

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМОТВОРЧИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ



Брановицький Віктор Володимирович,

кандидат економічних наук,

докторант

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

адвокат, старший партнер АО «КБ Партнерс»

ORCID ID: 0000-0002-4339-2214

Статтю присвячено визначенню сучасного стану нормативно-правового регулювання механізму реалізації нормотворчих повноважень Президента України та формулюванню шляхів його удосконалення. Для досягнення цієї мети у статті розглянуто передбачений на нормативно-правовому рівні механізм діяльності Президента України із прийняття указів, зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим та рішень голів місцевих державних адміністрацій. З'ясовано стан нормативно-правової регламентації випадків здійснення і механізму здійснення ним нормотворчої ініціативи та реалізації права вето. Проаналізовано нормативно-правове підґрунтя нормотворчої діяльності Президента України і його стан. Обґрунтовано наявність таких проблем правового регулювання нормотворчої діяльності Президента України, як: відсутність нормативно закріпленого вичерпного переліку його повноважень та визначеної компетенції з нормативно-правового регулювання прямим і непрямим способами; чинність застарілих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність уже не функціонуючих при Президенті України органів; недостатній рівень розробленості механізму реалізації Президентом нормотворчої ініціативи тощо. Приділено увагу проблемі визначення предметної сфери нормотворчої ініціативи уповноваженими на це законодавством суб'єктами. Сформульовано напрями удосконалення реалізації Президентом України функції прямого та непрямого нормативно-правового регулювання за допомогою внесення змін і доповнень до законодавства. Наприкінці статті наголошено на необхідності подальшого доопрацювання та вдосконалення нормативно-правового базису діяльності Президента України загалом і виконання ним та іншими суб'єктами публічної адміністрації (а також іншими органами публічної влади) функції нормативно-правового регулювання зокрема. Окреслено перспективу подальших досліджень з оптимізації механізму нормативно-правового регулювання в Україні загалом та здійснюваного Президентом України зокрема.

Ключові слова: Президент України, нормотворчі повноваження, нормотворча ініціатива, нормативно-правове регулювання, механізм, законодавство, нормативно-правові акти, удосконалення.

Branovytskyi Viktor. The mechanism of implementation of the normative powers of the President of Ukraine: the current state of legal regulation and prospects for improvement

The purpose of this article is to define the existing status of normative legal regulation of the mechanism for the implementation of the President of Ukraine's normative powers and to propose ways to enhance it. To achieve this goal, the article considers the mechanism of activity of the President of Ukraine at the regulatory level to adopt decrees, suspend acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, cancel acts of the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea and decisions of heads of local state administrations. The current situation of normative-legal regulation of cases of implementation, as well as the method for implementing the normative initiative and exercising the power of veto, has been clarified. The normative and legal basis of the normative activity of the President of Ukraine and his condition are analysed. The existence

of such legal regulation problems in the President of Ukraine's normative activity is substantiated, as follows: the lack of a normatively fixed exhaustive list of his powers and defined competence for normative legal regulation through direct and indirect means; the validity of outdated normative legal acts that regulate the activities of bodies that are no longer functioning under the President of Ukraine; and an insufficient level of development of the mechanism for normative legal regulation. Attention is paid to the problem of determining the subject area of the law-making initiative by the authorised entities. Directions for improving the implementation by the President of Ukraine of the function of direct and indirect legal regulation through amendments and additions to the legislation have been developed. The need for further refinement and improvement of the regulatory framework for the activities of the President of Ukraine in general, and, in particular, the performance of the function of legal regulation by him and other subjects of public administration (as well as other public authorities), was emphasised at the end of the article. The prospect of more research to optimise the legal regulation mechanism in Ukraine in general, and the President of Ukraine in particular, is described.

Key words: *President of Ukraine, normative powers, normative initiative, normative legal regulation, mechanism, legislation, normative legal acts, improvement.*

Нормотворчі повноваження суб'єктів публічної адміністрації мають фундаментальний характер, оскільки завдяки їх належному виконанню створюється нормативно-правове підґрунтя для реалізації публічних завдань, включаючи забезпечення прав і свобод громадян. Проте нині механізм їх здійснення не набув належної нормативно-правової регламентації, оскільки характеризується численними недоліками. Особливо це стосується суб'єктів, які не належать до жодної з гілок влади, проте виконують важливі публічні функції, зокрема у галузі природокористування. Йдеться насамперед про Президента України, правові засади діяльності якого перебувають в Україні на низькому рівні розвитку. У попередній статті нами було наголошено на значенні прийнятих ним указів для публічного адміністрування галузі природокористування загалом та адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на користування природними об'єктами права власності народу України зокрема [1]. Тому в межах цієї статті пропонуємо зосередитись на визначенні сучасного стану нормативно-правового регулювання механізму реалізації ним нормотворчих повноважень та формулюванні шляхів його удосконалення. Для досягнення цієї мети зупинимось на таких питаннях, як: 1) механізм діяльності Президента України із прийняття указів, зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим та рішень голів місцевих державних адміністрацій; 2) випадки здійснення і механізм

здійснення ним нормотворчої ініціативи та реалізації права вето; 3) нормативно-правове підґрунтя окресленої діяльності і його стан; 4) предметна сфера нормотворчої ініціативи; 5) напрями удосконалення реалізації Президентом України функції прямого та непрямого нормативно-правового регулювання. З цього приводу також уточнімо, що виклад цих питань здійснюватиметься переважно паралельно, враховуючи наявність прогалів у чинному законодавстві та спираючись на доцільність розгляду окремих з них спільно з іншими.

Пристаючи до їх розкриття, нагадаємо, що основним законом, який встановлює засади діяльності та визначає повноваження Президента України, є Конституція України [2], але вона не містить їх вичерпного переліку. Разом із тим певні з правових можливостей Голови держави можна знайти в інших законах України, що знов-таки не сприяє однозначному та своєчасному визначенню належних йому правомочностей і потребує, на нашу думку, виправлення шляхом запровадження нормативно-правової регламентації чіткого і повного переліку належних йому прав та обов'язків, оскільки суб'єкти публічної адміністрації і загалом суб'єкти владних повноважень повинні діяти виключно в межах законів, які мають бути однозначними, чіткими і зрозумілими.

Стосовно поставлених вище для вивчення в межах статті питань зазначимо, що на жодні з них Конституція України не надає відповідей, зважаючи на її загальний характер та специфічне призначення зі встановлення найголовніших

засад функціонування держави, органів публічної влади і життєдіяльності її громадян. Однак при цьому якщо інші суб'єкти публічної адміністрації мають офіційно затверджені регламенти, якими визначається конкретний порядок їх діяльності, то здійснення Президентом України своїх повноважень позбавлене такого підґрунтя. Водночас сьогодні є чинною низка указів Президента України, які змістовно можна поділити на дві групи:

1. Якими затверджено положення про органи, створені при Президенті України з метою правового, консультативного, організаційного та іншого забезпечення його діяльності. А саме:

1) Положення про Адміністрацію Президента України [3], у якому закріплено повноваження цього допоміжного органу з: аналізу різноманітних процесів, які відбуваються у державі та поза її межами, та підготовки пропозицій щодо формування та реалізації публічної політики, зокрема, з питань забезпечення прав і свобод громадян; експертизи законів, переданих на підписання, та підготовки пропозицій стосовно їх підпису або застосування права вето; забезпечення підготовки законопроектів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України; опрацювання і подання на підпис проектів указів (а також розпоряджень) Президента України; забезпечення офіційного оприлюднення підписаних законів та актів Президента України; аналізу актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, рішень голів місцевих державних адміністрацій і внесення Президенту України пропозицій щодо забезпечення приведення їх у відповідність із чинним законодавством або зупинення їх дії чи скасування [3];

2) Положення про Секретаріат Президента України [4], яким визначено компетенцію відповідного постійно діючого органу, створеного для ефективної реалізації повноважень Президента України, до якої зокрема віднесено такі правомочності: участь в опрацюванні проектів указів (а також розпоряджень) Президента України в органах державної влади; подання на підпис проектів указів/розпоряджень і законів, пропозицій щодо застосування права вето до останніх [4].

3) Положення про Офіс Президента України [5], яким наділено такий допоміжний орган ідентичними з Адміністрацією Президента України повноваженнями [5].

З викладеного бачимо, що нині діють щонайменше три укази Президента України, якими затверджено положення про самостійних суб'єктів права, функціонування яких зумовлене створенням ефективних умов для здійснення Головою держави своїх повноважень, на яких при цьому покладено однакові повноваження: на Секретаріат – з приводу подання на підпис нормативно-правових актів та формулювання пропозицій щодо застосування права вето до законів України; на Офіс та Адміністрацію – повністю ідентичні загалом. На нашу думку, такий стан свідчить, по-перше, про неузгодженість інституційного і нормативно-правового забезпечення діяльності Президента України та створених при ньому органів, що потребує свого вирішення шляхом узгодження повноважень між відповідними органами апарату (під цим терміном ми об'єднали всі публічні інституції, створені в окреслених вище цілях) Президента України та внесення відповідних змін до нормативно-правових актів, якими затверджено положення про них. По-друге, про заміну на практиці одного органу іншим (йдеться про реорганізацію апарату та правонаступництво органів), однак за відсутності відповідних указів Президента про скасування попередньо прийнятого положення про його Адміністрацію, про її ліквідацію та правонаступництво іншого суб'єкта, на юридичному рівні, тобто у відповідності до чинного законодавства, обидва органи вважаються такими, що функціонують. Тому додатковим кроком має стати визначення доцільності функціонування всіх перерахованих органів, створених для виконання одного і того ж завдання (маємо на увазі нормативно закріплене за ними здійснення забезпечення діяльності Президента України за однаковими напрямками), та прийняття нормативно-правових актів про ліквідацію окремих з них та скасування положень про них. Це дасть змогу оптимізувати діяльність апарату Президента України та привести у належний стан його нормативно-правові акти з цих питань.

Водночас викладене нашою наукою нас на думку, що наведена ситуація зумовлена відсутністю єдиного закону, яким було б урегульовано засади діяльності Голови держави, його апарату, включаючи систему органів, які до нього входять, і розмежування їхньої компетенції. Виконання цього завдання дало б змогу вирішити проблему неузгодженості повноважень вказаних основних і допоміжних органів та недостатнього нормативно-правового підґрунтя діяльності Президента України, вираженого у відсутності (порівняно з іншими органами публічної влади) нормативно-правового акта, спеціально присвяченого засадам і механізму його діяльності.

2. Якими затверджено порядки виконання повноважень Президента України (наразі) в частині реалізації ним функцій нормативно-правового регулювання, до яких можна віднести такі:

1) Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України [6], яким урегульовані такі аспекти нормотворчої діяльності Голови держави.

По-перше, перелік питань, з яких Президент України видає укази, до яких зокрема включено зупинення та скасування актів органів державної влади [6]. Однак при цьому зауважимо, що цей перелік не є вичерпним, що не сприяє визначенню предметної компетенції Президента України, тобто у яких сферах та з метою урегулювання яких відносин він уповноважений приймати нормативно-правові акти підзаконного рівня.

На нашу думку, це не сприяє ані повноцінному урегулюванню його повноважень, ані узгодженню правомочностей різних суб'єктів публічної адміністрації, оскільки, на нашу думку, є нелогічним, недоцільним та необґрунтованим, якщо різні суб'єкти уповноважені вирішувати одні й ті ж питання шляхом прийняття нормативно-правових актів. Такий стан поставить під сумнів коректність організації публічної влади у державі та створуватиме підґрунтя для виникнення колізій. Тому вважаємо важливим і необхідним чітко визначити на нормативно-правовому рівні, у яких сферах, з яких конкретно питань та з якою метою має право приймати нормативно-правовий акт кожен суб'єкт публічної адміністрації, наділений нормотворчими повноваженнями.

Разом із тим що стосується указів Президента України, то вивчення практики його діяльності та окремих положень законодавства дало змогу нам встановити у нашій попередній, згаданій на початку, статті [1], які змістові наповнення, межі та предмет правового впливу зазвичай мають його укази. Нагадаємо, що у галузі природокористування вони стосуються переважно: затвердження заходів з удосконалення механізму публічного адміністрування, його нормативно-правового регулювання і оптимізації діяльності суб'єктів публічної адміністрації на практиці у сфері раціонального використання природних ресурсів, їх охорони та відтворення; оголошення, створення та зміни меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

По-друге, механізм підготовки, опрацювання та прийняття указів Президента України, який включає порядок їх візування, погодження, доопрацювання, підписання тощо, а також уповноважених на підготовку проєктів його актів посадових осіб його апарату [6]. Тобто порядок здійснення нормативно-правового регулювання Президентом України є загалом досить урегульованим, тому далі зупинитись на цьому питанні не будемо.

По-третє, суб'єктів нормотворчої ініціативи, яких можна поділити на 2 групи: 1) які готують проєкти указів для подальшого прийняття Головою держави, до яких віднесено Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК; 2) які мають право лише подати пропозиції щодо видання актів Президента України: органи місцевого самоврядування, народні депутати, фізичні та юридичні особи [6].

З викладеного випливає кілька висновків: з одного боку, розглянуте Положення являє собою нормативно-правове підґрунтя для здійснення нормотворчої ініціативи іншими суб'єктами публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства стосовно прийняття Президентом України його указів, тим самим підтверджуючи широкі правові можливості зі здійснення нормативно-правового регулювання пасивним способом, не обмежуючи його законопроєктами, і залучення

до цього процесу громадськості. Але при цьому зауважимо, що порядок її здійснення шляхом подання пропозицій урегульовано занадто узагальнено і порівняно з наступним нормативно-правовим актом, який ми розглянемо нижче, не містить вимог до форми й змісту усіх документів нормотворчої ініціативи, що, на нашу думку, доцільно виправити за допомогою внесення відповідних доповнень до цього Положення; з іншого – виникають питання щодо того, у яких випадках перераховані суб'єкти мають звертатись із нормотворчою ініціативою саме до Президента України?

Доцільність визначення відповіді на сформульоване питання підтверджується тим, що наразі чіткого переліку його повноважень не визначено і відсутні нормативно встановлені межі компетенції різних суб'єктів нормотворчих повноважень. Відповідно, на практиці це може створювати, на нашу думку, труднощі із визначенням компетентного суб'єкта, до якого слід звертатись із пропозиціями щодо прийняття ним нормативно-правових актів, і встановленням типу та юридичної сили нормативно-правового акта, необхідного для урегулювання конкретних питань. Інакше кажучи, у законодавстві відсутні чіткі орієнтири, які дозволяють відмежувати випадки, за яких нормативно-правовий акт має прийматись саме на рівні та у формі указів, постанов, рішень, а також законів (адже щодо них Конституцією встановлено лише виключні предмети правового регулювання [2], що однак не заперечує можливості прийняття законів з інших питань). Вирішення окресленої проблеми теоретичного й практичного характеру можливе за рахунок запровадження нормативно-правової регламентації чіткого розподілу нормотворчих повноважень та розмежування предметної сфери застосування/видання нормативно-правових актів різної юридичної природи та різними суб'єктами.

2) Положення про порядок роботи із законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України [7], яке визначає порядок здійснення законодавчої (нормотворчої) ініціативи Головою держави, зокрема: посадових осіб апарату Президента України, уповноваже-

них на підготовку документів законодавчої ініціативи, включаючи законопроекти; питання, з яких Президент може здійснити законодавчу ініціативу – проекти найважливіших законів; вимоги до форми, змісту таких документів та матеріалів, які мають до них додаватись; вимоги до їх погодження, візування, реєстрації тощо [7].

З приводу викладеного у нас виникає кілька зауважень. По-перше, застосоване формулювання «найважливіші закони» є занадто оціночним і розмитим, оскільки не надає чіткої відповіді на те, які саме закони можуть мати такий характер. На нашу думку, його слід замінити вичерпним переліком підстав для здійснення законодавчої ініціативи Президентом України. По-друге, не зовсім зрозумілим та обґрунтованим видається урегулювання у межах цього Положення питань здійснення законодавчої ініціативи іншими суб'єктами, адже із його назви чітко впливає його правовий зв'язок із регулювання діяльності саме Президента України. Тому вважаємо, що з огляду на необхідність урегулювання порядку здійснення законодавчої ініціативи всіма уповноваженими на це суб'єктами доцільно внести зміни до назви цього нормативно-правового акта, яка буде повністю узгоджена з його змістом.

Отже, розглянуте свідчить про неналежний стан нормативно-правового базису реалізації Президентом України функції нормативно-правового регулювання обома способами, що виражається переважно у численних прогалинах, незгодженості, допущеної всередині нормативно-правових актів (наприклад, невідповідність назви й змісту) та між різними нормативно-правовими актами, а також, вочевидь, залишення чинними застарілих нормативно-правових актів. Перераховані проблеми й недоліки мають бути виправлені шляхом прийняття нових нормативно-правових актів: Президентом України – стосовно скасування застарілих указів, внесення змін і доповнень до актуальних, якими буде заповнено названі вище прогалини; Президентом України – з приводу прийняття Регламенту або ж Верховною Радою України – щодо визначення засад діяльності Президента України, включаючи вичерпний перелік його повноважень, та його апарату на рівні закону.

Окремим напрямом удосконалення нормативно-правового підґрунтя здійснення нормативно-правового регулювання в Україні, враховуючи викладені вище зауваження, має стати прийняття закону, предметом правового впливу якого стане нормотворча діяльність і яким буде, між іншим, чітко розмежовано компетенцію різних суб'єктів у сфері нормотворчості та межі застосування конкретних типів нормативно-правових актів. Іншими словами, ним має бути: по-перше, проведено межу застосування законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень місцевих державних адміністрацій, рішень органів місцевого самоврядування; по-друге, встановлено переліки питань, з яких може реалізовуватись нормотворча ініціатива конкретними суб'єктами. Наприклад, має бути чітко закріплено, з яких питань ініціатива здійснюється Президентом, з яких – Кабінетом Міністрів України та ін., адже їхні повноваження обмежені конкретними публічними завданнями, функціями та галузями публічного адміністрування. Відповідно, було б нелогічно припускати, що певні центральні органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів України та Президент України правомочні звертатись із відповідною ініціативою з одних і тих саме питань, оскільки це б означало нераціональний підхід до поділу між ними завдань та неефективну реалізацію їхніх повноважень, зайву втрату часу, фінансових та інтелектуальних ресурсів тощо; по-третє, визначено вимоги і умови визначення уповноваженого суб'єкта прийняття нормативно-правового акта, до якого слід звертатись з такою ініціативою. Тобто доцільно закріпити чітку вказівку на те, у яких саме випадках слід звертатись до Верховної Ради України із проектом нормативно-правового акта чи пропозиціями, коли, наприклад, до Президента України, коли до решти суб'єктів нормотворчих повноважень.

Водночас, ведучи мову про стан нормативно-правового забезпечення реалізації розглянутої функції публічного адміністрування Президентом України (а також частково іншими суб'єктами), доповнимо, що окремі правові норми з цього приводу закріплені також у Законі України «Про

Регламент Верховної Ради України» [8]. А саме, по-перше, ст. 89 передбачено право законодавчої ініціативи, здійснюваної Президентом України та Кабінетом Міністрів України, і шляхи її реалізації за допомогою проектів законів та інших актів Верховної Ради України, пропозицій до законопроектів та поправок до них. Крім того, цим законом закріплено вимоги до таких документів та порядок їх розгляду й подальшого прийняття, відкликання або відхилення, а також інші питання, пов'язані з механізмом законотворчої діяльності [8]. По-друге, у ст.ст. 132–136 цього закону встановлено засади реалізації права вето, включаючи вимоги до пропозицій, які мають надаватись Президентом у разі повернення закону, та порядок їх розгляду, врахування і подання доопрацьованого нормативно-правового акта Голові держави [8]. З одного боку, регулювання вказаних відносин у межах Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» пояснюється їх правовим зв'язком із процесом законотворчості, який належить до основних завдань Верховної Ради України. З іншого боку, вважаємо некоректним той факт, що повноваження, вимоги і засади діяльності Президента України регламентовані законом, присвяченим засадам діяльності іншого органу публічної влади, тоді як у нормативно-правових актах, які закладають правове підґрунтя виконання Президентом України його повноважень, такі положення відсутні.

Викладене можливо було б виправити, на нашу думку, шляхом виконання таких кроків: 1) закріпити у нормативно-правовому акті, спеціально призначеному для урегулювання засад діяльності Президента України, більш розгорнутий механізм виконання ним повноважень зі здійснення нормотворчої (законодавчої) ініціативи та реалізації права вето, оскільки Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» обмежується лише загальними вказівками без розкриття процедурних аспектів діяльності Голови держави; 2) закріпити у межах запропонованого вище закону, присвяченого нормотворчій діяльності, загальні засади здійснення нормотворчої (включаючи законодавчу) ініціативи, вимоги до подання проектів нормативно-правових

актів і пропозицій, порядок їх розгляду та прийняття нормативно-правових актів, починаючи від законів, закінчуючи рішеннями органів місцевого самоврядування. Окрім того, ще раз наголосимо на необхідності закріплення чіткої вказівки на те, у яких сферах, з приводу урегулювання яких питань, із яким змістовим наповненням мають бути подані пропозиції та проекти нормативно-правових актів у рамках нормотворчої ініціативи кожним суб'єктом її здійснення до відповідних суб'єктів прийняття нормативно-правового акта. Запропоноване дозволить комплексно та в межах єдиного закону урегулювати відносини, які складаються у сфері здійснення нормотворчої діяльності, систематизувати положення законодавства, які нині закріплені у низці нормативно-правових актів різної юридичної сили, запровадити єдині стандарти прямого і непрямого нормативно-правового регулювання, забезпечити однакову практику діяльності на єдиному високому правовому рівні у цій сфері, заповнити наявні прогалини.

У ракурсі викладеного вважаємо за доцільне додатково проаналізувати наданий на розгляд Верховній Раді України законопроект «Про правотворчу діяльність» [9] з тим, щоб встановити, наскільки він вирішує окреслені вище проблеми й недоліки. У цьому ракурсі маємо зауважити на кількох важливих, на нашу думку, аспектах. З одного боку, цей законопроект впроваджує загальні засади прямого і непрямого нормативно-правового регулювання, що у випадку його прийняття дасть змогу затвердити єдиний механізм, вимоги і стандарти діяльності у цій сфері. Але з іншого боку, на нашу думку, він ще потребує доопрацювання з таких (але не виключно) причин.

Так, по-перше, він не розкриває тих питань, на важливості урегулювання яких ми акцентували вище увагу. З огляду на це вважаємо за доречне запропонувати внести відповідні доповнення до нього, якими буде заповнено розглянуті прогалини, зокрема, стосовно:

1) розмежування повноважень на здійснення нормотворчої ініціативи, включаючи визначення компетенції кожного суб'єкта в частині встановлення предметно-змістовних меж підготовки доку-

ментів нормотворчої ініціативи (тобто хто, з яких питань і до якого суб'єкта уповноважений здійснювати ініціативу);

2) розмежування предметів правового регулювання, які можуть здійснюватись за допомогою кожного типу нормативно-правового акта. Необхідність нормативного закріплення останньої сформульованої пропозиції додатково пояснимо тим, що, виходячи з аналізу положень чинного законодавства, нині відсутні чіткі межі між сферами застосування указів, постанов, наказів, розпоряджень, рішень, а також певним чином законів, що може мати своїм наслідком перетин повноважень із регулювання однотипних правовідносин і за відсутності ефективного механізму комунікації та узгодження повноважень між різними суб'єктами призводити до прийняття нормативно-правових актів різними суб'єктами з однакових питань, що, нагадаємо, неодноразово мало місце на практиці.

По-друге, поза вказаним, він містить й інші недоліки. Наприклад, у п. 7 ч. 3 ст. 1 він відносить акти про утворення та припинення органів публічної влади до індивідуальних правових актів [9], що суперечить практиці діяльності уповноважених на це суб'єктів. Зокрема, якщо проаналізувати базу даних законодавства, розміщену на сайті Верховної Ради України [10], то можна побачити, що всі акти, якими затверджено рішення про утворення органів публічної влади, як-то міністерств та їх територіальних органів, прийняті у формі нормативно-правових актів, зокрема постанов Кабінету Міністрів України та наказів відповідних центральних органів виконавчої влади [11; 12; 13]. А нормативно-правові акти та індивідуальні правові акти, як відомо, є зовсім різними інструментами діяльності зокрема публічної адміністрації [14; 15; 16; 17].

Крім того, видається недоцільною відсутність серед учасників правотворчої діяльності, визначених у ч. 1 ст. 4 законопроекті суб'єктів правотворчої ініціативи, адже у процесі прийняття нормативно-правових актів здійснення ініціативи відбувається також, як було продемонстровано вище, іншими особами, які не належать до апарату суб'єкта, який приймає нормативно-правовий акт. Тому суб'єктів правотворчої діяльності доцільно у ч. 1 ст. 4

розмежовувати на тих, що приймають, і на тих, що здійснюють ініціативу з приводу прийняття нормативно-правового акта. Нині ж ч. 2 ст. 4 визначає суб'єктами правотворчої діяльності лише тих, хто наділений повноваженнями щодо прийняття/видання нормативно-правових актів [9]. Тому запропоновані зміни також вважаємо за доречне внести до вказаної структурної складової частини цього законопроекту.

Таким чином, підсумовуючи викладене у статті, зазначимо, що механізм діяльності Президента України з питань виконання ним функції нормативно-правового регулювання, зокрема у сфері реалізації права на користування природними об'єктами права власності народу України, перебуває на неналежному рівні. Це виражається, по-перше, у відсутності нормативно закріпленого вичерпного переліку його повноважень та визначеної компетенції з нормативно-правового регулювання прямим і непрямим способами. Питання, з яких воно виконується, можна дізнатись лише з аналізу низки положень нормативно-правових актів та практики його діяльності. По-друге, у проблемах інституційного і нормативно-правового забезпечення діяльності його апарату, оскільки нині діють нормативно-правові акти, якими передбачено функціонування кількох різних органів у межах апарату

Президента України, повноваження яких повністю або частково дублюються. По-третє, у не досить розробленому механізмі реалізації ним нормотворчої ініціативи, оскільки чинні нормативно-правові акти обмежуються лише окремими узагальненими вказівками. Викладені недоліки стосуються також інших суб'єктів публічної адміністрації, оскільки відносини зі здійснення нормативно-правового регулювання неналежним чином урегульовані, а законодавство містить чимало прогалин. Не вирішує окремі із названих проблем і підготовлений та поданий на розгляд Верховній Раді України законопроект «Про правотворчу діяльність». Викладене свідчить про необхідність подальшого доопрацювання та удосконалення нормативно-правового базису діяльності Президента України загалом і виконання ним та іншими суб'єктами публічної адміністрації (а також іншими органами публічної влади) функції нормативно-правового регулювання зокрема. Тому у перспективі мають бути проведені додаткові наукові розробки з цих питань, що дозволять оптимізувати механізм нормативно-правового регулювання в Україні загалом та здійснюваного Президентом України зокрема, включаючи обґрунтування подальших поліпшень, яких потребує названий вище законопроект.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Брановицький В.В. Роль Президента України в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації громадянами права користування природними об'єктами права власності народу України. *Нове українське право*. 2022. № 5. С. 24–30. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.5.3> (дата звернення: 03.08.2023).
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.08.2023).
3. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010#Text> (дата звернення: 03.08.2023).
4. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 24 березня 2005 р. № 532/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532/2005#Text> (дата звернення: 03.08.2023).
5. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 03.08.2023).
6. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text> (дата звернення: 03.08.2023).
7. Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України : Указ

Президента України від 30 березня 1995 р. № 270/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95#Text> (дата звернення: 03.08.2023).

8. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 03.08.2023).

9. Про правотворчу діяльність : проект Закону України від 25 червня 2021 р. № 5707, включено до порядку денного від 6 вересня 2022 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 03.08.2023).

10. Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua/> (дата звернення: 03.08.2023).

11. Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 323. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/323-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.08.2023).

12. Про утворення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 624. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.08.2023).

13. Про утворення міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 16 жовтня 2019 р. № 3173/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3173323-19#Text> (дата звернення: 03.08.2023).

14. Калиновська Т. Класифікація правових актів місцевого самоврядування. *Право України*. 2009. № 10. С. 219–224.

15. Калімбет А.Л., Сідор М.І. Нормативні та індивідуальні акти як інструменти діяльності публічної адміністрації у сфері телебачення та радіомовлення. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2020. Вип. 3 (47). С. 65–70.

16. Мельничук І.М. Нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, правові аспекти їх виконання та застосування. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/normativno-pravovi-akti-ministerstv-inshih-tsentralnih-organiv-vikonavchoi-vladi-pravovi-aspekti-ih-vikonannya-ta-zastosuvannya> (дата звернення: 03.08.2023).

17. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 жовтня 2018 р. по справі № 9901/415/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77654117> (дата звернення: 03.08.2023).