

УДК 342.9

Гетьман Є. А., к.ю.н., с.н.с., начальник відділу  
координації правових досліджень апарату президії  
Національної академії правових наук України

## Нормотворчий процес центральних органів виконавчої влади в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення

В статті вивчається нормотворчий процес центральних органів виконавчої влади з точки зору його стадійності та черговості дій із створення нормативно-правових актів.

**Ключові слова:** стадії нормотворчого процесу, центральні органи виконавчої влади, регуляторний нормативно-правовий акт.

В статье изучается законодательный процесс центральных органов исполнительной власти с точки зрения его стадийности и очередности действий по созданию нормативно-правовых актов.

**Ключевые слова:** стадии нормотворческого процесса, центральные органы исполнительной власти, регуляторный нормативно-правовой акт.

The article examines the legislative process of central authorities of executive power in terms of its stages and sequence of actions with the creation of legal acts.

**Keywords:** stages of the legislative process, the central authorities of executive power, regulatory legal act.

**Актуальність теми.** В Україні сьогодні залишається проблема відсутності досконалого нормативно-правового регулювання нормотворчого процесу органів виконавчої влади взагалі та центральних органів виконавчої влади зокрема.

Звичайно питання нормотворчого процесу органів виконавчої влади досліджувались сучасними науковцями (Н.В. Александровою, Н.Ф. Лата, Л.М. Горбуновою, деякими іншими), але питання залишається актуальним через недосконалість нормативного регулювання та потребу в його удосконаленні.

Проблемні питання, які виникають в процесі створення нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, потребують додаткового дослідження та вирішення і є **метою статті**, досягти якої можна шляхом дослідження черговості вчинення дій із створення нормативно-правових актів, тобто шляхом дослідження нормотворчого процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Нормотворчий процес, як і будь-яка процесуальна діяльність складається з певних етапів та стадій. Першим з яких є підготовчий та складається з організаційної, інформативно-розробної та документальної стадій. На нашу думку, однією з важливих початкових дій в нормотворчому процесі органів виконавчої влади є визначення суб'єкта, відповідального за створення проекту нормативно-правового акта – розробника проекту. Зазначене питання вирішується органом нормотворення.

Проектом Закону «Про нормативно-правові акти» пропонується передбачити, що під час підготовки проекту нормативно-правового акта ухвалюється «рішення про розроблення проекту» та суб'єктами розроблення проекту визначаються: суб'єкти нормотворення, їх структурні підрозділи, тимчасові комісії, робочі групи, які створюються суб'єктом нормотворення спеціально для розробки відповідного проекту, фізичні

та юридичні особи – з власної ініціативи або за дорученням чи замовленням суб'єкта нормотворення [1, ст.ст. 30-31]. Але, проектом Закону України «Про нормативно-правові акти» не визначено, яким чином має бути оформлено рішення суб'єкта нормотворення щодо розроблення проекту нормативно-правового акта, його форма та зміст, а саме: матиме це рішення форму наказу або іншого документу чи входить до цього рішення визначення конкретного розробника проекту, строки його розробки, організаційні питання (у разі потреби фінансування, технічне забезпечення діяльності розробників проекту нормативно-правового акта). На нашу думку, з метою оперативності нормотворчого процесу, недопущення його затягування, доцільно передбачити певні строки розробки проекту нормативно-правового акта (наприклад, термін розробки проекту нормативно-правового акта, який розробляється на виконання законів, постанов Кабінету Міністрів, доручень Президента, Прем'єр-міністра, встановити місяць, за умови необхідності доробки та аналізу додаткової інформації, залучення невідлеглих фізичних та юридичних осіб до створення проекту, розробки проекту регуляторного акта, здійснення заходів щодо публічного обговорення строк розробки проекту може бути продовжено на один місяць; у разі виникнення необхідності продовження строку розробки проекту нормативно-правового акта він може бути продовжений за рішенням керівника суб'єкта нормотворення, але не довше ніж до чотирьох місяців). При цьому слід зазначити, що нормативно-правовий акт на будь-якій стадії може бути повернутий на доопрацювання та законодавець має встановити, що строк доопрацювання (після непогодження зацікавленим органом, після повернення на доопрацювання тощо) може бути не довше 15 днів, за винятком окремих випадків, коли доопрацювання потребує суттєвого перегляду змісту проекту нормативно-правового акта, або доопрацювання після повернення Міністерством юстиції України без державної реєстрації, такий строк доопрацювання може бути продовжений за рішенням керівника суб'єкта нормотворення, але не довше ніж до місяця.

Особливої уваги на стадії розробки нормативно-правового акта заслуговує порядок створення нормативно-правових актів, які є регуляторними. Стадія щодо здійснення заходів в процесі розробки проекту нормативно-правового акта, який є регуляторним є, на нашу думку, додатковою стадією. Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено, що центральні органи виконавчої влади є органом, уповноваженим на прийняття регуляторних нормативно-правових актів [2, ч.ч. 4, 6 ст. 1].

По-перше, при наявності готового проекту регуляторного нормативно-правового акта розробник регуляторного акта готує аналіз регуляторного впливу [2, ч. 1 ст. 8] з урахуванням методики проведення аналізу впливу регуляторного акта [3] (при цьому, для регуляторного органу – Національного банку України розроблено окрему методику регуляторного впливу); по-друге, громадськість має бути попередньо повідомлено розробником про оприлюднення проекту регуляторного нормативно-правового акта з метою одержання пропозицій та зауважень від будь-яких фізичних та юридичних осіб «шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту, а у разі їх відсутності - у друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проекту, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет» [2, ст.ст. 9, 13]; по-третє, не пізніше ніж через п'ять робочих днів «з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта» текст проекту регуляторного нормативно-правового акта разом із аналізом регуляторного впливу оприлюднюється способом

аналогічним із способом оприлюднення повідомлення, тобто шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника проекту, або в інших друкованих засобах масової інформації, визначених розробником, та/або «шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет» [2, ст.ст. 9, 13]. Строк, протягом якого від громадськості приймаються пропозиції та зауваження щодо оприлюдненого проекту регуляторного нормативно-правового акта встановлюється розробником проекту, але він має бути не менш одного та не більш трьох місяців [2, ч. 11 ст. 9]. Окремо, на стадії розробки регуляторного нормативно-правового акта, слід приділити увагу необхідності проведення базового відстеження результативності регуляторного акта, яке має здійснюватися «до дня набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень».

Огляд норм чинного законодавства щодо процедури підготовки регуляторного нормативно-правового акта дозволив встановити, що базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюється до набрання ним чинності [2, ч. 7 ст. 10], а в процесі проведення аналізу регуляторного впливу «визначаються показники результативності акта; ... заходи, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності акта» [3, ч. 9, 10 п. 3], «при визначенні заходів, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, зазначаються строки проведення базового та повторного відстеження результативності акта; вид даних...» тощо [3, п. 12]. Ми вважаємо, що законодавець має конкретизувати, що базове відстеження результативності регуляторного нормативно-правового акта однозначно передуює набранню чинності актом, результати заходів, які здійснюються в його процесі покладаються в основу аналізу регуляторного впливу та рішення про їх здійснення має приймати нормотворець одночасно із рішенням про розробку проекту регуляторного нормативно-правового акта із встановленням конкретних термінів здійснення цих заходів. Враховуючи, що відповідно до законодавства, відстеження результативності регуляторного акта триває певний час (який також входить до загального часу, протягом якого нормотворчий орган «створює» регуляторний нормативно-правовий акт), з метою оптимального застосування нормотворчого часу, доцільно зазначити, що базове відстеження (здійснення заходів щодо нього) має починатися одночасно із процесом розробки проекту регуляторного нормативно-правового акта. Зазначена норма дозволить корегувати норми акта в процесі їх створення в залежності від результатів відстеження. Таким чином, процес створення проекту регуляторного нормативно-правового акта має співпадати у часі із процесом створення тексту проекту регуляторного нормативно-правового акта. Таким чином, нормотворець одночасно матиме готовий проект регуляторного акта та результати базового відстеження його результативності, що дозволить в повному обсязі проаналізувати матеріали та скласти повноцінний, ємкісний та достовірний аналіз регуляторного впливу, який в подальшому буде оприлюднений разом із проектом регуляторного нормативно-правового акта. Враховуючи вищеведене, можна вважати додаткова стадія на підготовчому етапі нормотворчого процесу щодо підготовки регуляторних нормативно-правових актів скрізним, через те, що нормотворець має здійснювати заходи, передбачені законодавством про регуляторну політику, з моменту прийняття рішення про розробку конкретного проекту нормативно-правового акта, за умови що він є регуляторним.

Важливо, що Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» окрему увагу приділено процедурі розробки

регуляторних нормативно-правових актів саме органів виконавчої влади. Так, передбачено, що «проекти регуляторних актів, які розробляються центральними органами виконавчої влади, ... підлягають погодженню із уповноваженим органом», для якого до уповноваженого органу подаються: проект регуляторного акта; аналіз регуляторного впливу цього акта; копію оприлюдненого повідомлення про оприлюднення проекту. Таке погодження триває не довше місяця, та після погодження регуляторного нормативно-правового акта, він може бути підписаний керівником органу виконавчої влади [2, ст. 21]. Таким чином, можна дійти висновку, що додаткова (скрізна) стадія підготовчого етапу нормотворчого процесу органів виконавчої влади із розробки регуляторного нормативно-правового акта, при наявності готового проекту, складається з наступних дій: 1) здійснення заходів із базового відстеження результативності регуляторного нормативно-правового акта; 2) підготовка аналізу регуляторного впливу; 3) опублікування повідомлення про подальше оприлюднення проекту регуляторного нормативно-правового акта; 4) оприлюднення проекту регуляторного нормативно-правового акта центрального органу виконавчої влади разом із аналізом регуляторного впливу; 5) погодження проекту регуляторного нормативно-правового акта центрального органу виконавчої влади уповноваженим органом.

Важливу роль в нормотворчому процесі центральних органів виконавчої влади займає стадія реєстрації нормативно-правових актів в Міністерстві юстиції України, яка наступає після підписання нормативно-правового акта та присвоєння йому реквізитів. Так, суб'єкт нормотворення – центральний орган виконавчої влади зобов'язаний подати нормативно-правовий акт, який зачіпає права, свободи та законні інтереси громадян або має міжвідомчий характер до Міністерства юстиції України протягом п'яти робочих днів з дня його прийняття [4, ч.1 п. 7]. Міністерство юстиції здійснює його правову експертизу за результатами якої може прийняти одне з наступних рішень: 1) про державну реєстрацію нормативно-правового акта; 2) «про повернення нормативно-правового акта без державної реєстрації на доопрацювання»; 3) про відмову в державній реєстрації. Кожне з рішень оформлюється відповідним наказом Міністерства юстиції України та доводиться до відома суб'єкта нормотворення – центрального органу виконавчої влади [5, п. 4.6]. У нас викликає питання процес повернення нормативно-правового акта на доопрацювання. Так, законодавством встановлено, що нормативно-правовий акт, повернутий суб'єкту нормотворення без державної реєстрації на доопрацювання має бути доопрацьований, з урахуванням всіх зауважень, усунені всі недоліки, порушення. Доопрацьований нормативно-правовий акт має бути поданий повторно на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України протягом одного місяця. Але, законодавством встановлена вимога щодо переузгодження доопрацьованого нормативно-правового акта із зацікавленими органами «у тому числі із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику (для регуляторних актів)» [6, ч. 7 п. 4.6.2]. Таким чином, суб'єкт нормотворення – центральний орган виконавчої влади, якому було повернуто на доопрацювання нормативно-правовий акт, особливо, якщо цей акт – регуляторний, повторно подати його на державну реєстрацію протягом місяця не встигне. Враховуючи вищенаведене, вбачається необхідність встановлення норми щодо позачергового погодження нормативно-правових актів, поданих на погодження повторно, для заінтересованих органів – протягом двох робочих днів, для уповноваженого органу, який реалізує державну регуляторну політику – протягом десяти робочих днів. Враховуючи, що нормативно-правовий акт подається на

погодження повторно, його вивчення та аналіз не має потребувати більше часу на погодження. Разом із тим, доцільно встановити, що поданий на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України після доопрацювання нормативно-правовий акт, який фактично вже був проаналізований та досліджений, має бути розглянутий знов таки не на загальних підставах, а як повторно поданий, протягом п'яти робочих днів. На нашу думку, встановлення та конкретизація термінів нормотворчого процесу на всіх його стадіях, для всіх суб'єктів, які приймають в ньому участь є важливою нормою, яка має сприяти підвищенню його оперативності, відповідальності посадових осіб за виконання термінів здійснення заходів з розробки, погодження тощо проектів нормативно-правових актів та перешкоджати зволіканню із нормотворчою діяльністю центральних органів виконавчої влади, яке може призводити до порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

**Висновок.** Враховуючи вищенаведене вбачається, що на сьогодні законодавством встановлено лише порядок створення нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, які є регуляторними та які підлягають державній реєстрації в органах юстиції. Враховуючи вищенаведене, ще раз наполягаємо на необхідності невідкладного прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти, яким має бути врегульовано загальний порядок прийняття нормативно-правових актів взагалі та центральних органів виконавчої влади зокрема.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 12.12.2012 р. № 0922 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
3. Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 року № 308 (із змінами) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
4. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
5. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 року № 731 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
6. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затверджений наказом Міністерства юстиції України № 34/5 від 12.04.2005 р. в редакції наказу Міністерства юстиції від 15.05.2013 р. № 883/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 12 квітня 2005 року за № 381/10661 (із змінами) // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua