

## ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: ОСНОВНІ ТЕЗИ

*Досліджується сутність та конституційно-правовий характер процесу підготовки актів Президента України, за результатами якого дане авторське визначення поняття нормотворчого процесу та нормотворчої діяльності, охарактеризовано основні наукові дослідження з цього питання.*

**Ключові слова:** нормотворча діяльність, нормотворчий процес, акти глави держави.

*Исследуется суть и конституционно-правовой характер процесса подготовки актов Президента Украины, в результате которого дано авторское определение понятия нормотворческий процесс и нормотворческая деятельность, охарактеризовано основные научные исследования в этой сфере, проведенные на протяжении последних лет.*

**Ключевые слова:** нормотворческая деятельность, законодательный процесс, акты главы государства.

*The author has made a research on the nature, constitutional and legal process of preparing acts of the President of Ukraine. As a result of the research, the author made a definition of the legislative process and legislative activity, as well as reviewed major research on the subject.*

**Key words:** standard-setting activities, the legislative process, acts of head of state.

Проблема нормотворчої діяльності Президента України пов’язана не лише з питанням природи актів, які видаються главою держави, чи переліком і характеристикою суб’єктів, що сприяють йому у забезпеченні цієї діяльності, вона стосується також процедурно-процесуальних аспектів підготовки проектів актів Президента України.

Як зазначає Федоренко В.Л.<sup>1</sup>, саме існування інституту президентури нерозривно пов’язане з необхідністю проектування і видання правових актів, за допомогою яких об’єктивується воля глави держави, набуваючи тим самим юридичної сили.

Тобто за допомогою нормотворчості будь-яке усне або письмове рішення глави держави може реалізуватися у відповідному акті (нормі матеріального права).

Існує чимало поглядів стосовно визначення понять «нормотворча діяльність», «нормотворчість» і «нормотворчий процес».

Українська вчена Перерва Ю.М. вважає, що нормотворчість — це провідний, творчий напрям діяльності держави, що включає в себе комплексну, юридично неформалізовану оцінку правових потреб суспільства і наступне створення правових актів уповноваженими суб’єктами в рамках організаційно оформлених процедур, які охоплюють підготовку, прийняття й оприлюднення цих актів<sup>2</sup>. На думку Юшика О.І.<sup>3</sup>, правова нормотворчість зумовлює необхідність формування правової матерії.

На законодавчому рівні<sup>4</sup> в Україні пропонується встановити, що під нормотворчою діяльністю слід розуміти діяльність, пов’язану з плануванням, розробленням, проведенням експертизи, прийняттям (виданням) нормативно-правового акта, внесенням до нього змін, припиненням ним чинності. При цьому поняття нормотворчого процесу визначається як спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб’єктів, що полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативно-правових актів і прийнятті (виданні) цих актів і набранні ними чинності.

Існує підхід, згідно з яким нормотворчість — це цілеспрямована юридична вольова процедурно-процесуальна діяльність або процес втілення волі та законних інтересів суб’єктів нормотворчості, уповноважених створювати, змінювати чи скасовувати правові акти у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України<sup>5</sup>.

Деякі автори характеризують нормотворчий процес як суворо регламентований порядок реалізації нормотворчої ініціативи, розгляду, прийняття, підписання, офіційного опублікування та набуття чинності відповідного правового акта, виділяючи окремо також поняття процесуальної нормотворчості як форми реалізації матеріальних прав та обов'язків учасників цього процесу<sup>6</sup>.

Інші вчені пропонують розглядати нормотворчий процес як структуровану, поетапну, закономірно-последовну організаційно-правову діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів правових актів, прийнятті та введенні їх у дію<sup>7</sup>.

Таким чином, у науці та практиці нині не має чіткого розмежування між поняттями «нормотворчість» і «нормотворчий процес», не вироблено єдиного підходу до співвідношення цих понять з поняттям «нормотворча діяльність».

Ми вважаємо, що нормотворча діяльність (нормотворчість) складається з двох самостійних процесів: процес прийняття акта (нормотворчий процес), який починається з моменту належного оформлення нормотворчої пропозиції (ініціативи) та завершується набранням актом чинності, та процес реалізації акта, який починається з моменту набранням актом чинності та завершується припиненням його дії (визнання акта таким, що втратив чинність; його скасування; зняття акта з контролю тощо). Тобто поняття «нормотворча діяльність» є тотожним поняттю «нормотворчість» і в широкому розумінні охоплює весь період від задуму прийняти акт до його повної реалізації.

Такий підхід до двосединої сутності нормотворчості пов'язаний з тим, що її метою є не лише прийняття акта (набрання ним чинності), але і його реалізація, тобто досягнення результату, на який, власне, і спрямована нормотворча діяльність.

Якщо нормотворчий процес, який є першим, можна назвати періодом народження акта, оскільки у результаті послідовної реалізації певних процедур у правовій матерії починає офіційно діяти новий документ, що створює, змінює або скасовує норми права, то другий (процес реалізації акта) є періодом життя та смерті акта, оскільки він у цей період повинен виконати своє призначення і досягнути поставленої суб'єктом нормотворчості мети.

На думку Томкіної О.О.<sup>8</sup>, видання правових актів — це не будь-яка діяльність, а виключно юридична, яка потребує специфічного регулювання за допомогою процесуальних норм, які забезпечують реалізацію норм матеріального права.

Ми також погоджуємося з тим, що процедурно-процесуальна діяльність належить до комбінованих видів діяльності та є фактичним способом нормотворчості як видом юридичної діяльності, що поєднує матеріальне і процесуальне право<sup>9</sup>.

Вивчення української та зарубіжної наукової літератури, яка зачіпає питання процедурно-процесуальної діяльності Президента України, дає підстави для таких її характеристик.

Досить ґрунтовно питання нормотворчості та її складової — процедурно-процесуальної діяльності — викладено у колективній роботі Ковальського В.С. та Козінцева І.П. «Правотворчість: теоретичні та логічні засади»<sup>10</sup>, у якій розкриті питання нормотворчої логістики, методичних засад нормопроекування, висвітлена специфіка навчання нормопроектувальної техніці в іноземних країнах.

Дослідження на тему «Процесуальні аспекти указів Президента України як джерел конституційного права»<sup>11</sup>, підготовлене українським науковцем Григоровим 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, а також інших органів влади.

Значний інтерес представляє робота «Поняття юридичної техніки в конституційному праві та його основні складові»<sup>12</sup>, підготовлена також українським науковцем Риндюком В.І., у якій розкриті питання юридичної техніки, досліджено питання юридичних

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

Слід згадати також роботу «Законотворчість: основні аспекти законодавчого процесу» за загальної редакції Нечипоренко Л.О. та Крижанівського В.П.<sup>13</sup>, у якій досліджено, зокрема, питання законодавчої ініціативи, підписання Президентом України законів, прийнятих Верховною Радою України, та порядку підготовки пропозицій до них, у випадку застосування главою держави права вето.

Таким чином, питання процедурно-процесуальних аспектів нормотворчої діяльності Президента України є малодослідженим. Більшість вчених основну увагу у своїх дослідженнях акцентували на проблемах юридичної (нормотворчої) техніки, співвідношення нормотворчості різних органів влади, а також окремих стадій нормотворчої діяльності Президента України.

Таким чином, необхідно дослідити наступні невирішені раніше питання: здійснити дослідження сутності та конституційно-правового характеру нормотворчої діяльності Президента України, акцентувавши увагу на її процедурно-процесуальних аспектах; дати авторське визначення нормотворчої діяльності та нормотворчого процесу.

У юридичній літературі порядок прийняття актів державними органами позначається різними термінами, зокрема «нормотворчий процес», «нормотворча процедура», «нормотворче провадження» тощо.

Загальноприйнято поняття «процес» (лат. *processus* — рух, рос. — процесс, англ. — process, нім. — Prozess) розуміти як сукупність низки послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату<sup>14</sup>.

Термін «процедура» означає офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення яких-небудь дій<sup>15</sup>.

На думку Федоренка В.Л.<sup>16</sup>, в юридичній науці не можна отожднювати категорії «процес» і «процедура», оскільки будь-який вид конституційного процесу є процедурою, тобто організаційними відносинами, але не будь-яка конституційна процедура має властивості юридичного процесу. Крім того, процедура визначається як матеріальними нормами конституційного права, так і процесуальними, оскільки в протилежному випадку матеріальне конституційне право було б представлене винятково нормами-принципами і нормами-дефініціями.

Томкіна О.О.<sup>17</sup> звертає увагу на те, що поряд з термінами «процес» та «процедура» в українській науковій літературі та законодавстві використовуватиме термін «провадження», який характеризує безпосередній хід виконання офіційно встановленої процедури видання актів та означає уводити що-небудь у дію, у практику.

Українська вчена Перерва Ю.М.<sup>18</sup> характеризує законодавчий (нормотворчий) процес як частину законотворчості, що охоплює собою послідовність логічно та змістовно пов'язаних між собою проваджень та окремих процедур щодо створення правових актів.

Тобто для визначення нормотворчого процесу в науці використовуються, крім поняття «процес», такі узагальнюючі поняття як «процедура» та «провадження».

На нашу думку, нормотворчий процес, як і процес реалізації акта, складається з окремих процедур, що можуть поділятися на етапи. При цьому поняття «процедура» є тотожним поняттю «стадія».

Така позиція ґрунтується, насамперед, на положеннях ст. 152 Конституції України, яка оперує саме поняттям процедура розгляду, ухвалення та набрання ними чинності правового акта.

На необхідність дотримання саме процедури прийняття актів Президента України звернув увагу Конституційний Суд України в рішенні у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою<sup>19</sup>. У цьому рішенні зазначено, що указ Президента України про проголошення всеукраїнського референдуму може прийматися лише відповідно до процедури, встановленої нормами

Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України<sup>20</sup>. Обов'язковість дотримання всіма суб'єктами зазначеного Порядку при ініціюванні прийняття актів Президента України підтверджується також відповідною практикою адміністративних судів<sup>21</sup> і Верховного Суду України<sup>22</sup>. Крім того, в законодавстві України термін провадження характерний для законодавчого регулювання порядку реалізації та перегляду судових рішень<sup>23</sup>, здійснення господарської діяльності тощо.

Нормотворча діяльність (нормотворчість) Президента України складається з двох самостійних процесів: процес прийняття акта (нормотворчий процес), який починається з моменту належного оформлення нормотворчої пропозиції (ініціативи) та завершується набранням актом чинності, та процес реалізації, який починається з моменту набрання актом чинності та завершується припиненням його дії (визнання акта таким, що втратив чинність; його скасування; зняття акта з контролю тощо). Тобто поняття «нормотворча діяльність» є тотожним поняттю «нормотворчість» і в широкому розумінні охоплює весь період часу від задуму прийняти акт до його повної реалізації. Такий підхід до двоєдиної сутності нормотворчості пов'язаний з тим, що її метою є не лише прийняття акта (набрання ним чинності), але і його реалізація, тобто досягнення результату, на який, власне, і спрямована нормотворча діяльність. Якщо нормотворчий процес, що є першим, можна назвати періодом народження акта, оскільки у результаті послідовної реалізації певних процедур у правовій матерії починає офіційно діяти новий документ, що створює, змінює або скасовує норми права, то другий (процес реалізації) є періодом життя та смерті акта, оскільки він у цей період повинен виконати своє призначення і досягнути поставленої суб'єктом нормотворчості мети.

Нормотворчий процес Президента України — це процедурно-процесуальна діяльність глави держави як суб'єкта нормотворчості, що складається з низки послідовних стадій (процедур), спрямована на прийняття правового акта та врегульована відповідними процесуальними нормами.

**1.** 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. 68. **2.** *Перерва Ю.М.* Законодавчий процес в Україні: Дис... канд. юрид. наук. — К., 2009. — С. 191. **3.** *Ющик О.І.* Теоретичні проблеми законодавчого процесу: Дис... д-ра юрид. наук. — К., 2005. — С. 348. **4.** *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/webproc4\\_1?id=&rf351=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&rf351=39123). **5.** *Ковальський В.С., Козінець І.П.* Правотворчість: теоретичні та логічні засади. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 52 с. **6.** *Ющенко І.М.* Закон про Державний бюджет України: теоретико-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. — К., 2011. — С. 125-126. **7.** *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. **8.** *Томкіна О.О.* Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний транспортний ун-т. — К., 2005. — С. 72. **9.** *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. 51. **10.** *Ковальський В.С., Козінець І.П.* Правотворчість: теоретичні та логічні засади. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 192 с. **11.** *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. **12.** Риндюк В.І. Поняття юридичної техніки в конституційному праві та його основні складові / Джерела конституційного права / 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. **13.** *Законотворчість: основні аспекти законодавчого процесу / За заг. ред. Л.О. Нечипоренко, В.П. Крижанівського.* — К.: Заповіт, 2006. — 81 с. **14.** *Поняття «процес»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81>. **15.** *Поняття «процедура»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B0>. **16.** *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. 51. **17.** *Томкіна О.О.* Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний транспортний ун-т. — К., 2005. — С. 69-70. **18.** *Перерева Ю.М.* Законодавчий процес в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний університет внутрішніх справ. — К., 2009. — С. 192. **19.** Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою) від 15 жовтня 2008 року № 23-рп [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-08>. **20.** *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://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>. **21.** *Постанова Київського апеляційного адміністративного суду «Про визнання протиправно бездіяльності»* від 30 березня 2010 року у справі № 4/151(2а-1884/08) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/\\_doc2.nsf/link1/SO6428.html](http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/SO6428.html). **22.** *Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду «Про визнання незаконним Указу Президента України від 19 жовтня 2007 року № 985 «Про призначення Т. Дурдинця заступником Голови Служби безпеки України — начальником Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю»* від 1 грудня 2009 року № 09/207 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0017700-09>. **23.** *Закон України «Про виконавче провадження»* від 21 квітня 1999 року № 606-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/606-14>.