

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

*Берназюк Я. О.
Український державний університет
фінансів та міжнародної торгівлі*

ПІДГОТОВКА ПРОЕКТІВ АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ПЕРША СТАДІЯ НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Автором здійснено дослідження порядку підготовки проектів актів, який виступає початковою стадією нормотворчого процесу Президента України, виокремлено основні етапи цієї стадії, а також охарактеризовано особливості національного та іноземного законодавчого регулювання зазначеної діяльності глави держави.

***Ключові слова:** Президент України, нормотворча діяльність, стадія підготовки проектів актів, етапи підготовки проектів актів глави держави.*

У науковому середовищі [1, с. 66; 2, с. 141] переважає позиція, згідно з якою нормотворчий процес щодо підготовки проектів актів Президента України складається з чотирьох самостійних стадій: підготовка проекту акта, його погодження, підписання та опублікування (набрання чинності).

При цьому перша стадія нормотворчого процесу Президента України, якою є підготовка проекту акта глави держави, жодного разу не виступала об'єктом спеціального наукового дослідження. Разом з тим, ми вважаємо, що ця стадія є найвідповідальнішою та найскладнішою частиною нормотворчого процесу, оскільки правильно сформована і обґрунтована проблема, яка потребує нормативного врегулювання, та належне оформлення проекту акта може як по часу так і по кількості розумових, часових і людських затратах в десятки разів перевищувати аналогічні зусилля, пов'язані з проходженням актом наступних трьох стадій. Крім того, якісно проведена стадія підготовки проекту акта може призвести до того, що розгляд, ухвалення та набрання ними чинності триватиме незначний проміжок часу.

Вивчення української та зарубіжної наукової літератури, яка зачіпає питання підготовки проектів актів Президента України, дає підстави для таких її характеристик.

Дослідження на тему “Процесуальні аспекти указів Президента України як джерел конституційного права” [3], підготовлене українським науковцем Н. Г. Григоруком, присвячене розкриттю питання скріплення підписами указів Президента України, деяким аспектам дискреційних повноважень глави держави, співвідношенню нормотворчих повноважень Президента України та Верховної Ради України.

У роботі “Поняття юридичної техніки в конституційному праві та його основні складові” [4], яка підготовлена також українським науковцем В. І. Риндюком, розкрито питання юридичної техніки, досліджено питання юридичних презумпцій, юридичних фікцій, акцентовано увагу на техніко-юридичних помилках, які

допускаються при нормотворчій діяльності.

Таким чином, питання підготовки проекту акта глави держави є малодослідженим. Більшість вчених основну увагу у своїх дослідженнях акцентували на проблемах юридичної (нормотворчої) техніки підготовки проектів актів глави держави та окремих аспектах нормотворчої діяльності Президента України.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У цій статті поставлено за мету дослідити наступні невирішені раніше питання:

– здійснити дослідження першої стадії нормотворчого процесу Президента України;

– охарактеризувати стан законодавчого регулювання порядку підготовки проектів актів Президента України;

– визначити основні етапи підготовки проектів актів Президента України.

Зупинившись на дослідженні такої стадії нормотворчого процесу Президента України як підготовка проекту акта, слід зазначити, що вона має ряд особливостей, зумовлених багатогранністю нормотворчої діяльності Президента України. Така багатогранність пов'язано з тим, що глава держави не тільки приймає власні акти у формі указів та розпоряджень, він також бере активну участь у нормотворчості інших органів, зокрема Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, звертається з щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, підписує доручення та низку інших спеціальних актів, здійснює негативну правотворчість (контролює правотворчість інших органів).

Процедурно-процесуальні аспекти нормотворчості глави держави на сьогодні, крім Конституції України, врегульовані його власними актами: Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [5], Положенням про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради [6], Порядком проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України [7], Указом Президента України “Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України” [8]. Слід згадати, що деякий час діяв також Порядок підготовки проектів указів Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України [9].

Таким чином, форма акта Президента України, який планується прийняти, суттєво впливає на нормотворчий процес та відповідно стадію підготовки проекту акта.

Відповідна позиція знаходить своє підтвердження у працях ряду українських науковців.

Так, О. О. Томкіна [10, с. 91-92] пропонує відрізнити в межах загальної нормотворчої діяльності глави держави його участь у законопроектній (законотворчій) діяльності. При цьому, під законопроектною діяльністю Президента України вчена пропонує розуміти реалізацію права законодавчої ініціативи шляхом розгляду і внесення до Верховної Ради України законопроектів.

У свою чергу, Н. Г. Григоруку [3, с. 287] вважає, що процедура видання актів Президента України значною мірою залежить від форми акта та повноважень, в межах яких глава держави видає відповідний акт.

На сьогодні процес розробки проектів власних актів Президента України найбільш детально врегульовано в Указі Президента України “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України” [11], який встановлює, що проекти актів глави держави мають право вносити Кабінет Міністрів України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; Глава Адміністрації Президента України, його перші заступники та заступники; Секретар Ради національної безпеки і оборони України; радники Президента України; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, утворені Президентом України; інші суб’єкти. При цьому міністерства, інші центральні органи виконавчої влади мають право вносити проекти законів Президенту України виключно через Кабінет Міністрів України, крім випадків, встановлених законодавством або дорученням Президента України.

Для прикладу, відповідно до статті 9 Закону Туркменістану про Президента [12] підготовка актів глави держави здійснюється структурними підрозділами Апарату Президента Туркменістану, Кабінетом Міністрів Туркменістану, Генеральною прокуратурою Туркменістану, центральними виконавчими органами, які не входять до складу Кабінету Міністрів, іншими державними органами і посадовими особами, визначеними Президентом.

На нашу думку, участь Президента України у законотворчій діяльності Верховної Ради України (сумісна нормотворчість) здійснюється щонайменше у 5-ох формах: внесення проектів законів та постанов, визначенні проектів законів як невідкладні, внесення на розгляд парламенту пропозицій до прийнятих у першому читанні законів, внесення пропозицій до прийнятих в цілому законів (застосування право вето), зверненні з щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Більшість цих питань врегульовано в Указі Президента України “Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради” [13], який визначає механізм підготовки та опрацювання проектів законів, які вносяться Президентом України в порядку законодавчої ініціативи. Згідно з пунктом 2 цього Указу проекти законів та інші документи законодавчої ініціативи готують радники Президента, структурні підрозділи Адміністрації Президента України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, наукові установи. Цей Указ встановлює специфіку процесу підготовки проектів законів, які передбачають внесення змін до Конституції України, а також проектів законів, остаточне прийняття рішення по яких можливе лише за результатами референдум. Крім того, Указ визначає порядок вивчення і підготовки пропозицій до другого читання до проектів законів, поданих на розгляд Верховної Ради України іншими суб’єктами права законодавчої ініціативи.

На сьогодні одним з основних суб’єктів забезпечення нормотворчої діяльності Президента України, в т.ч. підготовки проектів законів, виступає Міністерство юстиції України. Це пов’язано з тим, що відповідно до Указу Президента України “Про поліпшення організації законопроектної діяльності” [14] функції головного розробника проектів законів, що вносяться Президентом України, покладено на Міністерство юстиції України. Разом з тим, участь Міністерства юстиції України у

нормопроектному забезпеченні глави держави не обмежується розробкою проектів законів. Згідно з Положенням про Міністерство юстиції України [15] цей орган відповідно до покладених на нього завдань: розробляє за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проекти законів та інших нормативно-правових актів; готує зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України; проводить гендерно-правову експертизу актів законодавства; здійснює антикорупційну експертизу нормативно-правових актів державних органів; здійснює правову експертизу законів, які перебувають на розгляді Верховної Ради України.

На нашу думку, одним з найбільших недоліків процесуального регулювання нормотворчої діяльності Президента України є відсутність унормованого порядку підготовки та внесення Президентом України проектів урядових актів на розгляд Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття проектів рішень Ради національної безпеки та оборони України, а також підготовки доручень, адресованих Кабінету Міністрів України та іншим органам влади, у тому числі, стосовно розробки і прийняття відповідних правових актів.

Аналіз законодавства дозволяє зробити висновок про те, що стадія підготовки проекту акта Президента України може бути трьох видів:

– підготовка здійснюється поза межами Адміністрації Президента України з власної ініціативи відповідного суб'єкта та направляється на розгляд глави держави з дотриманням всіх встановлених процесуальних вимог;

– підготовка здійснюється відповідним суб'єктом за дорученням Президента України;

– підготовка здійснюється в Адміністрації Президента України.

Так, Указ Президента України “Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради” [16] передбачає розподіл законопроектів на ті, що надійшли до Адміністрації Президента України; законопроекти, що підготовлені за дорученням глави держави; законопроекти, що підготовлені безпосередньо в Адміністрації Президента України.

Більшість вчених пропонує поділяти стадію підготовки проекту акта на низку етапів. Для прикладу, російський вчений В. М. Сирих [17, с. 158] стверджує, що стадія підготовки проекту акта включає чотири етапи: 1) підготовки концепції; 2) формулювання основних положень і структури акта; 3) написання тексту; 4) проведення експертизи підготованого проекту.

Інші вчені виділяють дещо інші етапи цієї стадії: розгляд пропозицій та ініціатив щодо необхідності розробки акта; ухвалення рішення про доцільність розробки; включення розробки акта до плану нормопроектних робіт; розробка концепції акта [18, с. 93].

Українська вчена О. О. Томкіна [10, с. 117-118] приходять до висновку, що перша стадія нормотворчої діяльності включає в себе: встановлення необхідності прийняття акта; розробка проекту акта та його узгодження; проведення правової експертизи; візування.

Закон Республіки Білорусь “Про нормативно правові акти Республіки Білорусь”

[19] впередбачає, що підготовка проекту нормативного правового акта включає в себе: розгляд нормотворчої пропозиції і прийняття рішення щодо підготовки проекту, організаційно-технічне і фінансове забезпечення його підготовки, збір необхідних матеріалів та інформації, розробка концепції проекту, складання тексту проекту, узгодження проекту.

У проекті закону України “Про нормативно-правові акти” [20] пропонується встановити, що під час підготовки проекту нормативно-правового акта розглядається ініціатива щодо необхідності прийняття (видання) нормативно-правового акта і ухвалення рішення про розроблення проекту, збираються необхідні матеріали та інформація, розробляється концепція проекту нормативно-правового акта, готуються текст проекту і пояснювальна записка до нього, здійснюється організаційно-технічне та фінансове забезпечення його підготовки.

Висновки:

1. Стадію підготовки проекту акта Президента України доцільно поділити на етапи, які не є обов’язковими, але їх дотримання дозволяє максимально виконати всі процесуальні вимоги, які ставляться до актів такого виду, та врахувати більшість загальноприйнятих принципів нормотворчої діяльності.

2. Аналіз законодавства та дослідження існуючої практики нормотворчого процесу Президента України дає підстави виділяти вісім етапів стадії підготовки проектів актів глави держави: формування нормотворчої пропозиції (ініціативи), прийняття рішення Президентом України про доцільність підготовки проекту акта, планування, прогнозування (підготовка концепції), підготовка тексту первинного проекту акта, експертиза, громадське обговорення та остаточне доопрацювання проекту акта (підготовка необхідних матеріалів для внесення їх на опрацювання до Адміністрації Президента України). При цьому, слід зазначити, що поділ стадії підготовки проекту акта на етапи здійснюється виключно у наукових цілях та стосується підготовки проектів нормативних указів та розпоряджень Президента України, а також проектів законів, які вносяться ним на розгляд Верховної Ради України. При цьому, при підготовці конкретного акта деякі етапи можуть змінювати свою послідовність, бути відсутніми взагалі або проводитися на другій стадії прийняття акта, якою є стадія опрацювання проекту акта в Адміністрації Президента України. Суттєвий вплив на кількість та послідовність етапів підготовки проекту акта Президента України має те, який суб’єкт здійснює безпосередньо підготовку тексту первинного проекту акта.

Використані джерела:

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. – 344 с.
2. *Верстов В. В.* Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – Краснодар, 2006. – 196 с.
3. *Григорук Н. Г.* Процесуальні аспекти указів Президента України як джерел конституційного права / Джерела конституційного права / автори Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк, О. І. Ющик, В. М. Шаповал та ін. – К. : в-во “Наукова думка”, 2010. – 712 с. – С. 287-295.

4. Риндюк В. І. Поняття юридичної техніки в конституційному праві та його основні складові / Джерела конституційного права / автори Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк, О. І. Ющик, В. М. Шаповал та ін. – К. : в-во “Наукова думка”, 2010. – 712 с. – С. 635-651.
5. Указ Президента України “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України” від 15 листопада 2006 року № 970 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
6. Указ Президента України “Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради” від 30 березня 1995 року № 270 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
7. Розпорядження Президента України “Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України” від 30 травня 1997 року № 221 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
8. Указ Президента України “Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України” від 9 квітня 1997 року № 314 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
9. Указ Президента “Про порядок підготовки проектів указів Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України” від 6 квітня 2006 року № 291 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
10. 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.
11. Указ Президента України “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України” від 15 листопада 2006 року № 970 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
12. Закон Туркменистану “О Президенте” от 10.07.07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // http://www.turkmenistan.ru/?page_id=4&lang_id=ru&elem_id=10498&type=event&sort=date_desc.
13. Указ Президента України “Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради” від 30 березня 1995 року № 270 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
14. Указ Президента України “Про поліпшення організації законопроектної діяльності” від 26 листопада 2003 року № 1348 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
15. Указ Президента України “Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України” від 6 квітня 2011 року № 395 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
16. Указ Президента України “Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради” від 30 березня 1995 року № 270 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
17. Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2006. – 551 с.
18. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
19. Закон Республики Беларусь “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” от 10.01.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.antiradar.by/smf/index.php?topic=543.0>.
20. 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=&pf3511=39123.

Берназюк Я. А. Подготовка проектов актов Президента Украины как первая стадия нормотворческого процесса главы государства.

Автором осуществлено исследование порядка подготовки проектов актов, который выступает начальной стадией нормотворческого процесса Президента Украины, выделены основные этапы этой стадии, а также охарактеризованы особенности национального и зарубежного законодательного регулирования указанной деятельности главы государства.

Ключові слова: Президент України, нормотворческа діяльність, стадія підготовки проектів актів, етапи підготовки проектів актів глави держави.

I. Bernazyuk. Preparation of draft acts of the President of Ukraine as the first phase of the norms-formation process by the Head of the State.

The author conducted a research on preparing draft legislative acts, being initial stage of the norms-formation process of the President of Ukraine. The main stages in this process were identified; as well as the main features of the national and foreign legislation, regulating the activity of the Head of the State, analyzed.

Keywords: President of Ukraine, norm-setting activities, stage of preparation of projects of acts, stages of preparation of projects of acts of the Head of the State.

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ НАУКИ

Грищенко О. П.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

СПІВВІДНОШЕННЯ І ВІДМЕЖУВАННЯ ФІКЦІЇ ТА АНАЛОГІЇ

Стаття присвячена дослідженню питань співвідношення і відмежування фікції та аналогії. Автор, аналізуючи погляди вчених на зазначену проблему, поділяє точку зору науковців які вважають, що між фікцією та аналогією не можна ставити знак рівності, що будь-яка аналогія призводить до фікції.

Ключові слова: фікція, аналогія, аналогія права, аналогія закону, співвідношення, відмежування, прогалина.

Питання співвідношення та розмежування таких категорій як “фікція” та “аналогія” є вкрай актуальним і обумовлене, передусім, викликами практики. Серед науковців, які досліджували ці питання, можна виділити С. А. Муромцева, К. К. Панько, О. В. Ул’яновську та ін.

Метою статті є аналіз особливостей таких юридичних категорій як “фікція” та “аналогія” і проведення на цій основі їх розмежування.

Для розмежування таких категорій як “фікція” та “аналогія” необхідно звернути увагу на тлумачення даних понять. Так, згідно словника іноземних слів і виразів під “фікцією” слід розуміти: 1) юридичний прийом, який полягає в тому, що дійсність підводиться під формулу, що не відповідає їй; 2) вигадка, неіснуюче, помилкове [10, с. 479]. Що ж стосується загального тлумачення поняття аналогії, то філософський енциклопедичний словник надає його нам так: “аналогія – подібність предметів, явищ в яких-небудь властивостях. При умовиводі за аналогією значення, отримане з розгляду якого-небудь об’єкта переноситься на інший, менш вивчений, менш доступний для дослідження об’єкт” [17, с. 43].

Є два види поняття “аналогії” в юриспруденції: аналогія закону та аналогія права. Спробуємо розтлумачити кожне з них. Словник юридичних термінів розуміє аналогію так: “аналогія закону – вирішення конкретної юридичної справи на підставі норми