

ОСНОВНІ ЕТАПИ ПІДГОТОВКИ ПРОЕКТІВ АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Берназюк Я.О.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри історії, теорії та конституційного права
Українського державного університету
фінансів та міжнародної торгівлі,
Заслужений юрист України

Автором здійснено дослідження сутності та конституційно-правового характеру основних етапів процесу підготовки проектів актів Президента України: етапу нормотворчої пропозиції, прийняття рішення глави держави про доцільність підготовки проекту акта та безпосередньо етапу підготовки проекту акта.

Ключові слова: Президент України, нормотворча діяльність, етапи підготовки проектів актів глави держави, нормотворча пропозиція.

Автором осуществлено исследование сути и конституционно-правового характера основных этапов процесса подготовки проектов актов Президента Украины: этапа нормотворческого предложения, принятия решения главы государства о целесообразности подготовки проекта акта и непосредственно этапа подготовки проекта акта.

Ключевые слова: Президент Украины, нормотворческая деятельность, этапы подготовки проектов актов главы государства, нормотворческое предложение.

The author conducted a research on the nature, constitutional and legal basis of the stages in the acts drafting process of the President of Ukraine: the stage of legislative proposals, stage of the decision-making by the Head of the State and phase of preparing the draft act.

Keywords: President of Ukraine, standard-setting activities, stages of drafting Acts Head of State, rule-making proposal.

Низка науковців, які досліджували нормотворчий процес, сходяться на думці про доцільність поділу стадії підготовки проектів актів на окремі етапи [1, 2]. Разом з тим, зазначені роботи стосувалися загальних питань процесу створення проектів актів без вивчення його особливостей стосовно конкретних суб'єктів нормотворчості.

У зв'язку з цим, пропонується дослідити основні етапи стадії підготовки проектів актів Президента України, який, на нашу думку, є основним суб'єктом нормотворчості. Такий статус глави держави, пов'язаний як з його повноваженнями безпосередньо видавати власні правові акти, так і можливістю впливати на нормотворчість інших органів влади, в першу чергу, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. До основних етапів стадії підготовки проектів актів Президента України пропонується віднести етап нормотворчої пропозиції (ініціативи), прийняття рішення Президентом України про доцільність підтримки нормотворчої пропозиції (ініціативи) та відповідно підготовки проекту акта, а також безпосередньо етап підготовки тексту проекту акта.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення української та зарубіжної наукової літератури, яка зачіпає питання підготовки проектів актів Президента України, дає підстави для таких її характеристик.

Дослідження на тему "Процесуальні аспекти указів Президента України як джерел конституційного права" [3], підготовлене українським науковцем Григорук Н.Г., присвячене розкриттю питання скріплення підписами указів Президента України, деяким аспектам дискреційних повноважень глави держави, співвідношенню нормотворчих повноважень Президента України та Верховної Ради України.

У роботі "Поняття юридичної техніки в конституційному праві та його основні складові" [4], яка

підготовлена також українським науковцем Риндюком В.І., розкрито питання юридичної техніки, досліджено питання юридичних презумпцій, юридичних фікцій, акцентовано увагу на техніко-юридичних помилках, які допускаються при нормотворчій діяльності.

Таким чином, питання підготовки проекту акта глави держави є малодослідженим. Більшість вчених основну увагу у своїх дослідженнях акцентували на проблемах юридичної (нормотворчої) техніки підготовки проектів актів глави держави та окремих аспектах нормотворчої діяльності Президента України.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. У цій статті поставлено за мету дослідити наступні невіршених раніше питання:

- здійснити дослідження основних етапів підготовки проектів актів Президента України,
- визначити поняття нормотворчої пропозиції (ініціативи), що є першим етапом підготовки проекту акта глави держави,
- охарактеризувати специфіку роботи над безпосереднім текстом проекту акта Президента України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Початком процесу розробки акта Президента України та відповідно першим етапом стадії підготовки акта, на нашу думку, є нормотворча пропозиція (ініціатива). Ми не підтримуємо тих авторів [5, 6] які вважають, що нормотворчий процес починається лише в момент прийняття офіційного рішення про підготовку проекту акта.

На сьогодні в законодавстві України відсутня чітка регламентація інституту нормотворчої пропозиції (ініціативи), тобто права громадян та інших суб'єктів пропонувати органу влади розробити та прийняти відповідний нормативний документ. Разом з тим, ми

вважаємо, що відповідне право громадян України ґрунтується на положеннях Конституції України, які відповідно до статті 8 Основного закону є нормами прямої дії. Так, безпосередньо право громадян України вимагати від органів влади розробки та прийняття відповідного акта базується на статті 38 Конституції України, яка передбачає, що всі громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, а також нормах статті 40 Основного закону, які гарантують кожному право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, а також зобов'язують зазначених суб'єктів розглядати такі звернення і давати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Вимоги до звернень, у тому числі до тих, що містять пропозиції стосовно розробки та прийняття правових актів, а також регламентації строків їх розгляду містяться в Законі України "Про звернення громадян" [7], який передбачає, що під зверненнями слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції, які містять думки щодо врегулювання суспільних відносин, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства, а також щодо поліпшення діяльності органів влади; звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження.

Слід звернути увагу на позитивний досвід вирішення цієї проблеми в інших державах. Так, Закон Республіки Білорусь "Про нормативні правові акти Республіки Білорусь" [8] встановлює, що нормотворча ініціатива – це офіційне направлення фізичною або юридичною особою в державний орган або до посадової особи проекту правового акта або мотивованої пропозиції щодо необхідності прийняття (видання) зміни, доповнення, прийняття (видання), тлумачення, припинення дії, визнання таким, що втратив силу або скасування правових актів або їх частини.

У свою чергу, в Україні також пропонується на законодавчому рівні [9] закріпити визначення поняття "нормотворча пропозиція" та "нормотворча ініціатива". Так, нормотворча пропозиція визначається як вмотивоване подання, що вноситься уповноваженим суб'єктом, стосовно необхідності прийняття (видання) нормативно-правового акта, внесення до нього змін або визнання його таким, що втратив чинність. Нормотворча ініціатива, в свою чергу, може бути визначено як офіційне подання за встановленою процедурою суб'єктами нормотворчої ініціативи проектів нормативно-правових актів.

На нашу думку, нормотворча пропозиція, яка адресується Президенту України, повинна бути, як правило, викладеною у письмовій формі (разом з тим, законодавство України не забороняє направляти звернення усно або електронною поштою), містити мотиви необхідності та підстави розробки та прийняття відповідного акта, а також вказувати на норми

Конституції України, які відносять порушене питання до компетенції глави держави. Крім того, в такій пропозиції не зайвим буде зазначити яким чином прийняття відповідного акта стосується передвборчої програми Президента України, його щорічного або позачергового послання до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, а також інших програмних документів глави держави.

На сьогодні Президентом України не встановлено будь-якого обмеження щодо суб'єкта нормотворчої пропозиції стосовно акта глави держави. Так, відповідно до пункту 6 Указу Президента України "Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України" [10] за результатами розгляду звернень громадян, підприємств, установ, організацій, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, народних депутатів України з пропозиціями щодо видання актів Президента України, які надійшли на адресу Президента України або Адміністрації Президента України, приймається рішення щодо необхідності підготовка проекту акта Президента України та внесення його в установленому порядку.

Також слід зазначити, що звернення з нормотворчою пропозицією може як містити в додатку проект відповідного акта і необхідні супроводжуючі матеріали, так і лише в загальному описувати проблему, що потребує вирішення шляхом прийняття акта Президента України, або внесення ним проекту відповідного акта на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Наступним етапом стадії підготовки проекту акта Президента України можна вважати прийняття рішення Президентом України або за його дорученням Главою Адміністрації Президента України за результатами розгляду нормотворчої пропозиції (ініціативи) про доцільність підготовки (прийняття) відповідного акта.

Фактично на цьому етапі приймається рішення щодо доцільності або недоцільності підтримки нормотворчої пропозиції (ініціативи) та продовження роботи у напрямку, запропонованому відповідним суб'єктом.

Як правило, Президент України, підтримуючи необхідність прийняття відповідного акта, доручає Адміністрації Президента України включити запропонований акт до відповідного плану законопроектних робіт та бути відповідальним за його розробку або доручає цю роботу провести іншому уповноваженому суб'єкту (Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України тощо).

На цьому етапі також остаточно визначається предмет регулювання майбутнього акта, його назва, загальна спрямованість та форма. Рішення щодо форми акта (закон або постанова Верховної Ради України, указ чи розпорядження Президента України, постанова або розпорядження Кабінету Міністрів України тощо) приймається, в першу чергу, з урахуванням вимог статті 92 Конституції України,

яка встановлює перелік питань, які регулюються виключно законами. Крім того, враховуються повноваження Президента України, що визначені, зокрема в статті 106 Конституції України, та відповідно повноваження Кабінету Міністрів України.

Перед прийняттям рішення щодо підтримки нормотворчої пропозиції (ініціативи) проводиться попередній аналіз порушеної проблеми, визначити альтернативи її вирішення та відповідні ризики.

Ця робота, як правило, проводиться Адміністрацією Президента України. Свого часу в Указі Президента України "Про порядок підготовки і внесення актів Президента України" [11], який діяв протягом 1993-2006 років, передбачалося, що внесені проекти актів Президента України опрацьовуються згідно з резолюцією Глави Адміністрації Президента України та визначеними ним строками у відповідних структурних підрозділах Адміністрації.

Наступним виступає етап безпосередньої підготовки тексту проекту акта, який на нашу думку, є центральним на стадії підготовки акта, по відношенню до якого інші етапи, зокрема підготовка нормотворчої пропозиції, прийняття рішення Президентом України про доцільність підготовки проекту акта, планування, прогнозування, мають другорядне значення.

Цей етап вимагає спеціалізованої юридичної діяльності, що здійснюється спеціалістами конкретного суб'єкта нормопроектного забезпечення Президента України, які мають відповідні знання та практику, а також вміння проведення аналізу та редагування тексту проекту правового акта.

Як правило, незалежно від форми акта та суб'єкта (органу), відповідального за його підготовку, проекти актів проходять такі підетапи:

1) підготовка відповідним спеціалістом первісної редакції проекту акта;

2) погодження (візування) цього акта у структурному підрозділі, в якому працює спеціаліст, та інших структурних підрозділах відповідного суб'єкта за встановленою процедурою;

3) отримання рішення (доручення) керівника органу щодо підтримки/непідтримки проекту та відповідного доручення доопрацювати акт або погодити з іншими структурними підрозділами (на цьому підетапі може бути прийнято рішення створити робочу групу, що характерно для розробки складних актів, які потребують залучення спеціалістів інших органів [12]);

4) погодження проекту акта з іншими органами, якщо відповідна вимога міститься в законодавстві, дорученні Президента України, Кабінету Міністрів України або керівника відповідного органу;

5) врахування отриманих зауважень та пропозицій, а також, у випадку наявності неврахованих зауважень та пропозицій, підготовка таблиці розбіжностей з аргументацією причин неврахування;

6) повторне направлення проекту акта на погодження, якщо під час доопрацювання проект зазнав

суттєвих змін або є невраховані зауваження та пропозиції;

7) проведення узгоджувальної наради на рівні керівництва для їх урегулювання, якщо є серйозні суперечності [13];

8) остаточне доопрацювання проекту акта для подання його на затвердження керівнику органу та направлення до Адміністрації Президента України.

Таким чином, основним завданням етапу підготовки тексту проекту акта є розробка якісного змісту відповідного документу, що включає комплекс відповідних нормопроектних дій розробника, в тому числі проведення заходів (нарад, засідань робочих груп тощо) з узгодження та доопрацювання основних положень майбутнього акта.

Під час дослідження питання процедурно-процесуальних аспектів нормотворчої діяльності Президента України та проблем підготовки тексту проекту акта доцільно згадати про інститут юридичної (нормопроектної) техніки. Відомий теоретик та практик у сфері нормотворчої діяльності Кондик П.М. пропонує під цим поняттям розуміти систему правил і прийомів підготовки найбільш досконалих за формою й структурою проектів нормативно-правових актів, що забезпечують максимально повну й точну відповідність форми нормативних розпоряджень їхньому змісту, доступність і простоту нормативного матеріалу, вичерпне охоплення питань, які належать до предмету правового регулювання [14].

Ми повністю погоджуємось з Федоренко В.Л. [15], який вважає, що ефективність процедури нормотворчості Президента України та її нормопроектного забезпечення, а також якість власне самих правових актів глави держави, будуть неможливі без дотримання вимог нормопроектної техніки. Ігнорування або недотримання вимог цього виду юридичної техніки матиме своїм наслідком техніко-юридичні помилки, пов'язані з порушенням мовних, логічних, процедурних і інших правил нормопроектної техніки.

У продовження зазначеного можна навести позицію Новікова А.П. [16], який вважає, що розробляти проекти актів глави держави необхідно таким чином, щоб максимально зменшити ймовірність внесення в нього змін і доповнень.

Разом з тим, як зазначає Докторова Ж.П. [17] в Україні відсутній закріплений в законодавстві перелік правил, додержання яких дозволяло б нормопроектувальнику підготувати якісний проект будь-якого правового акта. Натомість маємо низку актів, які встановлюють окремі вимоги до проектів відповідних видів нормативно-правових актів або ж передбачають відповідні рекомендації щодо розроблення проектів актів.

Загальні вимоги до проектів актів, які вносяться на розгляд Президента України, в т.ч. Кабінетом Міністрів України, викладені в пунктах 7-11 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України" [18], при цьому однією з

основних вимог є те, що проекти актів Президента України мають відповідати Конституції і законам України, узгоджуватися з раніше прийнятими актами Президента України, відповідати міжнародним зобов'язанням України та *acquis communautaire*; проекти актів підготовлені та внесені з порушенням вимог, передбачених законами України, актами Президента України може бути повернуто суб'єктам, які їх внесли.

Висновки: 1.

Стадія підготовки проектів актів Президента

України поділяється на етап нормотворчої пропозиції (ініціативи), етап прийняття рішення Президентом України про доцільність підтримки нормотворчої пропозиції (ініціативи) і підготовки проекту акта, а також етап підготовки тексту проекту акта.

2. Спільною метою зазначених етапів є їх спрямованість на розробку якісного проекту акта Президента України, який зможе після його прийняття вирішити актуальні проблеми суспільного життя, що перебувають у сфері компетенції глави держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сырых В. М. Теория государства и права: учеб. для вузов. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – С. 158.
2. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 93.
3. Григорук Н.Г. Процесуальні аспекти указів Президента України як джерел конституційного права / Джерела конституційного права / автори Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М., Скрипнюк О.В., Ющик О.І., Шаповал В.М. та ін. – К.: в-во “Наукова думка”, 2010. – С. 287-295.
4. Риндюк В.І. Поняття юридичної техніки в конституційному праві та його основні складові / Джерела конституційного права / автори Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М., Скрипнюк О.В., Ющик О.І., Шаповал В.М. та ін. – К.: в-во “Наукова думка”, 2010. – С. 635-651.
5. Ющенко І.М. Закон про Державний бюджет України: теоретико-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2011. – С. 193.
6. Горбатенко В.В. Робоча нормопроектна група: її утворення та діяльність // Збірник тез лекцій з питань нормопроекування. – К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – С. 95.
7. Закон України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
8. Закон Республики Беларусь “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” от 10.01.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.antiradar.by/smf/index.php?topic=543.0>.
9. Проект закону України “Про нормативно-правові акти”, внесений народним депутатом України Мірошніченком Ю.Р. (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39123.
10. Указ Президента України “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України” від 15 листопада 2006 року № 970 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
11. Указ Президента України “Про порядок підготовки і внесення актів Президента України” від 20 серпня 1993 року № 346 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
12. Горбатенко В.В. Робоча нормопроектна група: її утворення та діяльність // Збірник тез лекцій з питань нормопроекування. – К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – С. 98.
13. Порядок денний нового міністра: практичні рекомендації щодо ефективного розв'язання першочергових завдань новопризначеними міністрами та керівниками ін. органів виконавчої влади / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, В. Баланюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – С. 33.
14. Кондик П.М. Техніко-юридичні аспекти вдосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади в контексті інтеграції України до законодавства Європейського Союзу // Збірник тез лекцій з питань нормопроекування. – К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с. – С. 54.
15. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія / О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін.; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка. – К.: НАДУ, 2011. – С. 67.
16. Новиков А.П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2003. – С. 85.
17. Докторова Ж.П. Вимоги до проектів нормативно-правових актів: порівняльний аналіз України та ЄС // Збірник тез лекцій з питань нормопроекування. – К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с. – С. 5.
18. Указ Президента України “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України” від 15 листопада 2006 року № 970 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.