

8. Родионов И. Б. Теория систем и системный анализ / И. Б. Родионов [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.victor-safronov.narod.ru/systems-analysis/lectures/rodionov.html>.

Досінчук К. Ф. Організація нотаріату в Україні

У статті проаналізовано основні аспекти сутності та змісту поняття «організація нотаріату» в Україні. Дано загальну характеристику поняття «організації» в його статичному та динамічному значенні. Проаналізовано статичний аспект поняття «організація нотаріату» та дано характеристику системи нотаріату.

Ключові слова: нотаріат, організація, система, структура, ієрархія, вертикальні зв'язки.

Досинчук Е. Ф. Организация нотариата в Украине

В статье проанализированы основные аспекты сущности и содержания понятия «организация нотариата» в Украине. Дана общая характеристика понятия «организации» в его статическом и динамическом смысле. Проанализирован статический аспект понятия «организация нотариата» и дана характеристика системы нотариата.

Ключевые слова: нотариат, организация, система, структура, иерархия, вертикальные связи.

Dosinchuk K. Organization of notaries in Ukraine

The article analyzes the main aspects of the nature and content of the concept of «organization of notaries» in Ukraine. Given the general characteristics of the notion of «organization» in its static and dynamic sense. Analysis of static aspect of the concept of «organization of notaries» and given a description of notaries.

Key words: notaries, organization, system, structure, hierarchy, vertical relations.

УДК 342.951:342.6

*Вікторія Вікторівна Жидецька,
аспірантка відділу
проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОДНОТИПНОСТІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВ

Виклики сьогодення ставлять перед наукою та практикою завдання щодо належного та ефективного нормопроектного забезпечення у діяльності міністерств. Нормотворча діяльність міністерств як головного (провідного) органу у системі центральних органів виконавчої влади забезпечує реалізацію державної політики у різних сферах діяльності задля досягнення мети — служіння людині, її правам, свободам, інтересам.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, головним пріоритетом діяльності якої буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, ефективною та побудованою на наукових принципах. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [1].

Наближення національної системи права до системи права Європейського Союзу, відповідно, до критеріїв, що висуваються Європейським Союзом щодо держав, які мають намір приєднатися до нього, — це тривалий процес, що включає правову культуру, доктрину, якісну судову та адміністративну практику. Цей процес має охоплювати усі стадії нормотворення та нормозастосування і бути одночасно зрозумілим та обов'язковим для усіх органів державної влади (безперечно, у межах їх відповідної компетенції) та органів місцевого самоврядування. Ефективність такого процесу має також ґрунтуватися на тлумаченні, наскільки це можливо, існуючого права країни у світлі *acquis communautaire* Європейського Союзу [2, с. 27].

Нормотворчу діяльність становлять як безпосередньо діяльність із розроблення, прийняття, скасування підзаконних нормативно-правових актів, так і діяльність із розроблення проектів законів. Встановлення нових правових норм є головним призначенням нормотворчості, зміна і скасування застарілих норм сприяє затвердженню нових, а отже, вони входять до складу нормотворчості як її допоміжні прояви [3]. Нормотворчість органічно вплетена у процес державного управління, що передбачає ухвалення рішень на всіх етапах організаційної діяльності для реалізації всіх функцій, починаючи з постановки цілей і завдань і завершуючи контролем [4, с. 54].

Процес створення норм права повинен базуватися на прийнятих правилах, що закріплені конституційно і нормативно та не повинні бути довільними і суб'єктивними. Нормотворче провадження має бути врегульованим з метою досягнення однотипності стадій і зрозумілості процедур. Відступаючи від принципу законності або створюючи нормативно-правові акти, що суперечать один одному, державна влада послаблює свій авторитет, тим самим знижуючи рівень суспільної довіри. Це свідчить, зокрема про те, що тема нормотворчості на сучасному етапі розвитку нашої країни досить актуальна, оскільки перед державою постає завдання зміцнення правової основи цього процесу, створення єдиного правового простору на території України. Негативний вплив на стан правової системи України чинять недотримання наукових основ нормотворчої роботи, недостатня компетентність і поспіх нормотворців.

Не можна забувати про традиції, культуру мови, історичний досвід і менталітет усіх учасників нормотворення і надзвичайно важливу роль філологів, авторів словників (тлумачних, орфографічних, законотворчої діяльності, іншомовних слів), державні стандарти, необхідність постійного розвитку і підвищення кваліфікації усіх причетних до формулювання правил поведінки у суспільстві [5; 6].

На необхідності єдиних правил нормотворчості задля загального суспільного правопорядку акцентували увагу у своїх працях багато науковців: В. Авер'янов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, В. Бабаєв, В. Бакуменко, І. Биля, Ю. Битяк, Є. Гетьман, Л. Герасіна, Л. Горбунова, О. Дзюбенко, Б. Дрейшев, Н. Желєзняк, А. Керимов, В. Князева, І. Коліушко, П. Кондик, В. Луговий, В. Мельниченко, Т. Москалькова, Н. Нижник, Б. Ольховський, Н. Охріменко, М. Панов, М. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Погорілко, П. Рабінович, А. Рибалкін, В. Харченко, В. Шаповал, Г. Шевченко, О. Шевчук та ін.

У юридичній літературі поряд із терміном «нормотворчість» застосовується термін «правотворчість», що визначається як особливий вид діяльності уповноважених суб'єктів, спрямований на встановлення, зміну або скасування норм права. У теорії права серед факторів, що зумовлюють мету, зміст і результати правотворчої діяльності, виділяють рівень розвитку державно-правових інститутів, правової культури населення, форму устрою, правління та режиму, характер ментальності суспільства, відповідно до чого залежить і ефективність правотворчої діяльності [7].

Правотворчість повинна здійснюватися на основі певних принципів — основоположних ідей, керівних начал правотворчої діяльності, що будуть орієнтиром для органів, які створюють право. До їх числа відносяться:

- принцип науковості — означає використання прийомів і методів наукового аналізу, досягнень науки та суворе дотримання об'єктивних критеріїв оцінки;
- принцип законності — відповідно до якого необхідною вимогою, що висувається до правотворчої діяльності, є суворе врахування ієрархії правових актів і норм, компетенції суб'єктів правотворчості та дотримання встановлених процедурних правил;
- принцип демократизму — означає вивчення соціальних інтересів і можливість їх вираження у сфері правотворчості, облік суспільної підтримки проектів нормативно-правових актів;
- принцип системності — відповідно до якого у системі правотворчості повинні враховуватися не лише оперативні потреби суспільства та держави, а й загальні підходи до формування системи права та законодавства, особливості структурування норм у рамках окремої галузі права, а також специфіка інституту, норми якої приймаються, змінюються чи відміняються;
- принцип професіоналізму — потребує залучення до заняття правотворчою діяльністю спеціалістів: юристів, управлінців, економістів та ін.;
- принцип гласності — означає відкритість правотворчого процесу для широкої громадськості, доступність інформації для населення та зацікавлених осіб;
- принцип оперативності — пропонує своєчасність реагування правотворця на зміну ситуації у суспільстві шляхом видання необхідних нормативно-правових актів [8, с. 13–14].

Термін «правотворчість» зазвичай вживається для позначення загального процесу прийняття правових актів незалежно від їх виду, а «нормотворчість» — для видання лише нормативних правових актів. У зв'язку з цим у правотворчості виокремлюються такі його різновиди, як законотворчість, підзаконна правотворчість, нормотворчість органів місцевого самоврядування, договірна нормотворчість, індивідуальна нормотворчість тощо [9, с. 49]. Але поняття «нормотворчість» і «нормотворча діяльність» не тотожні, хоча багато в чому і близькі. У ході першого видається нормативний правовий акт. У межах другого може виконуватися більш широка робота, пов'язана з підготовкою проектів декількох нормативних документів. З усього видно, що нормотворча діяльність — більш розгорнуте поняття, ніж просто нормотворчість [8, с. 51].

Нормотворчість допомагає державним органам вирішувати такі конкретні завдання, як:

- заповнювати наявні правові проблеми у конкретній галузі людської діяльності;
- оновлювати діючий нормативний матеріал, приводити його у відповідність зі змінами реаліями та соціальними потребами;
- формувати нові цілі суспільно-корисної діяльності та визначати засоби їх вирішення;
- усувати колізії, протиріччя та конкуренцію правових норм і інші юридичні похибки, що наявні у правовому регулюванні людської діяльності;
- гармонізувати основу своєї роботи з правовими стандартами міжнародних організацій, з міжнародними обов'язками України [9, с. 53].

Відповідно до ст. 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади (далі — Положення) у державній реєстрації відмовляється, якщо нормативно-правовий акт: 1) не відповідає Конституції, законам України, іншим актам законодавства, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція), міжнародним договорам України та *acquis communautaire*; 2) видано з порушенням вимог законодавства або без урахування практики Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ); 3) не узгоджено із заінтересованими органами або не повідомлено про позицію уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців щодо нормативно-правового акта, прийнятого міністерством та іншим центральним органом виконавчої влади з питань, що стосуються соціально-трудової сфери, та проведену роботу з

врахування їх зауважень і пропозицій; 4) викладено з порушенням правил правопису та нормопроектувальної техніки; 5) не узгоджується з дорученням органу, що видав цей акт [10].

Згідно зі ст. 17 Положення рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта може бути скасовано у зв'язку з: а) виявленням обставин, що не були відомі органу державної реєстрації під час реєстрації нормативно-правового акта; б) набрання законної сили судовим рішенням про визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині; в) одержанням повідомлення від Держпідприємництва про виявлення будь-якої обставини, або про зупинення дії регуляторного акта чи окремих його положень; в-1) одержанням висновку Міністерством юстиції України (далі — Мін'юст), територіальних органів Мін'юсту про невідповідність нормативно-правового акта Конвенції і практиці ЄСПЛ; г) виявленням порушень або недотримання вимоги Положення органом, що видав нормативно-правовий акт [10].

З огляду на публічну інформацію щодо діяльності Мін'юсту у сфері державної реєстрації нормативних актів (наказів) міністерств станом на 25 березня 2014 р. нами проаналізовано відомості за такими напрямками: зареєстровано наказів міністерств — 7 832, відмовлено — 123, скасовано — 4. Зокрема, до скасованих наказів належать спільний наказ Міністерства енергетики України та Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 28 жовтня 1999 р. № 307/262 «Про затвердження Правил користування тепловою енергією», спільний наказ МОН, МОЗ, Мінфіну від 21 грудня 1998 р. № 453/362/260 «Про встановлення граничного розміру плати за проживання в студентських гуртожитках», наказ від 6 квітня 1998 р. № 83 «Про порядок укладення угод щодо надання послуг (виконання робіт) та придбання матеріальних цінностей у суб'єктів господарювання, оплата яких проводиться за рахунок бюджетних коштів», наказ від 13 грудня 2006 р. № 828 «Про внесення змін до Державних санітарних норм і правил захисту населення від впливу електромагнітних випромінювань» [11]. Проте, на нашу думку, відповідній увазі з боку правових експертів не піддано низку наказів різних міністерств. Так, у наказі від 31 січня 2014 р. № 78 «Про встановлення нормативної вартості однієї експертогодина у 2014 році» щодо визначення вартості послуг експертів з огляду на невизначеність критеріїв складності експертизи та відсутність єдиного підходу в різних органах влади щодо здійснення та визнання затрат на проведення експертиз у сфері технічного захисту інформації, вартості експертиз, що здійснюються Українським науково-дослідним інститутом спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України. Відповідно до Положення від 2 лютого 1995 р. № 100 «Про порядок проведення експертної оцінки державного майна при приватизації» щодо системи оцінювання з огляду на методи, що застосовуються для експертної оцінки об'єкта приватизації (п. 1.1) і методи визначення звичайної ціни з метою оподаткування за Податковим кодексом України (ст. 39).

Однією з перших спроб законодавчого закріплення інституту адміністративних процедур стало у 1946 р. у США Закону про адміністративні процедури. Г. Нікеров справедливо наголошує на тому, що цей закон був першою у країнах загального права спробою законодавчого встановлення найважливіших, принципових положень, що регулюють адміністративну процедуру. Закон про адміністративну процедуру докладно регламентує всі види адміністративної діяльності: нормотворчість, виконавчу, правозастосовну, правоохоронну діяльність (адміністративну юстицію). Врегульовані всі стадії адміністративного процесу: розслідування та збір інформації, підготовка проекту нормативного або індивідуального акта, розгляд його у відкритому засіданні, прийняття рішення по ньому, оприлюднення, оскарження його до вищестоящих органів і суду [12, с. 93].

Наявність двох проектів Адміністративно-процедурного кодексу України, поданих Кабінетом Міністрів України, обумовлена існуючими проблемами у регулюванні відносин між органами виконавчої влади та приватними особами, відсутністю на законодавчому рівні за-

кріплених єдиних процедурних правил здійснення своїх функцій і принципів їх взаємодії з громадськістю. Вважаємо за доцільне доповнити ч. 2 ст. 1 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (2012) відносинами, на які не поширюється дія цього Кодексу, такого змісту: відносини, що регулюються законодавством про нормотворчу діяльність. Наприклад, подібний підхід міститься у ст. 2 Закону Республіки Білорусь від 28 жовтня 2008 р. № 433-З «Про основи адміністративних процедур» [13], і визначає, що дія цього Закону поширюється на відносини, які виникають при здійсненні адміністративних процедур, за винятком відносин, які регулюються законодавством про нормотворчу діяльність тощо.

Адміністративно-процедурний кодекс України має забезпечити органічні демократичні умови участі фізичних і юридичних осіб у процесі прийняття адміністративних рішень і чітко врегулювати повноваження органів влади та інших учасників процедур підготовки, прийняття та виконання цих рішень [14].

У процедурах нормотворення на практиці широкого використання мають набути: ДСТУ 3582-97, що встановлює загальні вимоги та правила скорочень слів в українській мові, особливі випадки скорочень, що найчастіше трапляються у бібліографічному описі, та умови їх застосування; ДСТУ 4163-2003, що поширюється на організаційно-розпорядчі документи — постанови, розпорядження, накази, положення, рішення, протоколи, акти, листи тощо, створювані в результаті діяльності: органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх об'єднань усіх форм власності; типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади (далі — установи), вимоги до документування управлінської інформації та організації роботи з документами в установах незалежно від способу фіксації та відтворення інформації, що міститься у документах, включаючи їх підготовку, реєстрацію, облік і контроль за виконанням (Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242).

Підсумовуючи викладене вище, необхідно зазначити, що з метою врегулювання та уніфікації нормотворчої діяльності міністерств існує необхідність у прийнятті Закону України «Про засади нормотворчої діяльності в Україні» з визначенням принципів, однакових підходів і вимог щодо нормотворчості. Це сприятиме розвитку національного законодавства, слугуватиме забезпеченню законності в діяльності міністерств з метою охорони та захисту прав і основоположних свобод людини.

Список використаних джерел

1. *Концепція адміністративної реформи в Україні* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kr-admin.gov.ua/Reforms/Ua/div1.html>.
2. *Парламентський вимір Європейської інтеграції* : зб. матеріалів. — К. : Нора-прінт, 2005. — 104 с.
3. *Шевченко Г.* Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/12895>.
4. *Горбунова Л. М.* Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 240 с.
5. *Мовна норма: знищення, пошук, віднова* (Науково-навчальне видання) : монографія. — вид. 2-ге, доп. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. — 336 с.
6. *Справочник по нормотворческой технике. Рекомендации Федерального министерства юстиции Германии по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений* / пер. с нем. — 2-е перераб. изд. — М. : БЕК, 2002. — 261 с.
7. *Теорія держави і права. Академічний курс : підручник* / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
8. *Нестеренко И. А.* Правотворчество в Российской Федерации : учеб. пособ. / И. А. Нестеренко. — М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. — 271 с.
9. *Москалькова Т. Н.* Нормотворчество : науч.-практ. пособ. / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. — М. : Проспект, 2014. — 384 с.
10. *Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.

11. *Державна* реєстрація нормативних актів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/npa>.
12. *Малявина Н. Б.* Административные процедуры в зарубежных странах / Н. Б. Малявина [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lib.csu.ru/vch/123/017.pdf>.
13. *Про основи* адміністративних процедур : Закон Республіки Білорусь від 28 жовтня 2008 р. № 433-3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25017.
14. *Правова* основа захисту прав і свобод громадян в адміністративному порядку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/4629>.

Жидецька В. В. Забезпечення однотипності нормотворчої діяльності міністерств

Статтю присвячено аналізу однотипності нормотворчої діяльності міністерств. Для досягнення поставленої мети автором стисло аналізуються принципи здійснення правотворчості, правила та загальні стандарти. Робиться висновок про необхідність прийняття Закону України «Про засади однотипності нормотворчої діяльності в Україні».

Ключові слова: правотворчість, нормотворчість, нормотворча діяльність, адміністративний акт, адміністративне процесуальне право, адміністративна реформа.

Жидецкая В. В. Обеспечение однотипности нормотворческой деятельности министерств

Статья посвящена анализу однотипности нормотворческой деятельности министерств. Для достижения поставленной цели автором кратко анализируются принципы осуществления правотворчества, правила и общие стандарты. Делается вывод о необходимости принятия Закона Украины «Об основах однотипности нормотворческой деятельности в Украине».

Ключевые слова: правотворчество, нормотворчество, нормотворческая деятельность, административный акт, административное процессуальное право, административная реформа.

Zhydetska V. Ensuring uniformity rulemaking ministries

This article examines legislative uniformity of ministries in the light of clarification. To achieve this goal the author briefly examines the principles of law-making, rules and common standards. The conclusion about the necessity of the Law of Ukraine «On Principles of legislative activity in Ukraine».

Key words: law-making, rule-making, standard-setting activities, administrative act, the administrative procedure law, administrative reform.

УДК 342.9

*Катерина Вікторівна Жидецька,
аспірантка відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРО ОКРЕМІ АСПЕКТИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДІЄВОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Прагнення гідного життя у демократичному суспільстві передбачає наявність ефективного правового регулювання відносин, забезпечення законності у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, громадського порядку, миру, дисципліни та створення умов для розвитку та виховання гармонійної особистості.