

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДОПРОЕКТНОЇ ТА ПРОЕКТНОЇ СТАДІЙ ПРАВОТВОРЧОСТІ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЙ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Мужикова Н.М.

заступник начальника юридичного відділу
апарату Чернігівської облдержадміністрації

I. Вступ

Правотворчість облдержадміністрацій (далі – ОДА) як органів державного управління являє собою певну систему правотворчих відносин і дій, що безпосередньо забезпечують “технологію” створення нормативно-правового управлінського документа. Метою правотворчості є створення нормативно-правового акта, що становить правовий фундамент, основу для правового регулювання як управлінських, так і неуправлінських суспільних відносин. Правотворчість ОДА є необхідним механізмом для введення норми закону загального характеру в практичну дію з урахуванням специфіки суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню та визначаються місцевими умовами й особливостями.

Процес прийняття будь-якого управлінського рішення має свої правила. Дотримання цих правил є певною гарантією прийняття обґрунтованого й оптимального у відповідних умовах управлінського рішення. Особливо актуальним це питання є для управлінських рішень, що спричиняють юридичні наслідки, зокрема для нормативно-правових актів (далі – НПА). Вивчення та аналіз стадій правотворчості ОДА має важливе теоретичне і практичне значення для прийняття управлінських рішень у формі НПА.

Вивчення питання прийняття державно-управлінського рішення дає підстави стверджувати, що його вивчають політологи, філософи, соціологи, юристи, економісти. В.Я. Малиновський зазначає, що в межах науки державного управління розроблено загальну теорію прийняття управлінських рішень, створюється методологія, тобто технологія прийняття рішень і їх виконання [5, с. 249]. Аналіз процесу прийняття рішень і аналіз публічної політики для приймання рішень розглядав В. Парсонс [6, с. 221–390];

характеристику процесу розробки управлінських рішень дає Н.І. Глазунова [1, с. 417]; процес прийняття НПА детально вивчався вченими-правознавцями, зокрема С.С. Алексєєвим, В.В. Лазарєвим, А.М. Ришелюком, О.Ф. Скаун; комплексне дослідження створення НПА в процесі управлінської діяльності зроблено Б.В. Дрейшевим. Разом з тим у їхніх працях подано лише загальну характеристику прийняття управлінських рішень, зокрема НПА, або ж наголошується на процесі прийняття актів вищими органами державної влади, зокрема Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Проте особливостям процесу прийняття НПА ОДА як управлінського рішення увага раніше не приділялася, зазначене питання окремо не досліджувалося, особливості та проблеми, що при цьому виникають, не визначалися. Окремі аспекти порушеної проблеми ми розглядаємо в цій статті.

II. Постановка завдання

З метою характеристики допроектної та проектної стадій правотворчості облдержадміністрацій необхідно:

- узагальнити наявні підходи до визначення стадій прийняття НПА як управлінського рішення;
- проаналізувати норми чинного законодавства, які регламентують порядок прийняття НПА ОДА на розгляданих стадіях;
- виявити особливості процедури прийняття НПА ОДА на зазначених стадіях;
- з'ясувати основні проблеми, що виникають у процесі правотворчості ОДА на допроектній і проектній стадіях, запропонувати шляхи усунення виявлених проблем.

III. Результати

У науковій літературі висловлено різні погляди щодо виділення стадій правотворчості. Вони різняться з огляду на вид орга-

ну, що видає НПА (одноособовий чи колегіальний), залежно від того, який акт має прийматися: первинний чи вторинний (перегляд і внесення змін або скасування первинного акта) тощо. Разом з тим правотворчості органів управління притаманні спільні риси незалежно від форм її здійснення. Досліджуваний процес є регламентованою за допомогою процесуальних норм процедурою підготовки і видавання (змінення, скасування) НПА управління. Ці норми відповідають структурі процесу, його стадій, забезпечують послідовність їх змінення і спрямовані на регулювання відносин у сфері правотворчості, що становлять зазначений процес. За визначенням Б.В. Дрейшева [2, с. 61], правотворчий процес – вид (форма) управлінської діяльності, що полягає в реалізації системи правотворчих (правових і неправових) відносин, які забезпечують формування і встановлення (змінення, скасування) державного волевиявлення органу управління в передбаченому законом процесуальному порядку. Аналіз наукових джерел дає підстави стверджувати, що більшість учених виділяє такі стадії правотворчості [14, с. 293]:

1) допроектна стадія – встановлення необхідності прийняття НПА;

2) проектна стадія – підготовка проекту НПА; прийняття (проходження) проекту НПА; введення в дію НПА.

Залежно від кожного конкретного випадку можливе поєднання та/або переплітання стадій правотворчості.

Порядок підготовки та розгляду проектів нормативно-правових актів в обласній державній адміністрації має свої особливості.

1. Сучасні вимоги до діяльності ОДА як місцевого органу виконавчої влади обласного рівня зумовлюють потребу здійснення правового регулювання на науковій основі, що забезпечить її високу ефективність і результативність. У літературі наявні різні думки щодо початку правотворчості, зокрема, про те, що правотворчість починається з моменту прийняття офіційного рішення про підготовку проекту НПА. Але при такому підході всі дії, що спрямовані на виявлення необхідності у встановленні (зміненні, скасуванні) правового регулювання, які є діями правотворчого характеру, залишаються поза процесом видавання НПА і процесом управління в цілому. Лише в тому разі, коли потреби в правовому регулюванні вже відомі і зазначені дії недоцільні, можна говорити про те, що процес правотворчості відбувається без стадії встановлення необхідності прийняття НПА. І хоча більшість НПА готується саме після прийняття відповідного рішення голови ОДА про необхідність прийняття НПА на підставі чинного законодавства, це не виключає можливості прийняття

НПА за результатами навколишнього середовища, вивчення відповідних проблем і врегулювання ситуації в межах повноважень ОДА. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне розглядати стадію встановлення необхідності видання (змінення, скасування) НПА як організаційну форму виникнення правотворчості ОДА.

Так, голова ОДА на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, із власної ініціативи видає одноособово в межах повноважень розпорядження. Вимогою, що ставиться для прийняття саме такого управлінського рішення, є те, що воно обов'язково має бути прийняте в межах повноважень ОДА, що визначені Законом України "Про місцеві державні адміністрації" [13], а також іншими законами України. Це, наприклад, вирішення питань, пов'язаних з використанням природних ресурсів (лісових, водних, земельних), урегулювання відносин у сфері господарювання (встановлення цін і тарифів, затвердження ліцензійних умов), вирішення окремих питань у сфері оборони держави тощо. Визначення потреб, причин, що детермінують видання НПА (в аналізі державної політики – виявлення проблеми для аналізу [16]), і є початковим моментом процесу правотворчості ОДА. Але це не виключає інших підстав виникнення такого моменту. Для ОДА це може бути ухвалення нового закону, акта Уряду України, Президента України або центрального органу виконавчої влади, для реалізації яких потрібні конкретизувальні НПА (наприклад, чинним законодавством ОДА наділені рядом повноважень щодо встановлення цін і тарифів і забезпечують їх конкретне встановлення для фізичних і юридичних осіб з урахуванням економічного обґрунтування; ОДА, реагуючи на зміни в умовах, вносять корегування або скасовують НПА чи окремі норми в НПА, що застарівають, тощо).

Управління на рівні області може бути ефективним і результативним лише в тому разі, коли ОДА має змогу тримати в полі зору всі впливи зовнішнього та внутрішнього середовища, особливо поведінку об'єкта управління (підприємств, установ, організацій та громадян, усіх органів на території області) [13], а також своєчасно реагувати на дії різноманітних чинників, бачити перспективи розвитку системи [3, с. 59]. На жаль, сьогодні немає систематичного всеосяжного контролю за результатами дії НПА не лише ОДА, а й інших органів державного управління. Крім того, в законодавстві недостатньо розроблено поняття ефективності та результативності, що утруднює простежування наслідків дії прийнятого НПА. Хоча в законодавстві [11] передбачено поняття "відстеження результативності регуляторного акта" (тобто вжиття заходів, що спрямо-

вані на оцінювання стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті), але в більшості ОДА немає фахівців, які можуть здійснити його належним чином. Таке відстеження є обов'язковим лише в разі поєднання НПА з регуляторним актом. Якщо ж НПА не є регуляторним, то аналіз результатів його дії не передбачено. Крім того, не всі головні розробники розпоряджень ОДА нормативно-правового характеру мають фахівців, які можуть належним чином здійснити відстеження результатів дії НПА ОДА. Видається, що для поліпшення цієї ситуації доцільно розробити критерії відстеження результатів дії НПА та впровадити їх у життя.

Створення НПА з власної ініціативи ОДА є несистематичним. Це пояснюється, насамперед, тим, що ОДА як орган державної влади може діяти лише на підставі, в межах і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4]. Найчастіше підставою для видання НПА ОДА є вказівка вищих органів державної влади. Тобто створення механізму встановлення проблемних ситуацій не виключає можливості використання пропозицій державних органів, урахування пропозицій різних інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання тощо стосовно необхідності видання розпорядження голови ОДА з того чи іншого питання. Тут варто зазначити про такий механізм, як правотворча ініціатива. Практика свідчить, що поняття "правотворча ініціатива" та "розроблення проекту розпорядження" не розмежовуються. Разом з тим суб'єкти, що мають таке право, різні. Так, правотворча ініціатива (фактично – ідея щодо врегулювання певної групи суспільних відносин, у тому числі, і шляхом видавання розпорядження голови ОДА) може виходити фактично від будь-якої фізичної або юридичної особи [15, с. 138]. Внесені пропозиції розглядаються в порядку, визначеному Законами України "Про звернення громадян" [11] або "Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності" [12].

Не відкидаючи того, що участь зазначених суб'єктів на початковій стадії правотворчого процесу є одним із проявів принципу демократизму правотворчості, не можна не зазначити, що громадяни досить рідко вносять пропозиції стосовно перспектив роботи ОДА, частіше надають їх суб'єкти господарювання (до регуляторних актів), але ці пропозиції переважно є беззмістовними, необґрунтованими та враховують тих повноважень, які надає ОДА закон, або ж спрямовані на лобювання ініціатором виключно власних інтересів, які часто не збігаються з інтересами населення області та держави.

2. Проектна стадія правотворчості в ОДА починається з резолюції голови ОДА про підготовку НПА. На практиці таку резолюцію накладає або ж голова, або ж заступник голови, що відповідає за діяльність ОДА у відповідній сфері.

На цій стадії відбувається збирання інформації, що надає ОДА уявлення про стан об'єкта управління і його компонентів, аналіз цієї інформації, що дає змогу певною мірою передбачити наслідки проєктованого правового регулювання суспільних відносин. На основі аналізу інформації уточнюється мета видання НПА, всебічно вивчаються суспільні відносини, що вимагають правового регулювання, відбувається пошук розв'язання проблемної ситуації за допомогою правових засобів; закладаються основи ефективної дії НПА шляхом вибору найбільш результативних засобів досягнення мети управління, науково обґрунтованого проєктування правового регулювання відносин з урахуванням тенденцій їх розвитку. Ключовим моментом цієї стадії є складання тексту проєкту НПА на основі чинного законодавства, відповідно до вимог законності і в установленій формі, вибір оптимального варіанта проєкту НПА, узгодження його із зацікавленими суб'єктами й обговорення з громадськістю.

Проєкти розпоряджень голови ОДА готують структурні підрозділи ОДА, її апарату, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади та районні держадміністрації [10]. Перелік зазначених суб'єктів було розширено порівняно недавно – 2007 р. [8]; до цього правом підготовки були наділені лише структурні підрозділи ОДА.

Усі дії, що відбуваються на стадії підготовки проєкту НПА, можна умовно поділити на три періоди (етапи). Перший полягає в збиранні та обробленні інформації для складання проєкту НПА. Багато питань, пов'язаних зі збиранням та обробленням інформації, вимагають правового регулювання. Так, доцільно визначити в нормативному порядку інформаційні джерела, вимоги до обсягу і якості управлінської інформації, що надходить до ОДА. Для реалізації наданих повноважень ОДА мають право одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності [13]; закон наділяє ОДА правом отримувати від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету; керівники підприємств,

установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані в десятиденний термін надавати на вимогу голови місцевої державної адміністрації необхідну інформацію в межах, визначених законом [13]. Слід зауважити, що для збирання інформації треба визначити, виходячи з мети НПА, зміст відомостей, які будуть необхідні для підготовки проекту акта управління. Таким чином, має бути чітко сформульовано завдання, пов'язане зі збиранням інформації, визначено строки його виконання, конкретні виконавці тощо; завдання на отримання тієї або іншої управлінської інформації повинно обмежуватися колом суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. Важливими критеріями є якість і достовірність інформації, що надходить, а також обов'язок щодо її надання на вимогу ОДА. Разом з тим у чинному законодавстві сьогодні немає норм, які встановлюють відповідальність за ненадання або надання неналежної інформації відповідними суб'єктами, що утруднює процес прийняття НПА.

Підготовки проектів багатьох НПА потребує врахування громадської думки. Відповідно, на цій стадії треба забезпечити всебічне з'ясування цієї думки та відобразити її в змісті проекту НПА, що готується.

Після збирання інформацію належить опрацювати. На жаль, сьогодні немає будь-яких комплексних методичних розробок щодо використання наукових методів оброблення інформації у сфері правотворчості.

Допроєктна стадія закінчується пошуком принципових розв'язань проблемної ситуації. У результаті аналізу інформації за допомогою наукових методів виробляються конкретні рекомендації. Збирання й оброблення управлінської інформації на першому етапі покликані забезпечити її використання на наступному етапі – складання тексту НПА ОДА.

На другому і третьому етапі відбуваються розробка проекту та його узгодження (візування, а в передбачених випадках – обговорення громадськістю). Важливе значення при цьому надається формі НПА, що приймається. Законом [13] передбачено, що актами ОДА є розпорядження їх голів і накази керівників структурних підрозділів, тобто і один, і другий із зазначених актів може бути нормативно-правовим. Разом з тим структурні підрозділи ОДА не є органами виконавчої влади, що наділені владними повноваженнями. Видається, що вони як ланки єдиної системи ОДА можуть готувати лише проекти НПА ОДА у відповідних напрямках.

В ОДА практично не розрізняються поняття підготовки та подання нормативно-правового акта. Головний розробник НПА готує текст проекту НПА, після чого повинен визначити зацікавлені структурні підрозділи,

що мають погодити зазначений проект. При цьому подання проекту на підпис голові ОДА може забезпечувати як головний розробник, так і профільний заступник голови ОДА, який відповідає за відповідну сферу в роботі ОДА, що, на нашу думку, цілком можливо, оскільки розпорядження іноді стосуються не певного напряму роботи ОДА, а ряду переплетених між собою сфер її діяльності (соціальні, фінансова, економічна та ін.). Але такими повноваженнями заступників голови законодавство не наділяє. Проект розпорядження може бути підготовлений і консультативно-дорадчими органами при голові облдержадміністрації або іншими консультативно-дорадчими органами, створеними в ОДА, і внесений на підпис голові.

На нашу думку, підготовці НПА має передувати певне доручення (завдання), в якому зазначалися б: мета видання НПА; основні засоби її досягнення; коло осіб (органів, організацій тощо), що беруть участь у розробці НПА; строки підготовки проекту; основні джерела отримання інформації, необхідної для розроблення проекту. Разом з тим чинне законодавство не містить норм, що зобов'язують перед розробкою НПА ОДА мати доручення із зазначеними вище вказівками.

Складання тексту проекту НПА ОДА умовно можна розглядати з внутрішнього й зовнішнього боку. З внутрішнього боку – це конструювання моделі правових відносин, їх змісту в проектованій нормі, а з зовнішнього – складання самого тексту проекту, його структура, логіка побудови конкретних приписів тощо.

Коли немає фактичного регулювання певних суспільних відносин, потреба в ньому виступає як необхідність управління і вимагає встановлення адміністративно-правових норм. При цьому управлінські відносини, що виникають як правові, мають похідний, вторинний характер, об'єктивною ж основою їх виникнення є потреба в організації забезпечення економічних, політичних, трудових та інших суспільних відносин. Під час підготовки НПА ОДА конструюється весь механізм управління як структури визначених зв'язків між його учасниками у вигляді управлінських правових відносин.

Проектування НПА ОДА, призначених для змінення правового регулювання відносин, дещо відрізняється від згаданого вище. Тут відносини, що підлягають урегулюванню, існують реально, але це регулювання з різних причин не є належним. У такому разі в проектуванні використовується весь позитивний досвід регулювання та аналізуються причини негативних явищ. Далі відбувається корегування прав і обов'язків учасників відносин, уточнюється їх склад, змінюється порядок регулювання відносин у просторі і

часі. Регулювання може бути змінено повністю або в певній частині.

Підготовки тексту проекту НПА базується на правилах правотворчої техніки. На цей час єдиної системи таких правил немає, а окремі правила й рекомендації [7] не охоплюють всі моменти, пов'язані з підготовкою НПА, а іноді й суперечать чинному законодавству.

Проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із зацікавленими структурними підрозділами облдержадміністрації, а в разі потреби – з іншими органами [10].

Якщо проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, то він надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій.

Головний розробник самостійно визначає зацікавлені структурні підрозділи ОДА, її апарату та інші органи, виходячи зі змісту основних положень проекту розпорядження. Із цієї норми випливає, що саме головний розробник одночасно повинен і забезпечити виконання поставленого головою ОДА завдання (щодо розробки НПА, за допомогою якого здійснюватиметься управління відповідним об'єктом), і врахувати всі зауваження та пропозиції суб'єктів, інтереси яких таке управлінське рішення може зачепити. Разом з тим головний розробник як структурна ланка управлінської системи зацікавлений насамперед у тому, щоб виконати доручення голови адміністрації за якомога коротший час. Свідоме чи несвідоме невнесення головним розробником зацікавлених суб'єктів до списку на погодження з метою спрощення процедури проходження проекту НПА зумовлює низьку якість опрацювання проекту. З огляду на викладене видається, що коло осіб, з якими має бути погоджено проект НПА, повинен визначати або контролювати інший, відмінний від головного розробника, суб'єкт. На нашу думку, цим питанням має опікуватися юридичний відділ апарату ОДА, який, зокрема, повинен і перевіряти повноту погодження проекту НПА із зацікавленими суб'єктами.

Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу зацікавлених структурних підрозділів ОДА, її апарату та інших органів з розробки проекту розпорядження, вживає всіх заходів для врегулювання розбіжностей у їхніх позиціях щодо проекту (проводить консультації, узгоджувальні наради, робочі зустрічі тощо), отримує від них інформаційно-аналітичні та інші необхідні матеріали [10].

Зацікавлені структурні підрозділи ОДА, 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 ОДА, інших органів, заступниками голови та керівником апарату ОДА. Якщо зацікавлені структурні підрозділи ОДА, 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 головний розробник готує довідку про погодження. Копії документів погодження проекту розпорядження зберігаються в архівних справах головного розробника [13], що, на нашу думку, неправильно. Головним розробником може бути будь-який зацікавлений суб'єкт. І звичайне припинення такого суб'єкта значно утруднить або взагалі унеможливить відшукування первинних документів, що передують розробленню проекту розпорядження, а також тих, що супроводжують процес його погоджування, якщо буде потреба їх досліджувати. Усі первинні документи доцільно зберігати в ОДА, а після закінчення встановлених строків зберігання – здавати до архіву.

Головний розробник готує пояснювальну записку до проекту розпорядження, що повинна містити необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів реалізації виданого розпорядження. До пояснювальної записки в разі потреби можуть додаватися інформаційно-довідкові матеріали (таблиці, графіки тощо). Подання пояснювальної записки до проектів розпоряджень нормативного характеру, в тому числі регуляторних актів, є обов'язковим [13]. І хоча на практиці пояснювальна записка до проекту НПА готується не завжди – жодних наслідків це не спричиняє, оскільки відповідальність за відсутність такого документа не передбачено. А це зумовлює можливість підготовки НПА фактично без допроектної стадії, невмотивовано і необґрунтовано.

У разі коли проект розпорядження, що готується, зумовлює 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, у якій зазначається 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 та-

кож рішення щодо врахування пропозицій чи обґрунтування їх відхилення в цілому або частково.

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. Разом з тим згадане реалізується неналежно. Аналіз розпоряджень ОДА нормативно-правового характеру дає підстави стверджувати, що типовими для них помилками є нечіткість правових норм, неконкретність завдань, а іноді – видання НПА за відсутності повноважень.

У разі розроблення проекту розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, головний розробник проводить аналіз його регуляторного впливу відповідно до вимог закону [11] за методикою [9]. Кожен проект НПА ОДА регуляторного характеру оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Про оприлюднення проекту такого акта розробник повідомляє у власних друкованих засобах масової інформації (далі – ДЗМІ), а в разі їх відсутності – у ДЗМІ, що ним визначені, та/або шляхом розміщення на власній офіційній сторінці в мережі Інтернет.

Практика свідчить, що більшість ОДА не мають власних ДЗМІ: як правило, вони виступають співзасновниками ДЗМІ з відповідними обласними радами та первинними трудовими колективами зазначених ДЗМІ. Коштів на утримання ДЗМІ в кошторисах ОДА не передбачається. Отже, питання оприлюднення НПА в ДЗМІ є досить проблематичним. Тому в більшості випадків такі проекти розміщуються на офіційних сайтах ОДА.

Проект регуляторного акта разом з відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється у визначений спосіб, не пізніше п'яти робочих днів від дня повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта. ОДА встановлює строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції. Він не може бути меншим ніж один місяць та більшим за три місяці від дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду ОДА. За результатами цього розгляду ОДА повністю або враховує одержані зауваження і пропозиції, або вмотивовано їх відхиляє.

Головний розробник разом з проектом розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, подає: копію рішення територіального органу Держкомпідприємництва 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; копію повідомлення про оприлюднення проекту.

Підготовлений проект розпорядження підписується керівником органу, що є головним розробником, та виноситься на розгляд голові місцевої держадміністрації [13].

На цьому підготовка та проходження НПА ОДА, як правило, не закінчуються. За дорученням голови ОДА або його заступника (відповідно до розподілу обов'язків), керівника апарату ОДА опрацювання внесеного проекту розпорядження проводиться в її апараті та, в разі потреби, здійснюється редагування його тексту. Оскільки в структурних підрозділах ОДА, що найчастіше є головними розробниками НПА, немає юристів, а працівники, які готують документ, не володіють основними прийомами нормопроєктувальної техніки, редагування тексту розпорядження (а іноді й документів, що додаються до нього) відбувається в більшості випадків в апараті ОДА.

Поряд з головним розробником проекту розпорядження ключову позицію в процесі його підготовки та проходження займають юридичні відділи апаратів ОДА. До їхніх завдань належить відстежування питань, які є повноваженнями безпосередньо голови ОДА, зокрема й засадничі питання, що виникають під час приймання НПА (в тому числі їх скасування, визнання повністю або частково неправомірними тощо). Саме юридичний відділ ОДА забезпечує відповідність законодавству проектів розпоряджень голови ОДА, проводить їх правову експертизу, готує висновки в разі невідповідності проектів актам законодавства та/або подає пропозиції щодо приведення таких проектів відповідно до вимог законодавства; визначає, які розпорядження голови ОДА є НПА і підлягають державній реєстрації в органах юстиції; подає методичну допомогу працівникам апарату ОДА та керівникам структурних підрозділів ОДА щодо правильного застосування норм законодавства під час виконання покладених на них завдань і функційних обов'язків, зокрема під час розробки проектів НПА; представляє інтереси відповідної ОДА в судах та інших державних органах під час розгляду правових питань або спорів, у тому числі й щодо НПА.

Якщо проект розпорядження подано апарату ОДА з порушенням визначених у регламенті ОДА вимог, юридичний відділ доповідає про це заступникові голови – керівни-

кові апарату ОДА, який у дводенний строк супровідним листом за своїм підписом повинен повернути головному розробникові проект розпорядження та матеріали до нього.

Юридичний відділ опрацює поданий проект розпорядження, зокрема проводить його правову експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проекту розпорядження відповідно до вимог нормопроектуральної техніки, а також, у разі потреби, редагує проект розпорядження.

Під час проведення правової експертизи юридичний відділ: 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, установленим Типовим регламентом місцевої державної адміністрації, а також повноту погодження із зацікавленими органами [10].

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. Якщо недоліки проекту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання, юридичний відділ готує висновок.

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.

Після повного доопрацювання текст проекту НПА за 20 робочих днів має бути оприлюднений відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації", після чого з усіма необхідними матеріалами подається на підпис голові ОДА. Голова приймає остаточне рішення щодо видання зазначеного НПА.

За загальним правилом виданням розпорядження вважається момент його підписання.

IV. Висновки

Підготовка НПА ОДА є видом управлінської діяльності, під час якої вибудовується механізм управління на території області у вигляді управлінських правових відносин, що реалізуються шляхом формування та встановлення державного волевиявлення ОДА в передбаченому законодавством процесуальному порядку. Для процесу прийняття НПА ОДА важливе значення мають допроектна та проектна стадії, аналіз яких дає змогу виявити основні переваги й недоліки в ході прийняття НПА.

Підготовка НПА ОДА не здійснюється за єдиними правилами. Норми такої підготовки прямо чи опосередковано містяться в Конституції України, Законі України "Про місцеві державні адміністрації", інших законах і підзаконних нормативно-правових актах, а також у рекомендаціях та роз'ясненнях Мін'юсту. Норми зазначених актів часто є недосконалими, такими, що суперечать актам, вищим за юридичною силою, що призводить до неякісної підготовки НПА ОДА. Крім того, є багато прогалин у сфері підготовки розпоряджень ОДА нормативно-правового характеру.

З метою поліпшення процесу підготовки та проходження НПА ОДА на його допроектній і проектній стадіях доцільно розробити і затвердити механізм відстежування їх ефективності та результативності; визначити в нормативному порядку інформаційні джерела, вимоги до обсягу і якості управлінської інформації, яка використовується під час підготовки та приймання НПА, а також запровадити відповідальність за невиконання законних вимог ОДА щодо надання інформації. Для належного забезпечення процесу правотворчості варто забезпечити комплексні методичні розробки щодо використання наукових методів у сфері правотворчості.

У зв'язку з здійсненням підготовки тексту проекту НПА на основі правил правотворчої техніки існує гостра потреба в створенні уніфікованих правил розробки НПА органів виконавчої влади, що дає змогу застосовувати єдині підходи в процесі прийняття НПА Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Під час підготовки тексту НПА ОДА доцільно на визначення кола осіб, з якими має бути погоджений проект НПА, уповноважити не головного розробника НПА, а іншого, незацікавленого суб'єкта, або ж перекласти на зазначеного суб'єкта контроль за правильною визначенням зацікавлених осіб головним розробником.

З метою спрощення порядку підготовки НПА всі первинні документи доцільно зберігати в ОДА, а після закінчення встановлених строків зберігання здавати до архіву.

Для вироблення відповідального ставлення до правильності підготовки НПА ОДА доцільно запровадити юридичну відповідальність за незабезпечення первинних документів під час підготовки НПА.

Через проблематичність оприлюднення НПА в ЗМІ варто законодавчо закріпити обов'язковість оприлюднення НПА (а в разі потреби – їх проектів) виключно через офіційні сайти ОДА. В іншому випадку – виділяти необхідні для такого оприлюднення кошти з державного бюджету.

Також доцільно на рівні Кабінету Міністрів України встановити жорсткі вимоги для керівників структурних підрозділів ОДА, зо-

бов'язавши їх дотримуватися норм у частині обов'язковості відповідної освіти і досвіду складання проектів НПА для працівників, яких вони приймають на роботу.

Виконання зазначених рекомендацій дасть змогу забезпечити якісну і швидку підготовку НПА ОДА на допроектній і проектній стадіях процесу правотворчості, сприятиме належній реалізації виконавцями прийнятого НПА.

Література

1. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление : учеб. по специальности "Гос. и муниципальное упр." / Н.И. Глазунова. – М. : Проспект, 2008. – 556 с.
2. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б.В. Дрейшев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 157, [1] с.
3. Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів ; [за заг. ред. І. В. Розпутенка] – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 167, [1] с.
4. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Малиновський В.Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., допов. та переробл. – К. : Атіка, 2003. – 575 с.
6. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; [пер. з англ.]. – К. : Вид. дім "Киево-Могилян. акад.", 2006. – 549 с.
7. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів [Електронний ресурс] : Наказ М-ва юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 [з наст. змінами] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації.
8. Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 р. № 1270 // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 р. № 308 // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
10. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263 [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 11.09.2003 р. // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
12. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.1996 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
13. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09.04.1998 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – [К.], 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
14. Лазарев В.В. Теория государства и права : учеб. для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Спарк, 2004. – 527 с.
15. Мужикова Н.М. Нормативні підстави регулювання суспільних відносин обласними державними адміністраціями як суб'єктами механізму державного управління та їх взаємодії з іншими суб'єктами державної політики / Н.М. Мужикова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 4. – С. 133–138.
16. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навч. модуля / уклад.: В.А. Ребало, В.В. Тертичка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.

Мужикова Н.М. Окремі аспекти допроектної та проектної стадій правотворчості облдержадміністрацій у процесі прийняття управлінських рішень

Анотація. У статті розглянуто питання особливостей допроектної та проектної стадій правотворчості облдержадміністрацій під час прийняття ними управлінських рішень, проаналізовано положення чинного законодавства із зазначеного питання, обґрунтовано недоліки та наведено рекомендації щодо їх усунення.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, обласна державна адміністрація, правотворчість, регулювання суспільних відносин, розпорядження, стадії правотворчості, управлінське рішення.

Мужикова Н.М. Отдельные аспекты предпроектной и проектной стадий правотворчества облгосадминистраций в процессе принятия управленческих решений

Аннотация. В статье рассматривается вопрос особенностей предпроектной и проектной стадий правотворчества облгосадминистраций при принятии ими управленческих решений, анализируются положения действующего законодательства по указанному вопросу, обосновываются недостатки и даются рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, областная государственная администрация, правотворчество, распоряжение, регулирование общественных отношений, стадии правотворчества, управленческое решение.

Muzhykova N. Some Aspects of the Pre-Project and Project Stages of Oblast State Administrations' Lawmaking in the Managerial Decision-Making Process

Annotation. This article deals with the peculiarities of the pre-project and project stages of oblast state administrations' lawmaking when making managerial decisions. The author analyses the provisions of the current legislation on the subject, proves the disadvantages and makes recommendations to eliminate them.

Key words: lawmaking, managerial decision, oblast state administration, regulation (a legal document), regulation of social relations, stages of lawmaking, statutory instrument.