

З. О. Погорелова,

*канд. юрид. наук, доц. каф. теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
м. Ужгород*

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ І ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Особливістю нормативно-правової регламентації нормотворчої діяльності органів державної влади є те, що така регламентація має здійснюватися на основі Конституції та у формі закону.

Згідно з принципом поділу влади, закріпленого у ч. 1 ст. 6 Конституції, ч. 2 цієї статті встановлює принцип здійснення органами законодавчої, виконавчої і судової влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією і відповідно до законів України. Цей принцип повною мірою відноситься і до нормотворчих повноважень органів державної влади та їх посадових осіб. Він конкретизується у ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Надалі це положення розвивається у ст. 92 Конституції України, відповідно до ч. 1 п. 12 якої виключно законами визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, а відповідно до п. 21 – так само і організація і порядок діяльності Верховної Ради України.

Порядок регулювання нормотворчих повноважень Президента України визначається ч. 3 ст. 106 Конституції України, згідно з якою «Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України». Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади також мають визначатися Конституцією і законами України (частина 2 статті 123 Конституції України). На процедурний аспект порядку і підстав здійснення нормотворчих повноважень Верховною Радою і Президентом вказує частина 3 статті 113 Конституції, згідно з якою Кабінет Міністрів керується у своїй діяльності, окрім Конституції і законів, також указами президента та постановами Верховної Ради, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Конституція України встановлює лише ключові вимоги до нормотворчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб. Такими вимогами щодо законів є, зокрема, визначення суб'єктів права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ст. 93), порядок підписання законів України, застосування щодо них вето Президентом України, порядок їх повторного розгляду, офіційного оприлюднення та набрання чинності (ст. 94). Щодо указів Президента – це процедура контрасигнації

(ч. 4 ст. 106), щодо нормативних актів Кабінету Міністрів – вимога їх реєстрації в порядку, передбаченому законом (ч. 2 ст. 117).

Конституція України і чинне законодавство не визначає стадій і етапів нормотворчості органів державної влади та їх посадових осіб. Це питання є доктринальним і стало предметом багатьох наукових досліджень [див. більш детально 1; 2; 3; 4]. Зокрема, до можливих етапів правової регламентації нормотворчого процесу відносять: висунення ініціативи розробки проекту нормативно-правового акта, формування комісії чи робочої групи з його підготовки, складання проекту, проведення відповідних експертиз (науково-правової, антикорупційної, гендерної, на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, експертиза «*acquis ce*» тощо), затвердження акта, його державна реєстрація, опублікування, набрання чинності. Окреслення кола питань, які пов'язані з нормотворчою діяльністю, впливає на визначення предмета закону, що має регулювати нормотворчу діяльність відповідних органів державної влади.

На сьогодні вимога урегулювання нормотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій на основі закону не реалізована належним чином. Так, стосовно процесу нормотворчості Верховної Ради частково це питання вирішене Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [5]. Нормативні акти Президента України опрацьовуються на основі Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 [6]. Щодо актів Кабінету Міністрів України діє Регламент Кабінету Міністрів України [7]. Питання опублікування нормативно-правових актів визначається Указом Президента України [8]. Стосовно питань підготовки, прийняття, державної реєстрації актів центральних органів виконавчої влади діє низка актів Президента України, Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції України. Як свідчить аналіз цього масиву нормативно-правових актів, вони не спираються на єдину законодавчу основу, є прикладом паліативного, екстраординарного і вимушеного тимчасового регулювання в умовах відсутності належної законодавчої основи для здійснення нормотворчої діяльності відповідно до Конституції України.

Викладене свідчить про необхідність нагального урегулювання законом загальних питань класифікації актів органів державної влади, їх юридичної сили, процедурних і техніко-юридичних вимог до підготовки проектів, мовних та термінологічних стандартів викладу нормативного матеріалу, принципів, стадій і етапів нормотворчого процесу, процедури відповідних експертиз, основ планування і розробки проектів, внесення їх і розгляду відповідними органами державної влади, прийняття, реєстрації, опублікування і введення в дію. На основі законодавчого регулювання цих найбільш важливих питань, що забезпечувало б збереження єдності нормотворчої діяльності в українській державі, тільки і можливе було б прийняття підзаконних актів, які встановлювали регламентні особливості нормотворчої діяльності окремих орга-

нів державної влади. Тому є всі підстави для повернення до напрацювань кількарічної давності над проектами Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» (не вступив в силу у зв'язку з застосуванням вето Президента України від 14 лютого 2000 р. і був скасований) і «Про нормативно-правові акти» (вказаний закон також не вступив в силу у зв'язку з застосуванням вето Президентом України). На основі вказаних проектів було б доцільним підготувати єдиний акт, який враховував би результати позитивних напрацювань.

Список використаних джерел

1. Косович В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти: монографія. Львів: Львів. нац. ун-т імені Івана Франка, 2015. 568 с.
2. Ришелюк А. М. Законотворчість в Україні: навч. посіб. Київ: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2015. 334 с.
3. Теоретико-правові основи введення закону в дію: монографія. Київ: Парламент. вид-во, 2013. 479 с.
4. Богачова О. В. Теоретико-правові засади та практика законотворення: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2013. 39 с.
5. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.
6. Офіційний вісник України. 2006. № 47. Ст. 3123.
7. Офіційний вісник України. 2007. № 54. Ст. 2180.
8. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 черв. 1997 р. № 503/97 з наст. змінами. *Офіційний вісник України*. № 54. Ст. 2180.