «Про державну службу», останні два – на знання Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. №3206-VI. Враховуючи ту цілеспрямованість, наполегливість та системність, з якою Національне агентство України з питань державної служби, його територіальні підрозділи, місцеві органи державної влади організували засвоєння в системі державної служби змісту та механізмів реалізації останніх двох законів, особливо антикорупційного, саме така побудова тестових завдань уявляється найбільш раціональною, доцільною та практично корисною. Зрозуміло, що питань на знання законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурного підрозділу посібник не містить, адже величезне розмаїття функцій та завдань органів управління сучасної держави та їх апарату фактично унеможливлює уніфікацію таких завдань.

Для роботи з методичними рекомендаціями пропонується наступний алгоритм дій. Спочатку дати відповіді (тобто, вказати правильні варіанти відповідей – один або більше) за кожним питанням першого варіанту спираючись на залишкові знання. Увагу слід звернути на ту обставину, що правильних відповідей може бути як одна, так і більше. Потім прорахувати кількість і процент правильних відповідей. Після цього знайти в тексті Конституції або закону конкретну норму або частину норми, щоб, по-перше, впевнитися у правильності відповіді, по-друге, зафіксувати в пам'яті відповідну норму законодавства.

Крім того, методичні рекомендації є особистим внеском авторів у справу модернізації системи підвищення кваліфікації державних службовців, що є одним з основних постійних напрямів діяльності магістратури державного управління. Автори висловлюють надію, що методичні рекомендації, разом з усім методичним комплексом, нададуть практичну користь слухачам і будуть сприяти як підвищенню рівня професійної

компетентності слухачів, так і їх професійному та кар’єрному зростанню.

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ ЗА ВАРІАНТАМИ:

ВАРІАНТ № 1

1. Пряма дія норм Конституції України означає, що:

а) органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України;

б) закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй;

в) Конституція України має найвищу юридичну силу;

г) звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо гарантується на підставі Конституції України.

2. Головним обов'язком держави відповідно до Конституції України є:

а) захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки;

б) оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

в) утвердження і забезпечення прав і свобод людини;

г) соціальний захист громадян України;

д) забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу;

е) забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України.

3. Більшістю від конституційного складу Верховна Рада України приймає:

а) Конституцію України;

б) закони. постанови, укази;

в) закони, постанови, інші акти;

г) міжнародні договори України;

д) постанову про державний бюджет України.

4. У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового

Президента України покладається на:

а) Голову Верховної Ради України;

б) Голову Верховного Суду України;

в) Голову Конституційного Суду України;

г) Прем'єр-міністра України;

д) Голову Адміністрації Президента України.

5. Прем’єр-міністр України призначається:

а) Верховною Радою України за поданням Президента України;

б) Президентом України за згодою Голови Верховної Ради України;

в) Президентом України за поданням Голови Верховної Ради України;

г) Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України;

д) Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

6. Відповідно до Закону України « Про державну службу» від 17.11.2011 посадові обов’язки державного службовця це:

а) комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків;

б) перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією;

в) характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками;

г) неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання ним службових обов'язків;

д) сукупність обов'язків державного службовця, визначених цим Законом, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, та його посадових обов'язків.

7. Відповідно до Закону України « Про державну службу» від 17.11.2011 перелік посад працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які виконують функції з обслуговування, визначається:

а) керівником державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або його апарату;

б) Кабінетом Міністрів України;

в) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби (Національним агентством України з питань державної служби);

г) керівником державної служби цього органу або його апарату згідно з критеріями, встановленими спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби;

д) Президентом України;

е) Верховною Радою України.

8. Відповідно до Закону України « Про державну службу» від 17.11.2011р. видами дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців є:

а) усне зауваження;

б) зауваження;

в) відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків

г) догана;

д) сувора догана;

е) затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду;

є) попередження про неповну службову відповідність;

ж) штраф у розмірі середньої місячної заробітної плати;

з) звільнення з посади державної служби;

і) відставка державного службовця.

9. В Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» терміни «корупція», «корупційне правопорушення», визначаються наступним чином:

а) використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим

можливостей;

б) корупційне правопорушення - умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну або адміністративну відповідальність;

в) корупція - використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою особистого збагачення або прийняття обіцянки/пропозиції такого збагачення для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання майна чи коштів такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей;

г) умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 цього Закону, за яке законом установлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність;

д) корупція - використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей в особистих інтересах.

10. Відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» роботу органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції спрямовує і координує:

а) Президент України;

б) Кабінет Міністрів України;

в) Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори;

г) Верховна Рада України;

д) спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України.

ВАРІАНТ 2

1. Принцип верховенства права, встановлений Конституцією України, означає, що:

аа) Конституція України має найвищу юридичну силу Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй;

б) до повноважень Верховної Ради України належить здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України;

в) судді обираються Верховною Радою України безстроково;

г) закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі

Конституції України і повинні відповідати їй;

д) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

2. Верховна Рада Автономної Республіки Крим є:

а) органом державної влади в Автономній Республіці Крим;

б) органом місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим;

в) виконавчим органом Автономної Республіки Крим;

г) представницьким органом Автономної Республіки Крим;

д) представницьким органом місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим;

е) єдиним органом законодавчої влади в Автономній Республіці Крим

3. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України не належить:,

а) Національному банку України;

б) Верховному Суду України;

в) Кабінету Міністрів України;

г) Президентові України;

д) Конституційному Суду України;

е) народним депутатам України;

ж) Генеральному прокурору України.

4. Рада національної безпеки і оборони України є:

а) центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом;

б) координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Уряді, Верховній Раді та Президентові України;

в) координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України;

г) вищим органом з питань національної безпеки і оборони у системі органів виконавчої влади;

д) міжвідомчим колегіальним органом з питань національної безпеки і оборони зі спеціальним статусом.

5. Державна влада в Україні здійснюється на засадах:

а) утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

б) її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

в) принципу верховенства права;

г) суверенності, незалежності, демократичності, соціального і правового характеру;

д) її поділу на публічну і політичну;

6. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. робочий час державного службовця це:

а) час, протягом якого державний службовець відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку повинен знаходитися на робочому місці і виконувати свої посадові обов'язки;

б) час, протягом якого державний службовець відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку має виконувати свої посадові обов'язки;

в) з 9 до 18 години, крім вихідних, святкових та неробочих днів, визначених керівником державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;

г) з 9 до 18 години, крім вихідних, святкових та неробочих днів, визначених законодавством України про працю;

д) час початку та закінчення щоденної роботи та перерви для відпочинку державного службовця.

7. Відповідно до Закону України « Про державну службу» від 17.11.2011 р. при призначенні на посаду державної служби груп II, III, IV і V за пропозицією конкурсної комісії, зазначеною у відповідному протоколі її засідання, суб'єктом призначення може бути встановлено випробування з метою підтвердження відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю професійної компетентності відповідної посади державної служби. Строк випробування встановлюється:

а) від 30 до 60 календарних днів;

б) від 60 до 180 календарних днів;

в) від 60 до 120 календарних днів;

г) до 3-х місяців;

д) до 6-ти місяців.

8. Відповідно до Закону України « Про державну службу» від 17.11.2011р. видами дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців не є:

а) усне зауваження;

б) зауваження;

в) відсторонення державного службовця від виконання посадових

обов'язків

г) догана;

д) сувора догана;

е) затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду;

є) попередження про неповну службову відповідність;

ж) штраф у розмірі середньої місячної заробітної плати;

з) звільнення з посади державної служби;

і) відставка державного службовця;

9. Стаття 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» містить визначення наступних термінів:

а) близькі особи, конфлікт інтересів, корупційне правопорушення, корупція, посадова особа, публічні послуги;

б) близькі особи; конфлікт інтересів, корупційне правопорушення, корупція, суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення, публічна служба;

в) корупція, корупційне правопорушення, конфлікт інтересів, неправомірна вигода, безпосереднє підпорядкування, близькі особи, члени сім'ї;

г) корупційне правопорушення, корупція, суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення, конфлікт інтересів;

д) близькі особи, публічні послуги, конфлікт інтересів, корупційне правопорушення, корупція, особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування.

10. Відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» посадові і службові особи органів державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів зобов'язані:

а) звільнити такого працівника або оголосити йому догану;

б) в межах своїх повноважень вжити заходів щодо припинення такого правопорушення та на власний розсуд або повідомити про його вчинення спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, або залучити громадськість до розслідування;

в) у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції;

г) вжити заходів щодо припинення такого правопорушення та притягти правопорушника до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності або передати його спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції для порушення кримінальної справи;

д) в межах своїх повноважень вжити заходів щодо припинення такого правопорушення та провести антикорупційну експертизу.

ВАРІАНТ 3

1. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються:

а) Конституцією України;

б) законом;

в) актами Кабінету Міністрів України;

г) актами Президента України;

д) чинними міжнародними договорами.

2. Серед перерахованих органів виконавчої влади колегіальним є:

а) міністерство;

б) місцева державна адміністрація;

в) Кабінет Міністрів України;

г) державне агентство;

д) Адміністрація Президента України.

3. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить:

а) Національному банку України;

б) Верховному Суду України;

в) Кабінету Міністрів України;

г) Президентові України;

д) Конституційному Суду України;

е) народним депутатам України;

ж) Генеральному прокурору України.

4. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою не входить:

а) Голова Верховної Ради України;

б) Прем'єр-міністр України;

в) Міністр оборони України;

г) Голова Адміністрації Президента України;

д) Голова Служби безпеки України;

е) Міністр внутрішніх справ України;

ж) Міністр закордонних справ України.

5. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади і відповідно до Конституції України:

а) підконтрольний і підзвітний Президентові України і відповідальний перед Верховною Радою України;

б) підконтрольний і підзвітний Президентові України і відповідальний перед Прем'єр-міністром України;

в) відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України;

г) підконтрольний і підзвітний Прем'єр-міністру України і відповідальний перед Президентом України.

6. Відповідно до Закону України « Про державну службу» від 17.11.2011 р. службові обов'язки державного службовця це:

а) перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією;

б) комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків;

в) характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками;

г) неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання ним службових обов'язків;

д) сукупність обов'язків державного службовця, визначених цим Законом, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, та його посадових обов'язків;

7. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 профіль професійної компетентності посади державної служби це:

а) визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або

їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень;

б) перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією;

в) комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків;

г) характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками;

д) сукупність обов'язків державного службовця, визначених цим Законом, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, та його посадових обов'язків.

8. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. право застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців має:

а) суб'єкт призначення, якщо інше не передбачено законом;

б) представник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби;

в) безпосередній начальник, прямий начальник, суб'єкт призначення;

г) керівник державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, керівник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби;

д) Президент України;

е) Прем'єр-міністр України до державних службовців центральних органів виконавчої влади, голова місцевої державної адміністрації в межах відповідної території.

9. До суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, визначених пунктом 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», віднесені:

а) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови,

секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій); члени Центральної виборчої комісії; посадові та службові особи інших органів державної влади;

б) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; посадові особи юридичних осіб публічного права, які не уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань; особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції; посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

г) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках); а також у встановлених законом випадках інші особи);

д) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад;

е) посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді; посадові особи міжнародних організацій.

10. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування та дорівняним до них особам забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

а) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи;

б) сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

в) втручатися в діяльність інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

г) вступати в політичні партії, пропонувати свою кандидатуру для включення в списки кандидатів в депутати місцевих рад або Верховної Ради України;

д) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків;

є) допускати критичні висловлювання на адресу Президента України, Уряду, керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

ВАРІАНТ 4

1. Згідно з Конституцією України зміст і спрямованість діяльності держави визначають:

а) Верховна Рада України;

б) Президент України;

в) права і свободи людини та їх гарантії;

г) народ України;

д) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана

Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

2. Що розуміється під об’єктами права власності Українського народу:

а) земля та її надра;

б) результати інтелектуальної та творчої діяльності;

в) державна таємниця;

г) земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони;

д) об’єкти права державної та комунальної власності;

є) кошти державного та місцевих бюджетів.

3. Права і свободи людини є:

а) невідчужуваними та непорушними:

б) вичерпними;

в) невідчужуваними та непорушними;

г) вільними і рівними;

д) такими, що не можуть бути обмеженими;

є) рівними перед законом.

4. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію:

а) постановами Кабінету Міністрів України;

б) рішеннями;

в) указами Президента України;

г) законами України;

д) розпорядженнями Президента України.

5. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізовуються та ліквідуються:

а) Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України;

б) Президентом України за поданням Голови Верховної Ради України;

в) Прем'єр-міністром України;

г) Постановами Кабінету Міністрів України;

д) одноосібними рішеннями Президента України.

6. Терміни «близькі особи», «конфлікт інтересів», «корупційне правопорушення», «корупція» в Законі України «Про державну службу» від

17.11.2011 р. вживаються:

а) у значеннях, визначених Кодексом України про адміністративні правопорушення;

б) у значеннях, визначених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»;

в) у значеннях, визначених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»;

г) у значеннях, визначених Законом України «Про державну службу»;

д) у значеннях, визначених Кримінальним кодексом України;

є) у значеннях, визначених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом».

7. Відповідно до Закону України « Про державну службу» від 17.11.2011 р. рівень професійної компетентності державного службовця це:

а) перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією;

б) комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків;

в) характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками;

г) неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання ним службових обов'язків;

д) сукупність обов'язків державного службовця, визначених цим Законом, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, та його посадових обов'язків.

8. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. службове розслідування:

а) проводиться протягом 10 робочих днів; за необхідності зазначений строк може бути продовжено, але не більш як до 20 робочих днів; порядок проведення службового розслідування затверджується Кабінетом Міністрів України;

б) проводиться протягом 15 робочих днів; за необхідності зазначений

строк може бути продовжено, але не більш як до 30 робочих днів; порядок проведення службового розслідування затверджується Кабінетом Міністрів України;

в) проводиться протягом 10 робочих днів; за необхідності зазначений строк може бути продовжено, але не більш як до 20 робочих днів; порядок проведення службового розслідування затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби;

г) проводиться протягом 7 робочих днів; за необхідності зазначений строк може бути продовжено, але не більш як до одного місяця; порядок проведення службового розслідування затверджується керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті;

д) проводиться протягом 7 робочих днів; за необхідності зазначений строк може бути продовжено, але не більш як до одного місяця; порядок проведення службового розслідування затверджується Президентом України;

9. Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, що здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» є:

а) Кабінет Міністрів України;

б) Президент України , Рада національної безпеки і оборони України;

в) органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, підрозділи внутрішньої безпеки митних органів, якщо інше не передбачено законом.

г) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та громадські організації антикорупційної спрямованості;

д) уповноважені підрозділи органів державної влади;

є) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою;

ж) спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом України і діє відповідно до вимог, встановлених законом.

10. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, передусім державним службовцям та службовцям в органах місцевого самоврядування забороняється використовувати своє службове становище з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

а) надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків;

б) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

в) надавати інтерв'ю представникам засобів масової інформації або публікуватися в місцевій чи центральній пресі без погодження з керівництвом;

г) неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

д) сприяти призначенню на посаду особи, яка не має переваг перед іншими кандидатами на цю посаду, але залишила найбільш приємне враження і проявила найбільшу здатність виконувати відповідні посадові обов'язки;

є) користуватися безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я для себе та членів сім'ї, які проживають разом з державним службовцем.

ВАРІАНТ № 5

1. Правовий порядок в Україні згідно з Конституцією України ґрунтується на засадах:

а) свободи і демократизму;

б) тоталітаризму права;

в) свободи віросповідання та християнської моралі;

г) відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством;

д) націоналізму і гуманізму;

е) парламентаризму і євро інтеграції;

є) рівності правових статусів;

ж) добра і справедливості.

2. Згідно з Конституцією України суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності і встановлено, що:

а) обов’язковою в державі є національно-демократична ідеологія;

б) обов’язковими в Україні є християнські та європейські цінності;

в) жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова;

г) держава визнає обов'язковою ідеологію українського інтегрального націоналізму;

д) держава визнає обов'язковою ідеологію європейської інтеграції;

е) держава визнає обов'язковою ідеологію Президента України та партії (блоку політичних партій), що має більшість у Верховній Раді України.

3. Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються:

а) Президентом України;

б) Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України;

в) Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як чверті народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;

г) Президентом України на вимогу Прем’єр-міністра України;

д) Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як двох третин голів обласних державних адміністрацій або на вимогу не менш як двох третин обласних рад;

е) Президентом України на вимогу не менш як двох третин голів обласних державних адміністрацій або на вимогу не менш як двох третин обласних рад.

4. Відповідно до Конституції України:

а) рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України;

б) у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду;

в) рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю не менше ніж у дві третини від

конституційного складу Верховної Ради України;

г) у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково Президентом України;

д) у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково Головою Верховної Ради України;

е) рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається Конституційним судом України;

є) рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається Головою Верховної Ради України за вмотивованим поданням Президента України.

5. Відповідно до Конституції України:

а) чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України;

б) чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України

в) чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня четвертого року повноважень Президента України;

г) чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України;

д) чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня четвертого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах;

е) чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

6. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. попередження про неповну службову відповідність може застосовуватися за:

а) вияв неповаги до державних символів України;

б) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

в) систематичне невиконання або систематичне неналежне виконання посадових обов'язків, рішень державного органу або органу влади

Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, перевищення службових повноважень;

г) систематичне порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця.

д) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів;

е) порушення правил внутрішнього службового розпорядку;

є) появу державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння.

7. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. до принципів державної служби не належать:

а) верховенство права;

б) націоналізм;

в) патріотизм та служіння Українському народу;

г) законність;

д) виборність;

е) європейський вибір;

є) рівний доступ до державної служби;

ж) професіоналізм;

з) доброчесність;

і) політична неупередженість;

й) прозорість діяльності;

к) персональна відповідальність державного службовця.

8. В Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. закріплено наступні права державних службовців:

а) на повагу до своєї особистості, гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб;

б) чітке визначення своїх посадових обов'язків та матеріально-технічне забезпечення їх виконання;

в) запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

г) з повагою ставитися до державних символів України;

д) підвищення рівня професійної компетентності за рахунок державних коштів;

е) просування по службі.

9. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, передусім державним службовцям та службовцям в органах місцевого самоврядування забороняється використовувати своє службове становище з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

а) надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків

б) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи;;

в) надавати інтерв'ю представникам засобів масової інформації або публікуватися в місцевій чи центральній пресі без погодження з керівництвом;

г) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.;

д) сприяти призначенню на посаду особи, яка не має переваг перед іншими кандидатами на цю посаду, але залишила найбільш приємне враження і проявила найбільшу здатність виконувати відповідні посадові обов'язки;

є) користуватися безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я для себе та членів сім'ї, які проживають разом з державним службовцем.

10. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» з метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів проводить:

а) Служба безпеки України;

б) Президент України;

в) Кабінет Міністрів України;

г) Міністерство юстиції України

д) Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Контрольні питання з навчальної дисципліни:

1. Поняття і призначення право(нормо)творчості в державному управлінні.
2. Правотворчість. Правотворення. Законотворчість.
3. Ознаки правотворчості.
4. Принципи правотворчості в державному управлінні.
5. Функції правотворчості.
6. Поняття правотворчого процесу та його стадії.
7. Право(нормо)творчість держави.
8. Право(нормо)творчість громадського суспільства.
9. Поняття та ознаки нормативно-правового акту.
10. Структура нормативно-правового акту.
11. Місце нормативно-правового акту серед інших джерел права.
12. Структура системи законодавства.
13. Характеристика актів державного управління.
14. Класифікація актів державного управління.
15. Класифікація актів державного управління за органами, що їх видають.

16. Систематизація актів державного управління.
17. Поняття правової норми акта державного управління.
18. Функції правової норми.
19. Реалізація норм права в державному управлінні.
20. Види норм права актів державного управління.
21. Структура норми права акта державного управління.
22. Основні етапи становлення правової системи України та реформація законотворчої діяльності Верховної Ради.
23. Політичні та правові основи організації діяльності Верховної Ради України.
24. Сутність законодавчої влади та засоби забезпечення законності.
25. Міжнародна сфера і планування державної політики Верховної Ради України і держави.
26. Ратифікація міжнародних актів Верховною Радою України.
27. Загальні засади законодавчого процесу та законотворчої діяльності Верховної Ради України.
28. Характеристика закону, його ознаки та види.
29. Законодавчий (законотворчий) процес та його стадії.
30. Загальні засади діяльності Президента України.
31. Нормотворча діяльність Президента України та її істотні ознаки.
32. Методи діяльності Президента України.
33. Загальна характеристика актів Президента України.
34. Укази, розпорядження та доручення Президента України, їх розробка, проходження та затвердження.
35. Інформаційний запит та його оформлення.
36. Політичні та правові основи організації діяльності Кабінету Міністрів України.
37. Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України.
38. Функції та повноваження Кабінету Міністрів України.
39. Форми і методи діяльності Кабінету Міністрів України.
40. Правове регулювання діяльності Кабінету Міністрів України Законом і Регламентом.
41. Порядок підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України.
42. Особливості здійснення законопроектної діяльності Уряду.
43. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів України.
44. Виконання актів законодавства.
45. Організація роботи Секретаріату Кабінету Міністрів України.
46. Здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями,

підприємствами, установами та організаціями.

47. Система центральних органів виконавчої влади, організація їх діяльності та участь у правотворчості.

48. Відносини Кабінету Міністрів з органами місцевого самоврядування та громадськістю.

49. Правові основи функціонування місцевих державних адміністрацій, їх система, порядок утворення і побудова.

50. Функції та компетенція місцевих державних адміністрацій.

51. Форми і методи діяльності місцевих державних адміністрацій.

52. Місцеві державні адміністрації в контексті адміністративної реформи.

53. Правове регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій відповідно до закону та Типового регламенту.

54. Акти місцевих державних адміністрацій.

55. Порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації.

56. Взаємовідносини місцевої держадміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

57. Теоретичні засади нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування.

58. Акти органів місцевого самоврядування.

59. Організаційне-правове забезпечення нормотворчої діяльності в органах місцевого самоврядування.

60. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні.

61. Зарубіжний досвід організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування.

62. Проблеми удосконалення нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні.

Правотворчість в державному управлінні

Навчальний посібник

Автори:

Ганич Ольга Анатоліївна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри менеджменту та господарського права Донецького національного технічного університету.

Леонов Олег Леонідович, кандидат історичних наук, доцент кафедри менеджменту та господарського права Донецького національного технічного університету.

УДК: 342:35.077
ББК: 67.401(4УКР)