

Я. О. БЕРНАЗЮК

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ В ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Здійснено дослідження порядку проведення правової експертизи та громадського обговорення актів Президента України перед їх підписанням, за результатами якого встановлено основну мету та особливості цих етапів нормотворчого процесу глави держави, а також підготовлено пропозиції щодо їх законодавчого вдосконалення.

Ключові слова: акти Президента України, правова експертиза, громадське обговорення.

Осуществлено исследование порядка проведения правовой экспертизы и общественного обсуждения актов Президента Украины перед их подписанием, по результатам которого установлено основную цель и особенности этих этапов нормотворческого процесса главы государства, а также подготовлены предложения по их законодательному совершенствованию.

Ключевые слова: акты Президента Украины, правовая экспертиза, общественное обсуждение.

The author of the research agenda of legal expertise and public discussion of the President of Ukraine to their conclusion, the results of which determined the main purpose and features of these stages of the legislative process head of state, and prepared proposals for their improvement of the legislative.

Key words: acts of the President of Ukraine, legal expertise, public discussion.

Дотримання вимог щодо підготовки проектів актів, у тому числі актів Президента України, гарантується насамперед правовою (юридичною) експертизою, під якою прийнято розуміти проведення спеціалістами аналізу проекту акта на його відповідність законодавству України, компетенції відповідного органу нормотворчості, а також додержання правил юридичної (нормотворчої) техніки. У свою чергу, забезпечення врахування пропозицій та зауважень зацікавлених суб'єктів до проектів актів забезпечується шляхом проведення громадського обговорення.

У зв'язку з цим розглянемо такі етапи підготовки актів Президента України держави, як правова експертиза та громадське обговорення.

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»¹, підготовлене українським науковцем Н. Г. Григорук, присвячене розкриттю питання скріплення підписами указів Президента України, деяким аспектам дискреційних повноважень глави держави, співвідношенню нормотворчих повноважень Президента України та Верховної Ради України.

Праця «Поняття юридичної техніки в конституційному праві та його основні складові»², українського науковця В. І. Риндюка, розкриває питання юридичної техніки, досліджує питання юридичних презумпцій, юридичних фікцій, акцентує

увагу на техніко-юридичних помилках, які допускаються при нормотворчій діяльності.

Аналіз цих та інших наукових праць дає підстави стверджувати, що питання проведення правової експертизи та громадського обговорення проектів актів Президента України є малодослідженими. Більшість учених основну увагу в своїх дослідженнях зосередили на проблемах юридичної (нормотворчої) техніки підготовки проектів актів глави держави та окремих аспектах нормотворчої діяльності Президента України.

У цій статті поставлено за мету дослідити такі невирішені питання: визначити особливості проведення таких етапів підготовки проектів актів Президента України, як правова експертиза та громадське обговорення; охарактеризувати особливості здійснення правової експертизи та громадського обговорення проектів актів глави держави.

На думку Л. М. Горбунової³, сучасний стан розвитку правової теорії і практики дозволяє провадити такі правові експертизи проектів актів:

1) звичайна (юридико-технічна), яка має на меті встановлення відповідності положень актів приписам Конституції та законів України, правилам нормотворчої техніки;

2) спеціалізована, яка, в свою чергу, поділяється на:

а) експертизу відповідності змісту проекту акта законодавству ЄС;

б) фінансово-правову, що передбачає визначення ступеня впливу акта на фінансову систему держави, а також можливості реалізації акта за наявних бюджетних ресурсів;

в) кримінологічну, метою якої є виявлення можливості потенційного впливу норм акта на розвиток злочинності в державі.

Деякі науковці виділяють також експертизу громадськості⁴ та гендерну експертизу⁵ проектів актів.

На нашу думку, правову експертизу проектів актів Президента України на стадії підготовки повинен проводити орган, що є головним розробником, а в подальшому – Адміністрація Президента України та за рішенням Президента України – Міністерство юстиції України. У такому самому порядку слід проводити і експертизу відповідності змісту проекту акта законодавству ЄС. Існує підхід, згідно з яким до Міністерства юстиції України для проведення правової експертизи (отримання правового висновку) проект акта надсилається в останню чергу, коли проведено громадське обговорення і пройдено процедуру його погодження⁶.

На сьогодні главою держави нормативно врегульовано питання проведення експертизи його актів. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України»⁷ до проектів указів, що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, додається експертний висновок Міністерства юстиції України щодо відповідності проекту *acquis communautaire*. Більш детально порядок проведення відповідної правової експертизи, а також фахової та юридичної експертизи, яка проводиться Секретаріатом Кабінету Міністрів України, врегульовано в главах 4 та 6 Регламенту Кабінету Міністрів України⁸.

Згідно із зазначеним Указом проекти актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України та мають нормативний характер, мають бути погоджені з Міністерством юстиції України, а також з Міністерством фінансів України

(якщо їх видання впливає на видаткову або доходну частину державного бюджету).

Важливо, що до експертизи проектів законів глава держави встановлює⁹ вимогу лише про те, що у разі внесення законопроекту, реалізація якого потребує фінансових та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів (чи зменшення надходжень до бюджету), до нього додається відповідне фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат.

Останній вид спеціалізованої експертизи, який має назву кримінологічна або корупціогенна, за рішенням Президента України може проводитися Генеральною прокуратурою України, Міністерством внутрішніх справ України, іншими правоохоронними органами та, в окремих випадках, Міністерством юстиції України. Цей вид експертизи нормативно главою держави не закріплений, водночас згідно з Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» опрацьовані в Адміністрації Президента України проекти актів з питань національної безпеки та оборони мають бути завізовані Секретарем Ради національної безпеки і оборони України.

Ми погоджуємося з позицією О. В. Сердюка¹⁰, який вважає, що право може виступати або чинником, що сприяє корупційним діям, своєрідним каталізатором корупційності, або, навпаки, – стримуючим чинником цього негативного явища.

В аспекті порушеного питання, слід звернути увагу на положення ст. 15 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції»¹¹, відповідно до яких, з метою виявлення у проектах нормативно-правових актів, у тому числі актів Президента України, норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, Міністерство юстиції України проводить відповідну антикорупційну експертизу, результати якої підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання (прийняття) відповідного нормативно-правового акта.

Ми погоджуємося з позицією Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, яка міститься у відповідному висновку до проекту закону «Про нормативно-правові акти»¹² та зводиться до заперечення необхідності проведення обов'язкової правової експертизи всіх проектів указів Президента України з боку Міністерства юстиції України, оскільки така експертиза може створити ситуацію, за якої виконання конституційних повноважень глави держави буде поставлено в залежність від діяльності окремого міністерства.

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» також встановлює, що за ініціативою фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, яка здійснюється за рахунок ініціатора або інших джерел, не заборонених законодавством.

У цьому контексті доцільно звернути увагу на те, що у Російській Федерації діє спеціальний Закон «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів і проектів нормативних правових актів»¹³, який також передбачає, що антикорупційна експертиза проектів актів глави держави проводить Міністерство юстиції РФ. При цьому цей Закон паралельно передбачає механізм незалежної антикорупційної експертизи, яка проводиться інститутами громадянського суспільства та підлягає обов'язковому розгляду органом або посадовою особою, яким вона направлена.

На думку В. Л. Федоренка¹⁴, легітимність будь-якого правового акта забезпе-

чується не лише компетенцією суб'єкта, який його видав чи санкціонував, а й неухильним дотриманням процедури розробки і прийняття такого акта. Порушення або відсутність такої процедури, унормованої в чинному законодавстві, спроможна поставити під сумнів легітимність правового акта як результату нормотворчої діяльності.

Досить корисним і правильним, на нашу думку, є використання у нормотворчій діяльності Президента України такого етапу підготовки проекту акта, як громадське обговорення.

Цей етап проводиться, як правило, перед завершенням стадії підготовки та передбачає публічне обговорення відповідного акта з метою врахування висловлених зауважень.

Ми погоджуємося з думкою О. А. Сінчука¹⁵, згідно з якою «коли громадяни відчують себе частиною нормотворчого процесу, тоді зростає ймовірність, що вони схвально поставляться до продукту, одержаного в результаті цього процесу».

Громадське обговорення аналогічно проведенню правової експертизи підготовки проектів актів може відбуватися як на стадії підготовки, так і на стадії опрацювання акта в Адміністрації Президента України.

Слід зазначити, що відповідно до п. 14 Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення або пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням глави держави можуть бути винесені на обговорення громадськості.

Законодавство України встановлює процедуру залучення громадськості до обговорення проектів актів також під час нормотворчої діяльності парламенту та уряду. Відповідно до статей 93, 235 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»¹⁶ для попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта на засідання головного комітету запрошуються, в разі необхідності, представники об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи, які можуть висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Згідно з параграфом 53 вищезгаданого Регламенту Кабінету Міністрів України головний розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Прикладом громадського обговорення проектів актів, ініційованих главою держави, є розпорядження Президента України «Про заходи щодо обговорення проекту Конституції України у програмі Державного комітету телебачення і радіомовлення України»¹⁷. З метою інформування населення України про хід конституційного процесу в державі, роз'яснення і всенародного обговорення проекту Основного Закону згідно з цим Розпорядженням запроваджуються на телебаченні та радіо постійні рубрики та цикли програм за участі членів Конституційної комісії, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, фахівців у галузі конституційного права та широких кіл громадськості. Також встановлено, що всі пропозиції учасників обговорення проекту Конституції України, висловлені у теле- та радіопередачах як на загальнонаціональному, так і регіональному

рівнях, повинні бути опрацьовані та узагальнені для їх подальшого врахування Конституційною комісією. Аналогічні порядки участі громадськості в обговоренні проектів змін до Конституції України, підготовлених Президентом України, затверджувалися в 2003 та 2009 роках¹⁸.

1. Правова експертиза, як один з основних етапів підготовки проектів актів Президента України, дозволяє встановити факти невідповідності їх вимогам актів такої само або вищої юридичної сили, підготувати пропозиції щодо необхідності внесення змін до інших актів законодавства, унеможливити або звести до мінімуму подальше оскарження актів глави держави в судовому адміністративному або конституційному порядку, забезпечити главу держави від можливої критики щодо недосконалості його нормотворчості.

2. Проведення правової експертизи проектів актів Президента України має свою особливість, яка полягає у тому, що такі дії проводяться протягом всього періоду прийняття акта, незалежно від стадій та їх етапів.

3. Антикорупційна експертиза проектів актів Президента України з боку Міністерства юстиції України повинна проводитися лише щодо актів, які визначені главою держави, що потребує внесення відповідних змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції».

4. Основною метою етапу громадського обговорення проекту акта Президента України є підготовка якісного та збалансованого акта, що досягається шляхом врахування пропозицій і зауважень, які можуть бути надані будь-яким суб'єктом.

1. *Григорук Н.Г.* Процесуальні аспекти указів Президента України як джерел конституційного права // Джерела конституційного права. – К.: Наукова думка, 2010. – С. 287-295. 2. *Риндюк В.І.* Поняття юридичної техніки в конституційному праві та його основні складові // Джерела конституційного права. – К.: Наукова думка, 2010. – С. 635-651. 3. *Горбунова Л.М.* Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: Дис... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С.120-122. 4. *Ібрагімова І.М.* Участь громадськості в процесі прийняття рішень: основні тези // Збірник тез лекцій з питань нормопроєктування. – К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с. – С. 106. 5. *Мельник Т.М.* Гендерна експертиза українського законодавства // Збірник тез лекцій з питань нормопроєктування. – К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с. – С. 130. 6. *Порядок* денний нового міністра: практ. рекомендації щодо ефективного розв'язання першочергових завдань новопризначеними міністрами та керівниками ін. органів виконавчої влади / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьева, В. Баланюк та ін.; За заг. ред. Т. Мотренка]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – С.33. 7. *Указ* Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 року № 970 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>. 8. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 року № 950 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>. 9. *Указ* Президента України «Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради» від 30 березня 1995 року № 270 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270/95>. 10. *Сердюк О.В.* Корупційність законодавства: проблеми виявлення корупційних ризиків в проектах нормативних актів // Збірник тез лекцій з питань нормопроєктування. – К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с. – С. 121. 11. *Закон* України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011

року № 3206-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>. **12.** *Висновок* Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про нормативно-правові акти», внесений народним депутатом України Мірошниченком Ю.Р. (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc_1?id=&pf3511=39123. **13.** Закон РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.duma.midural.ru/files/fz__172-fz.doc. **14.** *Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроєктне 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.65. **15.** *Сінчук О.А.* Міжнародний досвід регулювання законодавчого процесу // Збірник тез лекцій з питань нормопроєктування. – К.: Мін-во юстиції України; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с. – С. 77. **16.** Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>. **17.** *Розпорядження* Президента України «Про заходи щодо обговорення проекту Конституції України у програмі Державного комітету телебачення і радіомовлення України» від 8 травня 1996 року № 108 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/108/96-%D1%80%D0%BF>. **18.** *Указ* Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»» від 25 серпня 2009 року № 671 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671/2009>.