

# ПОНЯТТЯ та ознаки стадій

## нормотворчого процесу підготовки проектів актів Президента України



### **Я. О. Берназюк**

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

У статті здійснено дослідження сутності та конституційно-правового характеру нормотворчого процесу підготовки актів Президента України, за результатами якого надано авторське визначення поняття «стадія (процедура) нормотворчого процесу», сформульовано основні ознаки цього інституту, охарактеризовано стадії нормотворчого процесу та наукові підходи до цього питання.

**Ключові слова:** нормотворча діяльність, нормотворчий процес, стадія нормотворчого процесу.

В статье осуществлено исследование сути и конституционно-правового характера нормотворческого процесса подготовки актов Президента Украины, в результате которого дано авторское определение понятия «стадия (процедура) нормотворческого процесса», сформулированы основные признаки этого института, охарактеризованы стадии нормотворческого процесса и научные подходы к этому вопросу.

**Ключевые слова:** нормотворческая деятельность, законодательный процесс, стадия нормотворческого процесса.

*In the article 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 «phase (procedure), the legislative process». The main features of this institution were identified, the legal norms-formation phases and scientific approaches to this subject characterized.*

**Keywords:** *standard-setting activities, the legislative process, the stage of the legislative process.*

На сьогодні одним з основних суб'єктів нормотворчості є Президент України, який наділений конституційними повноваженнями як видавати власні нормативні акти, так і безпосередньо ініціювати прийняття таких актів іншими органами влади, передусім, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Ураховуючи це, метою роботи визначено дослідження нормотворчого процесу Президента України шляхом з'ясування поняття та основних ознак стадій підготовки проектів актів глави держави. При цьому слід зазначити, що вивчення питання нормотворчості Президента України вимагає дослідження всіх особливостей цієї діяльності, що, в свою чергу, потребує аналізу різних наукових та практичних підходів до їх кількості, послідовності, встановлення початкової та завершальної стадій, визначення характерних особливостей тощо.

На думку В. Л. Федоренка, нормотворча діяльність Президента України, що є одним з видів юридичної діяльності глави держави і суб'єктів, уповноважених здійснювати нормопроєктне забезпечення його діяльності, є системою логічно послідовних і взаємопов'язаних між собою стадій [1, с. 66].

Ю. М. Перерва вважає, що стадія є відносно самостійною частиною нормотворчого процесу, спрямованого на створення окремого правового акта [2, с. 191].

Деякі вчені вважають стадію нормотворчого процесу як сукупність певних процедурних дій, що характеризуються самостійністю, спеціальними завданнями, суб'єктами та часовими межами, а також наявністю спільної мети [3, с. 97-98].

Термін «стадія» (від грец. – stadion, англ. – stade; нім. – Stadium) прийнято розуміти як частину розвитку чогось, що має специфічні особливості [4].

Одним з найпростіших поділів стадій нормотворчої діяльності, який характерний для всіх суб'єктів нормотворчості, є виокремлення стадії підготовки проекту акта, прийняття рішення, доведення акта до виконавців (опублікування, розсилка, ознайомлення під розписку тощо) [5, с. 488].

На думку В. С. Ковальського та І. П. Козінцева, нормотворчий процес також складається з трьох стадій: формування волевиявлення (юридичний мотив) та обґрунтування потреби волевиявлення; нормативно-технічне формулювання цієї волі у вигляді визначеного стереотипу (масштабу, напряму, моделі) правової поведінки; надання визначеному стереотипу юридичних властивостей [6, с. 15].

Аналіз законодавства країн СНД дає змогу охарактеризувати практичні підходи до поділу нормотворчої діяльності на стадії.

Так, Модельний Закон «Про нормативні правові акти держав-учасниць СНД» [7] передбачає такі стадії нормотворчого процесу: планування; підготовка й оформлення проектів нормативних правових актів, які, зокрема включають громадське обговорення; погодження із зацікавленими державними органами; проведення експертизи; прийняття та опублікування.

У проекті закону «Про нормативно-правові акти» передбачено, що нормотворчий процес в Україні складається з восьми самостійних, логічно завершених стадій: планування нормотворчої діяльності, внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акта, проведення експертизи, внесення проекту акта суб'єкта нормотворчості, розгляд проекту акта суб'єктом нормотворчості, прийняття (видання) акта, набрання чинності та введення акта в дію [8].

Ця стаття проекту закону була піддана критиці з боку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, яка міститься у відповідному висновку та зводиться до сумнівів стосовно необхідності затвердження вичерпного переліку стадій нормотворчого процесу з огляду на те, що зазначене питання не є предметом законодавчого регулювання [9].

Ми частково погоджуємося з таким підходом, оскільки багатогранність нормотворчої діяльності в Україні, що пов'язана як з кількістю суб'єктів нормотворчості, так і з видами актів, що ними приймаються, не в змозі встановити на законодавчому рівні універсальний перелік стадій нормотворчого процесу. Крім того, встановлення на рівні закону переліку стадій може стати підставою для оскарження акта, який під час прийняття не пройшов хоча б одну із затверджених процедур.

Ми вважаємо, що закон про нормативно-правові акти повинен містити перелік стадій нормотворчого процесу, але цей перелік повинен мати рекомендаційний характер. Разом з тим у законі доцільно детально врегулювати процедуру розгляду, ухвалення та набрання чинності правовими актами, як того вимагає Основний закон, а також визначати основні засади проведення щодо важли-

вих нормативних актів громадського обговорення, юридичної експертизи тощо.

На сьогодні наука та практика детально розробила механізм нормотворчого процесу, що пов'язаний з порядком розробки та прийняття законів України. Аналіз цього матеріалу дає змогу зробити деякі важливі висновки для дослідження нормотворчої діяльності Президента України.

Загальноприйнятою є думка про те, що законодавчий процес складається з чотирьох послідовних стадій, до яких слід віднести: вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його підписання і оприлюднення (опублікування) [10, с. 314].

Такої самої позиції дотримується і Ю. М. Перерва, яка вважає, що законодавчий процес в Україні складається з таких стадій, як: законодавча ініціатива; розгляд законопроекту; прийняття закону; промульгація та введення закону в дію. На її думку, кожна стадія відрізняється юридичними фактами, що породжують, змінюють чи припиняють відповідні правовідносини, складом суб'єктів, змістом та порядком здійснення прав та обов'язків суб'єктів, юридичними наслідками вчинення певних процесуальних дій тощо [2, с. 186].

Дещо іншої точки зору дотримується О. І. Ющик, який вважає, що законодавчий процес включає три основних стадії у виробленні парламентом законів, а саме: розгляд закону, його ухвалення та набрання чинності.

Таким чином, О. І. Ющик не розглядає як стадію законодавчого процесу діяльність, пов'язану з розробкою проекту закону [11, с. 259].

Спробуємо дослідити природу такого розходження в поглядах на стадії нормотворчості, оскільки це питання безпосередньо зачіпає і Президента України, з одного боку, як суб'єкта права законодавчої

ініціативи та відповідно учасника законодавчого процесу, з іншого, як суб'єкта нормотворчості, власні акти якого також повинні проходити під час прийняття всі обов'язкові стадії (процедури).

Відповідно до вищезазначеної ст. 152 Конституції України закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Безумовно, термін «інші правові акти» охоплює всі нормативні укази та розпорядження Президента України, які можуть бути об'єктом перевірки єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Ми вважаємо, що відсутність права в Конституційного Суду України перевіряти процедуру підготовки проекту правового акта не може виступати аргументом на користь відсутності такої стадії нормотворчого процесу, як підготовка проекту акта.

Ця підготовка як перша стадія нормотворчого процесу є обов'язковою, найвідповідальнішою та найскладнішою частиною цієї діяльності, оскільки правильно сформована й обґрунтована проблема, яка потребує нормативного врегулювання, та належне оформлення проекту акта може як за часом, так і за кількістю розумових, часових і людських затрат у десятки разів перевищувати аналогічні затрати, пов'язані з проходженням актом наступних трьох стадій. Крім цього, якісно проведена стадія підготовки проекту акта може призвести до того, що розгляд, ухвалення та набрання ними чинності триватиме незначний проміжок часу.

Позиція щодо чотирьох стадій нормотворчості (законотворчості) підтвер-

джується також положеннями Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», згідно з яким законодавча процедура, зокрема включає стадію підготовки проекту закону [12].

Аналіз Регламенту Кабінету Міністрів України також дає змогу стверджувати, що нормотворчий процес уряду складається з чотирьох стадій: розробка проекту акта, його опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів, розгляд та прийняття акта Кабінетом Міністрів України, набрання чинності (доведення акта до виконавців або його опублікування) [13].

Аналогічний підхід до поділу стадій прийняття рішень Кабінету Міністрів України описаний у роботах українських вчених С. О. Чикурлія, [14, с. 135-137] та О. О.Томкіної [3, с. 97-118], які мали предметом своїх досліджень правову природу актів уряду.

Охарактеризувавши особливості стадій нормотворчої діяльності Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, зосередимось безпосередньо на нормотворчій діяльності глави держави.

Для початку спробуємо дослідити підходи до визначення стадій нормотворчої діяльності Президента України, які пропонуються науковцями.

Так, на думку В. А. Федоренка, основними стадіями нормотворчої діяльності Президента України є: 1) стадія підготовки і подання проектів актів Президента України (стадія нормопроєктного забезпечення діяльності глави держави); 2) видання указів і розпоряджень, підписання інших правових актів Президента України; 3) офіційне оприлюднення та набуття чинності правовими актами Президента України; 4) оскарження та скасування правових актів глави держави (факультативна стадія) [1, с. 66].

С. Г. Серьогіна пропонує провадження в межах нормотворчої форми діяль-

ності глави держави поділяти на шість стадій: розробка проекту акта; погодження проекту з відповідними органами, установами, організаціями; реєстрація проекту в Адміністрації Президента України; опрацювання та візування проекту в Адміністрації Президента України; підписання проекту акта Президентом України; оприлюднення нормативного указу Президента України [15, с. 197].

Російський науковець В. В. Верстов виокремлює такі стадії прийняття актів глави держави: підготовка і внесення проекту акта; погодження окремих актів (цей етап включає правову експертизу та редагування, візування, контрасигнацію), підготовка і подання на підпис глави держави, опублікування акта [16, с. 135-142].

Певне застереження можна висловити до такої стадії, запропонованої науковцем, як опублікування акта. На нашу думку, цю стадію доцільно назвати набранням чинності, оскільки не всі акти глави держави підлягають опублікуванню. Так, відповідно до Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [17] акти Президента України, які не мають загального значення, та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом доведення до відома (надіслання) відповідним суб'єктам.

Отже, у науковому середовищі відсутній єдиний підхід до переліку стадій нормотворчого процесу глави держави.

1. Стадія (процедура) прийняття акта Президента України є самостійною та відносно завершеною сукупністю дій глави держави та спеціально вповноважених ним суб'єктів, які врегульовані відповідними процесуальними нормами та спрямовані на набрання чинності актом глави держави.

2. Стадіям прийняття актів Президента України притаманні такі ознаки:

а) обов'язковість, що означає необхідність проходження проектом нормативно-правового акта кожної стадії;

б) послідовність, що забороняє змінювати черговість проходження актом кожної із стадій;

в) визначеність як за виконавським складом суб'єктів, що залучаються до нормотворчого процесу, так і за строками проходження;

г) суворе регламентованість процесуальними нормами, що передбачає обов'язок всіх суб'єктів, які залучаються до нормотворчого процесу, дотримуватися встановленого порядку;

г) єдина кінцева мета всіх стадій нормотворчого процесу – набрання чинності відповідним актом та його наступна реалізація;

д) суворість санкції, згідно з якою порушення, допущені на стадіях розгляду, ухвалення та набрання чинності, є підставою для визнання відповідного акта неконституційним;

е) співвідношення з поняттям «стадія» та «етап» як загальне і часткове.

3. Загальний нормотворчий процес прийняття акта Президента України складається з чотирьох стадій: підготовка проекту акта, опрацювання проекту акта в Адміністрації Президента України, підписання акта главою держави та набрання актом чинності. При цьому доцільно зробити застереження стосовно того, що такий підхід до поділу нормотворчого процесу Президента України на стадії не є універсальним для всіх видів правотворчості Президента України. Зокрема є спеціальна (відмінна від загальної) процедура підготовки послань глави держави, за спеціальною процедурою готуються акти глави держави у формі доручень Президента України, проекти рішень Ради національної безпеки та оборони України тощо.



## Список використаної літератури

1. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія / О. В. Скрипнюк, В. А. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін.; за ред. О. В. Скрипнюка і В. А. Федоренка. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с.
2. *Перерва Ю. М.* Законодавчий процес в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2009. – 230 арк.
3. *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. – 203 арк.
4. Понятие «стадия» [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://ru>.
5. Адміністративне судочинство: підруч. / За заг. ред. Т. О. Коломійця. – К.: Істина, 2009. – 256 с.
6. *Ковальський В. С., Козінцев І. П.* Правотворчість: теоретичні та логічні засади. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
7. Рекомендательный законодательный акт о нормативных правовых актах государственных участников СНГ от 13.05.1995 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iacis.ru>
8. Проект закону України «Про нормативно-правові акти», внесений народним депутатом України Ю. Р. Мірошниченком (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>
9. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про нормативно-правові акти», внесений народним депутатом України Ю. Р. Мірошниченком (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>
10. Конституційне право України: підруч. / За ред. проф. В. А. Федоренка. – 3-тє вид., перероб. і доопр. – К.: КНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. – 731 с.
11. *Ющик О. І.* Теоретичні проблеми законодавчого процесу: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 520 с.
12. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
14. *Чикурлій С. О.* Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 214 арк.
15. *Серьогіна С. Г.* Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 192 арк.
16. *Верстов В. В.* Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Краснодар, 2006. – 196 с.
17. Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>