

П. О. ГРИМАЛЮК,
здобувач Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ У МЕЖАХ ДЕЛЕГОВАНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

У статті автором розкриваються теоретичні аспекти та особливості делегованого правотворчого процесу; проаналізовано та розкрито особливості стадій регуляторної правотворчої діяльності як різновиду делегованої правотворчості. Проведене дослідження пов'язане з безперервним процесом розвитку теорії держави і права, а також спрямоване на удосконалення механізму реалізації норм права у системі соціально-правового регулювання суспільних відносин.

Ключові слова: делегована правотворчість, делегований правотворчий процес, регуляторний нормативно-правовий акт, стадії регуляторного правотворчого процесу.

В статье автором раскрываются теоретические аспекты и особенности делегированного правотворческого процесса; раскрыты особенности стадий регуляторной правотворческой деятельности как разновидности делегированного правотворчества. Проведенное исследование связано с непрерывным процессом развития теории государства и права, а также направлено на усовершенствование механизма реализации норм права в системе социально-правового регулирования общественных отношений.

Ключевые слова: делегированное правотворчество, делегированный правотворческий процесс, регуляторный нормативно-правовой акт, стадии регуляторного правотворческого процесса.

Theoretical aspects and features of the delegated law-making process have been described in the article by author; the features of the stages of regulatory law-making process

are exposed as a type of delegated law-making. Realized research is related to the constant process of development of theory of the state and law, and also directed on improvement of the mechanism of legal realization of norms in the system of the social legal regulation of social relations.

Key words: *delegated law-making, delegated law-making, regulatory normative legal act, stages of the delegated law-making process.*

Відомо, що трансформація українського суспільства та держави наприкінці ХХ століття розпочалась із загальної лібералізації суспільного та економічного життя. У сфері управління економікою вона зводилася до перегляду відповідних функцій держави і певної відмови від суцільного та прямого державного втручання у діяльність господарюючих суб'єктів та переходу до принципів ринкового регулювання. Результатом такого роду змін мала б стати розробка ефективних, прозорих та справедливих нормативно-правових актів для усіх суб'єктів суспільних відносин. Відсутність розроблених теоретико-методологічних засад науковообґрунтованої технології моделювання та прийняття нормативно-правових актів чи інших державних рішень призвела до: порушення вимог справедливості і моральності у нормотворчому процесі; непрозорості та непередбачуваності процесу прийняття державних рішень; неефективності та марнотратства ресурсної бази через відсутність економічного аналізу наслідків реалізації державних рішень, а також перевірки того, чи досягаються під час реалізації державних рішень ті цілі, котрі декларувалися при ухваленні цих рішень. Така ситуація призвела до появи величезної кількості нормативно-правових актів, які не відображають суспільні інтереси, характеризуються безліччю колізій та протиріч, мають декларативний характер і не виконуються.

Вітчизняні та зарубіжні вчені-правознавці, а саме: С. Алексєєв, А. Венгєров, О. Зайчук, С. Зівс, С. Кечєкьян, С. Комаров, В. Копєйчиков, М. Марченко, М. Матузов, Н. Оніщенко, П. Рабінович, О. Скакун та ін., переважно досліджують окремі аспекти правотворчості: її зміст, сутність, стадії, класифікацію тощо¹. При цьому, поза увагою вчених залишається дослідження особливостей правотворчого процесу в межах делегованої правотворчості. Актуальність цього дослідження зумовлена відсутністю чітких наукових підходів щодо розуміння та визначення змісту, сутності стадій делегованої правотворчості, обсягу повноважень суб'єктів делегованої правотворчості, відповідно до різновидів делегованої правотворчої діяльності. Тому, вважаємо за доцільне дослідити окремі аспекти та особливості правотворчого процесу у межах делегованої правотворчості на прикладі розробки та прийняття регуляторного нормативно-правового акта в межах делегованих повноважень суб'єктів правотворчого процесу.

В юридичній науці, виходячи з визначення юридичного процесу, як встановленого нормами права порядку здійснення діяльності зі створення, тлумачення та реалізації правових норм, юридичний процес доцільно класифікувати за видами правової діяльності на правотворчий, правотлумачний та правореалізаційний. У свою чергу, правотворчий процес, розглядається як встановлений правовими нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів з

пізнання й оцінки правових потреб суспільства, формування і прийняття правових актів. Залежно від суб'єктів правотворчості виділяють процес народної правотворчості, законотворчий процес, процеси підзаконної, місцевої, договірної правотворчості. Відповідно, суб'єктами правотворчого процесу є народ, уповноважені ним державні органи влади, місцеві громади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання тощо.

Основним видом правотворчості є правотворчість державних органів і посадових осіб. За юридичною силою нормативно-правових актів, прийнятих державними органами і посадовими особами в результаті їх правотворчої діяльності можна виділити:

1. Законотворчість, тобто діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям законодавчих актів. У правотворчості України головну роль відіграє законодавчий орган держави – Верховна Рада України. Вона має виключні законотворчі повноваження.

2. Підзаконна правотворчість, тобто діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям підзаконних нормативно-правових актів. Правотворчість інших державних органів України (правотворчістю займаються практично всі державні органи) здійснюється на підставі і відповідно до чинного законодавства².

Нагадаємо, що юридична сила нормативно-правових актів, прийнятих державними органами, залежить від рівня і обсягу їх повноважень, визначається місцем, яке вони посідають в системі органів держави (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, голови державних адміністрацій на місцях та ін.).

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

Правотворчий процес характеризується певною послідовністю, тобто наявністю вимог суворої регламентації черговості дій. Правильно обрана і здійснювана послідовність дій обумовлює та забезпечує досконалість, оптимальність і ефективність правотворчого процесу. Навпаки, недостатність правової регламентації послідовності дій, а тим більше її відсутність, суттєво знижує якість правотворчого процесу і, як наслідок, унеможливує чи значно ускладнює використання членами суспільства своїх прав, виконання обов'язків, утримання від вчинення заборонених дій, застосування юридичної відповідальності.

Послідовність дій, що здійснюються суб'єктами правотворчої діяльності знаходить свій вираз у стадіях правотворчого процесу. У правовій науці виокремлюють наступні стадії процесу правотворчості: а) дослідження, аналіз суспільних явищ і процесів, виявлення об'єктивної потреби у правовій регламентації; б) визначення суб'єкта уповноваженого прийняти правове рішення і виду правового акта; в) прийняття рішення про підготовлення проекту правового акта; г) розроблення концепції, ідеї, аналізу майбутнього акта; д) підго-

товлення проекту правового акта; е) суспільне обговорення проекту акта; ж) офіційний розгляд проекту акта відповідним органом; з) прийняття правового акта, його оформлення, підписання, опублікування і набрання ним юридичної сили³.

Делегована правотворчість, як різновид правотворчої діяльності, полягає у виданні нормативно-правового акта за уповноваженням, яке виходить із закону, або за прямим дорученням одного (вищого) органу держави іншому (нижчому) зі збереженням певної системи контролю з боку вищого органу за реалізацією делегованих повноважень. В межах делегованої правотворчої діяльності можна виділити регуляторну діяльність, тобто діяльність, спрямовану на підготовку, прийняття, відстеження ефективності та перегляд підзаконних нормативно-правових актів, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами делегованої правотворчості – регуляторними органами – спеціальними органами державної влади, уповноваженими розробляти та приймати відповідні регуляторні акти, а саме: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, іншими державними органами, центральними органами виконавчої влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також посадовими особами будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти; територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, які одночасно наділені делегованими повноваженнями у різних сферах суспільного життя: економічній, соціальній, культурній тощо, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами.

Ступінь ефективності будь-якої діяльності забезпечується рівнем організації її процесу. Результатом регуляторної діяльності є ефективне врегулювання нормативно-правовими актами суспільних відносин, шляхом дотримання таких принципів державної регуляторної політики як: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

Відповідність діяльності зазначеним принципам забезпечується саме за допомогою регламентації процесу правотворення, шляхом виокремлення спеціальних стадій, які повинні виконуватися уповноваженим суб'єктом регуляторної діяльності у сфері делегованої правотворчості, зокрема: встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення контролю за ефективністю регуляторних нормативно-правових актів; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних нормативно-правових актів та їх оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; контроль за ефективністю регуляторних нормативно-правових

актів; систематизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних нормативно-правових актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні нормативно-правових акти; викладення положень регуляторного нормативно-правового акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного нормативно-правового акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності⁴.

З огляду на вищезазначене можна виокремити наступні особливості правотворчого процесу делегованої правотворчої діяльності, відповідно до наступних стадій:

1. Підготовка проекту регуляторного нормативно-правового акта та аналізу регуляторного впливу.

Розробник проекту регуляторного нормативно-правового акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен: 1) визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом прийняття регуляторного нормативно-правового акта, а також оцінити важливість цієї проблеми; 2) обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних нормативно-правових актів, та розглянути можливість внесення змін до них; 3) визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного нормативно-правового акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та переваг для суб'єктів суспільних відносин внаслідок дії регуляторного нормативно-правового акта; 4) визначити цілі місцевого регулювання; 5) визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей; 6) аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей; 7) описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного нормативно-правового акта; 8) обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного нормативно-правового акта; 9) обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним нормативно-правовим актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів суспільних відносин; 10) обґрунтовано довести, що користь, яка виникатиме внаслідок дії запропонованого регуляторного нормативно-правового акта, виправдовує відповідні витрати у випадку, якщо витрати або користь не можуть бути кількісно визначені; 11) оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного нормативно-правового акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги; 12) оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного нормативно-правового акта; 13) обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта; 14) визначити ефективність регуляторного нормативно-правового акта; 15) визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися контроль за ефективністю регуляторного нормативно-правового акта в разі його прийняття⁵.

Обов'язковими показниками ефективності регуляторного нормативно-правового акта повинні бути: 1) розмір надходжень до державного та місцевих

бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією регуляторного нормативно-правового акта; 2) перелік суб'єктів суспільних відносин, на яких поширюватиметься дія регуляторного нормативно-правового акта; 3) розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами суспільних відносин, пов'язаними з виконанням вимог регуляторного нормативно-правового акта; 4) рівень поінформованості суб'єктів суспільних відносин з основними положеннями регуляторного нормативно-правового акта.

2. Опублікування повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного нормативно-правового акта в офіційних засобах масової інформації.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного нормативно-правового акта повинно містити: 1) стислий виклад змісту проекту; 2) поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту до яких за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції; 3) інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного нормативно-правового акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу); 4) інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції; 5) інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій⁶.

3. Оприлюднення проекту регуляторного нормативно-правового акта та аналізу очікуваної ефективності регуляторного впливу підзаконного нормативно-правового акта на суспільні відносини.

Проект регуляторного нормативно-правового акта та аналіз очікуваної ефективності регуляторного впливу підзаконного нормативно-правового акта оприлюднюється не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного нормативно-правового акта та відповідного аналізу очікуваної ефективності регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного нормативно-правового акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє⁷. Проте, зазначимо, що законодавство регулює лише письмові звернення згідно Закону України «Про звернення громадян»; звернення через Інтернет та електронні адреси законодавством не регулюються.

4. Обговорення проекту регуляторного нормативно-правового акта.

Оприлюднення проекту регуляторного нормативно-правового акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного нормативно-правового акта. Формами громадських обговорень можуть бути: громадські слухання, круглі столи, конференції, семінари, форуми, збори, організація громадських приймалень тощо. У разі проведення громадських обговорень розміщується оголошення у засобах масової інформації, на Інтернет – сторінці, розсилаються запрошення. В оголошенні, не залежно від способу інформування, зазначається така інформація: дата та

місце проведення обговорення, тема, перелік питань та проблем, що будуть обговорюватись, прізвище, ім'я, по батькові відповідальної особи за проведення обговорення та її контактний телефон. Офіційним результатом громадських обговорень є протокол. Після проведення обговорень готується та публікується повідомлення про результати обговорення.

5. Первинний контроль за ефективністю регуляторного нормативно-правового акта.

Первинний контроль за ефективністю регуляторного нормативно-правового акта здійснюється після дня набрання чинності цим регуляторним нормативно-правовим актом або набрання чинності більшістю його положень. Якщо для визначення показників ефективності регуляторного нормативно-правового акта використовуються виключно статистичні дані, первинний контроль здійснюється після набрання чинності цим підзаконним нормативно-правовим актом або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного контролю за ефективності цього акта. Для контролю за ефективністю регуляторних нормативно-правових актів можуть бути використані статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань.

У звіті про результати контролю зазначаються: 1) вид та назва регуляторного нормативно-правового акта, ефективність якого контролюється, дата його прийняття та номер; 2) назва виконавця заходів з контролю; 3) цілі прийняття акта; 4) строк виконання заходів з контролю; 5) тип контролю (первинний, повторний або періодичний); 6) методи одержання результатів контролю; 7) дані та припущення, на основі яких здійснювався контроль за ефективністю регуляторного нормативно-правового акта, а також способи одержання даних; 8) кількісні та якісні значення показників ефективності регуляторного нормативно-правового акта; 9) оцінка результатів реалізації регуляторного нормативно-правового акта та ступеня досягнення визначених цілей⁸.

Строк виконання заходів з контролю за ефективністю регуляторного нормативно-правового акта не може бути більшим ніж сорок п'ять робочих днів. Звіт про проведення контролю підписується керівником регуляторного органу та подається до постійної комісії регуляторного органу з питань регуляторної політики.

6. Прийняття регуляторного нормативно-правового акта.

Після проходження процедури оприлюднення проект регуляторного нормативно-правового акта з підписаними аналізом та звітом подається на розгляд регуляторному органу. Після прийняття регуляторний нормативно-правовий акт та звіт про результати контролю за його ефективністю в термін не пізніше 10 днів оприлюднюється в офіційних засобах масової інформації.

7. Проведення повторного та періодичного контролю за ефективністю прийнятого регуляторного нормативно-правового акта.

Повторний контроль за ефективністю регуляторного нормативно-правового акта здійснюється через рік з дня набрання ним чинності або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом або більшістю його положень, якщо рішенням регуляторного

органу, який прийняв цей регуляторний нормативно-правовий акт, не встановлено більш ранній строк.

Періодичний контроль здійснюється раз на три роки починаючи з дня виконання заходів з повторного контролю, в тому числі у разі, коли дію регуляторного нормативно-правового акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено з метою оцінки ступеня досягнення актом визначених цілей. Установлені кількісні та якісні значення показників ефективності регуляторного нормативно-правового акта порівнюються із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного контролю.

Виконання заходів з контролю за ефективністю регуляторного нормативно-правового акта забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт. Строк виконання заходів з контролю за ефективністю регуляторного нормативно-правового акта не може бути більшим ніж сорок п'ять робочих днів. Регуляторний орган, який прийняв відповідний підзаконний нормативно-правовий акт, готує звіт про результати контролю щодо ефективності відповідного регуляторного нормативно-правового акта та не пізніше як у десятиденний строк з дня підписання цього звіту оприлюднює його в офіційних засобах масової інформації.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що регуляторні нормативно-правові акти, прийняті в межах делегованих повноважень, характеризуються недостатньою увагою з боку науковців щодо дослідження особливостей делегованого правотворчого процесу у межах підзаконної делегованої правотворчості та впливу регуляторної політики на механізм регулювання суспільних відносин. З огляду на це, вважаємо, що зусилля науковців мають бути спрямованими у трьох напрямках: 1) роз'яснення, навчання студентів – майбутніх правників, держслужбовців, здійснення правотворчої і правозастовчої діяльності щодо відповідних регуляторних нормативно-правових актів; 2) систематизація регуляторних нормативно-правових актів; 3) введення додаткових та подальше удосконалення положень, викладених у Законі України від 11 вересня 2003 року №1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

1. *Алексеев С. С., Архитов С. И., Корельский В. М.* Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов и фак. – М.: Инфра•М-Норма, 1997. – С. 378; *Венгеров А. Б.* Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. – М.: Новый Юрист, 1998. – С. 439; Теория держави і права: Академічний курс: Підручник / В. С. Журавський, О. Л. Копиленко, С. В. Бобровник та ін.; За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 342–343; *Зивс С. Л.* Источники права. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 156; *Комаров С. А.* Общая теория государства и права: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 1997. – С. 231; *Марченко М. Н.* Проблемы теории государства и права: Учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция». – М.: ТК Велби, 2006. – С. 568–569; Теория государства и права: Курс лекций / Байгин М. И., Григорьев Ф. А., Зайцев И. М. и др.; Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – С. 333–334; *Рабинович П. М.* Основы общей теории права и государства: Учеб. пособие. – 7-е изд., с изм.. – Х.: Консум, 2005. – С. 113–115; *Скакун О. Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – С. 455–460. 2. *Скакун О. Ф.* Цит. праця. – С. 440. 3. *Марченко М. Н.* Теория государства и права: Курс лек-

ций / Марченко М. Н., Лейст О. Э., Попов В. Д. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Зерцало, 1996. – С. 161–162. **4.** Теорія держави і права: Академічний курс: підручник / [В. С. Журавський, О. Л. Копиленко, С. В. Бобровник та ін.]. – С. 643. **5.** Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79. **6.** Лазарев В. В., Липень В.В. Теория государства и права : учебник для вузов. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2004. – С. 148–149. **7.** Марченко М. Н. Теория государства и права: Учебник. – М.: Зерцало, 2002. – С. 415. **8.** Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 року № 308 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – С. 166.