

УДК 347.454

А. Т. Гаркуша

### ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЩОДО НОРМОТВОРЧОСТІ

Здійснюючи функціональне управління у сфері державної служби Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС) наділено відповідними повноваженнями щодо нормотворчої діяльності [1, 2]. Слід зазначити, що нормотворчість – це правова форма діяльності держави через органи виконавчої влади, пов’язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм, яка виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

Невдаючись у детальне дослідження проблем співвідношення нормотворчості з такими спорідненими поняттями, як «правотворення», «правотворчість» і «законотворчість», якому у теорії адміністративного права приділялася певна увага [3], слід зазначити, що нормотворчість характеризують такі ознаки: здійснюється державою безпосередньо через органи виконавчої влади; полягає у створенні нових норм права або в зміні чи скасуванні чинних норм; набуває завершення у письмовому акті-документі, який називається нормативно-правовим актом; відбувається відповідно до правового регламенту, тобто процедури, яка встановлюється правовими нормами; має конкретно-цільову і організаційну спрямованість. Головною відмінністю нормотворчості від правотворення є те, що вона здійснюється органами виконавчої влади або з їх санкції чи дозволу іншими суб’єктами державного управління. Отже, нормотворчість – це, насамперед, форма владно-вольової діяльності держави, формального нормативного закріплення міри свободи і справедливості, яка включає дослідження, узагальнення і систематизацію типових конкретних правовідносин, що виникають у громадянському суспільстві, і спрямована на створення нормативно-правового акта. Саме тому, ця діяльність характеризується своїми принципами і функціями.

Аналіз принципів правотворчості та ознак нормотворчості дає підстави виокремити такі дві групи її принципів: загальні і спеціальні. Загальні принципи нормотворчості – це незаперечні основні вимоги, що виражають її сутність: 1) гуманізм, тобто формування нормативно-правових актів на засадах загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їхнього втілення в життя суспільства і держави; 2) демократизм, тобто вираження в ньому волі народу, безпосередньо або через представників, участь народу в розробці та прийнятті нормативно-правових актів; 3) гласність – відкрите для громадськості, вільне й ділове обговорення проектів нормативно-правових актів, інформування про них населення; 4) законність, тобто прийняття нормативно-правових актів законним шляхом, відповідно до нормативно закріпленого процесу правотворчості; 5) науковість, тобто ефективне використання досягнень юридичної та інших наук при упорядкуванні проектів нормативних

актів; проведення їхньої незалежної наукової експертизи; 6) системність, тобто суворий облік системи права, системи законодавства, узгодження з іншими нормативно-правовими актами [3]

У той же час, до спеціальних принципів нормотворчості слід віднести: 1) оперативність, яка має прояв у незволіканні з підготовкою проектів нормативних актів; 2) поєднання динамізму і стабільності, тобто створення стабільного нормативного акта і одночасно можливість вносити до нього доповнення і зміни; 3) плановість; 4) старанність і скрупульозність підготовки нормативних актів, що забезпечує відсутність скоростиглих і непередуманих проектів; 5) професіоналізм, який має прояв у залученні до розробки нормативних актів кваліфікованих спеціалістів із відповідних галузей науки, вчених-юристів і юристів-практиків, які мають необхідні знання і досвід; 6) техніко-юридична досконалість, тобто упорядкування нормативно-правових актів з урахуванням правил, способів, прийомів юридичної техніки, які є обов'язковими для правотворчих органів.

Важливо зазначити, що нормотворчість характеризується не тільки своїми принципами, але й функціями, тобто напрямками діяльності, яка пов'язана із встановленням, зміною або скасуванням правових норм, створенням і розвитком законодавства. Аналіз цих напрямків діяльності дають підстави виокремити такі основні функції нормотворчості:

1) функція первинного регулювання суспільних відносин (розробка і прийняття нових правових норм), яка діє в тих випадках, коли суспільні відносини раніше не регулювалися, і вперше виникла необхідність у їх регулюванні. Зокрема, з розвитком професійної державної служби виникла необхідність розроблення правових норм щодо регулювання питань службової кар'єри;

2) функція відновлення правового матеріалу (скасування, зміна або доповнення до чинних норм), яка припускає заміну тих законів, що застаріли, не відповідають потребам суспільного розвитку. При цьому важливо не займатися відновленням заради відновлення, оскільки стабільність є кращою, ніж зміни, тим більше зміни без особливої необхідності. Коли ж суспільні потреби змінюються, суспільство потребує такого законодавства, яке адекватно відбивало б ці потреби. Тоді настає необхідність у створенні нових кодексів, законів, вносяться зміни і доповнення до відповідних законодавчих актів;

3) функція заповнення прогалин у праві, тобто усунення повної або часткової відсутності в чинних нормативних актах необхідних юридичних норм. Зрозуміло, що у цьому випадку можна використовувати аналогію закону, тобто вирішення справи або окремого питання на підставі закону, який регулює подібні відносини; або аналогію права, тобто вирішення справи або окремого юридичного питання на підставі загальних начал і значення законодавства. Проте аналогія не заповнює прогалину, а тільки частково вирішує проблему, а заповнити прогалину можна лише шляхом нормотворчості; 4) функція упорядкування нормативно-правового матеріалу (систематизаційна правотворчість). Організаційною формою цієї функції щодо Голодержслужби є неофіційна інкорпорація [3].

Важливе значення для характеристики нормотворчості НАДС має її нормативно-правова база. Так, нормотворча діяльність НАДС здійснюється на основі та на

виконання Конституції та законів України, актів Президента України і постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів КМУ, програми діяльності КМУ, інших актів законодавства, а також з власної ініціативи. Правовими засадами нормотворчої діяльності є:

- щодо розробки проекту нормативно-правового акта – Регламент Верховної Ради України [4]; Укази Президента України: від 09.02.1999 р. «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [5]; від 26.11.2003 р. «Про поліпшення організації законопроектної діяльності» [6]; Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [7]; Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2001 р. «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» [8]; Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України [9]; Порядок розробки, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм регулюється Порядком розроблення та виконання державних цільових програм [10]; Регламент Кабінету Міністрів України [11]; Регламент Головного управління державної служби України [12];

- щодо розробки, погодження і подання для затвердження та виконання державних цільових програм – Порядок розроблення та виконання державних цільових програм [10];

- щодо розробки проектів актів Кабінету Міністрів України, що стосуються укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України – Закон України «Про міжнародні договори України» [13].

Отже, як слідує із вищенаведеного, на законодавчому рівні питання нормотворчості НАДС практично є не урегульованим, що суттєво впливає на її ефективність та дієвість. Уявляється, що доцільно було б доповнити проект Адміністративного процедурного кодексу розділом «Нормотворча діяльність», в якому законодавчо урегулювати основні засади нормотворчої діяльності органів державної виконавчої влади, у т.ч. й НАДС.

Характеристика нормотворчої діяльності НАДС безпосередньо пов'язана з процедурою розробки та прийняття відповідних проектів та нормативно-правових актів. В адміністративній науці питанням нормотворчості приділялася певна [3], водночас слід зазначити, що деякі досліджувані питання базувалися на законодавстві, що втратило чинність, а цілий ряд питань – до цього часу залишаються без належного нормативного забезпечення та теоретичного обґрунтування. Саме тому подальше дослідження цих питань є цілком виправданим та своєчасним. Аналіз чинного законодавства дає підстави виокремити дві нормативні підстави для розробки проекту нормативно-правового акта, які, у свою чергу, підрозділяються на підвиди:

1) ухвалення Начальником НАДС рішення про підготовку проекту нормативно-правового акту:

- а) за дорученням Верховної Ради України, Президента України, КМУ;
- б) з власної ініціативи;
- в) за зверненням Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [14] або Комісії з питань вищого корпусу державної служби [15].

При цьому слід зазначити, що кожна із зазначених нормативних підстави безперечно має свої особливості упродовж усієї процедури розробки проекту нормативно-правового акта.

2. План нормопроектної роботи НАДС на відповідний рік. Діяльність НАДС здійснюється на плановій основі, у т.ч. і нормотворча діяльність. За загальним правилом план нормотворчої діяльності (нормопроектної роботи) схвалюється або на календарний рік, або на час забезпечення виконання певних заходів. Прикладом цьому є розроблений НАДС План з підготовки проектів нормативно-правових актів для реалізації Закону «Про державну службу» (2015), який передбачав підготовку 33 проектів, 20 з яких (на час підготовки цього матеріалу) прийнято, у т.ч.:

– проекти КМУ (21/13): щодо: затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та Переліку посад державної служби, пов'язаних з державною таємницею, мобілізаційною підготовкою, обороною та національною безпекою, та особливості проведення конкурсного відбору на ці посади; затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби; затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії «А»; затвердження Порядку присвоєння рангів державним службовцям та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями; затвердження Переліку посад працівників державних органів, прирівняних до відповідних груп посад державної служби; затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців; затвердження Типового положення про службу управління персоналом; затвердження Порядку атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби, щодо вільного володіння державною мовою; затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, тощо;

– проекти НАДС (12/7): щодо: затвердження Порядку залучення представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій; затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» та «В»; затвердження загальних правил етичної поведінки державних службовців; затвердження Порядку надання медичного висновку про неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я; затвердження Типового положення про службу управління персоналом; затвердження Порядку стажування державних службовців; затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади; затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців, тощо.

Повертаючись до першої нормативної підстави нормотворчої діяльності НАДС, а саме за дорученням, слід зазначити, що розроблення законопроектів, що подаються до Верховної Ради КМУ у порядку законодавчої ініціативи, здійснюється відповідно до перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами і дорученнями Президента України, актами КМУ та дорученнями Прем'єр-міністра. У пропозиціях до перспективного та

поточного планів зазначаються: орієнтовна назва законопроекту; проблема, яка потребує законодавчого врегулювання. Якщо проект закону є проектом регуляторного акта, про це зазначається окремо; підстава для розроблення законопроекту; термін внесення законопроекту до КМУ. Разом з проектом закону подаються: проект постанови Верховної Ради про прийняття проекту закону за основу; перелік нових законів та законів, які потребують викладення у новій редакції, інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень закону; окремий законопроект про внесення змін до інших законів, якщо такі зміни необхідні для реалізації закону і не викладені в його перехідних положеннях.

Важливо акцентувати увагу на тому, що Головний розробник проводить моніторинг схваленого та направлено до Верховної Ради законопроекту на підставі розробленого ним орієнтовного Плану заходів щодо супроводження у Верховній Раді та її комітетах законопроекту, затвердженого Головою НАДС. Представник Нацдержслужби України під час супроводження законопроекту: доповідає про законопроект на засіданні комітету Верховної Ради, аргументує позицію КМУ, дає пояснення щодо окремих його норм, відповідає на запитання, подає у разі необхідності членам комітету додаткові аналітичні та інформаційно-довідкові матеріали; доповідає про законопроект на пленарному засіданні Верховної Ради під час його розгляду в першому читанні, відповідає на запитання, виступає із заключним словом; за результатами розгляду законопроекту у першому читанні бере участь у його підготовці комітетом Верховної Ради до другого читання або до повторного першого читання, у тому числі в разі доопрацювання законопроекту з урахуванням результатів його публічного обговорення; інформує КМУ про хід та результати розгляду законопроекту у Верховній Раді.

Окрім вищезазначеного, слід звернути увагу на те, що НАДС володіє повноваженнями щодо супроводження та опрацювання законопроектів, ініційованих народними депутатами України. Під час супроводження таких законопроектів, НАДС: 1) здійснює моніторинг законопроектів з питань, що належать до її компетенції, та аналізує такі проекти на відповідність засадам державної політики; 2) формує пропозиції щодо визначення позиції КМУ стосовно таких законопроектів і подає їх КМУ не пізніше четверга тижня, який передує тижню пленарних засідань, на яких будуть розглядатися відповідні законопроекти; 3) визначає посадових осіб, які представлятимуть позицію КМУ під час розгляду таких законопроектів, і повідомляє про це відповідним комітетам Верховної Ради України та КМУ. При цьому важливим є те, що посадові особи НАДС, які представляють позицію КМУ під час розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради народними депутатами України, беруть участь у роботі комітетів Верховної Ради та пленарних засідань, дають пояснення, відповідають на запитання. Ця посадова особа інформує Уряд про хід та результати розгляду у Верховній Раді законопроекту, щодо якого Кабінет Міністрів України займає принципову позицію.

Опрацювання законопроектів має прояв у тому, що за зверненням Голови Верховної Ради, його першого заступника, заступника або голови комітету Верховної Ради відповідно до Регламенту Верховної Ради НАДС готує до законопроекту,

ініційованого народним депутатом (народними депутатами) України, висновок та подає його Верховній Раді України. При цьому, Юридичне управління НАДС готує у разі необхідності і за участю інших зацікавлених структурних підрозділів НАДС проект висновку за результатами юридичної експертизи законопроекту, погоджує його із зацікавленими структурними підрозділами НАДС.

Окрім супроводження та опрацювання законопроектів, на НАДС покладаються також повноваження щодо здійснення експертизи законів України, що надійшли на підпис Президентові України. Так, за дорученням Голови НАДС, Юридичне управління у визначений термін вивчає зауваження і пропозиції до закону, що надійшли від зацікавлених структурних підрозділів НАДС, здійснює перевірку відповідності положень закону Конституції України та їх узгодженості з іншими законами України. За результатами аналізу закону Юридичне управління готує пропозиції щодо доцільності його підписання Президентом України або застосування Президентом України права вето щодо такого закону та подає їх Голові НАДС. Зокрема, у супровідному листі чітко та однозначно формулюється пропозиція стосовно підписання Президентом України закону або доцільності застосування Президентом України права вето щодо такого закону. При цьому, зауваження і пропозиції повинні бути вмотивовані та обґрунтовані з економічної, правової і соціально-політичної позиції, містити нову редакцію відповідних норм закону або його нову редакцію в цілому, а в разі потреби – пропозицію щодо його відхилення.

Саме на НАДС покладаються повноваження щодо погодження проектів нормативно-правових актів:

а) Президента України. У разі, коли Адміністрацією Президента України до НАДС надіслано для погодження розроблений іншим органом проект акта Президента України, окремі положення якого належать до компетенції НАДС, обґрунтований висновок до такого проекту готує за дорученням Голови НАДС Юридичне управління відповідно до своєї компетенції разом з іншими зацікавленими структурними підрозділами. Висновок до проекту акта розглядає Голова НАДС, перший заступник та заступник Голови НАДС відповідно до розподілу обов'язків. Якщо проект акта Президента України не підтримується або до нього є зауваження, Адміністрації Президента України надсилається підготовлений висновок;

б) інших державними органами. Погодження таких проектів актів здійснює структурний підрозділ, визначений Головою НАДС як головний виконавець, у межах компетенції НАДС. Інші структурні підрозділи, визначені Головою НАДС для опрацювання акта, є зацікавленими підрозділами. Головний виконавець вивчає стан правового регулювання у відповідній сфері правовідносин відповідно до компетенції НАДС, перевіряє обґрунтованість, повноту і всебічність запропонованого нормативного врегулювання питань, що віднесені до компетенції Нацдержслужби України, їх відповідність Конституції та законодавству України і після погодження із зацікавленими структурними підрозділами, опрацювання їх пропозицій і візування, направляє проект з викладеною у листі пропозицією НАДС на правову експертизу до Юридичного управління, яке, у разі встановлення при проведенні юридичної експертизи відповідності викладеної у листі позиції НАДС Конституції і законодавству України при наявності віз головного виконавця, зацікавлених під-



розділів та відповідних керівників візує акт та лист до органу, що надіслав проект акта на погодження. Опрацьований проект акта погоджується (візується) першим заступником або заступником Голови НАДС.

Окремо слід зупинитися на питанні підготовки проектів нормативно-правових актів КМУ з питань державної служби, оскільки ці питання займають найбільшу питому вагу у всіх нормопроектних роботах НАДС. Підготовка проектів постанов та розпоряджень КМУ, направлення їх на погодження до зацікавлених органів та на правову експертизу до Мін'юсту, а також внесення на розгляд Уряду здійснюється відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України [11] та Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України [9]. У разі, коли питання, що потребує врегулювання, належить до компетенції кількох органів виконавчої влади, розробником проекту акта КМУ є орган, компетенція якого у відповідній сфері правового регулювання є домінуючою. Інші органи виконавчої влади, що відповідно до компетенції беруть участь у розробленні проекту акта або його погодженні, є зацікавленими органами.

Слід мати на увазі, що під час розроблення проекту акта КМУ Головний розробник аналізує стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації. У разі, коли реалізація акта потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, розробник проводить необхідні фінансово-економічні розрахунки. При цьому, проект постанови КМУ, а також проект розпорядження КМУ про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом Європейського Союзу, підлягає опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire*.

Під час опрацювання проекту акта КМУ Головний розробник: 1) визначає: а) сферу правового регулювання, до якої належить проект; б) джерела *acquis communautaire*, що регулюють правовідносини у зазначеній сфері; в) положення джерел *acquis communautaire*, що повинні бути враховані в проекті; 2) обґрунтовує в разі необхідності недоцільність урахування положень джерел *acquis communautaire* та передбачає в проекті акта термін його дії. Результати опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів України з урахуванням *acquis communautaire* відображаються Головним розробником у довідці щодо відповідності *acquis communautaire*.

Слід акцентувати увагу на тому, що проект постанови чи/або розпорядження КМУ про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що зачіпає права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [16], підлягає опрацюванню з урахуванням положень зазначеної Конвенції та практики Європейського суду з прав людини. Головний розробник повинен визначити: а) чи містяться у проекті акта положення, що зачіпають права та свободи,

гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод; б) яких положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується проект акта. Результати опрацювання проекту акта КМУ відображаються Головним розробником у довідці щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Після погодження проекту акта КМУ з усіма співвиконавцями, зацікавленими підрозділами, заступниками Голови НАДС, Головний розробник, подає його разом з пояснювальною запискою і відповідними матеріалами та довідками Юридичному управлінню для проведення юридичної експертизи. У свою чергу Юридичне управління під час перевіряє проект акта КМУ на предмет наявності віз Головного розробника і співвиконавців, їх керівників, керівників зацікавлених структурних підрозділів та заступників Голови НАДС, врахування їх зауважень та пропозицій, а також на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність *acquis communautaire*. За результатами правової експертизи проекту акта КМУ начальник Юридичного управління візує його. У разі невідповідності проекту акта Конституції України і законодавству України або якщо внесені до нього Юридичним управлінням зауваження не враховано, начальник Юридичного управління або особа, яка його заміщує/виконує обов'язки, не візуючи проект акта, надає пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту (у разі необхідності). При цьому, подання на підпис Голові НАДС проекту акта без попереднього розгляду та погодження з юридичною службою не допускається. Важливо також зазначити, що у разі, коли за висновком Юридичного управління проект акта КМУ не відповідає Конституції та законам України, указам Президента України і постановам Верховної Ради, направлення його на опрацювання до зацікавлених органів не допускається.

У подальшому, Головний розробник надсилає зацікавленому органу проект акта КМУ, завізований Головою НАДС, разом з пояснювальною запискою, а також порівняльною таблицею (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів КМУ). Проект акта КМУ підлягає обов'язковому погодженню усіма зацікавленими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань). На Головного розробника покладається визначення у супровідному листі терміну погодження проекту акта КМУ зацікавленими органами, виходячи із складності та обсягу проекту з урахуванням термінів виконання завдань, установлених актами законодавства, протокольними рішеннями Уряду. Саме на Головного розробника покладається організація громадського обговорення проектів актів КМУ, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян. У разі проведення громадської антикорупційної експертизи Головний розробник надає громадянам або об'єднанням



громадян за їх зверненням проект акта з необхідними матеріалами, повідомляє про терміни завершення його підготовки.

У подальшому Головний розробник подає проект акта КМУ Мін'юсту для проведення правової експертизи разом з пояснювальною запискою, матеріалами погодження (листами із зауваженнями і пропозиціями) і довідками щодо відповідності проекту акта *acquis communautaire* та положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Після отримання від Мін'юсту зауважень до проекту акта Головний розробник розглядає їх з метою пошуку взаємоприйняттого рішення та доопрацювання проекту. Якщо такого рішення не знайдено, проект акта вноситься ним до КМУ в установленому порядку з викладенням розбіжностей.

Важливо зазначити, що до проекту акта КМУ також додаються: 1) пояснювальна записка, у якій викладаються підстава та мета розроблення проекту, результати аналізу проблеми, наводиться обґрунтування необхідності прийняття акта, зазначаються позиція зацікавлених органів та заходи, здійснені для врегулювання розбіжностей (якщо проект подано з розбіжностями), відомості про наявність або відсутність у проекті акта правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень, відображаються фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо визначення джерел покриття можливих втрат доходів або додаткових видатків бюджету, а також очікувані соціально-економічні результати реалізації акта. Якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів, про це окремо зазначається в записці. До пояснювальної записки додаються фінансово-економічні розрахунки, а також пропозиції за результатами громадської антикорупційної експертизи проекту акта (у разі її проведення). Крім того, можуть додаватися довідкові та інші інформаційно-аналітичні матеріали, що обґрунтовують необхідність прийняття акта; 2) довідка про погодження проекту акта; 3) протокол узгодження позицій (у разі потреби); 4) висновок Мін'юсту (крім випадків, коли вноситься проект розпорядження Кабінету Міністрів України з кадрових питань), до якого у разі проведення експертизи на відповідність проекту акта *acquis communautaire* додається офіційний переклад відповідних актів *acquis communautaire* на українську мову; 5) порівняльна таблиця (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів України); 6) орієнтовний план інформаційного супроводження та роз'яснення проектів нормативно-правових актів.

Розробка проекту нормативно-правового акта НАДС із власної ініціативи здійснюється структурним підрозділом НАДС, до компетенції якого належать питання, що потребують нормативно-правового врегулювання, Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Комісії з питань вищого корпусу державної служби. У разі, якщо питання, що потребує врегулювання, належить до компетенції кількох структурних підрозділів, головним розробником проекту акта є структурний підрозділ, компетенція якого у відповідній сфері правового регулювання є домінуючою. Інші структурні підрозділи, що відповідно до компетенції беруть участь у розробленні проекту акта або його погодженні, є співвиконавцями або зацікавленими структурними підрозділами. До підготовки проектів актів залучаються територіальні органи та Юридичне управління НАДС відповідно до

доручень керівництва НАДС. При необхідності за пропозицією Головного розробника наказом Голови НАДС утворюється робоча група, до складу якої включаються найбільш кваліфіковані, компетентні фахівці відповідних структурних підрозділів НАДС, Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Комісії з питань вищого корпусу державної служби, які мають необхідну професійну підготовку, відповідні знання та досвід роботи. До складу зазначеної робочої групи можуть залучатися (за згодою) народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники центральних органів виконавчої влади, об'єднань громадян, вчені, науковці, кваліфіковані спеціалісти-практики.

Слід зазначити, що при підготовці проекту нормативно-правового акта Головним розробником добирається, вивчається, аналізується та використовується, відповідно до стадій нормотворчого процесу, інформація: а) про фактичний стан регульованої сфери суспільних відносин в галузі державної служби, а також про можливі тенденції та перспективи їх розвитку; б) про стан чинного законодавства, наявність нормативних актів у цій сфері правовідносин; в) про закордонний досвід правового регулювання цієї сфери, у тому числі законодавства ЄС; г) наукова інформація, яка включає концепції, теоретичні розробки проблем; д) розрахункова, яка включає економічну, фінансову та іншу інформацію; ж) прогнозна інформація щодо можливих наслідків дії нормативно-правового акта; з) соціальна інформація – суспільна думка щодо нормативного врегулювання проблеми; і) інформація щодо альтернативних проектів та варіантів рішень; к) експертні оцінки та висновки.

При підготовці спільного проекту з іншими органами, погоджує його з цими органами, а у разі, якщо є зауваження і пропозиції до проекту – опрацьовує їх та вносить необхідні зміни, вживає дієвих заходів для усунення розбіжностей у проекті, організовує та проводить детальне обговорення варіантів вирішення спірних питань за участю співвиконавців, які надали зауваження та пропозиції до нього. Співвиконавець опрацьовує стан правового регулювання у відповідній сфері відповідно до компетенції, аналізує причини, що обумовлюють необхідність підготовки проекту, готує в установленій дорученням термін письмові пропозиції до проекту акта та надає їх Головному розробнику. Підготовлений проект нормативно-правового акта разом з пояснювальною запискою, а також порівняльною таблицею (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів) погоджується з зацікавленими структурними підрозділами НАДС, відповідними заступниками Голови НАДС та подається до Юридичного управління для проведення його юридичної експертизи. При цьому важливо зазначити, що подання на підпис Голові НАДС проекту нормативно-правового акта без попереднього розгляду та погодження з юридичною службою не допускається.

Важливо акцентувати увагу не те, що при визначенні зацікавлених державних органів необхідно враховувати: 1) усі проекти підлягають обов'язковому погодженню з Мінфіном та Мінекономрозвитку (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань); 2) проекти, що стосуються соціально-трудова сфери, в обов'язковому порядку погоджується з уповноваженим представником від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженим представником від всеукраїнських

об'єднань організацій роботодавців. Головний розробник організовує, спрямовує і координує роботу зацікавлених державних органів з підготовки проекту акта, вживає заходів для врегулювання розбіжностей (проводить узгоджувальні процедури, консультації, наради, робочі зустрічі тощо). Якщо в результаті врахування головним розробником зауважень зацікавлених органів проект нормативно-правового акта або окремі його положення, погоджені іншими зацікавленими державними органами, зазнали суттєвих змін, проект у відповідній частині підлягає повторно погодженню такими органами. Відповідальним за розробку та супровід проектів нормативно-правових актів при їх опрацюванні зацікавленими державними органами є керівник структурного підрозділу НАДС (управління), Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Комісії з питань вищого корпусу державної служби, який визначений Головним розробником.

Таким чином нормотворча діяльність НАДС є невід'ємним чинником правового статусу цього органу як суб'єкта функціонального управління у сфері державної служби. Саме нормотворча діяльність виступає концентрованим вираженням повноважень НАДС.

### *Література*

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>
3. Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Стець. – О., 2011. – 20 с.
4. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>
5. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.02.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145/99>
6. Про поліпшення організації законопроектної діяльності : Указ Президента України від 26.11.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1348/2003>
7. Про затвердження Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15.11.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>
8. Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1693-2001-%D0%BF>
9. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2005 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF>
10. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>
11. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>
12. Про затвердження Регламенту Національного агентства України з питань державної служби : наказ Голодержслужби України від 25.05.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.guds.gov.ua/page/novi-normatyvno-pravovi-akty-priynyati-na-vykonannya-zakonu-ukrayiny-vid-10-grudnya-2015-roku>

13. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

14. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 р. № 528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF>

15. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>

16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

### Анотація

**Гаркуша А. Т. Повноваження Національного агентства України з питань державної служби щодо нормотворчості.** – Стаття.

Стаття присвячена розгляду питання щодо нормотворчої діяльності Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС). Визначено принципи і функції нормотворчості НАДС. Акцентовано увагу на нормативних підставах нормотворчості НАДС: за дорученням; за власною ініціативою; за зверненням. Надано характеристику основним рисам нормотворчості НАДС.

**Ключові слова:** Національне агентство з питань державної служби, нормотворчість, нормативні підстави нормотворчості, взаємодія з Кабінетом Міністрів України, Голоний розробник.

### Аннотация

**Гаркуша А. Т. Полномочия Национального агентства Украины по вопросам государственной службы относительно нормотворчества.** – Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопроса относительно нормотворческой деятельности Национального агентства Украины по вопросам государственной службы (далее – НАГС). Определены принципы и функции нормотворчества НАГС. Акцентируется внимание на нормативных основаниях нормотворчества НАГС: по поручению; по собственной инициативе; по обращению. Охарактеризованы основные черты нормотворчества НАГС.

**Ключевые слова:** Национальное агентство по вопросам государственной службы, нормотворчество, нормативные основания для нормотворчества, взаимодействие с Кабинетом Министров Украины, Главный разработчик.

### Summary

**Harkusha A. T. Powers of the National Agency of Ukraine on Civil Service on rule-making.** – Article.

The article is devoted to the consideration of an issue of regulatory activity of the National Agency of Ukraine on Civil Service (hereinafter – NACS). Principles and functions of rule-making of NACS are determined. An attention is focused on the regulatory foundation of rule-making of NACS: by order; on one's own responsibility; by appeal. The main features of rule-making of NACS are characterized.

**Key words:** National Agency of Ukraine on Civil Service, rule-making, regulatory foundation of rule-making, interaction with the Cabinet of Ministers of Ukraine, Chief Developer.