

УДК 342.51

НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**REGULATION ACTIVITY HEAD OF STATE: FOREIGN EXPERIENCE****Кляп Т.І.,***магістрант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»***Поліган В.С.,***магістрант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті здійснено порівняльний аналіз правотворчої діяльності Президента України, враховуючи досвід розвинених країн Європи та світу. З'ясовано, що нормотворчі повноваження глави держави залежать від його зв'язку з гілками влади. Проаналізовано, що у президентських та змішаних республіках, як правило, глава держави має право видавати підзаконні акти. Визначено, що Президент України, на відміну від глав держав ЄС, має право: законодавчої ініціативи, промугації, вето, видавати підзаконні акти.

Ключові слова: глава держави, Президент України, правотворча діяльність, законодавча діяльність, право вето.

В статье осуществлен сравнительный анализ правотворческой деятельности Президента Украины, учитывая опыт развитых стран Европы и мира. Выяснено, что нормотворческие полномочия главы государства зависят от его связи с ветвями власти. Проанализировано, что в президентских и смешанных республиках, как правило, глава государства имеет право издавать подзаконные акты. Определено, что Президент Украины, в отличие от глав государств ЕС, имеет право: законодательной инициативы, промугации, вето, издавать подзаконные акты.

Ключевые слова: глава государства, Президент Украины, правотворческая деятельность, законодательная деятельность, право вето.

This article provides a comparative analysis of legislative activities of President of Ukraine experience of developed countries in Europe and world. It was found, that standard-setting power of head of state depends on its relationship with branches. The analysis that presidential and mixed republic, as a rule, President has power to issue regulations. It was determined that president of Ukraine, in contrast to EU Heads of States has right to: legislative initiatives, promulgation, veto, issue regulations.

Key words: head of state, President of Ukraine, legislative activities, acts issuing, veto.

Актуальність теми. Глава держави – це посадова особа чи орган, який займає верховне місце в системі органів держави, є найвищим представником країни на території та поза її межами.

У наш час визначення функцій глави держави належить до актуальних проблем конституційного процесу. Однак найбільш дискусійним є питання його нормотворчої діяльності.

Більшість наукових праць в останні роки були присвячені інститутові глави держави. Дану тему досліджувало

багато відомих учених, серед яких варто згадати М.С. Кармазіну, О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка, А.А. Коваленка та інших [1, с. 7]. Проте в даних працях найбільше уваги приділялося кадровим функціям, а питання нормотворчої діяльності глави держави є мало дослідженим.

Саме тому вбачаємо основним нашим завданням визначити і класифікувати різні форми нормотворчої діяльності глави держави у розвинених країнах Європи і світу. А також порівняти повноваження Президента

України з повноваженнями інших голів у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Нормотворча діяльність – це форма діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка заснована на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства [5, с. 12].

Г.В. Макаров вважає, що нормотворчістю глави держави є сукупність дій глави держави щодо встановлення чи зміни формально-обов'язкових правил поведінки, які спрямовані на регулювання суспільних відносин, адресовані колу неперсоніфікованих суб'єктів та мають необмежену кількість застосувань. Він підкреслює, що головними видами нормотворчої діяльності є законодавча діяльність, видання підзаконних актів (таких, які відповідають ознакам норм права) та укладання міжнародних договорів [6, с. 35].

Законодавча діяльність глави держави, тобто його діяльність у створенні законів, може здійснюватися у 2 способи – через видання законодавчих актів або через вплив на законодавчий процес.

Глава держави може видавати як закони (у порядку дискреційних повноважень), так і акти, що мають силу закону [6, с. 35].

В юридичній енциклопедії дискреційні повноваження визначаються, як право глави держави, голови уряду, інших посадових осіб органів державної влади діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону [10].

Дискреційними законодавчими повноваженнями наділені глави лише тих держав, які за формою правління є абсолютними монархіями. Оскільки законодавча влада зосереджена в руках монарха, поділ державної влади на гілки взагалі відсутній. Право глави держави видавати власні акти, що мають силу закону, існує переважно у двох формах: у формі делегованого законодавства та за надзвичайних обставин. Розглянемо питання щодо видання актів, які мають силу законів, у порядку делегування. Якщо брати до уваги зарубіжні країни, то інститут делегування за кордоном є досить поширеним, він набуває різних форм і різне обґрунтування.

Делегована законотворчість (англ. *delegated law*) – видані урядом за уповноваженням парламенту нормативні акти, що фактично мають силу закону, у порядку поступки (делегування) парламентом уряду деяких законодавчих повноважень [8, с. 55].

Як правило, більша частина делегованого законодавства в зарубіжних країнах припадає на частку уряду. Для порівняння в деяких країнах, зокрема в Іспанії (п. 3 ст. 82) та у Франції (ст. 38), уряд – єдиний орган, щодо якого допускається делегування законодавчих повноважень. Існують випадки, в яких інститут делегування притаманний саме главі держави. Якщо переглянути Конституцію Італії, то вона допускає делегування законодавчої влади президентові як главі держави з питань амністії та помилування (стаття 79). Наприклад, Конституція Греції не встановлює переліку органів або посадових осіб, яким може делегуватися право видання регулюючих декретів. Тому можемо зробити припущення, що до них може належати і президент Греції [3].

У випадку оголошення надзвичайного або воєнного стану передбачається видання актів главою держави, що мають дію закону. Це може бути розпуск парламенту, введення надзвичайного стану або просто «надзвичайні обставини» чи «особлива необхідність».

Такий порядок серед європейських держав передбачений у Греції, Данії, Італії, Словенії та Франції. Наприклад, у Греції і Словенії президенти за надзвичайних обставин і за пропозицією урядів можуть приймати декрети, що мають силу закону. Ці декрети у визначений строк мають бути передані для парламентського затвердження. Видання главою держави актів, що мають силу закону, забезпечують оперативність законодавчого процесу за надзвичайних

умов, коли швидке скликання законодавчого органу часто є проблематичним. У таких випадках, як правило, ці акти є тимчасовими за своєю дією [9, с. 210–219].

Порівнюючи з країнами Європи, Президент України не має права видавати акти, що мають силу закону, ані в порядку делегованого законодавства, ані навіть за надзвичайних умов. Подібна практика не передбачена ні Конституцією України, ні Законом «Про правовий режим надзвичайного стану», ні іншими законодавчими актами.

Але за будь-яких обставин широке використання надзвичайних повноважень глави держави сприяє узурпації ним державної влади, підміні ним функцій законодавчого органу та встановленню або збереженню авторитарного режиму. Таким чином, право глави держави видавати акти, що мають силу закону, суперечить принципу поділу влади, і застосування його може бути виправдане лише надзвичайними обставинами. Але без наявної системи контролю за виданням главою держави актів, що мають силу закону, його повноваження фактично набувають дискреційного характеру. Набагато менше передумов для узурпації державної влади створює інший спосіб нормотворчої діяльності глави держави – вплив на законодавчий процес [6].

Практично у всіх країнах світу глава держави здійснює значний вплив на розробку та прийняття законів. Він володіє правом законодавчої ініціативи, правом промугляції (підписання та оприлюднення законів) та правом вето. Глава держави наділений правом законодавчої ініціативи у багатьох країнах, зокрема – в Естонії (лише щодо проектів про внесення змін до Конституції Естонії), Латвії, Литві, Нідерландах, Польщі, Угорщині [2, с. 3–4].

Поширення такої практики є досить обмеженим, оскільки закріплення права законодавчої ініціативи одночасно за главою держави та урядом може породжувати певні негативні наслідки, особливо в державах із парламентською формою правління. По-перше, глава держави не несе політичної відповідальності ні перед парламентом, ні перед урядом, і, по-друге, закріплення за ним права законодавчої ініціативи може призводити до суперечностей у функціонуванні виконавчої гілки влади. Одним із підтверджень цього може бути приклад Франції, де попри наявність у глави держави суттєвих повноважень у сфері виконавчої влади Президента не включено до переліку суб'єктів, які можуть вносити проекти «звичайних» законів на розгляд парламенту [2, с. 3–4].

У конституціях багатьох країн для процедури промугляції встановлюються визначені терміни, протягом яких глава держави повинен або схвалити закон, або відмовити в його підписанні. Як правило, такий термін обмежений 10–15 днями (Болгарія, США, Туніс, Україна, Франція). Наприклад, у ч. 1 ст. 10 Конституції Французької Республіки 1958 р. зазначено, що «Президент Республіки здійснює промугляцію законів протягом п'ятнадцяти днів...» [3].

Найбільш ефективним способом впливу глави держави на законодавчий процес є право вето. Тобто, право глави держави накладання вето на закони, прийняті парламентом. Найчастіше це право використовується в країнах із президентською і змішаною формами республіканського правління. Накладання вето означає відмову глави держави підписати і оприлюднити закон. У разі накладання вето закон не набирає чинності.

Зарубіжний досвід неоднакового законодавчого закріплення президентського права вето в умовах різних політичних систем формує несхожі практики його реалізації. Португальська Республіка є парламентською республікою, де прем'єр-міністр найчастіше є лідером партії, що перемогла на виборах у парламент. Не дивлячись на те, що вето президента долається 2/3 голосів депутатів, він має потужні механізми затягування процесу прийняття закону, оскільки Конституція не декларує ні термін підписання та оприлюднення президентом закону, ні термін розгляду закону Конституційним судом.

Президент США має право вето, яке може бути подолане двома третинами голосів членів палати конгресу. Водночас президент широко використовує дане повноваження тільки в умовах, коли більшість у конгресі належить до іншої політичної сили [9, с. 239–242].

Отже, проаналізувавши зарубіжний досвід, Президент України має досить широкий інструментарій впливу на законодавчий процес. Щодо права законодавчої ініціативи, то таке право закріплює за Президентом України стаття 93 Конституції України. Також у цій статті зазначено, що законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Якщо дослідити інститут законодавчої ініціативи, то можна прийти до висновку, що визначальними недоліками в організації законодавчого процесу є, зокрема, нераціональне регулювання та реалізація інституту законодавчої ініціативи. Так, найактивніше користуються цим правом народні депутати України, які ініціюють понад 2/3 від загальної кількості законопроектів (далі – з. п.), тоді як Кабінет Міністрів України – до 1/4 з. п., Президент України – до 1/10 з. п., а НБУ ініціював лише кілька законопроектів; враховуючи це, при внесенні змін до Конституції України у грудні 2004 року НБУ було виключено з числа суб'єктів права законодавчої ініціативи. Вітчизняна практика не відповідає звичайній практиці країн парламентської демократії, в яких на частку уряду припадає понад 50% законодавчих ініціатив (в Україні значна кількість законів економічного і галузевого характеру, поданих народними депутатами, свідчить, перше, про вирішення ними «власних» питань законодавчого регулювання) [4].

Що стосується права вето Президента України, то він протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону може його підписати, або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі, якщо Президент України протягом встановленого терміну не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим, і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Одним із головних видів правотворчої діяльності є також видання підзаконних нормативно-правових актів. Такого роду акти (декрети-закони, ордонанси, декрети, укази) приймаються главою держави як за прямим приписом Конституції, так і за уповноваженням. Дія підзаконних нормативно-правових актів може бути обмежена законом, вони не можуть виходити за межі законодавчого регулювання, їх норми мають вторинний у порівнянні з законом характер. Підзаконні акти не можуть змінювати або скасовувати норми законів.

У більшості країн Європейського Союзу глави держави не мають права видавати підзаконні акти, які встановлюють норми права. Підзаконні акти глав держав європейської спільноти мають обмежену кількість застосувань, тобто одноразовий характер (наприклад, достроковий розпуск парламенту, оголошення виборів). Натомість, Президент України наділений правом видавати підзаконні акти (розпорядження, укази), які носять як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний) характер. Нормативні укази поширюються на невизначене коло фізичних та юридичних осіб, і мають довгострокову дію, є обов'язковими до виконання. Ненормативні укази мають індивідуальне значення та поширюються на визначену кількість осіб. Наприклад, нормативний характер має Указ Президента України № 116–VIII від 15.01.2015 року, яким внесено зміни до низки статей Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Зокрема статтею 37 передбачено, що взяттю на військовий облік призовників та військовозобов'язаних у районних (міських) військових комісаріатах підлягають громадяни України, які досягли граничного (27 річного) віку під час перебування на військовому обліку призовників (до підписання указу 25-річного віку). До ненормативного указу можна віднести Указ Президента України «Про відзначення державними нагородами України працівників Національного університету «Києво-Могилянська академія» [11].

Глава держави є також найвищим представницьким органом країни у сфері зовнішніх зносин. Йому надано право ведення міжнародних переговорів, він укладає і ратифікує міжнародні договори і угоди (іноді за згодою парламенту). Наприклад, в Італії та Люксембурзі глава держави має право підписати угоду виключно з дозволу вищого законодавчого органу. В Україні міжнародні угоди набувають чинності після їх ратифікації Верховною Радою України.

Висновки. Отже, порівнюючи зарубіжний досвід із вітчизняним, можна дійти висновку, що нормотворчі повноваження глави держави залежать від його зв'язку з гілками влади. За парламентської форми державного правління спостерігається тенденція у зростанні впливу глави держави на законодавчий процес. У змішаних та президентських республіках, як правило, глава держави має право видавати підзаконні акти. Також варто звернути увагу на те, що Президент України, на відміну від глав держав ЄС, здатний ширше впливати на законодавчий процес. Оскільки він володіє правом законодавчої ініціативи, правом промуніципії, правом вето, правом видавати підзаконні акти. Натомість у країнах Європейського Союзу цими правами володіє далеко не кожен глава держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Кармазіна М.С. Президентство: український варіант / М.С. Кармазіна. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2007 – с. 365.
2. Ковриженко Д.С. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Д.С. Ковриженко // Часопис. Парламент: Науково-популярний журнал. – 01/2011. – № 1. – С. 2–41.
3. Конституції держав Європи. – Т. 2. – М. – 2001. – 312 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/page3>.
5. Курусь Т.В. Правові засади нормотворчої діяльності органів державної влади / Т.В. Курусь // Юрист України. – 2013. – № 4. – С. 11–17.
6. Макаров Г.В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика / Г.В. Макаров // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1 (10). – С. 5–13.
7. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроєктне забезпечення: монографія / О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін.; передм. Ю.В. Ковбасюка; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с.
8. Сорока С.В. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу / С.В. Сорока // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер.: Державне управління. – 2012. – Т. 181. – Вип. 169. – С. 54–62. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2012_181_169_13.pdf.
9. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: академ. курс: підручник / В.М. Шаповал. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл. – 1998.
11. Закон України від 15 січня 2015 року № 116–VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби та питань соціального захисту громадян України, які проходять військову службу під час особливого періоду». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116-19>.