

Правові проблеми участі Президента України у законодавчому процесі. Принцип верховенства права

Чубирко Я. І.

студентка 1-го курсу юридичного факультету

ДВНЗ «УжНУ»

Дослідження даної роботи присвячено визначенню правових проблем Президента України у законодавчому процесі, поняттю законодавчого процесу, поняттю верховенства права.

Ключові слова: Президент України, законодавчий процес, промульгація, право вето, верховенство права.

The research of this work is devoted to the determination of legal problems of Ukraine President in a legislative process and the concept of the legislative process.

Keywords: The President of Ukraine, the legislative process, promulgation, veto, the Rule of law.

Главою держави сучасних країн виступає особа, яка формально або фактично посідає найвище місце в ієрархії державних інститутів і здійснює функцію політичного представництва країни як у внутрішній, так і в зовнішній політиці [1;С.302]. Як свідчить світова практика, для стабільності конституційного ладу та узгодженого функціонування державного механізму, для вищого представництва в міжнародних відносинах є об'єктивно необхідним інститут глави держави [1;С.303]. Тому, як правило, Президент наділяється досить широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою владою, є своєрідним арбітром між ними, символом державної єдності та її офіційним представником.

У статті 114 Конституції УРСР 1978 року було записано, що президент України є главою виконавчої влади в Україні [2;С.10]. Проте, після політичної реформи 2004 р. Конституція виходить з того, що Президент не належить до виконавчої гілки державної влади.

Президент України займає значне місце в механізмі держави, представляє її на міжнародній арені. Згідно розділу V Конституції України, Президент є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина[3; ст.102].

Президент України має право видавати укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території держави. Зважаючи на те, що Україна є напівпрезидентською республікою, глава держави тісно співпрацює з Парламентом. Народний депутат України Володимир Пилипчук зазначив, що «Президент- це особа, від одного рішення якої залежить весь хід подальшої історії країни»[4; С.1].

Конституція України у статті 106 наділяє Президента України широкими функціями та повноваженнями. На сьогоднішній день найважливіші з них закріплено в Конституції України, а решта визначається законами України.

Законодавчий процес – це діяльність, що визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради і заключається у прийнятті законів. Це офіційний порядок здійснення юридично значимих дій. Учасники законодавчого процесу визначені Конституцією України. Основними суб'єктами законодавчої ініціативи виступають наступні: Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний Банк України і народ, якщо закон приймається через референдум. Законодавчий процес складається з наступних стадій:

1. Законодавча ініціатива та підготовка законопроекту;
2. Внесення законопроекту до парламенту;
3. Розгляд законопроекту та його обговорення;
4. Прийняття закону;
5. Підписання закону і введення його в дію.

Отже, законодавчий процес - це правовідносини, які відбуваються між суб'єктами у законодавчому органі з метою прийняття закону.

Слід вважати доцільним підкреслити принцип ефективності законодавчого процесу та виділити його серед інших. Суть його полягає у прийнятті якісних законів, їх дієвості та відсутності незапланованих наслідків[8; С.27-28].

Частина друга статті 93 Конституції України зобов'язує Верховну Раду України позачергово розглядати законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні. Хоча у Конституції України не регламентуються обов'язки глави держави щодо підписання зазначеної групи законів, логічно припустити, що Президент України демонструє свою зацікавленість у якнайшвидшому врегулюванні питань, передбачених законопроектами, які він визначає як невідкладні, що мало б відобразитися у терміновому підписанні цих законів. Однак за період 1998-2000 рр. Президент України повернув з пропозиціями для повторного розгляду всі

23 закони, попередньо визначені ним як невідкладні і прийняті позачергово. Крім того, на 4 закони з числа визначених главою держави як невідкладні він у подільшому наклав вето з пропозицією скасувати, з них 1 був ініційований самим Президентом України[5; С.29]. Звідси випливає запитання : «Чи завжди Президент України ефективно використовує свої повноваження щодо визначення законопроектів як невідкладних і чи не доцільно було б регламентувати обов'язки глави держави щодо підписання даних законів?»

Президент України має право вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою України (ч. 2 ст. 94 Конституції). Така дія глави держави здійснюється на позапарламентській завершальній стадії законодавчого процесу- підписання закону.

Після одержання Президентом того чи іншого закону для промульгації, глава держави має можливість впливати на його зміст і спрямованість законодавчого процесу з метою реалізації свого конституційного статусу і повноважень, передусім, як легітимного виразника волі всього народу, з метою попередження прийняття законодавчих актів, які суперечать або шкодять національним інтересам.

Можна підкреслити той факт, що право вето являється своєрідним елементом демократичності в системі влади. Проте, якщо між гілками влади відбувається протистояння, це право Президента може використовуватись як інструмент політичної боротьби, що не є допустимим, адже руйнує всі демократичні засади в державі.

З 1140 законів, ухвалених Верховною Радою України III скликання і направлених на підпис Президентом України, 251 (або кожен п'ятий) закон був повернутий з вето, накладеним главою держави. Крім того, згідно з результатами аналізу, кожен третій закон з числа повернутих Президентом України на повторний розгляд Верховної Ради України містить пропозиції про його скасування.

Відомо, що Президент неодноразово застосовує право вето щодо одних і тих самих законів. У сукупності, враховуючи повторні накладення вето, Президент України скористався цим правом 341 раз, причому 124 рази- після повторного розгляду Верховною Радою України закону з накладеним Президентом вето. Як свідчать результати досліджень, кожен чотирнадцятий закон з числа ухвалених Верховною Радою України повертається Президентом України з пропозиціями про подальше скасування даного закону.Протягом періоду діяльності Верховної Ради України III скликання Президент України повернув з вето для скасування 82 закони. Лише 17 із них були зрештою підписані Президентом України після повторного ухвалення Верховною Радою, а 51 закон Верховна Рада була змушена скасувати.[5; С.30]

Доречною є пропозиція О. О. Мороза: «деякі положення Конституції щодо законодавчої процедури нераціональні і мають бути змінені або

уточнені, як наприклад, необхідність подолання президентського вето на закон двома третинами від конституційного складу Верховної Ради за наявності у Президента права на звернення до Конституційного Суду»[6; С.226]. Колишній постійний представник Президента у Верховній Раді, народний депутат Роман Безсмертний доводив, що причиною 70 відсотків вето, накладених Президентом, є невідповідний рівень законів з правової точки зору [7; С.42] Цікавим є факт, що Президент скористався правом вето щодо 15 законів, ініційованих ним самим.

Часто порушуються строки, протягом яких закон повертається Верховній Раді для повторного розгляду. Так, закон «Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва і продовольче забезпечення країни у 1997 - 1998 роках було повернуто Президентом через 21 день, тобто із запізненням на 6 днів, закон «Про Рахункову палату Верховної Ради України» - через 18 днів, «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» - через 20 днів. Такі дії Президента засвідчують недотримання норм Конституції України[8; С. 146].

Є доречним забезпечити системний характер суб'єктів законодавчого процесу на всіх етапах підготовки законів України, а також своєчасно висвітлювати в засобах масової інформації обґрунтування застосування права вето Президентом України у доступній та зрозумілій для нефахівця формі.

До сих пір не запроваджено у лексикон вітчизняного конституційного права загальноживаний у зарубіжному державознавстві термін «промульгація», що означає дії глави держави, які мають на меті визнання та офіційне оприлюднення закону, прийнятого Парламентом, для забезпечення чинності та реалізації, а також опублікування його в офіційному віснику. Офіційними виданнями, де відбувається публікація законів є «Відомості Верховної Ради України» та газета «Голос України» [9; С. 132]

Застосування цього терміну замість вживаних Конституцією України понять «оприлюднення» та «опублікування» ліквідує наявну на сьогодні невизначеність у процедурі введення в дію схвалених Президентом законів. Терміном «промульгація» можна позначити дії Президента України щодо офіційного оприлюднення закону, які передбачені ч. 2, 3, 4 ст. 94 Основного Закону.

В таких латиноамериканських країнах, як Болівія, Колумбія, Перу, в разі, якщо Президент протягом визначеного строку не підписав і не оприлюднив закон, відповідні дії вчиняє голова Парламенту. Подібний порядок передбачений і в Литві. У Грузії він застосовується лише після повторного розгляду і прийняття закону Парламентом.

Процедура промульгації законів є своєрідним елементом системи стримувань і противаг законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, є завершальною стадією законодавчого процесу, яка носить

позапарламентський характер. Право приймати закони в Україні безпосередньо належить Верховній Раді України, проте саме право його визнання - Президенту України.

Проблема офіційного оприлюднення закону виявляється насамперед у тому, що в Україні відсутнє законодавче врегулювання промульгації. Наступними недоліками, а можливо, й порушеннями Конституції цієї процедури є перевищення Президентом терміну в 15 днів після того, як він отримав закон для підписання, а також, недотримання строку в 15 днів перед поданням Президентом чітко сформульованих пропозицій до Верховної Ради України для повторного розгляду[10; С.1]. Звичайно, ці порушення не є постійними по відношенню до всіх законів. Однак, потрібно владнати цю проблему.

«Стаття 57 КУ. Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними» [3; С. 1]

На сьогоднішній день назріла проблема чіткого законодавчого врегулювання процедури реалізації права промульгації Президента України. Більше того, слід встановити механізм, який запобігав би виникненню ситуацій порушення термінів підписання й обнародування прийнятих законів. Слід прийняти санкції, які передбачали б відповідальність Президента в тому разі, якщо він не підписує і не повертає на повторний розгляд поданий йому для промульгації закон протягом встановленого строку. Запровадження терміну «промульгація» забезпечить закону цілковиту гласність.

Чи не найважливішим конституційним принципом, який наразі можна впевнено відносити до групи фундаментальних принципів сучасного державотворення і правотворення в Україні, і який часто характеризується, як один з найкращих прогресивних здобутків політико-правової історії людства, що покликаний забезпечувати гуманістичний розвиток суспільства, є принцип верховенства права, який закріплений як в частині 1 статті 8 Конституції України («В Україні визнається і діє принцип верховенства права»), так і в багатьох актах національного законодавства[11; С. 27].

Верховенство права - це правовий принцип, суть якого полягає в тому, що жодна людина не може ставити себе вище закону, і що ніхто не може бути покараним державою, крім випадків, якщо закон не буде дотриманий, і ніхто не може бути засуджений за порушення закону, ніж у порядку, встановленому законом.

Водночас фундаментальну роль принципу верховенства права у врегулюванні різноманітних суспільних відносин засвідчує рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. У ньому зазначено: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, як легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем його розвитку. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою набула відображення в Конституції України» [11; С.28].

З'ясування конкретних проблем реалізації принципу верховенства права неможливе без уточнення того, як само конституційне закріплення принципу верховенства права впливає на розвиток Української держави і яким чином забезпечення цього принципу взаємопов'язане з утвердженням демократії в Україні. Принцип верховенства права має глибинний зв'язок із верховенством конституції. Утвердження принципу верховенства права можливий за умови, коли в суспільстві послідовно і неухильно втілюється в життя принцип розподілу влади, який передбачає функціонування відносно самостійних і незалежних одна від одної гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової – та встановлення між ними таких взаємовідносин, які унеможливили б узурпацію всієї державної влади або більшої її частини одним органом держави (навіть якщо цей орган є колегіальним і обраний демократичним шляхом), а тим більше однією особою. У Конституції України, як і у конституціях інших держав, принцип розподілу влади не реалізується в його чистому (класичному за задумом Монтеस्क'є) вигляді. Повноваження Президента за тієї системи влади, яка фактично склалася в Україні у попереднє десятиліття, справді виявилися занадто широкими. Звернення до європейського досвіду, що стосується конституційного статусу президента, засвідчує, що існує певний типовий набір повноважень президента, як у парламентській, так і у змішаній – президентсько-парламентській чи парламентсько-президентській республіках (таких повноважень більше десяти). Що стосується решти повноважень президента, які здебільшого не обмежуються типовими, то вони мають досить широкий спектр. Різниця між парламентською та президентсько-парламентською республіками

полягає головним чином не стільки в кількісних показниках, скільки в можливостях президента реально користуватися цими повноваженнями. А це залежить від співвідношення політичних сил в парламенті, відносин президента з парламентською більшістю і парламентом в цілому, чіткості механізмів «стримувань і противаг», традицій тощо. Та й особисті якості президента і голів парламенту відіграють не останню роль. Одна ситуація складається, коли вони налаштовані на конструктивну співпрацю і зовсім інша – коли відносини між ними визначаються боротьбою за повноваження і набувають характеру конфронтації.

Це зовсім не означає, що не варто вдосконалювати текст чинної Конституції України, зокрема й в частині, що стосується конституційних статусів Президента України і Кабінету Міністрів України. Проте робити це слід спокійно і виважено, без надмірної політизації цього процесу, який ми спостерігаємо зараз [11; С. 47-48].

Президент України може бути притягнений до кримінальної відповідальності згідно ст. 111 Особливої частини Кримінального кодексу України. Органи, яким можуть бути надані повноваження щодо притягнення глави держави до такої відповідальності, перераховані у Проекті закону України «Про порядок усунення з поста Президента України», де було запропоноване положення про можливість надання таких повноважень Генеральному прокуророві України. Великим мінусом є те, що Генеральний прокурор України призначається за згодою Парламенту саме Президентом України, а також ним і звільняється.

Згідно зі статтею 5 Конституції України, єдиним джерелом влади в Україні є народ [3; С.1]. Це положення висвітлюється у 103 статті Основного Закону України, відповідно до якої Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Проте, вже у статті 111 Конституції України зазначається, що стаття 5 втрачає значимість, оскільки громадяни не ініціюють усунення з поста глави держави в порядку імпичменту. Це право має Верховна Рада України, яка є представницьким органом, однак ініціювання питання про усунення Президента України з посади більшістю від конституційного складу (достатньо всього 226 депутатів) аж ніяк не відтворює влади всього народу. Це руйнує статус України як демократичної держави і суперечить правовому значенню статті 1 Основного Закону України, яка гласить, що Україна є демократичною державою[12; С.2].

Не є чітко зрозумілою і процедура імпичменту. Так як Президент України є суб'єктом адміністративно-правових відносин, в яких, за загальним правилом, звільняє той, хто призначив в порядку субординації. Тобто якщо Президента обирає весь народ, відповідно до цього і весь народ повинен вирішувати питання щодо усунення його з поста.

Стаття 111 Конституції України гласить, що Президент України може бути усунений з поста Парламентом в порядку імпічмента у разі скоєння ним державної зради чи іншого злочину. Саме формулювання «інші злочини» не є конкретним. Слід звернути на це увагу і прийняти окремий закон, який визначав би перелік всіх «інших злочинів» з боку глави держави, згідно з яким здійснювалося б притягнення глави держави до відповідальності в порядку імпічменту[12; С.2].

Ю. Фрицький до підстав притягнення глави держави до відповідальності згідно з процедурою імпічменту пропонує додати «невиконання державних програм», а Волощук О. «учинення аморальних дій»[12; С.3]. Проте зміни, які були б внесені у Конституцію не виправдали б себе. По-перше, конституційного обов'язку глави держави щодо забезпечення виконання державних програм немає. Крім цього, за виконання державних програм повинна відповідати виконавча влада-Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади. По-друге, не є зрозумілим, які конкретно дії Президента України слід вважати аморальними. По- третє, порушення главою держави присяги, так само, як і вчинення ним аморальних дій, можна розуміти по-різному в залежності від ситуації[12; С.3].

Отже, всі вище зазначені проблеми участі Президента України у законодавчому процесі і не тільки, є важливими прогалинами у конституційному будівництві нашої держави. По-перше, слід підвищити якість законопроектів, а по-друге- слід встановити окремі механізми, які б якомога ефективніше контролювали діяльність Президента України і передбачали відповідальність глави держави в тому разі, якщо він недотримається закону або ж його порушить.

**Науковий керівник
Доц. Погорелова З. О.**

Список використаної літератури:

1. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За К 65 ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша.- Х.: Право, 2008.- 416 с.
2. Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус.- Харьков, 1999.- 340 с.
3. Конституція України на офіційному сайті Верховної Ради України: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
4. Володимир Пилипчук <https://uk-ua.facebook.com/zbory.org/posts/667607689984828>
5. Сироїд О., Яшина Ю. Діяльність Президента України в сфері указотворчості та законодавчого процесу.- К.: Українська Правнича Фундація, Реферат, 2004.-64 с., іл.
6. Мороз О. О. Наукові засади законотворчого процесу в Україні // Правова держава: Щорічн. наук. пр. мол. вчен.- К., 1999.- Вип. 2.- 210с.

-
7. Пігенко В. Право вето: деякі зауваження щодо інституційної політики в Україні // Вісник П'рактики сприяння парламентам України.- 1999.- №5.- с.42-47р.
 8. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики. – Київ, 2004. – 173 с.
 9. Регламент Верховної Ради України.- Офіційне вид.- К.: Парламентське вид-во, 2002.-132 с.
 - 10.Анатолій Базір: <http://pravo-znaty.org.ua/v-ukrayini-na-kozhnomu-krotsi-organi-vladi-porushuyut-konstitutsiyu/>
 - 11.Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В. Б. Авер'янов.- К.: Конус-Ю,2008. -314 с.
 - 12.Олена Шафарчук. Президент України як суб'єкт відповідальності: окремі проблемні аспекти.<http://naub.oa.edu.ua/2013/prezydent-ukrajiny-yak-subject-vidpovidalnosti-okremi-problemni-aspekty/>
 - 13.Фрицький О. Конституційне право України: Підручник.- 3-є вид. перероб. і доп.- К.: Юрінком Інтер, 2006.- 512 с.- Бібліогр.: с.502-503.
 - 14.Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник.-К.: Юрінком Інтер, 2006.- 496 с.