13. *Шторгун С.* Правові питання організації адміністративного судочинства. // Право України. – 2006. – № 4. – С. 20. Shtorhun S. Legal issues of organization of administrative proceedings. // Right Ukraine. – 2006. – № 4. – P. 20. [in Ukrainian].

BOGDAN B. ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A COMPONENT OF A JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE-LEGAL REFORMS

УДК 342.511

Л. Р. Тимофєєва,
старший викладач
кафедри конституційного та адміністративного права,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана» [1]

УЧАСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У ЗАКОНОДАВЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено висвітленню сутності та змісту такої правової категорії, як «законодавча діяльність глави держави». Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення категорії «законодавча діяльність».

Ключові слова: законодавче регулювання, повноваження державного апарату, додержання законності у діяльності державних органів.

The article is sanctified to illumination of essence and maintenance of such legal category, as «legislative activity of country's leader». Approaches of different scientists are analysed in relation to determination of category «legislative activity».

Key words: *the legislative adjusting, plenary powers of state machine, inhibition of legality is in activity of public organs.*

Постановка проблеми: Варто відзначити, що, наприклад, статусу глави держави сучасна юридична наука приділяє більше уваги, ніж такій масштабній проблемі, якою є участь Президента

[1] Tymofieieva Larysa, senior teacher of department of constitutional and administrative right in Vadym Hetman Kyiv National Economic University, State Higher Educational Institution.

© Л. Р. Тимофєєва, 2014

України у звичайному законодавчому процесі, конституційному законодавчому процесі, субститутному законодавчому процесі, нормотворчому процесі. Зокрема, йдеться про правові форми його реалізації.

Важливою є позиція глави держави на перспективу. Це стосується таких напрямів роботи і життя: євроінтеграція, дефіцит бюджету, соціальної сфери, внутрішньої політики і міжнародних справ, питань безпеки.

Проблема законодавчої діяльності – одна з центральних у конституційній практиці. Очевидно є актуальною. Важливість її обумовлюється тим, що поняття законодавчої діяльності пов'язано з такими сторонами державно-правового життя суспільства, як функції держави, правотворчість, форми реалізації права, законність, правова держава.

«В єстві будь-якого державного закону закладені протиріччя, які становлять підґрунтя для запеклої політичної боротьби у царині законотворення. Це протиріччя між тим, що державний закон має задовольняти загальносуспільну потребу порядку та злагоди і, з іншого боку, завжди виявляється вираженням волі пануючої в суспільстві верстви; закон має бути відбиттям суспільного права і водночас сам може і часто буває джерелом права. …Ось чому … розрізняють закони правові і неправові, авторитарні, які законодавчо оформленою сваволею» [1].

Стан дослідження: проблемами законодавчої діяльності та законодавчими повноваженнями державного апарату на сучасному етапі займаються такі вчені, як О. Богачова, О. Волощук, М. Дмитренко, А.Олійник, С. Серьогіна, В.Шатіло, О. Ющик та інші.

Метою даної статті є розроблення на підставі реальних проблем у сфері законотворення і чинного законодавства конкретних пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавчої діяльності у державно-правовій практиці.

Виклад основного матеріалу:

О. Ющик вводить таке поняття законодавчої діяльності – предметної основи законодавчого процесу. Воно визначається як «нормотворча діяльність, законодавча діяльність містить у собі творчий момент, що дає підстави називати її законотворчою діяльністю або законотворчістю[1] [2].

[1] «Разом з тим між законотворчістю і законодавчою діяльністю є відмінність, яка проте не лише не проводиться, а й нівелюється довільним використанням термінів «пра-

А.Ришелюк [3] розуміє законотворчу діяльність як один з видів правотворчої діяльності, ототожнюючи при цьому поняття «законотворча діяльність» з поняттям «законотворчість».

З іншого боку законотворчість за своїм призначенням покликана давати життя нормам права, породжуючи, формуючи та оформляючи їх, надавати їм статус регулятора суспільних відносин. Саме в законах закріплюються права і свободи особи, відображається політичний курс країни, чим, власне, зумовлюється громадський інтерес до законотворчого процесу, закономірностей його функціонування та розвитку, його результатів і наслідків [4].

Діяльність державних інституцій, що спрямована на вироблення юридичних норм постає перед нами, як нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом формулювання нормативних актів. Такі фактори, як вплив депутатів на процес законотворення, практика делегованого законодавства, вплив виконавчої влади на прийняття законів, використання главою держави права вето впливають на ступінь реальності здійснення парламентом законодавчої діяльності.

За умов суцільного законотворення ця діяльність дістає назву «правотворчості», «нормотворчості», «правотворчого процесу», а також «законодавчої діяльності».

Другий блок політичних повноважень президента у відповідності до Конституції, – писав М.А. Дмитренко, – є президент і законодавча діяльність: право призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін і поправок у Конституцію, право проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до ВР; припинення повноважень ВР; право підписувати закони; право вето; право законодавчої ініціативи; право вимагати скликання позачергової сесії парламенту; ініціювати внесення поправок до Конституції; право видавати укази з питань економічної реформи [5].

вотворчість», «нормотворчість»...Якщо правотворчість буквально означає «творення права», то нормотворчість, очевидно, слід розуміти як «творення норм». Враховуючи, однак, що в суспільстві фігурують різні норми (технічні, санітарно-гігієнічні, граматичні, етичні тощо), з яких лише незначну частину становлять соціальні норми (до них належать також юридичні норми), - *нормотворчість* як така є поняттям більш загальним порівняно правотворчістю (у значенні творення норм права, або юридичних норм), виступає як родове поняття щодо творення соціальних норм, тільки одним з різновидів якого є *правова нормотворчість,* поряд з нормотворчістю релігійною, мовною тощо»

На нашу думку, сутність всякої системи заключається у поєднанні двох основ: єдності складаючих її частин (наприклад, правових норм, правовідносин) і різноманітності цих компонентів. Система повноважень Президента України у законотворчому процесі бере свій початок з цих двох основ. У ній поєднані повноваження з функцією нормотворення, і в той же час різними є об'єм, характер цих повноважень, види законотворчої діяльності (участь у законодавчому процесі: конституційному, звичайному, субститутному).

До системи повноважень Президента України у законотворчому процесі слід віднести: право висловлення пропозицій щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики у позачергових посланнях до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України, право законодавчої ініціативи, право вето, підписання і обнародування законів, право призначати всеукраїнський референдум, право звертатися до Конституційного Суду України з питань, віднесених до його компетенції, внесення змін до Конституції України, укладання міжнародних договорів, з 28.06.1996 р. до 28.06.1999 р. видача указів з економічних питань. Право глави держави видавати укази з економічних питань -суперечило змісту Основного Закону в частині організації законодавчої діяльності в Україні, було відхиленням від нормального порядку цієї діяльності. Президент України втручався в оперативне вирішення питань, які регулюють важливі суспільні відносини через укази з економічних питань, які мали силу закону. Процедура видання указу займає менше часу, ніж творення закону.

Як законодавча ініціатива Президента України на розгляд Верховної Ради України можуть бути подані проекти найважливіших законів, підготовлених Національним банком України, згідно з Указом Президента N 305/2006 від 14.04.2006. Конституційні законопроекти або конституційні положення законопроектів, тобто ті, що потребують внесення змін чи доповнень до Конституції України, повинні бути зазначені як такі.

До них мають додатись проекти відповідних змін і доповнень до Конституції України.

Положення чи статті законопроекту, остаточне прийняття рішення по яких можливе лише за результатами референдуму, повинні бути зазначені як такі.

До конституційної реформи глава держави мав контроль за правотворчою діяльністю Кабінету Міністрів України через ска-

сування актів уряду. Нині відповідно до п.15 ст.106 Президент України може тільки зупинити дію актів Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Не випадково Ф.П. Шульженко зазначає, що прийнятий в умовах жорсткого політичного протистояння Основний Закон України нечітко визначає конституційні гарантії здійснення законодавчим органом усіх його функцій, а в деяких питаннях (зокрема, права остаточного вирішення долі прийнятого Верховною Радою України закону Президентом України і Конституційним Судом України) ставить главу держави й орган конституційної юрисдикції над парламентом, що обмежує статус парламенту як органу всенародного представництва [6].

У результаті вивчення питань аналізу стану додержання Конституції та законів України у нормотворчій та правозастосовчій діяльності державних органів, посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень згідно Постанови Верховної Ради було звернуто увагу Президента України на систематичне недотримання ним Конституції і законів України при виданні нормативно-правових актів та визнано дії Президента України у цій частині такими, що не відповідають державницьким інтересам України. Рекомендовано Президенту України скасувати свої акти, видані з порушенням вимог Конституції та законів України [7]. Однак повноцінного здійснення Верховною Радою України контрольної функції парламенту, як елемента системи стримувань і противаг в Україні не існує. Процедуру контролю парламенту необхідно регламентувати законом. Процедура у правовому розумінні – це врегульований законом, іншим нормативно-правовим актом порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату.

Президент України на основі та на виконання Конституції України видає укази і розпорядження (частина третя статті 106 Конституції України), що і є формою реалізації його повноважень. Президент України здійснює повноваження у встановленому Конституцією України порядку, а отже, іншого порядку виконання повноважень він собі встановлювати не може.

Як зауважує В.В.Самохвалов, «якщо правові норми, що видаються державою, закріплюють і охороняють інтереси тільки окремих осіб або певних соціальних груп, не враховуючи загальних і індивідуальних інтересів усього населення країни – закон-

ність відсутня. Якщо правові норми лише формально відображають інтереси різних верств населення, , але не гарантують їх, – то і тут не може бути мови про законність» [8]. Законність є основною вимогою правозастосування. Серед повноважень Президента України, пов'язаних з реалізацією законодавчих актів не тільки виконання, а й правозастосування.

Правова позиція щодо правозастосовної діяльності викладена в Ухвалі Конституційного Суду України від 31 березня 2010 року № 15, згідно з якою правозастосовна діяльність полягає в індивідуалізації правових норм щодо конкретних суб'єктів і конкретних випадків, тобто в установленні фактичних обставин справи і підборі правових норм, які відповідають цим обставинам. Пошук та аналіз таких норм з метою їх застосування до конкретного випадку є складовою правозастосування.. Однак у наукових дослідженнях є визначення правозастосування як особливої форма реалізації права і зроблено акцент на «реалізації владних повноважень», а не на «винесенні індивідуально-конкретних приписів». На думку Фатхутдінової О.В., застосування права – це здійснювана в установлених законом формах спеціально-юридична діяльність компетентних державних органів і посадових осіб зі створення юридичних фактів, розвитку нових відносин і подій шляхом реалізації владних повноважень [9].

Законопроект про очищення влади є результатом розвитку нових відносин і подій, відповідно до нього «Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України . Самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень – значно посилили увагу у нашому суспільстві до інституту глави держави і прерогатив вищих державних органів взагалі. Парламент ухвалив ряд неординарних рішень, спрямованих на порятунок країни, зокрема закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції» від 21.02.2014 року. Таким чином закони та інші нормативні акти стали чинними у частині, що не суперечить Конституції України від 28 червня 1996 року, що стало новим елементом регулювання суспільних відносин.

Відповідно до Концепції внесення змін до Конституції України від 28.01.2014 має бути закріплене положення, що повнова-

ження Президента України визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені чи обмежені законами. Вважаємо, що форми реалізації повноважень глави держави, зокрема законодавчі, повинні бути визначені Законом «Про Президента України», який має відповідати Основному закону. Оскільки, систему основних принципів законодавчої діяльності становлять наступні принципи: конституційність законодавчої діяльності; відповідність законів вимогам права як загальній мірі свободи, рівності та справедливості у суспільстві (принцип правових законів); демократизм законодавчої діяльності; системність, наукова обґрунтованість; соціальна доцільність; планування законодавчої діяльності; гласність законопроектних робіт.

Гострота соціальних протиріч дуже ускладнює розвиток демократичних інститутів. В.В.Сухонос характеризує Україну, де цінність особи дорівнює нулю, а влада збільшується до нескінченності. Автор досліджує « встановлення авторитарних і олігархічних режимів під виглядом президентських республік, призводить до вкрай несправедливої приватизації державної співвласності, швидкої майнової поляризації, до засилля паразитичних форм капіталу і, як наслідок, соціальної напруженості» [10]. Саме тому повноваження глави держави не можуть бути розширені і звужені законом України «Про Президента України».

З точки зору розвитку конституційного процесу на перспективу, Указом Президента України від 25 січня 2012 року закріплено «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» з метою започаткування її діяльності на демократичних принципах колегіальності, прозорості, відкритості та гласності схвалено підготовлену на основі напрацювань Науково-експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї та рекомендацій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) Концепцію формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї.

Відповідно до структури Конституції України та виходячи з необхідності вдосконалення Основного Закону України було створено комісії Конституційної Асамблеї з питань: – конституційного ладу; – прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; – народовладдя; – організації державної влади; – правосуддя; – правоохоронної діяльності; – адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування; – порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України. У разі потреби Консти-

туційна Асамблея може приймати рішення про утворення інших комісій, а також підкомісій у складі комісій.

Українське суспільство потребує вдосконалення Конституції України. Оскільки країна прагне розвивати демократичну, правову державу з республіканською формою правління на основі європейських цінностей. Саме глава держави володіє правовими засобами правом законодавчої ініціативи, визначати окремі законопроекти, як невідкладні.

Висновки:

1. Очевидно, існуюча система законодавства далека від досконалості й не відповідає вимогам, що пред'являються до законодавства правової держави. Потрібно законодавчі повноваження – участь глави держави у звичайному, конституційному, субститутному законодавчому процесі визначити у формі закону;

2. На ефективність законодавчої сфери в перспективі може впливати робота глави держави і його допоміжних органів. Зокрема діяльність Конституційної Асамблеї повинна вдосконалити Основний Закон України.

3. Законодавча діяльність – це складна сфера діяльності, яку не можна не визнати юридичною. Ця діяльність у конституціях світу залежить від форми правління (президентська, парламентська, змішана республіка), здійснюється за правилами Основного закону відкрито.

4. Для подолання недоліків у правотворчій діяльності органів державної влади, перш за все, потрібен працюючий глава держави і парламент, норми Регламенту щодо їх взаємодії у законодавчій сфері.

5. Повноваження глави держави не повинні розширюватись і звужуватись у законі, однак Президент діє дискреційно «на власний розсуд» і це має відповідати принципу розумності і необхідності. Вимоги, закріплені в нормативно-правових актах повинні бути розумними і обґрунтованими.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Власов Ю. Л.* Проблеми тлумачення норм права: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 116. Vlasov Y. L. Problems of interpretation of the law: Monohrafiya. – K .: Institute of State and Law of V. M. Koretsky NAS of Ukraine, 2001. – p. 116.

2. *Ющик О. І.* Теоретичні основи законодавчого процесу. – К. – 2004. – С. 68–70. Yuschyk A. I. Theoretical Foundations of legislative protsesu. – K. – 2004. – p. 68–70.

3. *Ришелюк А. М.* Законотворчий процес в Україні: навчальний посібник. – К.: Видавництво НАДУ, 2004. – С. 82. Ryshelyuk A. M. Legislative Process in Ukraine: Tutorial. – K.: Publisher NAPA, 2004. – P. 82.

4. *Богачова О.В.* Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень.» – Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. Bogachova O. V. Legislative Process in Ukraine: problems of development. – Manuscript. Dissertation for the degree of candidate of juridical sciences, specialty 12.00.01 – «Theory and History of Law; history of political and legal studies.» – Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv, 2006.

5. *Дмитренко М. А.* Політична система України: розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції. – К.: Знання України, 2008. – С. 362. Dmitrenko M. A. The political system of Ukraine: development in the context of globalization and information revolution. – K.: Knowledge of Ukraine, 2008. – p. 362.

6. *Шульженко Ф. П.* Проблеми взаємозв'язку парламента і глави держави в контексті політичної модернізації // Збірник науковий праць Правове регулювання економіки. – № 8. – 2008. – с. 16–28. Shulzhenko F.P. Problems interrelation Parliament and the president in the context of political modernization // Scientific Papers of the legal regulation of the economyю – № 8. – 2008. – p. 16–28.

7. Постанова Верховної Ради України «Про попередній звіт Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України для вивчення питань аналізу стану додержання Конституції та законів України у нормотворчій та правозастосовчій діяльності державних органів, посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень» // Відомості Верховної Ради України, 2007,№35, ст.501. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On the preliminary report of the Interim Committee of Verkhovna Rada of Ukraine to study for analysis of compliance with the Constitution and laws of Ukraine in rule-making and enforcement activities of state bodies, officials, other government entities» // Supreme Council of Ukraine, 2007, № 35, st. 501.

8. *Самохвалов В.В.* Поняття, аспекти та сфери прояву законності. // Законність: теоретико-правові проблеми дослідження та впровадження. – К.: Видавництво «Юстиніан», 2004. – С. 19. Samokhvalov V.V. Ponyattya, aspects and spheres of manifestation legality. // legitimacy

9. theoretical and legal aspects of the research and implementation. K .: Publisher «Justinian», 2004. – P. 19.

10. *Фатхутдінова О.В.* Законність як основна вимога правозастосування. // Законність: теоретико-правові проблеми дослідження та впровадження. – К.: Видавництво «Юстиніан», 2004. – С.197. Fatkhudinova O. Legitimacy as a basic requirement of law. // Legitimacy theoretical and legal aspects of the research and implementation. K.: Publisher «Justinian», 2004. – P. 197.

11. *Сухонос В.В.* Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму: Монографія. – Суми: ВДТ «Університетська книга», 2003. – С. 195–196. Sukhonos V. V. Dynamika modern state and political regime in Ukraine: antinomy of democracy and authoritarianism: Monohrafiya. – Amounts: VDT «University Book» 2003 — S. 195—196.

TYMOFIEIEVA L. HEADS OF STATE PARTICIPATION IN LEGISLATIVE ACTIVITY

УДК 336:621.039.586

А. І. Залевська,
помічник декана
юридичного факультету
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»[1]

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Досліджено питання адміністративно-правового регулювання міжнародної економічної діяльності в Україні. Розглянуто загальні засади механізму адміністративно-правового регулювання цієї діяльності. Виявлені проблеми, які виникають при регулюванні міжнародної економічної діяльності в Україні.

Ключові слова: міжнародна економічна діяльність, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, органи державного управління, міжнародний договір.

The issue of administrative and legal regulationof international economic activities in Ukraine is examined. The general principle soft

[1]Zalevska Anastasiia, assistant of dean faculty of Law in Vadym Hetman Kyiv National Economic University, State Higher Educational Institution

© А. І. Залевська, 2014