

## ЛЕКЦІЯ 12. НОРМОПРОЄКТУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНО-ПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

План:

1. Нормотворчий процес. Нормопроекткування як стадія нормотворчого процесу.
2. Види нормопроекткування у публічному управлінні.
3. Планування нормопроекткування діяльності.
4. Правове регулювання нормопроекткування.

Література:

- 1) Євграфова Є. Щодо ідеальної конституції, її виконання і вітчизняного досвіду проектування. *Право України*. 2014. № 7. С. 121-129.
- 2) Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, Л. М. Горбунова, М. О. Теплюк, Л. В. Гульченко, В. І. Риндюк; За заг. ред. О. І. Ющика. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 208 с.
- 3) *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
- 4) Скрипнюк О. Правотворчість президента України та її нормопроектне забезпечення: питання теорії і практики / О. Скрипнюк, В. Федоренко. *Право України*. 2011. № 3. С. 175-186.
- 5) Ткачук А. Законодавча техніка : практ. посіб. нормопроектувальника / Ін-т громад. сусп-ва. Київ : Легальний статус, 2011. 266 с.

1. У літературі існує «вузьке» та «широке» тлумачення поняття нормотворчого процесу. Щодо першого, то воно є більш традиційним. Дійсно, більшістю авторів *нормотворчий процес* розглядається як офіційно встановлений порядок (процедура) проходження проектів нормативно-правових актів власне у нормотворчому органі. Однак останнім часом окремі вчені схиляються до більш широкого розуміння нормотворчого процесу, включаючи в нього поряд з офіційною діяльністю нормотворчого органу також діяльність з підготовки та обговорення проектів нормативно-правових актів, у якій беруть участь інші державні органи, громадські організації, широкі кола громадськості. Отже, при «широкому» підході нормотворчий процес розглядається як вся процедура діяльності з підготовки, офіційного обговорення, прийняття та опублікування нормативно-правового акта, в якій бере участь як сам нормотворчий орган, так і різні підготовчі та допоміжні органи, громадські організації і громадяни.

Нормотворчий процес зовнішньо виступає як система взаємозалежних стадій ухвалення, укладання, зміни нормативно-правових документів.

*Стадія нормотворчого процесу* — це відносно завершений етап нормотворчого процесу, регламентований діючими правилами таким чином, що тільки його закінчення дає можливість перейти до наступного етапу.

Зміст кожної стадії нормотворчого процесу залежить насамперед від виду нормативно-правового документа, що приймається. Однак, найзагальнішому виді можна виділити стадії, характерні для нормотворчості в цілому:

1) *проекткування нормативно-правового акта*. На цій стадії насамперед приймається рішення компетентного державного органу про необхідність видання нормативно-правового акта, про включення його в план нормотворчих робіт, про організаційно-технічне та фінансове забезпечення підготовки проекту, визначаються проектант (створюється комісія або доручається підготувати проект вже існуючим органам або структурним підрозділам того чи іншого державного органу), розробляється концепція проекту і т. д. Потім починається розробка (тексту) проекту нормативно-правового акта. У змістовому плані — це одна з найважливіших стадій нормотворчого процесу.

Саме тут повинні бути знайдені і сформульовані положення, що стануть юридичними нормами. Обов'язковою процедурою може бути узгодження проекту нормативно-правового акта з державними органами, які не приймають участь в його розробці, але мають безпосереднє відношення до розробленого проекту. Перша стадія завершується доопрацюванням проекту нормативно-правового акта;

2) *прийняття нормативно-правового акта*. Зміст цієї стадії нормотворчої діяльності залежить насамперед від того, яким органом держави (одноособовим або колегіальним) приймається нормативно-правовий акт. У першому випадку проект підписується керівником, хоча і тут не виключені більш складні варіанти.

Прийняття нормативно-правових актів колегіальним органом — вже більш тривалий і структурований процес, у якому можна виокремити відповідні етапи;

3) *оприлюднення* (офіційне опублікування) нормативно-правового акта. Під офіційним опублікуванням розуміють розміщення нормативно-правового акта в офіційному виданні, на яке можна посилатися.

## **2. Види нормопроекування у публічному управлінні.**

Види нормопроекування можна визначати за різними критеріями.

Залежно від *юридичної сили нормативно-правових актів*, що приймаються:

1) *законодавче*, тобто діяльність, пов'язану з підготовкою відповідних проектів і прийняттям нормативно-правових актів вищої юридичної сили — законодавчих актів;

2) *підзаконне*, тобто діяльність, пов'язану з підготовкою і прийняттям підзаконних нормативно-правових актів (її змістом є прийняття нормативно-правових актів Президентом, Урядом, міністерствами та відомствами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій тощо).

Залежно від *суб'єктів* нормотворення розрізняють:

1) *безпосередня нормопроекування народу (громадянського суспільства) або його територіальної спільноти шляхом референдуму*. У літературі зазначається, що цей різновид є умовним, оскільки референдум — лише заключний етап нормотворчості, на якому відбувається затвердження нормативно-правового акта. Процес його прийняття (обговорення, доробки тощо) здійснюється, як правило, у представницькому державному органі;

2) *нормопроекування держави*, що здійснюється державними органами і посадовими особами в межах їх компетенції;

3) *нормопроекування органів місцевого самоврядування* (муніципальна нормотворчість (від лат. *municipalium* — самоврядна община) — нормотворчість населення муніципального утворення);

4) *нормопроекування недержавних об'єднань* (корпоративна нормотворчість (корпорація — лат. *corporatio* — співтовариство, об'єднання);

У літературі використовується також терміни:

«*регіональна нормотворчість*» під яким розуміють нормотворчу діяльність органів адміністративно-територіальних утворень держави;

«*відомча нормотворчість*», що є особливим видом підзаконної нормотворчості та розглядається як нормотворча діяльність органів виконавчої влади держави (міністерств, відомств).

Широко використовується також поняття «*локальна нормотворчість*» (локальний — лат. *localis*, від *locus* — місце), що є похідним від централізованої (загальнодержавної) нормотворчості та об'єднує нормотворчість, що здійснюється, як правило, у рамках державних та недержавних організацій, громадських та територіальних об'єднань, що відповідно до чинного законодавства та в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти для врегулювання внутрішніх правовідносин.

За способом формування юридичних норм нормотворчість поділяють на їх встановлення та санкціонування (санкціонована нормотворчість — полягає у санкціонуванні (затвердженні) державою актів, прийнятих організаціями громадянського суспільства — недержавними об'єднаннями: політичними, громадськими (партіями, профспілками та ін.) і комерційними (акціонерними товариствами та ін.), або в попередньому дозволі щодо їх видання.

### **3. Планування нормопроектувальної діяльності, її види.**

*Планування нормопроектувальної діяльності* (перспективне і поточне) здійснюється з метою створення єдиної системи нормативно-правових актів, визначення основних напрямів та забезпечення прозорості нормотворчої діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативно-правових актів. У поточних планах (програмах) визначають перелік нормативно-правових актів, основні етапи та строки їх підготовки, органи, відповідальні за розроблення таких проектів (як правило, складаються на термін до одного року). Перспективні програми нормотворчої діяльності визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин та, як правило, складаються терміном на п'ять і більше років.

Уперше в Україні план законотворчої діяльності Верховної Ради України був складений у 1997 р. Однак, як правило, внаслідок різних причин — виникнення непередбачуваних кризових ситуацій в економічній, фінансовій та інших сферах суспільного життя, а також зумовлених ними спалахів політичної конфронтації — реалізувати такі плани повністю не вдається. Разом з тим, їх наявність свідчить про прагнення мінімізувати стихійність, безсистемність законотворчої роботи, а отже, підвищити узгодженість, злагодженість чинного законодавства.

### **4. Правове регулювання нормопроектувальної діяльності.**

Нормотворчість як діяльність по виробленню юридичних норм завжди здійснюється відповідно до встановленого порядку, до певних процедур, визначених чинним законодавством (Конституцією, законодавчими актами, регламентами, що встановлюють порядок нормотворчої діяльності державних органів та ін.).

Нормопроектувальний процес може бути регламентованим нормативно-правовими актами більшою або меншою мірою. В одних випадках дії суб'єктів нормотворчої діяльності регламентовані частково, в інших — передбачається чітка і детальна регламентація усіх сторін діяльності. Ступінь регламентації залежить від виду нормотворчого процесу, визначається тим, які нормативно-правові акти ухвалюються — закони Верховної Ради, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, рішення органів місцевого самоврядування та ін. Найбільш чітку правову регламентацію передбачено для процесу вироблення законодавчих актів.