

THEORETICAL PROBLEMS OF LAW AND POLITICS

Руслан Чернолуцький, к. ю. н.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ОСОБЛИВОСТІ НОРМОПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Ruslan Chornolutskyi, PhD in Law

Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

FEATURES OF LAWMAKING ACTIVITY OF THE PRESIDENT OF UKRAINE: QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

The article examines conceptual approaches to determination of the President of Ukraine as a subject of lawmaking. The author points out that the main feature of lawmaking of Ukrainian President is the need in more strict procedural and legal regulation of such activities and legalization of its subjects, created by the President of Ukraine.

It was substantiated that problems of procedural regulation of lawmaking of head of state is important not only in the context of standardization, unification and typologization, but in the context of efficiency of public administration by that processes in which the President of Ukraine is involved.

The paper gives arguments that problems of normativization of lawmaking of head of state is directly connected with the need to develop common regulatory approach for such activities in the context of quality improvement. It is claimed that legalization of range of subjects that are created for lawmaking support of the head of state finds its solution in effective functioning of the system of advisory bodies and is directly related to determination of their legal status.

Key words: president, head of state, President of Ukraine, lawmaking activity, lawmaking activity of a president, a subject of lawmaking.

Постановка проблеми. Актуалізація нормопроектної діяльності Президента України насамперед детермінована його конституційно-правовим статусом. Бо визначення на конституційному рівні Президента України главою держави, що виступає від її імені, як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина (ст. 102 Конституції України)¹, по-перше, у статусному контексті, визначає його важливе місце в системі органів держави; по-друге, в управлінському аспекті, вказує на його визначальну роль серед органів державної публічної влади; по-третє, у діяльнісному контексті, апріорі наділяє його широкою нормативно-законодавчою функціональністю; по-четверте, в розумінні його комунікативно-телеологічного призначення, характеризує його як відповідний центр, що генерує, ініціює, організує та контролює загальнонаціональний діалог між органами публічної влади держави щодо вирішення питань, що відносяться до його компетенційних повноважень; по-п'яте, в контексті його правотворчих здібностей, детермінує його як важливого суб'єкта нормотворчості, а звідсіля й як суб'єкта нормопроектної діяльності.

Разом з тим, нормопроектну діяльність Глави Української держави обґрунтовують й суттєві виклики ХХІ ст., що носять як позитивний характер – зокрема революційний прорив у розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, нові явища, що характеризують функціонування сучасної демократичної державності, такі як партисипативна демократія, «електронне врядування»,

¹ Конституція України 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (1996, червень, 28).

пріоритет прав людини над правами держави, що не тільки соціалізують, але й гостро ставлять питання про якість самої нормопроектної діяльності Президента, а також про більш активне залучення громадськості до процесу підготовки, розробки й ухвалення його нормативно-правових актів; так й негативний – функціонування державності в екстраординарних умовах гострої економічної і соціальної кризи, а також «гібридної війни» з Російською Федерацією та її спроб «обвалити» міжнародний правопорядок.

Крім того, слід вказати на необхідність проведення широких економічних і політичних реформ, децентралізації повноважень публічної влади, з метою наближення до реалізації євроатлантичної перспективи держави (входження в Європейський Союз та членство в НАТО), в яких Президент виступає ініціатором. Все це не тільки накладає відповідний якісно-організаційний відбиток на нормопроектну діяльність Глави держави, а й робить її онтологічно, аксіологічно і праксеологічно важливою і визначальною в контексті подальшої побудови і зростання потенційних можливостей функціонування демократичної правової держави.

Проте фактичний стан суспільних відносин в означеній галузі у нашій державі свідчить про недооцінку можливостей і використання потенціалу широкого кола організаційних і організаційно-правових можливостей вдосконалення нормопроектної діяльності Президента України, включаючи й можливості її нормативного супроводження й забезпечення, а також підвищення її якості та транспарентності за рахунок залучення до її здійснення громадськості. Звідсіля не тільки підвищується, а й об'єктивується необхідність глибоких наукових досліджень цієї сфери діяльності Глави Української держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблемних питань правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, їх оптимального функціонування на сучасному етапі суспільного розвитку здійснювали фахівці у галузі адміністративного та конституційного права, теорії держави та права, серед яких слід відзначити праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, М.О. Баймуратова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Д.М. Белова, Ю.П. Битяка, С.Н. Братуся, М.М. Бурбики, Ю.О. Волошина, Л.К. Воронової, В.М. Гаращука, В.К. Гіжевського, Є.А. Гетьмана, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, С.М. Гусарова, Є.В. Додіна, М. Дюверже, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, Девіда П. Каррі, С.В. Ківалова, Л.Т. Кривенко, В.В. Конопльова, В.В. Копейчикова, В.О. Котюка, М.А. Крутоголова Є.В. Курінного, В.М. Марчука, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, Л.В. Ніколаєву, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, Л.А.Окунькова, М.П. Орзіх, О.В. Петришина, В.П. Петкова, В.М. Поповича, Н.Ю. Пришви, П.М. Рабіновича, Н.О. Сахарова, С.Г. Серьогіної, О.Ф. Скакун, О.В. Совгирі, С.Г. Стеценка, В.П. Чабана, В.О. Шамрая, В.М. Шаповала, О.О. Шевченка, Ю.С. Шемшученка, І.М. Шопіної та інших. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, проблематика вирішення проблем правового регулювання нормопроектної діяльності Президента України залишається актуальною, бо, з одного боку, фактично існує відсутність комплексних наукових досліджень з цієї проблематики – наявні наукові розвідки з цього питання, що були зроблені Я. Берназюком, Ю. Волошиним, Г. Задорожною, В. Нестеровичем, О. Скрипнюком, В. Федоренком та ін. в останні роки, тільки загострюють її наукову актуальність, але, на жаль, не вирішують комплексно існуючі проблеми. З іншого боку, актуальність та важливість наукового дослідження із зазначеного питання в умовах проведення конституційної, адміністративної реформи та децентралізації повноважень органів публічної влади – об'єктивно зростає. Тому **метою цієї статті** є дослідження теоретичних і практичних питань і особливостей нормопроектної діяльності Президента України в контексті підвищення її якісного потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, слід зазначити великий і широкий обсяг нормопроектної діяльності Глави держави, що детермінований обсягом його нормотворчості. А це, в свою чергу, обумовлено тим, що Президент України є ключовою посадовою особою в державі, що не дивлячись на те, що він не входить до системи «розподілу влад» має конституційно-нормативні можливості досить ефективно впливати на інші гілки єдиної державної влади – законодавчу, виконавчу і судову. Більш того, він не тільки може ефективно та оперативно впливати на них, але й в стратегічному плані він «пов'язує» взаємодію зазначених гілок влади між собою і спрямовує їх діяльність на досягнення відповідного соціального результату. Крім того, Глава держави виступає як суб'єкт законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України), що дає йому реальну змогу надавати могутній «нормативний вплив» не тільки на формування законодавчої бази держави, згідно зі ст. 92 Конституції України, а й здійснювати її суттєве реформування в контексті загальної

філософії та інструментального реформування держави і соціуму. Звідсіля можна наголосити на тому, що переважну більшість своїх конституційних функцій і повноважень Президент України реалізує здійснюючи нормопроектну та нормотворчу діяльність. Навіть визначені українськими правознавцями установчі, нормотворчі, правозастосовні, контрольні, інтерпретаційні форми, а також форми здійснення зовнішньополітичної діяльності Президента України¹, не заперечують очевидність їх здійснення, насамперед через відповідну юридичну діяльність, яка, як ми вважаємо, обов'язково включає до себе організаційну, в тому числі й технологічну (нормопроектну діяльність).

Наприклад, відносно установчої форми діяльності Президента, яку Г.В. Задорожна іменує установчою компетенцією глави держави, слід зазначити, що її треба розуміти як встановлені і гарантовані конституційним законодавством його права та обов'язки, які знаходять об'єктивізацію в юридично значимих формах його дискреційної чи погоджувальної діяльності щодо утворення, реорганізації, злиття, ліквідації, затвердження структури державних та консультативних, дорадчих, допоміжних органів і служб, визначення їх чисельності й мережі, а також вчинення дій щодо фізичних осіб, пов'язаних з призначенням, переведенням їх на посаду чи звільненням з посади, заповненням вакансії або надання згоди на вчинення наведених вище дій іншими уповноваженими суб'єктами². Таким чином, дійсно актуалізується і рефлексується нормотворча, в тому числі й нормопроектна діяльність глави держави.

Контрольну форму діяльності Президента України, яку Г.В. Задорожна називає компетенцією глави держави, становить комплексна система заходів впливу на підконтрольних суб'єктів, що спрямовані на дотримання верховенства права і режиму законності в державі. Вона обґрунтовує, що необхідною умовою повноцінного конституційного контролю, суб'єктом якого виступає глава держави, є конституційно встановлений і гарантований поділ державної влади³, хоча таке твердження є спірним, бо теоретично, глава держави знаходиться поза межами системи розподілу влад на її незалежні гілки, але функціонально такий висновок має право на існування, виходячи з реальної діяльності глави держави.

Визначаючи контрольну компетенцію глави держави, Г.В. Задорожна тлумачить її як його права та обов'язки, форми і методи їх реалізації у сфері здійснення нагляду та перевірки діяльності законодавчо визначених суб'єктів публічної влади, зокрема органів державної влади, їх посадових осіб тощо. Вона стверджує, що специфіка, доцільність і правова логічність здійснення контролю, суб'єктом якого є глава держави, зумовлені його конституційно-правовим статусом як гаранта дотримання загально визначених конституційних цінностей і надбань держави, закріплених у конституції і законах держави⁴. Тут, ми вважаємо, що вказаний дослідник явно виходить за межі теорії розподілу влад, бо фактично визнає тотальний контроль глави держави за всіма суб'єктами публічної влади. Хоча в контексті дослідження, що проводиться, це об'єктивує та актуалізує його нормотворчу і нормопроектну діяльність.

Тут праксеологічний інтерес представляє виокремлення принципів контролю, суб'єктом якого є глава держави. На думку вказаного вище дослідника, такі принципи необхідно розуміти як виокремлені наукою, практикою і конституційним законодавством у формі термінологічних словосполучень узагальнені змістовні установки, які визначають політичні, правові, організаційні, процесуальні та інші правила-вимоги щодо форм, меж здійснення главою держави контролю стосовно визначеного законодавством кола суб'єктів публічних правовідносин⁵. Вважаємо такий

¹ Литвак, О.М., Рибалко, Н.О. (2010). *Правова природа інституту президентства*. Київ: АТІКА, 80.

² Задорожна, Г.В. (2016). *Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз*. Автореф. дис... д.ю.н. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 28.

³ Задорожна, Г.В. (2016) *Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз*. Автореф. дис... д.ю.н. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 29.

⁴ Задорожна, Г.В. (2016), *Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз*. Автореф. дис... д.ю.н. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 29.

⁵ Задорожна, Г.В. (2016). *Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз*. Автореф. дис... д.ю.н. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 29.

підхід також є вельми продуктивним для дослідження, що нами проводиться. Бо, фактично, розроблення відповідних термінологічних сполучень з метою створення змістовних установок, які визначають політичні, правові, організаційні, процесуальні та інші правила-вимоги щодо форм, меж здійснення главою держави контролю – і є відповідними діями, що напряду відносяться до нормопроектної діяльності Президента України.

Це однозначно підкреслюється виокремленням таких основних форм контрольної компетенції глави держави як: скасування актів уряду, інших органів виконавчої влади; накладення вето на рішення уряду; право на отримання інформації, що кореспондує конституційному обов'язку інших державних органів, їх посадових осіб надати її; дострокове припинення повноважень парламенту; накладення вето на закони, прийняті парламентом; право звернення глави держави до суду; дострокове припинення повноважень уряду. Все це вимагає свого логічного та змістовного обґрунтування, отже й здійснення нормопроектної діяльності¹.

Виходячи з викладеного вище, можна стверджувати, що характерною особливістю нормопроектної діяльності Президента України є її досить висока процесуалізація, тобто здійснення її у відповідних організаційних і організаційно-правових формах на основі нормотворчої діяльності, форми і стадійну характеристику якої можна роздивитись, аналізуючи відповідні положення як Конституції України, так й нормативно-правові акти самого глави держави.

На доктринальну думку В.Л. Федоренка, нормотворча діяльність Президента України, що виступає видом юридичної діяльності глави держави і суб'єктів, уповноважених здійснювати нормопроектне забезпечення його діяльності, є системою логічно послідовних і взаємопов'язаних між собою стадій². Звідсіля можна стверджувати, що: а) нормопроектна діяльність глави держави, що є складовим елементом його нормотворчої діяльності, є видом юридичної діяльності (нормотворчий критерій діяльності Президента України. – Авт.); б) нормотворча діяльність глави держави містить в собі нормопроектну діяльність суб'єктів, що є уповноважені здійснювати профільне забезпечення його діяльності (допоміжний критерій в нормотворчій діяльності Президента України. – Авт.); в) нормопроектна діяльність глави держави є однією з стадій його нормотворчої діяльності (нормопроектний критерій нормотворчої діяльності Президента України. – Авт.); г) нормопроектна діяльність глави держави є однією з стадій нормотворчої діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати нормопроектне забезпечення його діяльності (суб'єктно-допоміжний критерій нормотворчої діяльності Президента України. – Авт.); г') нормотворча діяльність Президента України є системою логічно послідовних і взаємопов'язаних між собою стадій (стадійний критерій нормотворчої діяльності Президента України. – Авт.).

Етимологічний зміст поняття «стадія» (від грец. – stadion, англ. – stade; нім. – Stadium) дає нам її розуміння як частини розвитку чогось, що відрізняється специфічними особливостями³ або як періоду, що виділяється в тривалому, діючому процесі та має власні внутрішні зв'язки⁴.

Одним з найпростіших поділів стадій нормотворчої діяльності, який характерний для всіх суб'єктів нормотворчості та використовується в адміністративному праві і процесі як праві управління, є виокремлення стадії підготовки проекту акта (саме нормопроекування. – Авт.), прийняття рішення, доведення актів до виконавців (опублікування, розсилка, ознайомлення під розписку тощо)⁵.

На доктринальну 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, напряду, моделі) правової поведінки (стадія нормопроекування. – Авт.); надання визначеному стереотипу юридичних властивостей⁶.

¹ Задорожна, Г.В. (2016). *Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз*. Автореф. дис... д.ю.н. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 30.

² Скрипнюк, О.В., Федоренко, В.Л., Барабаш, Ю.Г. (2011). *Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення*. Київ: НАДУ, 66.

³ Стадія. *Вікіпедія. Свободная энциклопедия*. <<http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%F2%E0%E4%E8%FF>>

⁴ Стадія. *Електронний словарь*. <<http://vslovar.ru/slovo/sotziologicheskij-slovar/stadija>>

⁵ Коломієць, Т.О. (2009). *Адміністративне судочинство*. Київ, Істина, 48.

⁶ Ковальський, В.С., Козінцев, І.П. (2005) *Правотворчість: теоретичні та логічні засади*. Київ: Юрінком Інтер, 15.

Таким чином, можна стверджувати, що нормопроектна (законопроектна) діяльність Президента України є обов'язковою та іманентною стадією його нормотворчості (законотворчості), нормотворчої діяльності.

Наступною проблемою в здійсненні нормопроектної діяльності Президента України, а також одночасно й її особливістю є нормативізація такої діяльності.

Саме в контексті такого підходу слід звернути увагу на положення Конституції України, що закріплюють не тільки принципиальні підходи до організації нормопроектної діяльності глави держави, а й засади її об'єктно-предметного складу та процесуальні особливості її здійснення (ст.ст. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 85, 92, 93, 94, 102, 106, 107, 108, 111, 112, 113 та ін.) та їх інтерпретацію у профільному аспекті.

Відносно нормативно-правових актів Президента України в профільній сфері, слід звернути увагу на Указ Президента України від 30.03.1995 р. № 270/95 «Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України»¹, Указ Президента України від 15.11.2006 р. № 970 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України»², Указ Президента України від 26.11.2003 р. № 1348 «Про поліпшення організації законопроектної діяльності»³, Розпорядження Президента України від 30 травня 1997 р. № 221/97–рп «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентом України законів України»⁴ та інші.

Необхідно зазначити, що наведені нормативно-правові акти Президента України в профільній сфері містять відповідні норми, що регулюють різні аспекти його нормопроектної (законопроектної) діяльності. Крім того, вони в деякій мірі є суперечливими в контексті побудови горизонтально-вертикальних зв'язків між суб'єктами забезпечення такої діяльності. Але до цих пір є відсутнім єдиний нормативно-правовий акт, який би включав в собі правові норми, що регулюють нормотворчу (законотворчу) діяльність глави держави, включаючи, звичайно, й його нормопроектну (законопроектну) діяльність, та у якому вони були б викладені у логічній послідовності та відповідно до стадійної (стадійно-етапної) характеристики такої профільної діяльності. Тому прийняття такого акту або на рівні єдиного законодавчого акту про нормативно-правові акти, або в рамках окремого Регламенту про нормотворчу діяльність глави держави, залишається не тільки актуальним, але й об'єктивізується і рефлексується, завдяки розширенню задач Президента України щодо реформування держави і суспільства.

Наступною особливістю нормопроектної діяльності Президента України є досить широке коло суб'єктів забезпечення такої діяльності правовий статус яких в цьому процесі є або неврегульованим або досить спірним.

Визначаючи основні напрями розвитку нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, дослідник В.В. Шутович акцентує увагу на низці проблем, що потребують вирішення, а саме:

а) на відсутності чіткого розмежування за визначеними напрямками підготовки проектів нормативно-правових актів між відповідними консультативними, дорадчими органами;

б) на недосконалої системі координації та планування нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, що призводить до дублювання повноважень зазначених суб'єктів;

в) на відсутності чіткого визначення правового статусу консультативних, дорадчих органів⁵.

Більш того, він вважає, що дослідження у зазначеній галузі має створити методологічну

¹ Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України 1995 (Президент України) *Офіційний сайт Президента України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270/95>>

² Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України 2006 (Президент України). *Офіційний сайт Президента України* <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>>

³ Про поліпшення організації законопроектної діяльності 2003 (Президент України). *Офіційний сайт Президента України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1348/2003>>

⁴ Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентом України законів України 1997 (Президент України). *Офіційний сайт Президента України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/221/97-%D1%80%D0%BF>>

⁵ Шутович, В.В. (2009). Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики. *Стратегічні пріоритети*, №3(12), 74.

основу систематизації та узгодження діяльності консультативних, дорадчих органів, які здійснюють нормопроектне забезпечення діяльності Президента України, сприяти визначенню їх правового статусу¹.

Дійсно, виходячи з тих конституційних повноважень, якими наділений Президент України, стає не тільки зрозумілим, а й об'єктивно детермінованим, що існуючий обсяг його нормопроектної діяльності передбачає наявність складної багаторівневої та розгалуженої системи відповідних суб'єктів, які здійснюють нормопроектне забезпечення діяльності Президента України. По-перше, це веде до виникнення широкого кола таких суб'єктів і обґрунтовує полісуб'єктність такої системи (фактор полісуб'єктності. – Авт.). По-друге, це базується на телеологічній домінанті в діяльності таких суб'єктів, що складають у своїй сукупності відповідну систему – тобто їх мегазадачею є саме здійснення нормопроектного забезпечення діяльності Президента України (телеологічний фактор. – Авт.). По-третє, функціонування такої системи зумовлене високим рівнем відповідальності перед суспільством, яка покладається на Президента України під час здійснення ним нормопроектної діяльності (фактор суттєвої соціалізації. – Авт.). Звідсіля випливає наступне – у-четвертих, діяльність суб'єктів, що здійснюють нормопроектне забезпечення діяльності Президента України, повинна бути високопрофесійною (фактор професіоналізації. – Авт.). Сукупність наведених факторів «визиває до життя», об'єктивує п'ятий, основний фактор – фактор нормативізації, тобто такий фактор, що відображає правовий статус суб'єктів, що здійснюють нормопроектне забезпечення діяльності Президента України. Саме цей фактор дає змогу не тільки наочно бачити, але й планувати, передбачати діяльність таких органів, виходячи з сукупності їх прав і обов'язків та їх місця в допоміжному апараті глави держави, а також визначати їх координаційні, субординаційні, реординаційні зв'язки, що виникають між ними в процесі профільної діяльності, з метою унеможливлення виникнення між ними конфліктів у предметно-об'єктній сфері та отримання позитивного мультиплікативного ефекту.

Саме така відповідальність має заповнювати і всі ланки відповідної системи суб'єктів, адже саме вони покликані здійснювати складний і у підсумку системний комплекс дій нормопроектного характеру, що включають правове, наукове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне, організаційне та інше забезпечення діяльності Президента України для ефективного виконання ним своїх конституційних повноважень.

Зазначимо, що такий підхід є не тільки доцільним, а й оптимально функціональним і нормативно обґрунтованим. На підтримку подібного твердження можна застосувати п. 28 ч. 1 статті 106 Конституції України, яким передбачено право Президента України створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби для здійснення своїх повноважень.

Визначаючи правову природу таких суб'єктів слід насамперед зазначити, що вони:

- а) не належать до системи органів державної влади, звідсіля
- б) оскільки будь-який орган державної влади діє від імені держави, наділяється нею державно-владними повноваженнями, що матеріалізуються у формі рішень, обов'язкових для виконання всіма членами суспільства – вони не володіють відповідною владною компетенцією, не видають нормативно-правові акти, що є обов'язковими для виконання;
- в) такі суб'єкти виконують тільки допоміжну функцію для глави держави, фактично забезпечуючи виконання ним своїх повноважень;
- г) для цього вони повинні мати свій правовий статус, що визначає місце та роль консультативних, дорадчих органів у структурі суб'єктів нормопроектного забезпечення діяльності Президента України;
- г') у інституційному аспекті правовий статус допоміжних органів, що діють при Президентові України, визначається формою держави (формою державного правління та устрою), а також видом політичного режиму, оскільки саме з цим можна пов'язати компетенцію та відповідні повноваження глави держави у співвідношенні з діяльністю зазначених органів – демократична правова державність у такому структурованому розумінні об'єктивує суттєвому зростанню кількості таких допоміжних органів та в інверсійному контексті об'єктивує їх якісне зростання, тобто підвищення ефективності їх діяльності.

На думку А.М. Осавелюка, сьогодні виділяють три основні групи допоміжних органів:

¹ Шутувич, В.В. (2009). Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики. *Стратегічні пріоритети*, №3(12), 74.

- 1) які мають забезпечити персональний статус Глави держави;
- 2) які представляють главу держави назовні, тобто формують імідж глави держави;
- 3) які координують діяльність інших державних структур¹.

Однак при цьому питання правового статусу консультативних, дорадчих органів є недостатньо врегульованими. В цьому контексті продуктивним, на наш погляд, є запропонований Н. Г. Плахотнюк та В. І. Мельниченком спосіб вирішення означеного питання. Вони пропонують упорядкування діяльності цих органів, що може бути здійснено шляхом поділу їх на три категорії. Ми ж вбачаємо, що крім того, це буде сприяти й орієнтації у визначенні їх відповідного правового статусу. Таким чином, пропонується визначити:

1) Постійно діючі консультативно-дорадчі органи, утворення яких обумовлюється нормами про відповідне повноваження Президента України (помилювання, громадянство, нагородження тощо). Специфікою таких органів повинно стати обов'язкове (один раз на квартал) проведення засідань з підготовкою на розгляд Президента відповідних висновків.

2) Консультативно-дорадчі органи, що утворюються для вирішення певних завдань, що виникають перед Українською державою і Президентом України як її Главою. Ця категорія консультативно-дорадчих органів, виходячи з їх завдань, стане найбільш багаточисельною, оскільки значною мірою, підставою їх утворення стане суб'єктивне бачення Глави держави потреби у таких органах. Специфікою цих органів має стати їх невтручання у здійснення урядової політики. Їх основна роль повинна полягати у координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою підготовки Президентів України пропозицій щодо напрямів розвитку держави.

3) Консультативно-дорадчі органи, утворювані для надання консультацій Президентів України у випадку виникнення надзвичайних ситуацій в державі. Їх діяльність за своїм характером має нагадувати діяльність Урядових комісій, а тому термін, на який вони утворюються, повинен бути недовгим. З метою розмежування питань, вирішуваних Урядовими комісіями і подібними за своїм характером комісіями при главі держави, діяльність останніх має бути спрямована на здійснення Президентом України функцій гаранта².

У контексті дослідження, що проводиться, перша група консультативно-дорадчих органів має постійний характер функціонування та здійснюватиме нормопроекування щодо відповідних функцій глави держави, тому їх правовий статус повинен бути детально розробленим та містити відповідні положення щодо нормативізації та процесуалізації їх діяльності.

Нормопроектна діяльність консультативно-дорадчих органів, що відносяться до другої групи та утворюються для вирішення певних завдань глави держави, буде носити відносно хаотичний характер, бо, по-перше, їх виникнення детерміновано особистим розсудом Президента України; по-друге, вони створюються на відповідний хронологічний строк, що обумовлений як виконанням відповідного завдання, так й знову ж особистим розсудом глави держави. Тому їх правовий статус доцільно врегулювати на основі Типового положення щодо таких органів, що також буде містити відповідні положення щодо нормативізації та процесуалізації їх діяльності, але й визначати відповідні питання їх зносин з консультативно-дорадчими органами першої і третьої груп в контексті взаємодії та підпорядкування.

Нормопроектна діяльність консультативно-дорадчих органів третьої групи, що утворюються для надання консультацій Президентів України у випадку виникнення надзвичайних ситуацій в державі, є не тільки об'єктивно надзвичайно важливою, але й такою, що потребує акумулювання всіх організаційних та організаційно-правових зусиль інституту глави держави. Тому це надає високі вимоги до кадрового складу, в тому числі й керівного, таких органів – бо такою діяльністю там повинні займатися не тільки висококваліфіковані спеціалісти, а насамперед спеціалісти у вузьких і специфічних сферах державного управління профільної спрямованості, що можуть моделювати і пропонувати комплексні рішення в сфері державного управління в екстраординарних умовах функціонування державності (природні, техногенні, воєнні тощо). Звідсіля правовий статус консультативно-дорадчих органів третьої групи доцільно врегулювати на основі Типового положення з обов'язковою вказівкою щодо: а) створення і функціонування таких органів, причому у хронологічній ретроспективі та перспективі; б) примірного переліку надзвичайних ситуацій в

¹ Осавелюк, А.М. (1998) *Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект*. Москва: Юрист, 87-96.

² Плахотнюк, Н.Г., Мельниченко, В.І. (2004). *Институт президентства в Украине: становления та розвиток*. Київ: Вид. дім «Максимум», 137.

державі, коли такі органи створюються автоматично; в) примірного переліку нормопроектних документів, відносно видової характеристики надзвичайних ситуацій в державі, коли такі документи повинні бути розроблені у коротких часових межах; г) системи можливої і необхідної комунікативної взаємодії не тільки між консультативно-дорадчими органами цієї групи, а й інших груп, а також між ними і постійно діючими органами, що забезпечують функціонування інституту глави держави, а також з урядовими органами і Парламентом (система взаємодії і підпорядкування. – Авт.); г') визначення основних організаційних і організаційно-правових форм співробітництва між вказаними вище суб'єктами, з метою якісного і ефективного забезпечення нормопроектної діяльності глави держави; д) визначення відповідних прав і обов'язків, що фактично буде формувати у них в умовах надзвичайних ситуацій деякі компетенційні повноваження.

Вважаємо, що такий комплексний підхід до нормативізації діяльності консультативно-дорадчих органів, що створюються главою держави для забезпечення його нормопроектної діяльності, повинен будуватися на основі відповідних принципів засад.

По-перше, враховуючи те, що діяльність яка здійснюється такими консультативними, дорадчими органами є конституційно-легальним способом реалізації Президентом України своїх завдань, функцій і повноважень, покладених на нього Конституцією України, вона повинна бути легалізованою в комплексному законодавчому акті, що регулює правовий статус глави держави.

По-друге, діяльність таких консультативно-дорадчих органів, і насамперед їх нормопроектна діяльність, повинна стати одним з важливих напрямків державної правової політики, що забезпечить високу ефективність та якість нормопроектної діяльності Президента України

По-третє, для цього діяльність таких консультативно-дорадчих органів, і насамперед їх нормопроектна діяльність, повинна здійснюватись на основі вироблених правовою теорією і закріплених у законодавстві й практиці принципів науковості, демократизму, законності, системності, компаративізму тощо.

По-четверте, функціонування системи таких консультативно-дорадчих органів повинно будуватись на основі розроблення методологічної основи для логічно-функціональної систематизації та логістично-оптимального узгодження діяльності всіх уповноважених суб'єктів нормопроектного забезпечення діяльності Президента України.

По-п'яте, ефективне функціонування системи консультативно-дорадчих органів, що створюються главою держави для забезпечення його нормопроектної діяльності, є напряму пов'язаним з визначенням їх правового статусу.

Висновки. Дослідження теоретичних і практичних питань особливостей нормопроектної діяльності Президента України дало змогу зробити наступні висновки:

- основні особливості нормопроектної діяльності Президента України містяться в необхідності процесуалізації і нормативізації такої діяльності, а також у легалізації кола суб'єктів такої діяльності, що створюються Президентом України;

- проблематика процесуалізації нормопроектної діяльності глави держави має велике значення не тільки в контексті її стандартизації, уніфікації, типізації, а й в контексті ефективності державного управління тими державно-правовими процесами, в яких задіяний інститут Президента України;

- проблематика нормативізації нормопроектної діяльності глави держави напряму є пов'язаною з необхідністю розробки загальних нормативних підходів для здійснення такої діяльності в контексті її якісного підвищення;

- проблематика легалізації кола суб'єктів, що створюються для нормопроектного забезпечення діяльності глави держави, знаходить своє розв'язання в ефективному функціонуванні системи консультативно-дорадчих органів і є напряму пов'язаним з визначенням їх правового статусу.

References

1. Pro Polozhennya pro poryadok pidgotovki ta vnesennya proektiv aktiv Prezidenta Ukraini 2006 [About Regulations on the procedure for the preparation and submission of draft acts of the President of Ukraine: Order of the President of Ukraine on 15.11.2006]. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/970/2006> [in Ukrainian].
2. Kolomic, T.O. (2009). *Administrativne sudochinstvo* [Administrative proceedings]. Kyiv, Istina. [in Ukrainian].
3. Kovalsky, V.S., Kozincev, I.P. (2005) *Pravotvorchist: teoretichni ta logichni zasadi*. [Lawmaking: theoretical and logical principles]. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
4. Litvak, O.M., Ribalko, N.O. (2010) *Pravova priroda institutu prezidentstva* [The legal nature of the presidency]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro poryadok roboti z zakonoproektami ta Inshimi dokumentami, scho

- vnosyatsya Prezidentom Ukraini na rozglyad Verhovnii Radi Ukraini 1995 [On approval of the procedure of the bills and other documents submitted by the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine: Order of the President of Ukraine on 30.03.1995]. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270/95> [in Ukrainian].
6. Pro polipshennya organizatsii zakonoproektnoi diyalnosti 2003 [On improvement of legislative activity: Order of the President of Ukraine on 26.11.2003]. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1348/2003> [in Ukrainian].
7. Pro porjadok provedennya ekspertizi i pidgotovki na pidpis Prezidentovi Ukraini zakoniv Ukraini 1997 [On the procedure for examination and preparation for the signature of the President of Ukraine the laws of Ukraine, President of Ukraine Directive on 30.05.1997]. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/221/97-%D1%80%D0%BF>> [in Ukrainian].
8. Osaveluk, A.M. (1998). *Vspomogatelnye gosudarstvennye organi zarubeznych stran: konstitucionno-pravovoj aspekt* [Auxiliary state authorities of foreign countries: the constitutional and legal aspect] Moscow: Yurist [in Russian].
9. Plashotnjuc, N.G., Melnichenko, V.I. (2004). *Institut prezidentstva v Ukraini: stanovlennja i rozvitok* [Institute of presidency in Ukraine: formation and development] Kyiv: Vidavnic dim «Maksimus» [in Ukrainian].
10. Shutovich, V.V. (2009). Misce i role konsyltativnich, doradchich organiv y sistemi normotvorchogo zabezpechennja dijalnosti Prezidenta Ukraini: problemi teorii i praktiki [Place and role of consultative, advisory bodies in the system of lawmaking support of the President of Ukraine: problems of theory and practice] *Strategichni prioriteti* [Strategic priorities], 3(12), 74 [in Ukrainian].
11. Skripnuk, O.V., Fedorenko, V.L., Barabah, Y.G. (2011). *Normotvorcha dijalnist Prezidenta Ukraini ta ii normoproektne zabezpechennja* [Rule-making activities of the President of Ukraine and its Lawmaking support]. Kyiv: NASR [in Ukrainian].
12. Stadija [Stage]. *Electronic dictionary*. <<http://vslovar.ru/slovo/sotziologicheskij-slovar/stadija> [in Russian].
13. Stadija [Stage]. *Wikipedia. Svobodnaya Encyclopedia*. <<http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%F2%E0%E4%E8%FF> [in Russian].
14. *The Constitution of Ukraine 1996* (Parliament of Ukraine). *Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (1996, June, 28) [in Ukrainian].
15. Zadorozna, G.V. (2016) *Konstitucijnj-pravovsj status glavi derzavi v Ukraini ta zarubiznih krainah: porivnajlnij analiz* [Constitutional and legal status of the President in Ukraine and foreign countries: a comparative analysis]. Thesis abstract for Doct. Sc. (Jurisprudence), 12.00.02, National academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine. [in Ukrainian].