

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуття освітнього ступеня магістра
на тему:

**МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ
НОРМОТВОРЕННЯ**

Виконав: студент магістратури
за спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування
заочної форми навчання
Олександр ДИБАЙЛО

Керівник: доктор наук з
державного управління,
доцент
Володимир
КОПАНЧУК
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище
та ініціали)

Рецензент:
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище
та ініціали)

**Хмельницький
2023**

АНОТАЦІЯ

Олександр Дибайло. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти нормотворення. Магістерська робота зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. Факультет управління та економіки. Кафедра публічного управління та адміністрування. Хмельницький, 2023 рік.

В магістерському дослідженні висвітлюються організаційно-правові засади нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. Проаналізовано сутність та види нормотворчої діяльності суб'єктів публічного управління. Досліджено статус місцевих державних адміністрацій як суб'єктів нормотворчої діяльності та доведено, що структурний елемент статусу впливає на зовнішню форму їх нормотворчості, а компетенційний елемент – на зміст нормотворчої діяльності.

Дослідивши чинне законодавство України, яке регулює здійснення нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, виявили загальні та спеціальні принципи їх нормотворення. Узагальнивши теоретичні положення, охарактеризували основні стадії нормотворчого провадження, та довели доцільність виділення реєстрації нормативного акта в самостійну стадію даного виду провадження.

Окреме дослідження форм нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій дало змогу виявити недоліки правового регулювання прийняття спільних нормативно-правових актів.

Проаналізовано матеріали практики нормотворчої діяльності Хмельницької обласної державної адміністрації. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій.

Ключові слова: нормотворення, місцеві державні адміністрації, стадії нормотворчої діяльності, форми нормотворчої діяльності.

SUMMARY

Local state administrations as subjects of rule-making. The Master's Degree in the specialty 281 Public administration – Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law, Khmelnytsky, 2021. The Department of constitutional, administrative and financial law. Khmelnytsky, 2023.

The master's study highlights the organizational and legal principles of rule-making activities of local state administrations. The essence and types of normative activity of public administration subjects are analyzed. The status of local state administrations as subjects of rule-making activity is studied and it is proved that the structural element of the status influences the external form of their rule-making, and the competence element - on the content of rule-making activity.

Examining the current legislation of Ukraine, which regulates the implementation of rule-making activities of local state administrations, revealed general and special principles of their rule-making. Summarizing the theoretical provisions, described the main stages of rule-making proceedings, and proved the feasibility of allocating the registration of regulations in an independent stage of this type of proceedings.

A separate study of the forms of rule-making activities of local state administrations made it possible to identify shortcomings in the legal regulation of the adoption of joint regulations.

Materials of practice of normative activity of Khmelnytsky regional state administration are analyzed. Recommendations for improving the legal regulation of rule-making activities of local state administrations have been developed.

Key words: rule-making, local state administrations, stages of rule-making activity, forms of rule-making activity.

ВСТУП

Актуальність теми. Стрімке крокування України до Європейського Союзу зумовило об'єктивну потрібність докорінного оновлення системи законодавства, в тому числі шляхом створення якісних за формою і змістом нормативно-правових актів. Ступінь досягнення згаданої мети значною мірою залежить від стану наукового опрацювання різнобічних проблем нормотворчості суб'єктів публічного управління.

Вітчизняне законодавство, на жаль, страждає безліччю недоліків як технічного, так і змістового характеру. Особливо це стосується прийнятих останнім часом нормативно-правових актів. Гостро відчувається потреба підвищення рівня професійної компетентності осіб, відповідальних за нормотворчий процес у державі. Право місцевих державних адміністрацій приймати нормативно-правові акти передбачене Конституцією України і незначною кількістю законодавчих актів. Протягом останніх років були зроблені спроби врегулювання питань щодо створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів, але донині Закон України «Про нормативно-правові акти» так і не прийнято, а відомча нормотворча діяльність продовжує здійснюватись на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Зважаючи на те, що здійснення вчасного і точного реагування адекватними правовими засобами на суспільні проблеми, що мають значення для великої кількості людей, для держави в цілому, покладається на місцеві державні адміністрації, нагальною є потреба удосконалення механізму їх нормотворення, підвищення результативності нормотворчого процесу, поліпшення якості нормативних актів.

Магістерське дослідження спрямоване на аналіз теоретичних і практичних проблем нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, на удосконалення процедури прийняття нормативно-правових актів.

Об'єкт дослідження – суспільні стосунки, пов'язані з формуванням норм права місцевими державними адміністраціями.

Предметом дослідження є система норм права, що регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій щодо видання і реалізації нормативних актів.

Метою магістерської роботи є розкриття поняття і сутності нормотворчості місцевих державних адміністрацій і виявлення шляхів вдосконалення зовнішніх форм їх нормотворчої діяльності.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення таких **завдань**:

- дослідити поняття і види нормотворчості;
- проаналізувати статус місцевих державних адміністрацій як суб'єктів нормотворчої діяльності;
- охарактеризувати процедуру здійснення нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій через аналіз засад такої діяльності і уточнення стадій провадження по прийняттю нормативних актів;
- виявити специфіку актів місцевих державних адміністрацій як зовнішніх форм їх нормотворчої діяльності;
- проаналізувати практику прийняття нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій.

Теоретичною основою магістерської роботи стали праці В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Р. Ф. Васильєва, В. С. Ковальського, І. П. Козінцева, С. А. Комарова, І. В. Котлевської, О. В. Кузьменко, С. Н. Махіної, С. В. Плавича, А. О. Рибалкіна, О. Ф. Скакун, В. Д. Сорокіна, І. М. Степанова, Ю. О. Тихомирова та інших науковців.

Також в роботі використовувались нормативно-правові акти Хмельницької обласної державної адміністрації.

Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні і спеціальні методи наукового пізнання. Завдяки застосуванню логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, зокрема з'ясовано сутність термінів «нормотворчість», «нормативно-правовий акт місцевої державної адміністрації».

Системний метод використовувався для визначення загальних і спеціальних засад нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій.

Системно-структурний метод дозволив здійснити характеристику стадій нормотворчого провадження. Метод документального аналізу використовувався для ілюстрації недоліків у правовому регулюванні процесу здійснення нормотворення місцевими державними адміністраціями.

Структура роботи. Відповідно до мети і завдань дослідження робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають чотири підрозділи, висновків, списку використаних джерел із 60 найменувань. Загальний обсяг роботи складає 71 сторінку.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у розробці науково-прикладних положень щодо удосконалення нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. Отримані результати можуть бути реалізовані суб'єктами публічного управління на місцевому рівні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМОТВОРЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

1.1 Сутність та види нормотворення суб'єктів публічного управління

Одним із головних елементів механізму публічного управління є нормотворчість.

Досліджуючи сутність поняття «нормотворчість», потрібно зупинитися на аналізі відношення філософських категорій змісту і форми. Зміст – це внутрішній бік предмету, сукупність його частин в їх взаємодії на певному етапі його розвитку. Все, що відображається в понятті «зміст», включає в себе й те, що відображається в «сутності», проте в її конкретному вигляді. Між тим, кожний предмет, маючи певний зміст, має вираження в певній формі. Форма – внутрішня організація змісту предмета. Іншими словами, кожне явище, подія виступає як єдність змісту і форми: зміст будь-якого явища, події є оформленим, а форма – змістовною. «Вся органічна природа є одним суцільним доказом тотожності й нерозривності форми і змісту». Проте, складаючи діалектичну єдність, зміст і форма характеризуються глибокими відмінностями, виступають протилежностями: зміст складає основу, конкретну сутність будь-якого явища, події і зумовлює існування, розвиток і зміну їх форм, а форма виступає як вираження внутрішніх зв'язків і способів організації, взаємодії явищ, подій, оформлює, організує й виражає цей зміст [1, с. 661]. Представляється, що згадане можна цілком поширити на діалектику змісту і форми нормотворчості.

Як справедливо відзначав А. С. Піголкін, «змістовні і формальні параметри нормотворчості визначаються конкретними історичними умовами, правовими звичаями, що склалися, характером тих або інших перетворень...» [2, с. 17].

Розуміння цього явища істотно змінювалось протягом останніх десятиріч. В 70-ті роки під нормотворчістю в радянській науці звичайно розумілася «форма державного керівництва суспільством, що завершує процес формування права і відображає соціальні фактори даного процесу у вигляді возведення волі класів,

що стоять при владі, у загальнообов'язкові правила поведінки – правові норми». Поступово дане поняття трансформувалося, і у 80-ті роки уже охоплювало найбільш широке коло явищ, включаючи усі складні процеси, що передують рішенню про підготовку проекту нормативно-правового акту. Наведемо типове визначення тих років: «нормотворчість – це спрямована на досягнення цілей розвитку суспільства, організаційно оформлена діяльність держави у виявленні потреби в нормативному правовому регулюванні суспільних стосунків і створенні у відповідності з виявленими потребами нових правових норм і відміні чинних, що виражає волю народу» [3, с. 119].

Зміни торкнулися не лише формальних параметрів нормотворчої діяльності, проте й її змістовних характеристик. Так, класовий характер у визначеннях нормотворчості поступово став витіснятися загально соціальною спрямованістю.

З середини 90-х років під нормотворчістю стали розуміти «процес пізнання й оцінки правових потреб суспільства й держави, формування й прийняття правових актів вповноваженими суб'єктами в рамках відповідних процедур» [4, с. 33]. В такому визначенні виокремлювались наступні складники нормотворчості: пізнання, вивчення й оцінка явищ і процесів, що потребують правового регулювання; визначення органу або іншого суб'єкта, наділеного правом приймати нормативний правовий акт; вибір форми передбачуваного акту; прийняття, зміна або відміна його в рамках відповідних процедур.

Вбачаємо, що згадане визначення більше повно й точно відображає саме юридичний зміст цього творчого процесу, який, утім, не зводиться винятково до механічних, жорстко формалізованих дій з боку суб'єкта управління. Адже прийняттю управлінського рішення, що буде відображене у нормативному акті передуює велика й нерідко тривала робота у виявленні й установленні дійсної потреби у правовій регламентації відповідної галузі суспільних стосунків.

В юридичній літературі нині не існує одного, загальновизнаного визначення поняття нормотворчості, бо це складна й містка категорія.

Так, нормотворчість можна розглядати як елемент механізму правового регулювання, без якої не з'являться на світ норми права, спрямовані на регулювання суспільних стосунків. С.С. Алексєєв, кажучи про механізм правового регулювання, зазначав, що явища правової дійсності (дії в області нормотворчості, акти з реалізації юридичних норм) враховуються в правовому регулюванні, включаються в дію його механізму [5, с.125].

А.М. Нашиц вважає, що нормотворчість є початковою, основною ланкою механізму правового регулювання. Вона починається тоді, коли потрібність нововведень уже назріла і їх спрямування уже визначено суспільним розвитком. В даний момент у процес нормотворення вступають компетентні державні органи [6, с.256].

Так само існує думка, що нормотворчість – це вид правового регулювання. Так, Ф.Н. Фаткулін вказував, що існує два види правового регулювання: загальне і індивідуальне. Загальне правове регулювання, на його думку, по суті, означає нормотворчу діяльність [7, с.139].

Деякі вчені вважають, що нормотворчість є видом державної діяльності, спрямованої на створення правових норм, а так само на їх подальше удосконалення зміну або відміну. Наприклад, А.С. Піголкін висловлює думку про те, що нормотворчість – це, передовсім, «діяльність держави, форма державного керівництва суспільством»; [2, с.115].

С.В. Бошно, додержуючись аналогічної точки зору, особливо підкреслює, що нормотворчість є процесом створення й розвитку чинного права як єдиної й внутрішньо узгодженої системи загальнообов'язкових норм, що регулює суспільні стосунки. «Нормотворчість – це спеціальна діяльність з установавання правового регулювання, що має офіційне значення» [8, с.178].

С.А. Комаров визначає нормотворчість як «вид державної діяльності, в результаті якої воля народу (класу, соціальної групи) зводиться до закону, виражається в нормі права, в певному джерелі права» [9, с.161].

Р.О. Халфіна пропонує розуміти під нормотворчістю свідому, вольову, науково-обґрунтовану, цілеспрямовану діяльність системи органів державної

влади, вважаючи при цьому, що «вирішальне значення для ефективності нормотворчого рішення має наукова обґрунтованість нормотворчої діяльності» [10, с. 37]. На її думку, нормотворчість – це і форма правового регулювання, в якій держава з найбільшою повнотою може використовувати свої можливості впливу на життя суспільства і досягати короткочасних і довгочасних цілей.

Визначаючи нормотворчість, О.Ф. Скакун так само акцентує увагу на тому, що це форма діяльності. Він відмічає, що нормотворчість - це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із установами (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм [11, с.299].

Інакше розуміють нормотворчість В.Н. Кудрявцев і В.П. Казимирчук. На їх думку, «нормотворчість – це соціальна і суспільна державна діяльність, в результаті якої створюється, підтримується і розвивається система законодавчих актів і інших правових норм. Частиною нормотворчості є суто законодавча діяльність (законотворчість)» [12, с. 37].

«Нормотворчість полягає в тому, аби видавати, змінювати або відмінити правові норми» – відмічає М. Ришард. Законодавство, на його думку, є однією з форм нормотворчості. При цьому воно визначається як «діяльність парламенту у прийнятті нормативних актів, що містять, головним чином, генеральні норми» [13, с. 66].

Деякі вчені, що детально досліджували нормотворчу діяльність, висловлюють думку про те, що «нормотворчість – це не лише діяльність відповідних компетентних органів у виданні законів і інших нормативних правових актів, проте й так само специфічне явище в житті суспільства, що охоплює формування його правових поглядів і процес їх вираження й закріплення у відповідних нормативних актах» [14, с. 86].

А.А. Белкін справедливо, як представляється, відмічає, що слід визначати нормотворчість «як діяльність, ні в якому разі не замкнену в просторі юридичної регламентації, діяльність, об'єктивні і суб'єктивні витоки якої криються далеко за межами «офіційної» законотворчості» [16, с. 54].

Не дивлячись на те, що над розкриттям поняття нормотворчості працювало чимало видатних вчених, наукові дослідження з даної тематики продовжуються.

Так, К.Н. Дмитрієвцев, спираючись на розповсюджене в науці суто юридичне трактування про те, що нормотворчість – це створення юридичних норм, запропонував наступне визначення: «Нормотворчість – це діяльність спеціально вповноважених державних органів і посадових осіб, що полягає в створенні (інституюванні, санкціонуванні) правових норм, що відображають існуючі тенденції розвитку особистості, суспільства й держави, діяльність, що представляє собою знайдення компромісу, що виникає в результаті врахування загального й окремого в інтересах усіх соціальних об'єктів; діяльність, спрямована на формування суспільної, групової і індивідуальної правосвідомості з метою впорядкування й регламентації суспільних стосунків, що об'єктивно мають правову природу» [15, с.16].

Аналіз вищезгаданих понять свідчить, що нормотворчість можна розглядати як форму правового регулювання суспільних стосунків; як вид соціальної діяльності і форму відображення правової дійсності; як спеціальну діяльність не тільки державних органів, а усіх суб'єктів публічного управління щодо видання, зміни або скасування правових норм, що виходить за межі суто державного управління.

Варто зауважити, що при висвітленні питання про створення норми права, нормативного правового акту використовуються такі терміни, як «правотворчість», «правотворення», «нормотворення» й «законотворчість», які в деяких випадках використовуються як синоніми. Розглянемо відношення нормотворчості із згаданими категоріями.

Правотворчість, як слушно відмічає О.Ф. Скакун, – це, перш за все, форма владної вольової діяльності держави, формального нормативного закріплення міри свободи й справедливості, що включає дослідження, узагальнення і систематизацію типових конкретних правовідносин, які виникають у громадянському суспільстві і спрямована на створення нормативно-правового акту.

Правотворення – усі форми і засоби виникнення, розвитку і зміни права, у тому числі і правотворчість. Правотворчість – поняття вужче, ніж правотворення, вона – частина правотворення, його самостійна і визначальна стадія (вищий рівень). Ініціативу, пропозицію про потрібність прийняття того або іншого закону не можна вважати правотворчістю, хоча з ініціативи може початися правотворчість. Обговорення проєкту конституції населенням - це не правотворчість, проте може призвести до неї [11, с. 320].

Нормотворчість розглядається як процес «створення норм», що є більш вужчим поняттям, щодо правотворчості, яка виступає як родове поняття щодо створення соціальних норм, різновидами якої є правова нормотворчість, релігійна, корпоративна тощо.

Законотворчість, це важлива складова частина правотворчості, що закінчується прийняттям законів. Результат правотворчості – усі нормативно-правові акти: закони, укази, розпорядження, накази та інші Вони з'являються унаслідок складної діяльності суб'єктів публічного управління.

Як відмічає А.О. Рибалкін, термін «правотворчість» можна застосовувати як родове поняття, охоплюючи ним такі два різновиди створення норм права, як законотворчість – створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили – законах, і нормотворчість – діяльність з прийняття правових норм на основі і відповідно до законів [16, с.160].

Варто зауважити, що правотворчість не можна обмежувати рамками нормотворення. Адже це діяльність, являє собою складний матеріальний процес, якому властива певна правова природа, що полягає у діалектичному поєднанні форми і змісту: матеріально-правовий зміст, що полягає в прийнятті компетентним органом рішення про установа, зміну чи скасування правових норм – сутнісна сторона правового регулювання, процедурно-процесуальна форма, що є тільки засобом реалізації її матеріально-правового змісту [3, с. 119].

Отже, нормотворення можна визначити як специфічну форму діяльності уповноважених суб'єктів, що полягає у виданні, зміні або скасуванні правових норм і має на меті врегулювати суспільні стосунки.

Аналіз сутності нормотворення дозволяє виділити такі головні ознаки:

- 1) реалізується державою безпосередньо чи з її попереднього дозволу, а так само громадянським суспільством (народом) і його суб'єктами;
- 2) полягає у створенні нових норм права чи в зміні або скасуванні чинних норм;
- 3) набуває закінчення в письмовому акті-документі, котрий називається нормативно-правовим актом;
- 4) здійснюється відповідно до правового регламенту, тобто процедури, що встановлюється правовими нормами;
- 5) має конкретно-цільову і організаційну спрямованість.

Варто відзначити, що окремими вченими наголошується, що головне призначення нормотворення виявляється тільки у установленні нових правових норм. Зміна і скасування застарілих правових норм сприяє затвердженню нових і, так, вони входять до її складу як допоміжні прояви нормотворчості [11, с.298].

О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко до ознак нормотворчості відносять її видове розмаїття [17, с.346]. Уважаємо, що видове розмаїття явища сприяє з'ясуванню його сутності, однак не є якісною його ознакою.

Процес нормотворення є складним і багатогранним явищем, тому для з'ясування його дійсного змісту важливе значення має його класифікація за суб'єктом здійснення даної діяльності.

Під суб'єктом нормотворення будемо розуміти того суб'єкта, який, у відповідності до своїх повноважень, має права і обов'язки вчиняти дії, спрямовані на створення правових норм, що регулюють суспільні стосунки. Наразі серед суб'єктів нормотворення виділяють:

1. Народ, що реалізує повноваження у сфері нормотворчості через вибори і референдуми (всеукраїнський і місцевий). Конституційне закріплення влади народу обумовлює потрібність впровадження певних механізмів її реалізації. Як встановлено в ч. 2 ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування [18].

Тобто наступним суб'єктом, котрий реалізує владу, а відтак, має механізм особливого створення норм, що регулюють стосунки в суспільстві, є держава в особі уповноважених органів державної влади і місцевого самоврядування.

2. Органи державної влади, що в Україні представлені:

а) законодавчим органом – Верховною Радою України;

б) органами виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України; центральними органами виконавчої влади (міністерствами і іншими центральними органами виконавчої влади) і їх територіальними підрозділами на місцях (у разі наявності таких підрозділів); місцевими органами виконавчої влади (обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями, районними і районними в містах Київ і Севастополь державними адміністраціями); структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади;

в) Верховною Радою Автономної Республіки Крим і Радою міністрів Автономної Республіки Крим;

г) органами судової влади, що хоч і не наділені повноваженнями у сфері прийняття нормативно-правових актів, проте їх рішення іноді стають основою для прийняття уповноваженими органами таких актів.

3. До органів місцевого самоврядування, що беруть участь у реалізації державної політики і наділені повноваженнями щодо прийняття нормативних актів, а відтак, здійснюють нормотворчість, належать: а) в областях, районах, містах, селах і селищах – відповідні ради; б) виконавчі комітети відповідних рад у містах, селах і селищах; в) сільський, селищний міський голова; г) староста.

4. Так само серед суб'єктів нормотворення можна виділити громадські формування, підприємства, установи і організації – це суб'єкти локального нормотворення.

Залежно від юридичної сили актів, нормотворчість поділяється на:

1) законотворчість (правотворчість вищого представницького органу, у процесі якої парламентом видаються нормативно-правові акти вищої юридичної сили — закони, правотворчість народу під час референдуму);

2) підзаконну нормотворчість (її змістом є видання норм права Президентом, Урядом, центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами локальної нормотворчості).

Далеко не усім юридичним нормам потрібно надавати форму законів. Є ряд суспільних стосунків, що можуть бути врегульовані підзаконними актами, нормативними договорами тощо. Окрім всього іншого, підзаконна нормотворчість характеризується більшою оперативністю, гнучкістю, меншою формальністю.

Нормотворча діяльність органів виконавчої влади є конкретною формою управління відповідною системою. Вона полягає не тільки у заповненні лакун правового регулювання, що виникають у результаті недостатньої реалізації нормотворчої спроможності. Така діяльність ґрунтується перш за все на свідомому створенні уповноваженим органом можливості найбільш детального регулювання стосунків у певній галузі управління.

Сутність і призначення нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій полягає в тому аби обрати саме подібний варіант регулювання чи юридичної регламентації, щоб у повній мірі забезпечував права, свободи і інтереси як усіх громадян України, так і жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, сприяв розвитку суспільства.

Розглянемо статус місцевих державних адміністрацій як суб'єктів нормотворчої діяльності в наступному підрозділі.

1.2 Статус місцевих державних адміністрацій як суб'єктів нормотворчої діяльності

Наразі місцеві державні адміністрації здійснюють управління досить значною кількістю різних сфер суспільного життя в межах адміністративно-територіальної одиниці. Саме місцеві державні адміністрації відіграють ключову роль у системі місцевих органів виконавчої влади, і від того, яким буде правовий статус цього виду державних органів, чимало в чому залежатиме ефективність

публічного управління на місцевому рівні. Таким чином, з'ясування статусу даних місцевих органів виконавчої влади дасть змогу виявити сильні і слабкі сторони у нормотворчості місцевих державних адміністрацій.

Насамперед, потрібно з'ясувати що собою представляє юридична категорія „правовий статус”.

Так, російський учений Д.М. Бахрах у такій категорії як правовий статус державного органу виділяє три головних блоки: цільовий; структурно-організаційний; компетенційний [19, с. 459].

Перший елемент правового статусу включає в себе юридично закріплені цілі, задачі й функції. У загальному плані його цілі можна розуміти як забезпечення певної соціальної потреби, а в положеннях, статутах та інших правових актах ціль конкретизується в переліку завдань і функцій.

Другий – організаційно-структурний – компонент правового статусу сам є досить складною системою. До нього входить нормативне регулювання порядку створення, легалізації, реорганізації, ліквідації відповідних суб'єктів, їх підпорядкування передачі із відання одних організацій у підпорядкування іншим, установах і зміну їх організаційних структур, процедур діяльності і права на офіційну символіку.

Компетенція є третьою і головною частиною правового статусу і складається із владних повноважень відносно визначених предметів відання. Її перший елемент включає обов'язки і права, пов'язані із здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі право видавати нормативні акти. Другий елемент компетенції – підвідомчість, правове визначення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження. Компетенцію можна так само можна розглядати у функціональному розрізі (в галузі, планування, контролю і т. д.), при застосуванні до визначених суб'єктів (іншим державним, муніципальним органам, підприємствам, установам, організаціям, громадянам). А компетенцію органів загальної компетенції потрібно розглядати ще й у галузевому розрізі – у сфері оборони, освіти, охорони здоров'я, транспорту і т. д. [19, с. 460].

Досить оптимальною і повною характеристикою правового статусу органів виконавчої влади є і, що запропонована І.Л. Бачило. Даний вчений виділяє наступні параметри, що потрібні для характеристики правового статусу: установлення призначення органу і його місця в системі органів виконавчої влади; легітимізація цілі його утворення, визначення сфери відання і діяльності; формулювання його задач і функцій; установлення повноважень (прав і обов'язків) по здійсненню визначених задач і функцій у системі галузі чи сфери його відання; установлення порядку прийняття рішень і відповідних видів актів; установлення відповідальності органу, його керівника і інших посадових осіб за порушення законності при здійсненні своїх повноважень; установлення порядку формування його структури, штату, фінансування, порядку ліквідації; установлення порядку прийняття, реалізації і контролю його рішень; інформаційне забезпечення органу виконавчої влади і його підрозділів [20, с. 147].

Що ж стосується призначення місцевих державних адміністрацій і їх місця в системі органів виконавчої влади, то тут треба відзначити наступне. Відповідно до Конституції України і ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [21]., виконавчу владу в областях, районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а так само реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Специфіка здійснення виконавчої влади у містах Києві і Севастополі визначаються окремими законами України.

Можна відзначити, що місцеві державні адміністрації, по-перше, здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, по-друге, можуть реалізовувати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, по-третє,

діяльність Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій має здійснюватись відповідно до деяких законів.

При визначенні виконавчо-розпорядчої діяльності треба відзначити її державно-владний характер. При цьому варто зауважити, що суть виконавчо-розпорядчої діяльності місцевих державних адміністрацій полягає у здійсненні державного управління на місцях, забезпеченні виконання законів і інших нормативних актів завдяки як організаційних так і правових інструментів. Тобто передовсім місцеві органи виконавчої влади забезпечують виконання державних функцій.

Треба так само відзначити, що при вирішенні питання сфери відання і діяльності місцевих державних адміністрацій виникають певні проблеми, пов'язані передовсім із розмежуванням функцій обласних і районних державних адміністрацій. Так, аналізуючи норми згаданого закону, зокрема ст.ст. 13-16, неможливо визначити, що саме функції має виконувати обласна державна адміністрація, а що районна. На нашу думку, вирішення даної проблеми можливе шляхом ліквідації районних державних адміністрацій і передачі частини повноважень виконавчим комітетам відповідних районних рад. Таке рішення зумовлюється наступними факторами.

По-перше, районні державні адміністрації є органами виконавчої влади найнижчого рівня, тобто їх головне завдання полягає у здійсненні відповідного соціально-економічного розвитку району. Однак, державні інтереси не постійно співпадають із місцевими, а так як громадяни відповідної адміністративно-територіальної одиниці практично не мають жодного впливу на діяльність таких органів виконавчої влади, то, зазвичай, районні державні адміністрації будуть захищати винятково державні інтереси, іноді на шкоду місцевим.

По-друге, наша держава прагне стати соціальною, демократичною і правовою державою. Тобто Україна як держава, має забезпечувати певний соціальний розвиток на основі демократичних і правових принципів. А районні державні адміністрації передовсім здійснюють оперативно-організаційний вплив на управління в межах певного району, а не правовий. Окрім того,

принцип демократизму ніяким чином не застосовується у діяльності місцевих державних адміністрацій районного рівня. Найбільш того, громадяни, що проживають на території певного району, не мають абсолютно жодного впливу на формування місцевих органів виконавчої влади районного рівня, що суперечить ч. 1 ст. 5 Конституції України, у якій проголошено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування[18].

По-третє, існуючі повноваження районних державних адміністрацій можна частково передати виконавчим комітетам відповідних районних рад, а частково їх можуть виконувати обласні державні адміністрації, особливо це стосується тих, що забезпечують реалізацію державою своїх функцій. У разі потреби обласна державна адміністрація може створювати певні деякі підрозділи на території відповідного району.

Окрім зазначеного, варто відзначити, що особливого правового регулювання потребує діяльність місцевих державних адміністрацій у м. Києві і в м. Севастополі, а так само у Автономній Республіці Крим.

Так, у м. Києві виконавча влада відбувається відповідно до пункту 2 розділу VII Конституції України «Прикінцеві положення» і Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [22], у якому згадано, що міська і районні в місті Києві ради вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, що паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є специфікою здійснення виконавчої влади в місті Києві. Таким чином, підтверджується, що у місті Києві саме місцеві державні адміністрації є виконавчими органами відповідних рад. Вищезгадане надає змогу стверджувати, що найпростіше здійснити реформування системи місцевих органів виконавчої влади саме в Києві, так як місцеві державні адміністрації фактично є виконавчими органами відповідних місцевих рад.

Особливу увагу треба звернути на той факт, що в Україні, навіть, після двадцяти п'яти років з моменту прийняття Конституції, законодавець так і не

спромігся прийняти окремий закон, що б визначив специфіку формування, функціонування і правового статусу Севастопольської міської державної адміністрації, як це передбачене Конституцією. Аналіз же підзаконних правових актів, що регулюють її діяльність, надає підстави стверджувати, що вона врегульовується точно так само, як і діяльність місцевих державних адміністрацій обласного рівня. Це зокрема підтверджується нормативними актами, що регулюють порядок призначення на посади і звільнення з посад відповідних осіб Севастопольської міської державної адміністрації, а так само аналіз нормативних актів, що визначають функції деяких підрозділів даної місцевої державної адміністрації.

Важливим аспектом, що розкриває правовий статус місцевих державних адміністрацій як органів загальної компетенції у сфері виконавчої влади, є визначення кола повноважень по здійсненню відповідних завдань і функцій. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [21] до відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення наступних питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів і обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва і здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді і неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи і мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці і заробітної плати. Дані органи можуть вирішувати й інші питання, що віднесені законами до їх повноважень.

При цьому треба зауважити, що певні повноваження місцеві державні адміністрації реально не можуть забезпечити, чи такі повноваження здійснюються іншими державними органами. Так, обов'язки щодо забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян покладаються на суд, органи прокуратури і поліції. Це підтверджується ст. 2 Закону України «Про

Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, відповідно до якої головними завданнями Національної поліції є забезпечення публічної безпеки, охорона прав і свобод людини [23]. Окрім того, загальний аналіз положень закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [24] надає усі підстави вважати, що нагляд за дотриманням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство і нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а так само при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням власної свободи громадян покладається на прокуратуру. Найбільш того, у структурі місцевої державної адміністрації відсутній орган чи посадова особа, що забезпечували б законність, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян. З огляду на згадане треба було б визначити місцеву державну адміністрацію як орган, що забезпечує координацію діяльності відповідних органів державної влади у сфері забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

У сфері ж соціально-економічного розвитку відповідних територій місцеві державні адміністрації готують проекти програм соціально-економічного розвитку і подають їх на затвердження відповідній раді, забезпечують їх виконання, звітують перед відповідною радою про їх виконання. Тобто місцева державна адміністрація тільки частково займається питанням забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Отже, можна дійти висновку, що у деяких випадках місцеві державні адміністрації і їх структурні підрозділи здійснюють повноваження інших місцевих органів виконавчої влади. Така ситуація є недопустимою. На нашу думку, потрібно чітко розмежувати сфери відання подібним чином, аби управління певною сферою здійснював один державний орган. Це дасть змогу усунути дублювання функцій, скоротити витрати на утримання апарату місцевих органів виконавчої влади, посилить відповідальність керівників і працівників місцевих органів виконавчої влади. За існуючої системи місцевих органів виконавчої влади і обсягу їх повноважень у державі склалася ситуація, коли

місцева державна адміністрація може втручатись у діяльність будь-якої особи на відповідній території і при цьому не несе жодної відповідальності. Такі проблеми характерні не лише місцевим органам виконавчої влади, проте і усім іншим. Так, Авер'янов В.Б. відмічає, що система органів виконавчої влади, чи так званий апарат державного управління має бути побудований найбільш раціонально, без надмірної централізації, паралелізму і неузгодженостей у структурі і діяльності. Варто значно підвищити якість адміністративно-правової регламентації структури і діяльності органів виконавчої влади в напрямі найбільш чіткого і обґрунтованого закріплення функцій і повноважень цих органів, а так само уточнення, конкретизації й демократизації їх взаємовідносин з громадянами [25, с. 244].

Окрім того, так само існує проблема кореляції обсягу прав місцевих державних адміністрацій із їх повноваженнями і функціями контролю. Так, відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право:

1 проводити перевірки стану дотримання Конституції України і законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування і їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених законом;

2 залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а так само залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи і консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади і органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян і суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу і виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

3 отримувати відповідну статистичну інформацію і інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб,

політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ і організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

4 надавати відповідно до чинного законодавства обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у установленому законом порядку;

5 здійснювати інші функції і повноваження відповідно до чинного законодавства [21].

Як видно зі згаданої статті, законодавець не установив виключного переліку прав місцевих державних адміністрацій, що, на нашу думку, не відповідає вимогам ст. 19 Конституції України. Окрім того, аналізуючи норми ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», можна дійти висновку, що місцеві державні адміністрації здійснюють контроль у тих сферах суспільного життя, управління якими вони не здійснюють, найбільш того, у складі місцевих державних адміністрацій відсутні відповідні структурні підрозділи. До таких контрольних повноважень зокрема належать функції контролю у сферах: використання і охорони земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу і інших природних ресурсів; дотриманням виробниками продукції стандартів, технічних умов і інших вимог, пов'язаних з її якістю і сертифікацією; дотриманням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту і дорожнього руху.

Підсумовуючи все вищевикладене, потрібно відзначити, що між трьома головними елементами, що визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, а саме: компетенцією, правами і контрольними функціями – відсутній стійкий корелюючий зв'язок. Тобто, місцеві державні адміністрації, виходячи із норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації», мають певний обсяг компетенції по управлінню відповідними сферами суспільного життя, однак при цьому перелік їх прав не відповідає обсягу компетенції; до того ж такі місцеві органи виконавчої влади можуть здійснювати контроль у галузях, що не відносяться до сфери їх повноважень.

Відносно структури місцевих державних адміністрацій треба відзначити, що процес і порядок її формування тісно пов'язаний із фінансуванням цього органу виконавчої влади. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30 червня 1999 р. № 783-XIV, органи державної влади, в тому числі місцеві державні адміністрації, здійснюють власну діяльність винятково за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування утворення, реорганізації і ліквідації органів державної влади відбувається в межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік чи (у разі недостатності подібного фінансування) після внесення відповідних змін до подібного Закону [26]. Отже, голови місцевих державних адміністрацій можуть формувати структуру таких органів виконавчої влади тільки в межах відповідного фінансування з державного бюджету. Окрім того, Кабінетом Міністрів України затверджуються примірні переліки управлінь, відділів і інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Таким чином, у разі коли голова місцевої державної адміністрації буде вважати за доцільне створити певний підрозділ, що не передбачений у примірному переліку, він зробити це не зможе у зв'язку із відсутністю фінансування, що ставить у досить значну залежність місцеві органи виконавчої влади від центральних, а так само повністю нехтується подібний принцип організації виконавчої влади на місцях, як врахування місцевої специфіки.

Що стосується ліквідації районних державних адміністрацій, то у зв'язку із тим, що існування таких органів виконавчої влади передбачене Конституцією України, зокрема ст. 118 і ст. 119, то їх можливо ліквідувати тільки після внесення відповідних змін до Основного Закону держави.

Кажучи про місцеві державні адміністрації як про суб'єктів нормотворчості на відповідній території, потрібно зауважити таку їх специфіку: беруть участь у нормотворчості як власне органи державної виконавчої влади як безпосередньо, так і через свої структурні підрозділи.

Специфікою структури місцевої державної адміністрації є те, що до її складу входять структурні підрозділи, що наділені власними, властивими тільки для них повноваженнями, серед яких є видання нормативно-правових актів у формі наказів. Згадані структурні підрозділи можуть бути наділені статусом юридичної особи чи ж не мати його; разом з тим наявність чи відсутність подібного статусу не позбавляє їх повноважень щодо прийняття власних актів нормативно-правового чи індивідуального характеру. Так, тільки в Хмельницькій області за 2020 р. Центрально-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції зареєструвало 119 нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади, серед них 65 розпоряджень голови Хмельницької обласної державної адміністрації і 54 наказів управлінь Хмельницької облдержадміністрації (за матеріалами практики). Ця специфіка відрізняє місцеві державні адміністрації від центральних органів виконавчої влади, що в своїй структурі не мають утворень, що наділені повноваженнями стосовно прийняття власних нормативно-правових актів.

Отже, підсумовуючи теоретико-правову характеристику нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, відмічаємо, що саме структурний елемент правового статусу даних органів влади впливає на зовнішню форму їх нормотворчості, а компетенційний елемент - на зміст їх нормотворчої діяльності. З огляду на це, пропонується насамперед чітко визначити сферу повноважень місцевих державних адміністрацій, по-друге, визначити коло прав, що б відповідали повноваженням і не виходили за їх межі, по-третє, функція контролю місцевими державними адміністраціями має здійснюватись тільки у тих сферах, що належать до їх компетенції.

При цьому кожній місцевій державній адміністрації потрібно враховувати тенденції розвитку регіону, усі об'єктивні і суб'єктивні умови для прийняття і застосування нормативного акту. Місцеві державні адміністрації мають здійснювати власну нормотворчу діяльність на підставі вивчення потреб відповідного регіону і визначення тенденцій його розвитку.

Підставою для прийняття нормативного акту має бути є суспільно значима потреба, невирішене питання, що має значення для адміністративно-територіальної одиниці і держави в цілому.

Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій здійснюється доволі інтенсивно, інколи невпорядковано, чим створює недоліки і істотні помилки спершу в нормотворчій, а після і в правозастосовній діяльності держадміністрацій. Ефективне здійснення нормотворчості потребує найбільш досконалої процедури прийняття нормативно-правових актів на місцевому рівні, сутність і стадії якої розглянемо в наступному розділі.

РОЗДІЛ 2

ПРОЦЕДУРА ЗДІЙСНЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ

2.1. Поняття та принципи нормотворчої процедури місцевих державних адміністрацій

У словниковій літературі поняття «процедура» визначається як «офіційно установлений або прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення чи оформлення якихось справ» [27, с. 574]. Етимологічна подібність категорій «процедура» і «процес» привела до того, що деякими вченими, по співвідношенню до діяльності державних органів, в тому числі й місцевих державних адміністрацій дані поняття ототожнювались, чи сутність одного поняття визначалась через згадування іншого.

Так, Д.М. Бахрах вказує, що процес – це один з різновидів процедури [19, с. 301]. Протилежну точку зору висловлювала, С. М. Махіна «1) процедура – первинний елемент процесу; 2) сукупності деяких однопорядкових процедур утворюють провадження; 3) процес – сукупність певних самостійних процедур, що у своїй сукупності утворюють провадження» [28, с. 11].

Досліджуючи сутність адміністративної процедури і адміністративного процесу, О.В. Кузьменко слушно вказує, що поняття «процес» є щось ширшим за власним змістом, ніж поняття процедури. Юридичний процес варто розглядати як діяльність суб'єктів права по здійсненню правової регламентації суспільних стосунків і реалізації права, а юридичну процедуру - як формалізований бік такої діяльності. Юридичну процедуру вона визначає як регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних стосунків (правотворчості) і право реалізації [29, с. 173].

У структурі адміністративного процесу більшість науковців виділяють провадження по розробці і прийняттю нормативних актів. Позаяк означений вид адміністративного провадження регламентує порядок підготовки і прийняття

підзаконних нормативно-правових актів різного рівня, то його називають – нормотворче провадження.

Залежно від сфери організуючого впливу розроблюваних нормативних актів, прийнято виділяти такі нормотворчі провадження: провадження з прийняття постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України; провадження по виданню наказів, інструкцій і інших актів міністерств, інших центральних органів спеціальної компетенції; провадження по виданню розпоряджень місцевих державних адміністрацій; провадження по виданню локальних актів (наказів, положень, правил) керівниками державних підприємств, установ і організацій [30, с. 120]; провадження по виданню нормативних актів органами місцевого самоврядування [29, с. 219].

Під нормотворчою процедурою місцевих державних адміністрацій пропонуємо розуміти регламентований процесуальними нормами порядок прийняття, зміни, припинення або скасування даними органами нормативно-правових актів.

Нормотворча процедура, як і будь-яка інша нормативно регламентована діяльність, має власний методологічний інструментарій, завдяки якого досягається певний результат. До нього включається, зокрема, система засад, що визначають характер і спрямовують діяльність усіх суб'єктів нормотворчої діяльності.

Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій ґрунтується на засадах, обумовлених, перш за все, статусом останніх, як місцевих органів виконавчої влади.

В наукових джерелах, як правило, виділяють дві групи засад нормотворчості: загальні і спеціальні [31, с.319].

Серед загальних засад виділяють наступні. *Принцип закріплення і забезпечення прав і свобод громадян* (ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Цей принцип у нормотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій проявляється у нормативному закріпленні особливого статусу людини серед інших соціальних цінностей. Даний принцип є гарантом

демократичності нормотворчого процесу у відносинах між місцевими державними адміністраціями і жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прийняття правових актів управління є одним з більше важливих правових механізмів реалізації і захисту прав і свобод людини. Шляхом прийняття відповідних правових актів держадміністрації можуть встановлювати умови реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Принцип верховенства права, закріплений у ст. 8 Конституції України [18] і ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [21] і передбачає відповідність правових актів держадміністрацій праву як мірі загальної і рівної для усіх свободи і справедливості.

Принцип верховенства права виникає та існує за умови, що саме право існує паралельно з державою, діяльність якої пов'язується даним правом. Більше того, воно стабілізує діяльність держави та її органів. При цьому істотними є права людини, яка за ст.3 Конституції стає найвищою соціальною і правовою цінністю. У разі панування прав людини у ієрархії прав і правової системи, власну реалізацію знаходить принцип верховенства права [32, с.15].

Принцип законності закріплений у ст. 19 Конституції України і ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до принципу законності, органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Зміст принципу законності потребує одноманітного розуміння, точного і непохитного застосування, виконання й додержання законів і інших нормативно-правових актів місцевими державними адміністраціями при прийнятті правових актів управління. Тобто, усі нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій мають відповідати Конституції України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, актам міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, з додержанням ієрархії нормативних актів і компетенції.

Принцип демократизму потребує, аби нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій спиралась на загальні демократичні принципи, позаяк тільки на цій основі можна забезпечити потрібний рівень стабільності і добробуту на відповідній території. Зміст демократизму як принципу нормотворчості розкривається у тому, що мають вивчатися і максимально враховуватися загальні соціальні інтереси суспільства, розповсюджуватися практика публічного обговорення проєктів розпоряджень, закріплення правотворчої ініціативи тощо. Тобто, даний принцип має унеможливити ситуацію, при якій інтереси певної групи суб'єктів мали би пріоритет над інтересами всього населення регіону. Місцева державна адміністрація в процесі підготовки, прийняття і реалізації нормативно-правових актів забезпечує відображення інтересів населення певної території. Окрім того, демократизм має важливе значення і як принцип юридичної діяльності держадміністрацій, надаючи можливість громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, органам місцевого самоврядування брати участь у прийнятті рішення, внесенню до нього змін, сприяти його досягненню з урахуванням інтересів жителів відповідної території, шляхом компромісу, а не примусу.

Принцип гласності означає обов'язковість інформування суспільства місцевими держадміністраціями про власну нормотворчу діяльність. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, що стосуються прав і обов'язків громадян чи мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення, коли самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію [21].

Принцип гласності є проявом принципу демократизму і дозволяє населенню встановити контроль над нормотворчим процесом, а при необхідності вчасно коректувати його.

Так проєкт розпорядження, що зачіпає інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений на публічне обговорення на будь-якому етапі його підготовки шляхом опублікування проєкту розпорядження у

друкованих засобах масової інформації чи доведення до відома населення іншими засобами, передбаченими Законом України «Про доступ до публічної інформації» [33].

Принцип відповідальності перед людиною і державою за власну діяльність знаходить своє відображення в ст. 3 і 49 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» і полягає в тому, що у випадку завдання матеріальної шкоди, незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, діями або бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними своїх повноважень, вона відшкодовується за рахунок держави.

Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, котра заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством [21].

Принцип наукової обґрунтованості полягає у обов'язковості прийняття нормативних актів місцевими державними адміністраціями на основі аналізу економічної ідеологічної, екологічної, фінансової і інших точок зору. Даний принцип передбачає відповідність кожного нового розпорядження Конституції України, Законам України, міжнародним договорам України, підзаконним нормативним актам Президента України і вищих органів виконавчої влади. Наукова обґрунтованість кожного акту місцевих органів виконавчої влади – потрібна умова його ефективності. Наукове забезпечення нормотворчої роботи повинно здійснюватись на усіх стадіях підготовки проєктів актів місцевих державних адміністрацій.

Задля забезпечення наукового рівня нормотворчого процесу потрібна спільна участь фахівців різних галузей права у підготовці текстів розпоряджень, у проведенні наукових експертиз, наданні наукових консультацій при дослідженні загальних і деяких питань нормотворчості. Нормотворчий процес потребує науково обґрунтованої системи управління, котра б передбачала: планування нормотворчого процесу, структурне регулювання нормотворчим процесом,

здійснення контролю за результатами нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. Створення наукової системи управління нормотворчим процесом дозволяє покращити нормотворчий процес місцевих державних адміністрацій відразу в декількох напрямках. Таким чином використовується комплексний підхід для підвищення рівня нормотворчості на місцевому рівні [34, с.69].

Принцип системності передбачає логічність, несуперечливість, взаємопов'язаність, узгодженість і цілісність усіх елементів системи правових актів, дозволяє забезпечити єдиний правовий простір. Нормативні акти місцевих державних адміністрацій базуються на загально-правових, міжгалузевих засадах права, мають системоутворюючий зв'язок (ієрархічний, галузевий, функціональний тощо) як між собою, так і з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють якісно однорідні суспільні стосунки на відповідній території.

Принцип додержання нормотворчої техніки має дуже велике значення для підвищення якості і ефективності нормотворчого процесу. Його зміст визначає система засобів, правил і прийомів підготовки компетентними органами юридичних актів. Можна стверджувати, що поняття «нормотворча техніка» є спорідненим поняттю «юридична техніка». Воно містить у собі методики роботи над текстами усіх нормативно-правових актів, прийоми найдосконалішого викладу думки нормотворця у статтях (пунктах) юридичних актів, вибір доцільної структури кожного з них, термінологію і мову, способи оформлення змін, повного чи часткового скасування, об'єднання нормативно-правових актів тощо. Нормотворча техніка, зокрема, забезпечує юридичну досконалість нормативних документів [32, с.33].

Принцип використання правового досвіду передбачає потрібність вивчення правозастосовної практики, що допомагає удосконалювати якість правових актів місцевих державних адміністрацій, підвищувати їх ефективність. Аналіз правозастосовної практики дозволяє перевірити життєздатність тих або інших положень правових актів.

До *спеціальних засад* нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій можна віднести наступні засади.

Поєднання динамізму і стабільності означає створення стабільного нормативно-правового акту і одночасно можливість внесення до нього змін і доповнень. Нормативний акт місцевої державної адміністрації має відображати динаміку суспільних стосунків і тенденції розвитку території.

Принцип оперативності означає своєчасність нормотворчої діяльності місцевих держадміністрацій. Нормотворчість зумовлена розвитком суспільних стосунків, потребою регулювання одних суспільних стосунків, зміни, доповнень і скасування інших. Якщо розпорядження, що готується, тягне за собою зміни чи доповнення до інших розпоряджень, то ці зміни чи доповнення включаються до проєкту розпорядження, що готується, чи подаються окремим актом одночасно з проєктом. За наявності розбіжностей щодо проєкту розпорядження керівник органу, що вносить проєкт, має забезпечити їх обговорення із заінтересованими органами і організаціями з метою пошуку взаємоприйняттого рішення.

У разі потреби зазначається, що якісь розпорядження мають бути визнані такими, що втратили чинність, а до інших мають бути внесені зміни у зв'язку з прийняттям розробленого проєкту розпорядження, а так само пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів, потрібних для реалізації проєкту розпорядження, що вноситься [33].

Принцип планування і прогнозування дозволяє уникнути хаотичності при здійсненні нормотворчої діяльності місцевими державними адміністраціями, досягти несуперечливої і внутрішньо узгодженої, ієрархічної системи правових актів.

Планування нормотворчості означає, насамперед, з'ясування того кола суспільних стосунків, які слід врегулювати на цьому етапі розвитку регіону. Плани роботи місцевої державної адміністрації мають передбачати перелік актуальних питань, пов'язаних з реалізацією заходів соціально-економічного розвитку території чи деяких її адміністративно-територіальних одиниць,

функціонуванням галузей господарського комплексу і розв'язанням проблем соціальної сфери, поліпшенням діяльності місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодією з органами місцевого самоврядування, що потребують розгляду на засіданнях колегії, нарадах у голови місцевої державної адміністрації і його заступників і вжиття додаткових заходів для їх вирішення

В процесі прогнозування відбувається збір і узагальнення інформації, завдяки якій визначаються перспективи розвитку місцевої правової системи, оцінюються можливі об'єкти правового регулювання. Важливе значення має так само прогнозування ефективності дії проєкту розпорядження, дозволяє враховувати наслідки його прийняття [34, с.70].

Принцип професіоналізму означає, у правотворчому процесі мають приймати участь висококваліфіковані спеціалісти відповідних галузей науки, наукових установ, юристи, що мають відповідні знання і навички створення проєктів правових актів. Саме такі спеціалісти апарату місцевих державних адміністрацій мають розробляти проєкти розпоряджень і забезпечувати їх інформаційний супровід, а головне завдання голови держадміністрації – визначення ідей і цілей проєкту, основного змісту і засад, вибір оптимального варіанту розпорядження серед підготовлених і його прийняття.

Принцип поєднання державних і місцевих інтересів віднайшов своє закріплення в ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції, їх нормотворча діяльність розповсюджується на економічне, соціально-культурне і адміністративно-політичне життя регіону. Суспільні правовідносини, що виникають у згаданих сферах потребують правового регулювання з врахуванням загальнодержавних інтересів, місцевих потреб, так і в поєднанні місцевих і державних вимог. В деяких регіонах України місцеві умови дуже індивідуальні (соціальні потреби населення, розвиток промисловості тощо), інколи навіть унікальні, усі ці вимоги і потреби не можуть бути враховані при централізованому управлінні. Окрім того господарський розвиток регіонів не однаковий, в деяких областях, містах чи районах виникає потрібність

прийняття окремого нормативно-правового акту, тоді як в інших – такої потреби може й не бути. Тому «Типові положення», «Типові інструкції», «Типовий регламент» тощо, що видаються центральними органами виконавчої влади, потребують певної адаптації до місцевих потреб, звісно ж, з урахуванням державних вимог.

Принцип ефективності і послідовності нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій зумовлює ефективність діяльності самої держадміністрації як місцевого органу виконавчої влади, так і дієвість нормативно-правових актів останньої. Цей принцип проявляється перш за все у кількості, характері і дієвості прийнятих актів. Додержання принципу послідовності нормотворчої діяльності дозволяє місцевим держадміністраціям розвивати і удосконалювати процес розробки і видання правових актів управління з урахуванням наявного досвіду у відповідній сфері чи галузі, дає можливість належним чином оцінити подальший розвиток правотворчого процесу, розробити механізм його вдосконалення.

Принцип фінансової і матеріальної забезпеченості нормативно-правового акту є потрібною гарантією реальності актів місцевих державних адміністрацій. Ефективність дії правових актів місцевих держадміністрацій залежить від їх фінансової забезпеченості, наявності економічних гарантій запровадження даних актів у життя, в іншому випадку їх положення залишаються лише на папері. Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку відповідної території у разі потреби попередньо обговорюються на засіданнях колегії місцевої державної адміністрації. Фінансово-економічне обґрунтування проекту розпорядження подається у разі, коли його реалізація потребує матеріальних і інших витрат. Наводиться розрахунок потрібних асигнувань на реалізацію розпорядження із згадуванням конкретних витрат і джерел їх покриття.

Принцип інформаційно-правового забезпечення нормотворчих рішень полягає в потребі збору інформації про стан правового забезпечення у даній

сфері суспільних стосунків, перелічуються неврегульовані питання і пропонується механізм їх вирішення.

При складанні проекту розпорядження потрібно проводити аналіз чинного законодавства, правозастосовної практики, узагальнити існуючі на регіональному рівні проблеми, звернути увагу на досвід вирішення таких проблем в інших областях чи районах.

Обґрунтованість прийняття будь-якого правотворчого акту місцевими державними адміністраціями і ефективність його дії залежить від максимально повного об'єму інформації по даній проблемі саме на підготовчій стадії правотворчого процесу. Нестабільність правових актів управління, а так само їх незначний вплив на суспільні стосунки зумовлюється неповнотою і недостовірністю інформації, котра використовується для прийняття певного акту.

Принцип врахування соціальної, історичної чи іншої особливості регіону. Даний принцип нормотворчої діяльності зумовлюється врахуванням цілої низки факторів: економіко-територіальний – кліматичні умови, переважання різних галузей господарства в залежності від географічного розташування регіону (промисловість, сільське господарство, видобування корисних копалин, лісове господарство і інше); демографічний – різна чисельність населення регіону, приріст чи зменшення чисельності населення, відношення міського і сільського населення, працездатного і непрацездатного населення і т.п.; національно-культурний і релігійний фактор – історія населення регіону, різні культурні цінності, переважання певної релігії, національні звичаї, традиції, правова культура, правосвідомість населення регіону; соціально-політичний фактор – різноманітна діяльність суб'єктів правотворчої ініціативи, лобізм, правові сподівання населення тощо. Чим глибше і різносторонньо буде вивчено зовнішнє середовище, відображені соціальні потреби цієї середи тим ефективніше буде правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій, її реальність, тоді подібна діяльність буде не дублювати загальнодержавні правові акти, а прагнути враховувати специфіку життя відповідного регіону.

Таким чином, можна зробити висновок, що дотримання засад нормотворчої діяльності при підготовці проєктів нормативно-правових актів місцевими державними адміністраціями є обов'язковою передумовою високої якості правових актів держадміністрацій, їх повноти і узгодженості. Недооцінка і неврахування загальних і спеціальних засад тягне за собою недоліки і істотні упущення в нормотворчій діяльності місцевих державних адміністрацій. Точне і неухильне дотримання засад щодо підготовки і видання правових актів управління в їх сукупності може характеризувати проєкт нормативно-правового акту місцевої державної адміністрації як досконалий і свідчити про належну ефективну роботу з його підготовки і оформлення.

Нормотворча діяльність, як правило, становить доволі складний і довготривалий процес. Упорядкування відповідної процедури, введення її в чіткі процесуальні рамки слугує важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, створюваних місцевими державними адміністраціями. Шляхом проходження установлених певних стадій і етапів, здійснюваного у чіткій послідовності, місцеві державні адміністрації досягають своєї головної мети – прийняття якісного і бездоганного, з точки зору юридичної техніки, нормативного акту.

Зважаючи на це, наступний підрозділ дипломної роботи буде доцільно присвятити розгляду проблем внутрішньої будови провадження по виданню нормативних актів місцевими державними адміністраціями, його стадій і етапів і удосконаленню порядку прийняття цих актів.

2.2. Стадії провадження по прийняттю нормативних актів місцевими державними адміністраціями

В правовій літературі загальноприйнятий підхід до визначення обсягу, змісту і кількості стадій провадження по прийняттю нормативно-правових актів відсутній. Так само не існує єдиної погодженої думки щодо характеру і числа етапів, з яких складається окрема стадія цього виду провадження.

Зокрема, Б. М. Лазарєв, І. Ш. Муксінов і О. Ф. Ноздрачєв, виділяють такі стадії нормотворчого процесу в управлінській діяльності: збір інформації і вияв проблемних ситуацій; розробка проекту нормативного акту управління; узгодження, візування, обговорення проекту громадськістю і в органі; прийняття рішення і оформлення акту; опублікування акту або ж доведення до відома усіх зацікавлених осіб [37, с. 36].

Ю. А. Тихомиров і І. В. Котлевська, пишуть: «Процес створення нормативних актів характеризується власного роду циклічністю. Його внутрішні елементи постійно виступають як етапи процесу зародження правового акту. Послідовність домінування того чи іншого елемента має неухильно забезпечуватись, так само, як і їх взаємозв'язок, плавні переходи від одного елемента стадії до іншого» [38, с. 37].

В адміністративно правовій літературі, при дослідженні нормотворчого провадження, деякі вчені вказують етапи що поділяють на стадії чи ототожнюють ці поняття. Так, Н.О. Зезека пропонує нормотворчий процес розглядати в два етапи: перший – підготовка проекту нормативно-правового акту, і другий – надання йому юридичних властивостей і запровадження у систему права. Такий розподіл, на думку цього вченого, пов'язаний зі змістом стадій, що властиві кожному етапу, і суб'єктами, що приймають участь у створенні нормативно-правового акту на різних стадіях [39, с. 169].

Варто зауважити, що під етапом прийнято розуміти сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження. Навпаки, стадія провадження являє собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи.

Як абсолютно слушно відмічають у цьому зв'язку автори академічного курсу «Адміністративне право України»: «У стадіях адміністративно-процесуальної діяльності можна виокремити ще простіші складові - етапи процесуальної діяльності і процесуальні дії» [40, с. 489].

Що стосується класифікації, представлені Б. М. Лазарєвим, І. Ш. Муксіновим і їх прихильниками, то тут крім дискусійного характеру ідеї про визначення як початкової стадії адміністративного нормотворчого провадження діяльності по вивченню, аналізу суспільних явищ і процесів, а так само по виявленню потреби у їх правовій регламентації, треба так само відзначити наступне:

- завершальною фазою будь-якої стадії адміністративного провадження є прийняття і офіційне закріплення відповідного владного рішення. Дане рішення є своєрідним підсумком чи вираженням проміжного результату; на нього спрямовуються послідовні процесуальні дії, здійснювані на певному етапі провадження. Відповідно процес прийняття рішення на певному етапі нормотворчого провадження не варто відривати від його закономірного результату (наприклад, є штучним відділення офіційної процедури розгляду проєкту нормативного акту від оформлення рішення щодо його прийняття в стадіях нормотворчого провадження досліджуваних Ю. А. Тихомировим і І. В. Котлевською [38, с. 39]).

- недоцільним є виокремлення у самостійні стадії провадження «блоки» процесуальних дій, що загалом майже не одержують власного закономірного закінчення у процесуальних документах. Такими, наприклад, є дії щодо розробки концепції, ідеї, аналізу майбутнього акту;

- вступ в дію нормативного акту передбачає доведення змісту його положень до адресата правового впливу. Тільки деякі види нормативних актів (Постанови Кабінету Міністрів України, рішення Центральної виборчої комісії тощо) характеризуються як такі, що вступають в юридичну силу після власного офіційного опублікування. Основна ж маса нормативних актів у публічній сфері передбачає доведення їх змісту до відома громадськості в інший спосіб. Таким чином, саме про доведення змісту нормативного акту до відома виконавців і зацікавлених осіб (а не про його опублікування, як це роблять Ю. А. Тихомиров і І. В. Котлевська) варто вести мову, кажучи про умови його вступу в дію.

Останнє зауваження у рівній мірі стосується так само класифікації стадій нормотворчого провадження, автором якої є В. Д. Сорокін. На думку науковця, означений вид неконфліктних проваджень складається зі стадій: а) підготовки проєкту нормативного акту; б) розгляду проєкту й прийняття нормативного акту; в) державної реєстрації нормативного акту; г) опублікування і вступу в силу нормативного акту [41, с. 129].

Виходячи з викладеного, більше продуманою і виваженою вважаємо позицію В. Б. Авер'янова, на думку якого, стадіями адміністративної нормотворчості є: 1) підготовка нормативного акту; 2) прийняття нормативного акту; 3) доведення рішення до відома виконавців і зацікавлених осіб.

Всередині стадій нормотворчого провадження В.Б. Авер'янов виділяє такі процесуальні етапи:

1) а) правова ініціатива; б) аналіз ситуації й варіантів правового впливу (на цьому етапі з'ясовується фактичний стан справ і можливі варіанти розв'язання питань, що виникли); в) підготовка проєкту акту управління (включає обговорення, узгодження і належне оформлення проєкту);

2) а) обговорення і голосування (факультативний етап, характерний для прийняття рішень колегіальними органами); б) доробка проєкту; в) оформлення рішення (остаточне редагування проєкту акту управління, його підписання і присвоєння акту порядкового номера);

3) оприлюднення нормативного акту в засобах масової інформації чи доведення його змісту до відома виконавців і зацікавлених осіб іншим способом [35, с. 168].

Проте, запропонована класифікація стадій нормотворчого провадження потребує уточнення і доповнення. Так, не зовсім виправдано, на нашу думку, названий автор оминає увагою процедуру державної реєстрації нормативних актів. Зазначимо, що у представленій класифікації сукупність відповідних процесуальних дій не згадується ні у ролі стадії провадження, а ні у якості окремого етапу такої стадії.

Треба підкреслити, що державна реєстрація – це не проста формальність, що полягає в суто технічній фіксації рішення про прийняття нормативного акту, наданні реєстраційного номера відповідному документу і занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Окрім зазначеного, державна реєстрація нормативного акту являє собою складну діяльність Міністерства юстиції України і його територіальних органів з проведення правової експертизи на відповідність Конституції і законодавству України.

І далеко не постійно ця діяльність завершується прийняттям позитивного рішення. Відповідно до вимог Положення «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» [42], реєструючий орган за наявності належних підстав може повернути нормативно-правовий акт для доопрацювання органом, що його прийняв, чи ж загалом відмовити у державній реєстрації подібного акту (у останньому випадку нормативно-правовий акт підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-денний термін з дня одержання відповідного рішення органу юстиції чи висновку про відхилення скарги на це рішення).

Як представляється, комплекс відповідних процесуальних дій характеризується всіма ознаками самостійної стадії адміністративного провадження. До таких варто віднести: особливий суб'єктний склад їх здійснення (як уже вказувалось, це органи юстиції різного рівня); обов'язкове процесуальне закріплення результатів (постійно має місце в рішенні уповноваженого суб'єкта); наявність локального завдання в рамках загальної мети здійснення ефективної нормативної регламентації певних соціальних стосунків (подібним завданням є перевірка нормативного акту на відповідність чинному законодавству); внутрішня структурованість (у рамках здійснення державної реєстрації нормативних актів можна виділити етапи прийняття акту до розгляду; проведення його правової експертизи, прийняття остаточного рішення, оскарження рішення органу юстиції). Таким чином, державна реєстрація нормативних актів має бути включена у структуру нормотворчого провадження як окрема процесуальна стадія.

Наступне зауваження стосується можливість оскарження правомірності нормативних актів у зв'язку з порушенням процедури їх прийняття. Законодавче передбачення такої можливості в КАС [43] вказує на наявність у нормотворчому провадженні відповідної процесуальної стадії – стадії оскарження.

Узагальнюючи вищевикладені теоретичні положення, вважаємо за доцільне у провадженні по виданню нормативно-правових актів виділити п'ять основних стадій:

- 1 Підготовка нормативного акту;
- 2 Прийняття нормативного акту;
- 3 Реєстрація нормативного акту;
- 4 Вступ нормативного акту в дію;
- 5 Оскарження дії нормативного акту.

Розглянемо сутність і специфіку даних стадій у нормотворчому провадженні місцевих державних адміністрацій.

Голова місцевої держадміністрації на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, за власною ініціативою видає одноособово в межах повноважень місцевої держадміністрації розпорядження. Проекти таких розпоряджень готують структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату, а так само територіальні органи центральних органів виконавчої влади і районні, районні у м. Києві і Севастополі держадміністрації у разі, коли готується розпорядження голови обласної, Київської і Севастопольської міської держадміністрації.

На практиці існують випадки коли розроблення проекту розпорядження доручається кільком структурним підрозділам місцевої держадміністрації або її апарату чи іншому органу, тоді головним розробником визначається той виконавець, що згаданий першим.

Проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами місцевої держадміністрації, а у разі потреби з іншими органами. Так, наприклад, коли проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці чи

інтересів окремої територіальної громади, то він надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій. Варто відзначити, що головний розробник проекту самостійно визначає заінтересовані структурні підрозділи, організовує, спрямовує і координує їх роботу, вживає виключних заходів для врегулювання розбіжностей у їх позиціях щодо проекту, визначає термін протягом якого структурні підрозділи беруть участь в опрацюванні і погодженні проекту розпорядження.

Проекти розпоряджень погоджуються шляхом їх візування керівниками структурних підрозділів місцевої держадміністрації, інших органів, заступниками голови і керівником апарату місцевої держадміністрації. Законодавством передбачений дводенний термін для погодження тільки проектів розпоряджень що розробляються на виконання актів законодавства і доручень Прем'єр-міністра України [33]. Отже, виходить, коли проект розпорядження розробляється за дорученням Президента України, то термін для погодження може бути більшим. Уважаємо доцільним в п.58 «Типового регламенту місцевої державної адміністрації» закріпити загальний дводенний термін погодження для усіх проектів розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій.

Якщо заінтересовані структурні підрозділи місцевої держадміністрації, її апарату і інші органи не висловили своєї позиції щодо проекту розпорядження у визначений головним розробником термін, подібний проект вважається погодженим без зауважень.

За результатами погодження проекту розпорядження головним розробником готується довідка про погодження. Якщо ж є неврегульовані розбіжності у позиціях заінтересованих структурних підрозділів місцевої держадміністрації, то головний розробник оформляє протокол узгодження позицій, котрий підписує керівник структурного підрозділу місцевої держадміністрації, її апарату, іншого органу, що є головним розробником.

Так само на першій стадії нормотворчого провадження головний розробник обов'язково готує пояснювальну записку (не більш чотирьох аркушів)

до проєкту розпорядження, що має містити потрібні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших результатів реалізації виданого розпорядження. До такої записки у разі потреби можуть додаватися інформаційно-довідкові матеріали.

У разі коли проєкт розпорядження, що готується, тягне за собою зміни чи доповнення до інших розпоряджень, такі зміни чи доповнення включаються в текст проєкту чи подаються у вигляді проєкту окремого розпорядження одночасно з основним проєктом. До таких проєктів розпоряджень додається порівняльна таблиця, у якій зазначаються положення (норми) розпорядження, що є чинними, а так само пропозиції стосовно викладення їх у новій редакції.

Якщо готується проєкт розпорядження, яке має ознаки регуляторного акту, то головний розробник має провести аналіз його регуляторного впливу. Методика проведення аналізу впливу регуляторного акту затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. №308 [44].

Підготовлений проєкт розпорядження підписується керівником органу, що є головним розробником, і вноситься голові місцевої держадміністрації разом з довідкою про погодження, протоколом узгодження позицій, з пояснювальною запискою.

На другій стадії нормотворчого провадження за дорученням голови місцевої держадміністрації чи його заступника (відповідно до розподілу обов'язків), керівника апарату місцевої держадміністрації може здійснюватись доопрацювання внесеного проєкту розпорядження в апараті держадміністрації і, у разі потреби, редагування його тексту.

Термін опрацювання проєкту розпорядження в апараті місцевої держадміністрації не має перевищувати 15 робочих днів. У разі потреби згаданий термін може бути продовжено на обґрунтоване прохання посадової особи апарату місцевої держадміністрації. Як представляється в п.65 «Типового регламенту місцевої державної адміністрації» потрібно чітко закріпити межі продовження терміну доопрацювання проєкту розпорядження голови місцевої державної адміністрації до десяти днів.

Варто відмітити, що проєкти розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковій правовій експертизі у юридичному відділі. У випадках коли проєкт розпорядження подано апарату місцевої держадміністрації з порушенням визначених у Типовому регламенті вимог, юридичний відділ доповідає про це заступникові голови - керівнику апарату обласної, Київської і Севастопольської міської держадміністрації, керівнику апарату іншої місцевої держадміністрації, котрий у дводенний термін супровідним листом за власним підписом повертає головному розробникові проєкт розпорядження і матеріали до нього.

Юридичний відділ опрацьовує поданий проєкт розпорядження, зокрема проводить його правову експертизу, вносить поправки, пов'язані з приведенням проєкту розпорядження у відповідність з вимогами нормопроектувальної техніки, а так само у разі потреби редагує проєкт розпорядження.

У разі виявлення невідповідності проєкту розпорядження або його деяких положень актам законодавства юридичний відділ готує зауваження до подібного проєкту і повертає його на доопрацювання головному розробникові з відповідними пропозиціями. У разі коли недоліки проєкту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання, юридичний відділ готує висновок про виявленні невідповідності.

Якщо під час опрацювання проєкту розпорядження юридичним відділом виявлено потрібність внесення до нього значних змін, проєкт повертається для доопрацювання і повторного погодження.

Проєкт розпорядження візується працівниками апарату місцевої держадміністрації, що здійснювали його опрацювання (в обов'язковому порядку керівником юридичного відділу, першим заступником голови чи заступником голови місцевої держадміністрації, що відповідає за його підготовку, а так само у разі потреби іншими заступниками голови), і передається заступникові голови – керівникові апарату обласної, Київської і Севастопольської міської держадміністрації, керівнику апарату іншої місцевої держадміністрації.

Після підписання розпорядження головою місцевої державної адміністрації настає третя стадія нормотворчого провадження – реєстрація нормативних розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій.

Сутність державної реєстрації нормативно-правового акту полягає у проведенні органами юстиції його правової експертизи. Реєстрацію нормативно-правових актів обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів здійснюють відповідні міжрегіональні управління Міністерства юстиції. Щодо реєстрації нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, то у 2016 р. відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 22 лист. 2016 р. № 3303/5 «Про внесення змін до наказу Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5» [45] були ліквідовані територіальні управління юстиції, а функції з державної реєстрації нормативно-правових актів районного рівня почала здійснювати відповідні головні територіальні управління юстиції, а на цей момент це міжрегіональні управління.

Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію, в тому числі й нормативних розпоряджень голів місцевих адміністрацій і наказів, інструкцій їх управлінь і відділів визначається Міністерством юстиції України [46].

Наступна стадія провадження по виданню нормативних актів місцевими державними адміністраціями – це вступ у дію, тобто набуття чинності.

Варто зауважити, щодо довготривалий період момент набуття чинності розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій зумовлювався характером актів. Так, розпорядження голови місцевої держадміністрації нормативного характеру набирали чинності з моменту їх *реєстрації*, коли самими актами не встановлено найбільш пізній термін введення їх у дію. Ті ж розпорядження, що стосувались прав і обов'язків громадян чи мали загальний характер, підлягали оприлюдненню і набирали чинності з моменту їх *оприлюднення*, коли самими актами не встановлювався найбільш пізній термін

набрання чинності. Проте у 2014 р. відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про інформацію" і Закону України "Про доступ до публічної інформації» [46] ця незрозумілість була усунута законодавцем, і ч. 5 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [21] виклали в наступній редакції: «Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в встановленому порядку і набирають чинності *після реєстрації з моменту їх оприлюднення*, коли самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію». У 2015 р. такі зміни були внесені до п.69 Типового регламенту місцевої державної адміністрації [21], водночас вважаємо недоцільною позицію уряду щодо вказівки моменту набуття чинності розпоряджень голови місцевої державної адміністрації залежно від характеру актів, а саме нормативних і нормативних, що стосуються прав і свобод громадян. Як представляється ч.3 і ч. 4 п. 69 варто об'єднати і викласти в редакції, що відповідає ч. 5 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Розпорядження голови місцевої держадміністрації надсилаються заінтересованим органам, підприємствам, установам, організаціям і посадовим особам та оприлюднюються на офіційному вебсайті місцевої держадміністрації у встановленому її головою порядку. Так, ознайомитись з розпорядженнями Голови Хмельницької обласної державної адміністрації можна на сайті <https://www.adm.km.ua/>.

Водночас, варто зауважити, що відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 № 2939-VI [55] нормативно-правові акти мають обов'язково оприлюднюватись, крім вебсайтів, і в офіційних друкованих виданнях місцевих адміністрацій. У разі відсутності офіційного друкованого видання, доречна активізація практики підписання угод про висвітлення діяльності відповідних органів із місцевими друкованими виданнями, а так само повне і вчасне (а не вибіркоче або фрагментарне) опублікування прийнятих нормативних актів.

Оскарження нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій – є факультативною, тобто не обов'язковою стадією нормотворчого провадження. Водночас дана стадія є досить важливою для забезпечення принципу законності в діяльності місцевих державних адміністрацій.

Право кожного на оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантується ст. 55 Конституції України [18].

Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАС України (надалі – КАС України), до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень [43].

Варто зазначити, що в більшості випадків місцеві державні адміністрації є відповідачами. Предметом оскарження в таких справах є рішення місцевих державних адміністрацій, під яким варто розуміти як нормативно-правові акти, так і акти індивідуальної дії. До нормативно-правових актів місцевої державної адміністрації, що можуть бути предметом оскарження належать розпорядження голови місцевої державної адміністрації і накази самостійних відділів і управлінь.

Відповідно до ст. 43 Закону акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать чинному законодавству, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня чи до суду. Це означає, що, окрім скасування їх Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня, даним правом так само наділений суд.

Відповідно до ч. 8 ст. 171 КАС України питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду чи завершення терміну, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху.

Про відкриття провадження у справі суддя постановляє ухвалу (ч. 9 ст. 171 КАС України). Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній

справі невідкладно після постановлення надсилається особам, що беруть участь у справі. Тобто, в обов'язковому порядку це стосується сторін цього провадження, до однієї з котрих і належить місцева державна адміністрація.

Отже, після відкриття провадження в адміністративній справі суд зобов'язує місцеву державну адміністрацію (зазвичай відповідною ухвалою) опублікувати оголошення про відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акту. Оголошення має бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Це обумовлено тим, що потрібно надати можливість кожній заінтересованій особі, яка може бути суб'єктом оскарження, за її бажання вступити в справу. Це має дуже важливе значення, позаяк в більшості випадків нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій стосуються певного кола суб'єктів, що після, можливо, матимуть бажання приєднатися до справи.

Під час відкриття цього провадження місцеві державні адміністрації будуть особами, що беруть участь у справі, їх права передбачені в ст. 44 КАС України.

Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного терміну, проте не пізніше шістдесяти днів після відкриття провадження у справі.

Важливим під час розгляду даної справи є доведення з боку відповідача того, що їх акт відповідає нормам закону. Тому саме обґрунтування місцевою державною адміністрацією прийнятого рішення сприятиме установленню істини в справі.

Суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним або подібним, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю чи в окремій його частині.

Участь місцевої державної адміністрації в адміністративній справі як відповідача – це, в першу чергу, вплив на авторитет держави, на рівень правової культури і демократії в державі [48, с. 87]. Тому процедура прийняття нормативно-правових актів місцевої державної адміністрації має бути чітко

регламентованою. Одним із шляхів поліпшення якості нормотворення місцевих державних адміністрацій і зниження кількості незаконних нормативно-правових актів є жорстке додержання стадій послідовного проходження нормотворчого процесу.

Підсумовуючи вищезгадане, відмічаємо, що провадження по прийняттю нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій містить наступні стадії: підготовка нормативного акту; прийняття нормативного акту; реєстрація нормативного акту; вступ нормативного акту в дію; оскарження дії нормативного акту.

Характерними для цього виду нормотворчого провадження є наявність можливості повернення на початкову стадію. Так, проєкт розпорядження голови місцевої державної адміністрації з другої стадії може бути повернутий на першу стадію у таких випадках: виявлення невідповідності проєкту розпорядження або його деяких положень актам законодавства; недоліки проєкту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання; виявлено потрібність внесення до проєкту розпорядження значних змін.

Аналіз правового регулювання прийняття нормативно-правових актів місцевими державними адміністраціями, вказує на необхідність подальшого удосконалення правової регламентації процедури прийняття нормативних актів структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Типовим регламентом місцевої державної адміністрації визначається тільки порядок прийняття розпоряджень голів даних органів, і жодним чином не вказується на процедуру прийняття керівниками управлінь, відділів і інших структурних підрозділів – наказів. Уважаємо доцільним «Типовий регламент місцевої державної адміністрації» доповнити розділом «Порядок підготовки і прийняття наказів керівниками управлінь, відділів і інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації».

РОЗДІЛ 3

ЗОВНІШНІ ФОРМИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Кожному органу державної влади властива своя форма вираження владних повноважень в якості якої виступають правові акти. На думку В.А. Юсупова та Н.А. Волкова правові акти органів державного управління являють собою вольові владні дії, що реалізуються на основі й у виконання законів чи правових актів вищих органів управління в процесі організуючої виконавчорозпорядницької діяльності і спрямовані на установлення, зміну чи призупинення правових норм чи конкретних правовідносин [78, с. 47].

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій належать до єдиної системи правових актів в Україні.

Нормативні акти – базовий вид актів управління, що не лише містять, а й безпосередньо встановлюють загальні правила поведінки (правові норми будь-якої галузево-правової спрямованості). Ці акти приймаються за власними повноваженнями органів управління і за власним характером є підзаконними актами. Нормативним актам властивий загальний характер, адже сферою їх дії може бути територія всієї держави, окрема галузь, певна значна група населення тощо. Нормативним актам властива стабільність через юридичну силу, що зберігається незалежно від виконання приписів акту в часі.

Попередній аналіз актів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового характеру надає підстави стверджувати, що вони:

- видаються уповноваженими посадовими особами (головою держадміністрації, керівником управлінь, відділів і інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації);
- мають вигляд документа, викладеного в письмовій формі;
- містять норми права;

- приймаються у відповідності з визначеною процедурою (визначена в регламентах роботи відповідних державних адміністрацій [33] і інструкціях з діловодства [49]);
- є обов'язковими для виконання на відповідній території усіма органами, підприємствами, установами і організаціями, посадовими особами і громадянами.

Розмежування між собою актів нормативно-правового і ненормативного характеру місцевих державних адміністрацій має принципове значення, позаяк механізми прийняття відповідних актів, набрання ними чинності, доведення до відома суб'єктів є різними. Як представляється, головним критерієм розмежування згаданих актів має бути наявність чи відсутність в їх текстах правових норм. Разом із тим не можна залишати поза увагою те, що визначення поняття правової норми існує тільки в правовій доктрині й не є цілком усталеним.

Чинне законодавство визначення «правова норма» не містить. Єдиним офіційним документом, де на законодавчому рівні зроблена спроба визначити голоїні ознаки нормативності правового акту, є рішення Конституційного Суду України у справі про укази Президії ВРУ щодо Компартії [50], в якому вказується, що ознаками нормативності правових актів є невизначеність дії у часі і неодноразовість їх застосування. Логічний аналіз норм рішення Конституційного Суду надає підстави вважати акт нормативно-правовим за умови, що він стосується не індивідуально визначених суб'єктів, а охоплює їх широке коло і розрахований на неодноразове застосування; може бути чи є підґрунтям для прийняття інших правових актів, а так само вносить зміни в правове регулювання певних суспільних стосунків.

Норма є формально-визначеною, тобто встановлюється від імені держави і закріплюється у відповідному документі. Для місцевих державних адміністрацій відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» такими документами є розпорядження їх голів і накази керівників управлінь, відділів і інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації. Разом із тим, в

правовому регулюванню нормотворення довготривалий час, існувало положення, установлене Примірною інструкцією з діловодства [49], відповідно до якого розмежовували нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила тощо) і розпорядчі документи, якими вони затверджувались.

Уважаємо, що подібний нормативно закріплений підхід був не є достатньо логічним. У практиці роботи місцевих державних адміністрацій трапляються випадки, коли ті або інші правила поведінки для певного кола суб'єктів містяться саме в тій частині, що затверджується розпорядчим документом (наприклад Ліцензійні умови провадження того чи іншого виду господарської діяльності, Правила проведення конкурсів на перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування в межах області тощо). І тут постає питання, або правильно визначати як нормативно-правовий акт саме ту частину розпорядження, що містить правові норми. На наше переконання, у таких випадках акт є єдиним. Вказувати на існування розпорядчого документа і документа, що містить правові норми невірно, позаяк розпорядження, яким затверджено правила, положення тощо – єдиний документ, який має власну структуру. Частина даного акту є розпорядчою, інша ж його частина містить правові норми.

Норми права, що містяться в нормативно-правових актах місцевих державних адміністрацій, мають містити вказівку на значні ознаки поведінки, притаманні кожному з невизначеного числа конкретних стосунків (вчинків), що держава має намір піддати правовому регулюванню. Так, наприклад, відповідно до повноважень органів виконавчої влади і виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 [51] установлено повноваження обласних державних адміністрацій щодо регулювання цін і тарифів на деякі види продукції, товарів і послуг. Як свідчить практика, переважна більшість актів (у Хмельницькій області) [52] обласних державних адміністрацій, що прийняті виходячи з вказаних повноважень, вважаються нормативно-правовими. Наприклад, у розпорядженні голови Хмельницької облдержадміністрації від 17

травня 2015 р. № 205/2015-р «Про затвердження тарифів на перевезення пасажирів і багажу автобусами, що працюють у звичайному режимі руху, у приміському і міжміському внутрішньо обласному сполученні» [53], що видане на підставі зазначеної вище постанови, є правила поведінки, що поширюються на невизначене коло адресатів - суб'єктів підприємницької діяльності, що забезпечують здійснення перевезень пасажирів і багажу автобусами, що працюють у звичайному режимі руху, у приміському і міжміському внутрішньообласному сполученні. За ознакою стосовно поширення на невизначене коло суб'єктів вказане розпорядження є нормативно-правовим актом.

Разом із тим аналіз текстів таких актів надає підстави стверджувати: справді вони не постійно є нормативно-правовими. Так, досліджуючи природу розпоряджень голів Чернігівської і Дніпропетровської обласних державних адміністрацій, Н.М. Мужикова слушно наводить приклади зареєстрованих органами юстиції актів, що стосуються конкретних комунальних підприємств для яких встановлено певні тарифи. Процедурно ці розпорядження приймалися як нормативно-правові акти. Проте вони не містять загальнообов'язкових правил поведінки, що поширюються на невизначене коло суб'єктів, і стосується тільки конкретних комунальних підприємств (конкретного суб'єкта), тобто тих, для яких приписи цих розпоряджень є обов'язковими. Тільки конкретний суб'єкт нестиме відповідальність щодо порушення державної дисципліни цін за недодержання норми відповідного розпорядження [54]. Аналогічні дії під час прийняття таких актів є типовими для більшості місцевих державних адміністрацій.

Основним критерієм при розмежуванні нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій від інших актів є наявність у цих актах правових норм: правил поведінки, розрахованих на багаторазове застосування і адресованих невизначеному колу осіб.

Керівники управлінь, відділів і інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій приймають нормативно-правові акти, що за змістом поділяють на накази, інструкції, положення, правила.

Наказ є нормативно-правовим актом, що видається керівником органу державного управління (його структурного підрозділу), діючим на основі єдиноначальності з метою вирішення базових і оперативних завдань, що стоять перед даним органом. Наприклад, наказ Управління у справах сім'ї, молоді і спорту Хмельницької облдержадміністрації від 15.01.2014 № 16 «Про затвердження Норм витрат на проведення обласних спортивних змагань і учбово-тренувальних зборів по підготовці до них».

Інструкції містять правові норми, що систематизовані за певною сферою. Це інструкції, що: 1) визначають службові права і обов'язки, наприклад посадова інструкція фахівця відділу; 2) встановлюють порядок виконання вищих актів у порядку підлеглості органів; 3) закріплюють порядок здійснення деяких видів діяльності. Наприклад, «Інструкція про порядок взаємодії Головного управління Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій і у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи в Хмельницькій області, Управління Служби безпеки України у Хмельницькій області, Управління з питань надзвичайних ситуацій і у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи Хмельницької обласної державної адміністрації при виникненні і ліквідації надзвичайних ситуацій на території Хмельницької області» затверджена наказом даних органів від 27.01.2018 № 5/22/18.

Положення – це нормативно-правовий акт, що установлює структуру і функції будь-якого органу чи визначає порядок будь-якої діяльності. Наприклад, «Положення про обласний конкурс серед педагогічних працівників позашкільних учбових закладів на кращі освітні проєкти, програми, посібники з проблем духовного виховання підростаючого покоління» затверджене наказом Управління освіти і науки Хмельницької облдержадміністрації від 16.02.2015 № 91.

Правила встановлюють порядок здійснення деяких видів діяльності. Так, Головне управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації, Головне фінансове управління обласної державної адміністрації затвердили «Порядок використання коштів обласного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості придбаної сільськогосподарської техніки, доїльного і холодильного обладнання в 2010 р.» від 02.07.2014 № 67/37.

Варто відзначити, що різні за змістом нормативно-правові акти керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій мають тільки одну зовнішню форму – наказ.

Нормативно-правові акти голів місцевих державних адміністрацій і керівників їх структурних підрозділів на практиці зустрічаються у вигляді власне розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, наказів і як спільні акти, наприклад голови облдержадміністрації і голови обласної ради чи ж іншого органу державної влади.

Спільний акт, як будь-який правовий акт має своє зовнішнє вираження. Хоча, зовнішня форма спільних актів місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування нормативно не установлена, аналіз норм діючого законодавства дозволяє її визначити. Так, в ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної рад в межах своїх повноважень видає розпорядження [56]. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження [21]. Наразі, робимо висновок, що спільні акти голів даних органів мають прийматись тільки у формі розпоряджень.

Для актів органів місцевого самоврядування законодавством не передбачена вимога їх реєстрації. Відповідно, постає питання або потребують реєстрації спільні акти місцевих органів виконавчої ради і органів місцевого самоврядування?

Пропонуємо закріпити положення, відповідно до якого спільні розпорядження голів органів місцевого управління ненормативного характеру можуть набирати чинності з моменту їх видання, коли самими розпорядженнями не встановлено найбільш пізній термін набрання чинності. Спільні акти, що стосуються прав і обов'язків громадян чи мають загальний характер, мають підлягати реєстрації і набувати чинності з моменту їх оприлюднення, коли самими актами не встановлено найбільш пізній термін набрання чинності.

У формі наказів приймаються спільні акти структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Так, наприклад, управління у справах сім'ї, молоді і спорту, управління освіти і науки, управління охорони здоров'я Хмельницької обласної державної адміністрації прийняли спільний наказ від 02.06.2018 № 383/372-а/171 «Про затвердження Порядку доправлення дітей, що потребують особливої соціальної уваги і підтримання, до дитячих закладів оздоровлення і відпочинку за рахунок коштів обласного бюджету» [57].

Найпоширенішим серед спільних актів останнім часом є Ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності і порядок контролю за їх дотриманням. Вказані акти затверджує орган ліцензування спільно із спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування. Ліцензійні умови є нормативно-правовим актом, положення якого встановлюють вимоги для провадження певного виду господарської діяльності [58].

Разом із тим при прийнятті вказаного спільного документа постає питання про форму подібного акту, коли один із суб'єктів нормотворення видає відповідно до наданих законом повноважень акти одного виду – тільки накази, а інший, наприклад голова держадміністрації, – тільки розпорядження. З подібною ситуацією стикнулись обласні державні адміністрації при затвердженні Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з організації і утримання тоталізаторів, гральних закладів як орган ліцензування цього виду діяльності спільно з територіальним представництвом Держкомпідприємництва України.

Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України і проведення їх державної реєстрації [46], визначено, що спільний нормативно-правовий акт приймається суб'єктами нормотворення, що мають різні види розпорядчих документів, кількість розпорядчих документів має відповідати кількості суб'єктів нормотворення, при цьому такі розпорядчі документи мають мати одну дату і однаковий заголовок. Так, Головне територіальне управління юстиції Хмельницької області зареєструвало розпорядження і наказ Хмельницької облдержадміністрації, Представництва Державного комітету України з питань регуляторної політики і підприємництва у Хмельницькій області від 12.11.2018 № 371/2018-р «Порядок контролю за дотриманням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з організації і утримання тоталізаторів, гральних закладів у Хмельницькій області» [59].

Варто зауважити, що поняття «спільний» у загальному контексті відрізняється від того, що пропонує Мінюст, позаяк термін «спільний» розглядається як синонім слова «єдиний», а в нашому випадку кожен орган фактично має власний документ, що має спільну нормативну частину. Разом із тим розпорядча частина вказаних актів може бути різною.

Проаналізувавши акти, прийняті місцевими державними адміністраціями спільно з іншими органами державного управління, можна стверджувати, що необхідність у прийнятті подібного роду нормативно-правових актів виникає тоді, коли чинним законодавством чітко не визначено, до чияї компетенції віднесено вирішення того або іншого питання, чи відсутні механізми і ресурси для реалізації деяких завдань і функцій, що здійснюють облдержадміністрації відповідно до чинного законодавства. Хоча питання щодо можливості і законності видання подібного виду нормативних актів, як представляється, є суперечливим. Частиною 2 ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади (до структури яких входять й місцеві державні адміністрації), їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Так, наприклад, для

Міністерства юстиції України законодавчо закріплена можливість у разі потреби видавати разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні акти [60]. Актами, що визначені законом для місцевих державних адміністрацій, є тільки розпорядження їх голів і накази керівників структурних підрозділів. За таких обставин, на нашу думку, видання актів на кшталт спільних розпоряджень голів облдержадміністрацій з іншими посадовими особами суперечить принципу законності правотворчості, тому що можливість прийняття подібного акту не передбачена жодним законом. Дану лакуну правового регулювання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій потрібно усунути.

Підсумовуючи вищезгадане, нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій визначаємо як офіційні письмові документи, що приймаються головою (чи особою, котра у установленому порядку здійснює виконання його повноважень), керівником управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації самостійно або спільно з іншими органами відповідно до їх компетенції, регулюють суспільні стосунки завдяки установленню, зміні, призупиненню чи скасуванню правових норм в межах адміністративно-територіальної одиниці.

Аналіз законодавства, що регулює здійснення нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, дозволяє зробити висновок про те, що діюче законодавство фрагментарно забезпечує її регулювання. Правового регулювання потребують як змістовні, так і процесуальні аспекти, діяльності місцевих державних адміністрацій. Потрібно нормативно визначити усі стадії нормотворчого процесу, процедур підготовки, оформлення, прийняття й набрання чинності актів місцевих державних адміністрацій, в тому числі й спільних актів. Уважаємо, що прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», що відобразив би специфіку нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій, сприятиме підвищенню ефективності нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій.

ВИСНОВКИ

У результаті комплексного аналізу нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій обґрунтовано наступні теоретичні і практичні висновки.

Аналіз сутності нормотворчості дозволив виділити її головні ознаки:

- 1) відбувається державою безпосередньо чи з її попереднього дозволу, а також народом (громадянським суспільством) і його суб'єктами;
- 2) полягає у створенні нових норм права чи в зміні або скасуванні чинних норм;
- 3) набуває закінчення в письмовому акті-документі, що називається нормативно-правовим актом;
- 4) здійснюється відповідно до правового регламенту, тобто процедури, котра встановлюється правовими нормами;
- 5) має конкретно-цільову і організаційну спрямованість.

Нормотворчість місцевих державних адміністрацій можна визначити як специфічну діяльність, що полягає у виданні, зміні або скасуванні правових норм і має на меті регулювання суспільних стосунків в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій завершує процес формування права в межах області, району, міст Києва і Севастополя унаслідок якої деякі положення через розпорядження і накази одержують статус юридичних норм.

Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції і, відповідно до наданих законодавством повноважень, мають, а іноді зобов'язані, регулювати суспільні стосунки на відповідній території.

На нормотворчість місцевих державних адміністрацій впливають різні суб'єкти державного управління. З одного боку, це органи влади, на підставі виконання рішень яких держадміністрації приймають нормативно-правові акти, а з іншого – суб'єкти державної політики, що на підставі норм деяких законів і

підзаконних нормативно-правових актів мають право вимагати від місцевих державних адміністрацій вирішення тих або інших питань, що належать до їх повноважень.

На специфіку здійснення нормотворчості місцевих державних адміністрацій впливає структура адміністрацій. Закон наділяє повноваженнями щодо прийняття нормативно-правових актів не тільки місцеві державні адміністрації, а й їх структурні підрозділи, що, будучи, по суті, самостійними утвореннями, становлять єдину структуру місцевого органу виконавчої влади і реалізують державну політику в межах відповідного напрямку: освіти (управління освіти і науки), культури (управління культури), здоров'я (управління охорони здоров'я) тощо.

Аналіз елементів правового статусу місцевих державних адміністрацій продемонстрував, що структурний елемент впливає на зовнішню форму їх нормотворчості, а компетенційний елемент – на зміст нормотворчої діяльності.

Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій становить доволі складний і довготривалий процес. Упорядкування відповідної діяльності, введення її в чіткі процесуальні рамки слугує важливою гарантією доцільності і законності підзаконних актів, створюваних місцевими державними адміністраціями.

Дослідження теоретичних аспектів категорії «процедура» стало підґрунтям визначення нормотворчої процедури місцевих державних адміністрацій як регламентованого процесуальними нормами порядку прийняття, зміни, припинення або скасування даними органами нормативно-правових актів.

Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій має базуватись на *загальних засадах*: закріплення і забезпечення прав і свобод громадян; верховенства права; законності; демократизму; гласності; відповідальності перед людиною і державою за власну діяльність; наукової обґрунтованості; системності; додержання правотворчої техніки; використання правового досвіду і *спеціальних засадах*: поєднання динамізму і стабільності; оперативності;

планування і прогнозування; професіоналізму; поєднання державних і місцевих інтересів; ефективності і послідовності правотворчої діяльності; фінансової і матеріальної забезпеченості правотворчого акту; інформаційно-правового забезпечення правотворчих рішень; врахування соціальної, історичної чи іншої особливості регіону.

Дотримання цих засад нормотворчої діяльності при підготовці проєктів нормативно-правових актів місцевими державними адміністраціями є обов'язковою передумовою високої якості правових актів, їх повноти і узгодженості.

Узагальнивши теоретичні положення, вважаємо за доцільне у провадженні по виданню нормативно-правових актів виділити 5 основних стадій: підготовка нормативного акту; прийняття нормативного акту; реєстрація нормативного акту; вступ нормативного акту в дію; оскарження дії нормативного акту.

Характерними для нормотворчого провадження місцевих державних адміністрацій є наявність можливості повернення на початкову стадію у таких випадках: виявлення невідповідності проєкту розпорядження або його деяких положень актам законодавства; недоліки проєкту розпорядження не можуть бути усунені шляхом доопрацювання; виявлено потрібність внесення до проєкту розпорядження значних змін.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій визначаємо як офіційні письмові документи, що приймаються головою (чи особою, що у встановленому порядку здійснює виконання його повноважень), керівником управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації самостійно або спільно з іншими органами відповідно до їх компетенції, регулюють суспільні стосунки завдяки установленню, зміні, призупинення чи скасування правових норм в межах адміністративно-територіальної одиниці.

Основними ознаками нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій є:

- видаються уповноваженими посадовими особами (головою держадміністрації, керівником управлінь, відділів й інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації);
- мають вигляд документа, викладеного в письмовій формі;
- містять норми права;
- приймаються відповідно до певної процедури (яка визначена в регламентах роботи відповідних державних адміністрацій та інструкціях з діловодства);
- є обов'язковими для виконання на відповідній території усіма органами, підприємствами, установами і організаціями, посадовими особами і громадянами.

Аналіз правового регулювання прийняття нормативно-правових актів місцевими державними адміністраціями, вказує на потрібність правової регламентації процедури прийняття нормативних актів структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Типовим регламентом місцевої державної адміністрації визначається тільки порядок прийняття розпоряджень голів даних органів, і жодним чином не вказується на процедуру прийняття керівниками управлінь, відділів й інших структурних підрозділів – наказів. Уважаємо доцільним «Типовий регламент місцевої державної адміністрації» затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 11.12.1999 р., №2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. №1270) доповнити розділом «Порядок підготовки і прийняття наказів керівниками управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації».

Потребує найбільш чіткої регламентації процедура погодження проєкту нормативно-правового акту місцевої державної адміністрації. Вважаємо за доцільне в п. 58 «Типового регламенту місцевої державної адміністрації» закріпити загальний дводенний термін погодження для усіх проєктів нормативних розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» виникла потрібність обов'язкового оприлюднення нормативних актів місцевих

державних адміністрацій в офіційних друкованих виданнях. У разі відсутності офіційного друкованого видання, буде доречною активізація практики підписання договорів про висвітлення діяльності відповідних органів із місцевими друкованими виданнями, а так само повне і вчасне (а не вибіркоче або фрагментарне) опублікування прийнятих нормативних актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1 Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. К. : ВТФ “Перун”, 2002. 1440 с.
- 2 Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / А. И.Абрамова, Т. В.Губарева, А. В.Мицкевич и др. ; под ред. А. С. Пиголкина. М. : Формула права, 2000. 608 с.
- 3 Плавич С. В. Поняття та теоретико-методологічна характеристика правотворчості. *Проблеми та перспективи розвитку юридичної науки в Українській державі* : зб-к наук. праць. Одеса-Миколаїв, 2007. С. 118-120.
- 4 Тихомиров Ю. А. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие. М. : Юринформцентр, 1999. 381 с.
- 5 Алексеев С. С. Теория права. М. : Из-во БЕК, 1995. 320 с.
- 6 Нашиц А. М. Правотворчество. Теория и законодательская техника. М. : Прогресс, 1974. 320 с.
- 7 Фаткулин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. Казань : КЮИ МВД России, 2003. 351 с.
- 8 Бошно С. В. Правоведение: основы государства и права. М. : ЭКСМО, 2007. 379 с.
- 9 Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. - М. : Юрайт, 1998. 408 с.
- 10 Научные основы правотворчества / под ред. Р. О. Халфиной. М. : Наука, 1981. 300 с.
- 11 Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
- 12 Кудрявцев В. Н. Современная социология права. М. : Юристъ, 1995. 297 с.
- 13 Ришард М. Предметные пределы действия федерального закона в США. *Правоведение*. 1992. №3. С.66 - 70.
- 14 Степанов И.М. Демократические основы правотворчества в СССР. *Советское государство и право*. 1960. №4. С. 80 - 86.

- 15 Дмитриевцев К. Н. Процесс правотворчества в Российской Федерации : автореф. на соискан. научн. степени канд. юрид. наук 12.00.01 «Теория и история государства и права. История полит, и правовых учений». Нижний Новгород, 1994. 26 с.
- 16 Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії). Запоріжжя : Запорізьк. юрид. ін-т, 2005. 185 с.
- 17 Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006 688 с.
- 18 Коментар до Конституції України : друге видання. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. 376 с.
- 19 Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М. : БЕК, 1996. 369 с.
- 20 Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / под ред. И.Л. Бачило. М.: Проспект, 1998. 432 с.
- 21 Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (зі змін). *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №20-21. - Ст.190.
- 22 Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV (зі змін.). *Голос України*. 1999. № 18.
- 23 Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII (зі змін.) // *Відомості Верховної Ради України*. – Офіц. вид. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
- 24 Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 № 1697-VII (зі змін.). *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
- 25 Авер'янов В. Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання. *Вісник до 10-річчя Академії правових наук України*. 2003. № 2-3. С. 239-253.
- 26 Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30 червня 1999 року № 783-XIV (зі змін.). *Відомості Верховної Ради України*. 1999. - №34. - Ст.274.

- 27 Словник іншомовних слів / за редакцією О. С. Мельничука. К., 1977. 420 с.
- 28 Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования. Воронеж: Воронежский гос. ун-тет, 1998. 220 с.
- 29 Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. К. : Атіка, 2005. 352с.
- 30 Бандурка А. М. Административный процесс: учебник для высших учебных заведений. К. : Литера ЛТД, 2001. 336 с.
- 31 Венгеров А. Б. Теория государства и права : ученик. М.: Юриспруденция, 2000. 522 с.
- 32 Ковальський В. С., Козінцев І. П.Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К. : Юрінком Інтер, 2005. 192 с.
- 33 Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів від 11.12.1999 р., №2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. №1270 (зі змін.). *Офіційний вісник України*. 2007. №83. Ст.3072.
- 34 Глущенко Ю. М. Принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. Форум права. 2008. № 2. С.66-72. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08hjnmda.pdf>
- 35 Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг.ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.
- 36 Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
- 37 Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1988. 272 с.
- 38 Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров та И. В. Котлевская. М.: Издание Тихомирова М. Ю., 1999. 381 с.

39 Зезека Н. О. Особливості правотворчої діяльності Державної служби зайнятості України. Форум права. 2009. № 1. С. 168–173. URL:<http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09znoczu.pdf>

40 Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у двох томах / за ред. В. Б. Авер'янова. Т.1. Загальна частина. К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.

41 Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2002. 474 с.

42 Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 (зі змін.). *Офіційний вісник України*. 1992. № 42. Ст.20.

43 Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (зі змін.) Офіційний вісник України. 2005. № 32. Ст.1918.

44 Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. №308. *Офіційний вісник України*. 2004. №10. Ст.612.

45 Про внесення змін до наказу Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 року № 1707/5. *Офіційний вісник України*. 2021. № 41. Ст. 442.

46 Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 №34/5 (у редакції [наказу Міністерства юстиції України 15.05.2013 № 883/5](#)). *Офіційний вісник України*. 2013. № 38. Ст. 109.

47 Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / Ківалов С. В., Харитонова І. О., Пасенюк О. М., Аракелян М. Р; за ред. С. В. Ківалова. Х. : Одіссей, 2005. 344 с.

48 Мкртчян Р. С. Місцева державна адміністрація як сторона в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів

місцевих органів виконавчої влади. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Том 22. 2013. №2. С.68 – 74.

49 Про затвердження Примірної інструкція з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153 (втратила чинність). *Офіційний вісник України*. 1997. № 43. Ст.50.

50 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року) від 27 груд. 2001 р. № 20-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2002. № 1. Ст. 28.

51 Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів) : постанова Кабінету Міністрів України від 25 груд. 1996 р. № 1548 (зі змін.). *Урядовий кур'єр*. 1997. 23 січ.

52 Висновок зроблено на підставі аналізу розпоряджень голови Хмельницької облдержадміністрацій за період 2015 та 1-й квартал 2021 рр., взятих на офіційному веб-сайті <http://www.adm.km.ua/>.

53 Мужикова Н. М. Розпорядження голови обласної державної адміністрації як правова форма управлінської діяльності. *Державне управління: теорія та практика*. 2019. 2 (10). С.51-57.

54 Про затвердження тарифів на перевезення пасажирів і багажу автобусами, які працюють у звичайному режимі руху, у приміському та міжміському внутрішньо обласному сполученні: Розпорядження голови Хмельницької облдержадміністрації від 17 травня 2018 р. № 205/2018-р : зареєстроване Головним управлінням юстиції у Хмельницькій області 19 травня 20018 р. за № 54/1517. URL: http://justice.km.ua/?dep=page&dep_up

55 Про доступ до публічної інформації: Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI (набув чинності 9.05.2011 р.). *Офіційний вісник України*. 2011. № 10. Ст. 446.

56 Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змін.). Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

57 Про затвердження Порядку направлення дітей, які потребують особливої соціальної уваги та підтримки, до дитячих закладів оздоровлення та відпочинку за рахунок коштів обласного бюджету: наказ управління у справах сім'ї, молоді та спорту, управління освіти і науки, управління охорони здоров'я Хмельницької обласної державної адміністрації від 02.06.2018 № 383/372-а/171 : зареєстроване Головним територіальним управлінням юстиції у Хмельницькій області 21.06.2018 р. за № 66/1529 URL: http://justice.km.ua/?dep=page&dep_up

58 Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2015 року № 1775-III (зі змін.). *Офіційний вісник України*. 2015. № 23. Ст.1234.

59 Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з організації та утримання тоталізаторів, гральних закладів у Хмельницькій області: розпорядження, наказ від 12.11.2018 № 371/2018-р : зареєстроване Головним територіальним управлінням юстиції у Хмельницькій області 28.11.2018 за № 88/1193. URL: http://justice.km.ua/?dep=page&dep_up

60 Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 220 (зі змін.). *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1447.

Виконв:

студент магістратури за спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування заочної форми навчання

« ____ » _____ 2023 р.

Підпис

**Олександр
ДИБАЙЛО**

Ініціали, прізвище

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного управління та
адміністрування, д.держ.упр., доцент

« ____ » _____ 2023 р.

Підпис

**Володимир
КОПАНЧУК**

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного управління
та адміністрування, д.держ.упр.,
професор

« ____ » _____ 2023 р.

Підпис

**Едуард
ЩЕПАНСЬКИЙ**

Ініціали, прізвище