

УДК 342.511 : 340.130.55 (477)

Я.О. Берназюк
*професор кафедри історії, теорії
та конституційного права
Українського державного університету
фінансів та міжнародної торгівлі,
кандидат юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України*

ЗМІСТ ТА ВИДИ КОНТРОЛЬНИХ НОРМОТВОРЧИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Автором здійснено дослідження змісту та видів контрольних нормотворчих повноважень Президента України, використання яких зумовлена необхідністю виконання Главою держави функцій гарантування та охорони Конституції України. Застосування контрольних нормотворчих повноважень також покликано забезпечити дотримання всіма суб'єктами владних повноважень, в тому числі під час видання актів нормотворчості, принципу верховенства права, що є однією з основних засад належного функціонування системи законодавства та відповідно дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: президент України, контрольна нормотворча діяльність, неконституційний та незаконний акт.

Автором осуществлено исследование содержания и видов контрольных нормотворческих полномочий Президента Украины, использование которых обусловлено необходимостью выполнения Главой государства функции гарантирования и охраны Конституции Украины. Применение контрольных нормотворческих полномочий также должно обеспечить выполнение всеми субъектами властных полномочий, в том числе во время издания актов нормотворчества, принципа верховенства права, который является одним из оснований надлежащего функционирования системы законодательства и соответственно соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: президент Украины, контрольная нормотворческая деятельность, неконституционный и незаконный акт.

An author carried out research of content and types of control rule-making powers of President of Ukraine use of that predefined by the necessity of implementation of the state of function of guaranteeing and guard of Constitution of Ukraine Head. Application of these control rule-making powers also called to

provide inhibition of imperious plenary powers all subjects, including during edition of acts of rule-making, rule of law principles, that are one of basic principles of the proper functioning of the system of legislation and accordingly observance of rights and freedoms of man and citizen.

Key words: president of Ukraine, control rule-making activity, unconstitutional and illegal act.

Постановка проблеми.

Роль гаранта додержання Конституції України вимагає від Президента України забезпечення належного контролю за нормотворчою діяльністю суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення відповідності змісту та процедури прийняття їх актів букві і духу Основного Закону. Одне з головних завдань на сьогодні полягає у проведенні дослідження конституційних повноважень глави держави, які дозволяють контролювати процеси нормотворчості, а також виділити ті аспекти правового регулювання та практики реалізації відповідних конституційно-правових відносин в Україні, які потребують вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання контрольних нормотворчих повноважень, як правило, оминало увагою українських дослідників. Серед небагатьох можна навести роботи В. Гарашук [1] та О.Полінець [2], які вивчали загальні питання контролю в державному управлінні. Окремі аспекти контрольної нормотворчості Президента України зачіпаються у роботах українських вчених Д. Белова, І.Костицької та В.Шатіло. Разом з тим, в Україні відсутнє цілісне дослідження питання контролю за нормотворчістю взагалі та контролю, який здійснюється Президентом України, зокрема.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

У цій статті поставлено за мету:

здійснити дослідження контрольних нормотворчих повноважень Президента України, які передбачені в Конституції та законах України;
охарактеризувати вироблені українською юридичною наукою підходи до змісту контрольних нормотворчих повноважень Глави держави;

запропонувати власний підхід до змісту та видів контрольних нормотворчих повноважень Президента України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Слід зазначити, крім теоретичного вакууму питання контрольних нормотворчих повноважень виглядає проблемним і з точки зору

законодавчого регулювання. Як зазначає В.Шатіло, контрольна форма реалізації компетенції Президента України є найменш унормованою. Крім того, вчений вважає, що на сьогодні можна вести мову лише про теоретичні аспекти цієї проблеми, оскільки загалом відсутні конкретні строки здійснення тих чи інших контрольних заходів, не врегульовані процедурні аспекти, нормативно не встановлено більшість параметрів, які визначають специфіку окремих конституційних проваджень [3, с. 157]. Позиція представника Верховної Ради України в Конституційному Суді і голови Комісії Конституційної Асамблеї з питань здійснення народовладдя А.Селіванов полягає у тому, що конституційний контроль в Україні на сьогодні залишається неефективним і виправити цю ситуацію може конституційна реформа [4, с. 35].

Після ознайомлення з окремими роботами, ми спостерігаємо те, що позиції науковців певним чином розходяться стосовно визначення змісту контрольних нормотворчих повноважень Глави держави. Так, на думку І.Костицької, до контрольних повноважень Президента України відноситься скасування актів Кабінету Міністрів України та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій, а також зупинення дії нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим [5, с. 51-52]. У своєму дослідженні Д.Белов, приходить до висновку, що Президент України здійснює контроль за допомогою права вето та скасування актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і рішень голів місцевих державних адміністрацій [6, с. 398-399]. Російський вчений Д.Скуратов до контрольних форм правотворчості глави держави відносить направлення запитів до суду конституційної юрисдикції, скасування актів уряду, призупинення дії органів влади та їх посадових осіб [7, с. 39-40].

Таким чином, до нормотворчих контрольних повноважень глави держави вчені відносять прийняття актів про скасування або зупинення рішень інших суб'єктів владних повноважень, застосування права вето до прийнятих парламентом законів, а також звернення до органу конституційної юрисдикції щодо визнання неконституційним актів інших суб'єктів нормотворчості.

Проведений нами аналіз положень Конституції України та прийнятих на її виконання законів України дозволяє виділити вісім прямих контрольних повноваження Президента України у сфері нормот-

ворчості, а саме, право скасовувати акти Кабінету Міністрів України (пункт 16 частини першої статті 106), скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (пункт 16 частини першої статті 106 та Закон України "Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим" [8]), скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій (частина восьма статті 118 та Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [9]), а також розпорядження Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим (Закон України "Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим" [10]), зупиняти дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (частина друга статті 137), звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Верховної Ради України (пункт 1 частини другої статті 150), звертатися до Конституційний Суд України з приводу надання висновку [11] про відповідність Конституції України міжнародних договорів, що вносяться на ратифікацію до Верховної Ради України (частина перша статті 151), повертати закони, які надійшли на підпис, до Верховної Ради України для їх повторного розгляду (частина друга статті 94 та пункт 29 частини першої статті 106), відмовляти у проголошенні всеукраїнського референдум за народною ініціативою (частина перша статті 72, пункт 6 частини першої статті 106 та частина перша статті 156).

Останнє контрольне нормотворче повноваження також ґрунтується на рішенні Конституційного Суду України (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою), в якому зазначено, що Президент України має повноваження здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України питань, які пропонуються ініціативними групами громадян для всеукраїнського референдуму за народною ініціативою [12].

На нашу думку, всі вищезазначені контрольні нормотворчі повноваження Президента України можна поділити на самостійні, а також ті, що здійснюються спільно з Конституційним Судом України. Крім того, контрольні нормотворчі повноваження Глави держави можуть бути класифіковані на наступний контроль та попередній контроль, який включає в себе право звернутися до Конституційного Суду України з приводу надання висновку про відповідність Консти-

туції України міжнародних договорів, що вносяться на ратифікацію до Верховної Ради України; повернути до парламенту закон, який надійшов йому на підпис; відмовити у проголошенні всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Також ці повноваження дозволяють виокремити їх за суб'єктами, акти яких підлягають контролю з боку Президента України: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, народ України. За критерієм акта, яким завершується контрольне нормотворче провадження, можна виділити: указ про скасування або зупинення дії актів органів влади, пропозиції Президента України до прийнятого Верховною Радою України закону, конституційне подання до Конституційного Суду України та указ про відмову у прийнятті рішення щодо проведення референдуму за народною ініціативою.

Слід зазначити, що законодавство наділяє Президента України низкою опосередкованих способів контролю за нормотворчістю інших суб'єктів, серед яких окремо слід виділи повноваження щодо надання доручення Кабінету Міністрів України відповідно до законів України "Про Кабінет Міністрів України" [13] та "Про центральні органи виконавчої влади" [14] скасовувати акт міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади [15]; надання дорученням Міністерству юстиції України стосовно скасування державної реєстрації конкретного нормативного акта суб'єкта владних повноважень згідно з Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [16] та Порядком скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру [17]; доручення Генеральній прокуратурі України у порядку, передбаченому Законом України "Про прокуратуру" [18] внести акт прокурорського реагування у формі подання та, у випадку його відхилення відповідним суб'єктом владних повноважень, звернутися до суду, зокрема щодо визнання незаконним акта нормотворчості.

Крім того, Глава держави може звернутися з листом або у формі публічної заяви до будь-якого суб'єкта нормотворчості з вказівкою на необхідність припинення дії неконституційного або незаконного акта. Для прикладу, шляхом озвучення публічної заяви про намір застосувати вето Президент України переконав Верховну Раду Украї-

ни у необхідності доопрацювання закону перед його прийняттям та направленням на підпис Главі держави [19].

Слід зазначити, що на шляху свого становлення нормотворчі повноваження Президента України, в тому числі й контрольні, пройшли непростий шлях, який зумовлений дією чотирьох варіантів Конституцій України: Конституція УРСР [20] (в редакції Закону УРСР "Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР" [21]), Конституційний договір [22], Конституція України та Конституція України (в редакції Закону України "Про внесення змін до Конституції України" [23]).

До незмінних контрольних нормотворчих повноважень Президента України слід віднести прав вето щодо законів Верховної Ради України, повноваження скасовувати акти Кабінету Міністрів України (за винятком періоду дії Закону України "Про внесення змін до Конституції України", протягом якого це повноваження було трансформовано у право зупинити акти уряду з одночасним зверненням до Конституційного Суду України), а також скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим і рішення голів місцевих державних адміністрацій.

Разом з тим, лише протягом дії Конституція УРСР Президент України мав повноваження стосовно зупинення дії рішень органів виконавчої влади СРСР та скасування рішень органів місцевого самоврядування (рішення обласних та міських Рад народних депутатів). До того ж, тільки після прийняття Конституції України Президент України отримав право зупинити дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та звертатися до Конституційного Суду України щодо неконституційності актів Верховної Ради України, але втратив повноваження самостійно скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, яке перейшло до Кабінету Міністрів України.

Висновки

1. Конституція та закони України наділяють Президента України прямими та опосередкованими контрольними нормотворчими повноваженнями, які зобов'язують його здійснювати контроль за актами нормотворчості фактично всіх суб'єктів владних повноважень, а також вживати відповідних превентивних та наступних заходів реа-

гування на факти прийняття неконституційних або незаконних актів нормотворчості.

2. До прямих контрольних повноваження Президент України у сфері нормотворчості слід віднести його право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій та розпорядження Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим; зупиняти дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Верховної Ради України, а також з приводу надання висновку про відповідність Конституції України міжнародних договорів, що вносяться на ратифікацію до Верховної Ради України; повертати закон, які надійшли на підпис Президента України, до Верховної Ради України для їх повторного розгляду; відмовляти у проголошенні всеукраїнського референдум за народною ініціативою.

3. Опосередковані контрольні нормотворчі повноваженнями Президента України включають в себе право Глави держави надавати доручення Генеральній прокуратурі, Кабінету Міністрів України та Міністерству юстиції України щодо здійснення контрольних заходів стосовно актів нормотворчості інших суб'єктів, а також використовувати інші механізми контролю та реагування на неконституційні або незаконні акти суб'єктів владних повноважень.

Література:

1. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. - К., 2003. - 35 с.

2. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Національна академія держ. управління при Президенті України. - К., 2003. - 20 с.

3. Шатіло В.А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: Дис.. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. - К., 2005. - 189 арк.

4. Селіванов А.О. Конституційний контроль в Україні на сьогодні залишається неефективним, і виправити цю ситуацію може консти-

туційна реформа // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності (Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів; додаток до журналу "Україна: події, факти, коментарі"). - № 4 (13) 2013. - С. 15.

5. Костицька І.О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування / Теоретико-правовий аналіз. - К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. - 496 с.

6. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. - Х., 2012. - 568 с.

7. Скуратов Д.Ю. Проблемы участия Президента Российской Федерации в правотворческом процессе: Дис. .. канд. юрид. наук: 12.00.02. - Москва, 2002. - 220 с.

8. Про Раду Міністрів Автономної Республіки Крим (стаття 52): Закон України від 16 червня 2011 року № 3530-VI. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/3530-17/print>.

9. Про місцеві державні адміністрації (статті 38, 43): Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/586-14/print>.

10. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (стаття 13): Закон України від 2 березня 2000 року № 1524-III. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/586-14/print>.

11. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11 липня 2001 року № 3-в. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v003v710-01>.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/v003p710-00>.

13. Про Кабінет Міністрів України (статті 21): Закон України від 7 жовтня 2010 року 2591-VI. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/2591-17/print>.

14. Про центральні органи виконавчої влади (статті 15): Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/3166-17/print>.

15. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про скасування деяких наказів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади" від 15 лютого 2012, № 103. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/103-2012-%D1%80>.
16. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади (пункт 7): постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/731-92-%D0%BF>.
17. Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру: наказ Міністерства юстиції України від 31 липня 2000 року № 32/5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0458-00>.
18. Закон України "Про прокуратуру" (статті 21, 23) від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1789-12/print>.
19. На Банковій погрожують вегувати закон своєї більшості // Українська правда від 31 жовтня 2011 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2011/10/31/6718284/view_print.
20. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року № 888-ІХ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/888-09>.
21. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон Верховної Ради від 5 липня 1991 року № 1293-ХІІ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/1293-12>.
22. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року № 1к/95-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.
23. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-ІV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/2222-15>.