

РОЗДІЛ II

Конституційне, адміністративне, інформаційне та фінансове право

УДК 342.511 : 340.130.55 (477)

Я. Берназюк

Контрольна нормотворчість Президента України як важливий механізм захисту і охорони Конституції України

Автором здійснено дослідження контрольних нормотворчих повноважень Президента України, використання яких зумовлено необхідністю виконання главою держави функції гарантування та охорони Конституції України. Застосування цих 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, нормотворчість, контрольна діяльність, охорона Конституції України, акт нормотворчості.

Постановка наукової проблеми та її значення. Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що сучасна роль гаранта додержання Конституції України вимагає від глави держави забезпечення належного контролю за нормотворчою діяльністю фактично всіх суб'єктів владних повноважень з метою створення умов відповідності змісту та процедури прийняття їх актів букві і духу Основного Закону. Метою цієї статті є, в першу чергу, проведення дослідження конституційних повноважень Президента України, які дозволяють контролювати процеси нормотворчості, а також виділити основні аспекти правового регулювання відповідних конституційно-правових відносин.

Аналіз останніх досліджень. Питання контрольних нормотворчих повноважень глави держави, як правило, оминало увагою науковців. Серед небагатьох авторів, які все ж торкалися у своїх дослідженнях порушеного питання, слід навести роботи американських вчених Роберта Спітцера та Роджета Ларокка, польського дослідника у сфері адміністративного права Елізабет Ура, російських та білоруських науковців Н. Бобракової, С. Паречиної та Д. Скуратов, а також українських вчених-конституціоналістів С. Савчина, О. Скакун, О. Скрипнюка та В. Федоренка.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Вивчаючи іноземний досвід А.Школики робити висновок про те, що обсяг контролю глав держав за органами публічної адміністрації об'єктивно різниться залежно від форми державного правління тієї чи іншої держави. Вчений, посилаючись на американських дослідників [1, с. 148-149], виділяє три конституційні повноваження Президента Сполучених Штатів Америки, що засвідчують його можливості у сфері контролю за органами публічної адміністрації: призначення керівників цих органів; право вимагати від керівника кожного виконавчого департаменту письмової думки з будь-якого питання, що належить до його компетенції; право вимагати точного виконання законів. Також з посиланням на польських колег [2, с. 80-83] до контрольних повноважень глави цієї А. Школики відносить вето президента на представлені урядом законопроекти, подання Президента Республіки Польща до Конституційного Трибуналу щодо конституційності актів вищих та центральних органів публічної адміністрації, а також призначення та звільнення керівників низки органів, що здійснюють контроль, зокрема голови Вищого адміністративного суду [3, с. 260-261].

Роберт Ларокка, дослідник з США, який вивчав вплив глави держави на нормотворчу сферу, дійшов висновку, що одним з механізмів контролю з боку президента за процесом правотворчості є процес, який в американському конституційному праві носить назву «законодавча чистка» (legislative clearance). Він полягає в агрегуванні апаратом глави держави проектів усіх нормативно-правових актів, підготовлених різноманітними органами виконавчої влади, їх перегляді та, у разі підтримки, направленню на розгляд до парламенту [4, с. 15].

У свою чергу, інший американський конституціоналіст Роджет Спітцер у своєму дослідженні, зачіпаючи питання теорії та практики застосування главою держави контрольних нормотворчих повноважень, вважає їх способом виконання главою держави своєї присяги «берегти та захищати Конституцію» [5, с. 43].

Як зазначають В. Погорілко та В. Федоренко, у більшості держав світу глави держав, уособлюючи відповідну країну та виступаючи символом єдності нації, наділені контрольними та арбітражними повноваженнями, які дозволяють ефективно реалізовувати визначені завдання та функції [6, с. 267]. У цьому контексті, цікавою є думка С. Паречиної, яка виділяє три функції глави держави: гарантійну (забезпечення дії Конституції, суверенітету, незалежності і територіальної цілісності держави, прав і свободи людини і громадянина), арбітражно-інтегральну (забезпечення стабільності при поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову) та контрольну (забезпечення підзвітності уряду, скасування його актів тощо) [7, с. 22].

На важливість контрольних нормотворчих повноважень Президента України у своїй роботі вказує А. Грищенко, яка вважає, що між правовим законом та актами глави держави існує безпосередній зв'язок, виражений, з одного боку, в обов'язку Президента України гарантувати реалізацію верховенства права (верховенство правового закону), з іншого – в обов'язку здійснювати контроль відповідності Конституції та законам України нормативно-правового регулювання, здійснюваного вищими виконавчими органами державної влади, органів Автономної республіки Крим та місцевими органами виконавчої влади [8, с. 111, 115].

У свою чергу Г. Христова вважає, що конституційний контроль принципово відрізняється від інших видів контрольно-наглядової діяльності та виступає окремою правовою формою діяльності демократичної держави. Це, не її думку, пов'язано з тим, що результатом його здійснення є прийняття окремого виду актів – актів конституційного контролю, які посідають власне місце в системі юридичних актів та мають свої специфічні властивості [9, с. 64].

Неоднаковий підхід спостерігається у науковців стосовно характеристики суті контрольних нормотворчих повноважень глави держави. Згідно з твердженням Н. Савенко контрольна функція передбачає наявність у глави держави повноважень, які дають підстави для застосування конституційних санкцій, а саме зупинення дії нормативно-правових актів, зняття з посади тощо [10, с. 442]. В. Кампо та М. Пухтинський вважають, що Президент України використовує своє право скасовувати акти органів виконавчої влади з метою здійснення політичного і правового контролю за рішеннями цих органів, а також позасудового способу вирішення конфліктів між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування [11, с. 14]. На думку О. Скакун, використання Президентом України таких повноважень як право вето, звернення до Конституційного Суду України, зупинення або скасування актів органів влади, слід віднести до охоронної форми участі у правотворчості [12, с. 131]. У своєму дослідженні В. Шатіло, з посиланням на О. Н. Ярмиш та В. О. Серьогіна [13], визначає правотворче контрольне провадження як надвідомчий контроль Президента України за правотворчою діяльністю Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та голів місцевих державних адміністрацій [14, с. 148].

Найбільш вдало суть контрольних нормотворчих повноваження Президента України охарактеризували О. Скрипнюк та В. Федоренко, які вважають, що глава держави уповноважений здійснювати контроль за конституційністю правових актів та гарантувати принцип верховенства Конституції України [15, с. 35].

Таким чином, вчені співвідносять контрольні нормотворчі повноваження Президента України з можливістю застосування конституційних санкцій, здійснення політичного та правового контролю, прийняття охоронної участі у правотворчості, здійснення надвідомчого контролю за нормотворчою діяльністю, а також гарантування конституційності правових актів і принцип верховенства Конституції України.

Також позиції науковців розходяться і 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 [16, с. 51-52]. У своєму дослідженні Д. Белов, приходять 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 [17, 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 актів органів влади та їх посадових осіб [18, 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 право вето до прийнятих парламентом законів, а також звернення до органу конституційної юрисдикції щодо визнання неконституційним актів інших суб'єктів нормотворчості.

Досить вдалим є виокремлення Л. Плехановою таких самостійних інститутів як «правова охорона Основного Закону», «конституційний контроль» та «конституційний нагляд». При цьому, під правовою охороною пропонується розуміти діяльність суб'єктів права, яка спрямована на забезпечення верховенства Конституції, її пряму дію, та передбачає запобігання, виявлення і припинення порушень конституційних норм за допомогою механізму конституційного контролю та конституційного нагляду. У свою чергу, поняття конституційний контроль, на думку вченої, передбачає виявлення недоліків та їх ліквідація шляхом, зокрема скасування відповідного акта, а конституційний нагляд – акцентування уваги на недолік, зокрема зупинення дії відповідного акта [19, с. 27-32].

Згідно з висновком Л. Горбунової, повноваження Президента України здійснювати контроль за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади (самостійно вживати заходів щодо приведення рішень центральних та місцевих органів виконавчої влади будь-якого організаційно-правового рівня у відповідність до законів) ґрунтується на його конституційному статусі гаранта забезпечення верховенства законів в Україні [20, с. 87].

У свою чергу, Н. Бобракова вважає, що в останньому випадку діяльність глави держави можна порівняти з діяльністю органу конституційного контролю [21, с. 167].

У одному із своїх виступів у Конституційному Суді України В. Шаповал підтримав тезу про те, що Президент України як охоронець Конституції, повинен наглядати за її дотриманням. Вчений вважає, що порівняно з іншими суб'єктами контролю глава держави не єдиний, на кого покладене це завдання, але його роль найбільш значуща [22, с. 39].

На думку В. Погорілко та В. Федоренка, однією з важливих юридичних властивостей Конституції України є обов'язковість її спеціального правового захисту «як одного з найважливіших об'єктів конституційного права». Крім того, вчені вважають закономірним те, що Конституція України, яка стоїть на захисті суспільного і державного ладу, прав і свобод людини і громадянина та інших конституційних цінностей, є ефективною лише за умови її правової захищеності та гарантованості [23, с. 107].

Далі пропонуємо дослідити важливу теоретичну проблему оцінки ролі правоскасовуючого акта в процесі нормотворчості. При цьому слід виходити з того, що розділення нормотворчості на позитивну і негативну, яке є вже звичайним в юридичній літературі, підтверджує те, що скасування визнається однією із форм нормотворчості. Так, Л. Плеханова класифікує нормативні акти глави держави за ознакою «позитивності» та «негативності» нормотворчості на два види: спрямовані на створення умов для реалізації конституційних норм і спрямовані на скасування неконституційних нормативно-правових актів [19, с. 106]. Таку ж позицію займає і Н. Бобракова [21, с. 167].

Разом з тим, не заперечуючи доцільність поділу нормотворчості на позитивну та негативну, позиції деяких вчених розділили їх на прихильників та противників віднесення актів контролю до актів нормотворчості.

Серед прихильників слід виділити російського вченого Д. Скуратова, який контрольну діяльність глави держави (негативну правотворчість) відносить до додаткової опосередкованої форми правотворчості. На його думку, до контрольних форм правотворчості глави держави відносяться акти, які мають на меті обмежити, призупинити дію вже чинних норм права або не допустити набрання ними чинності [18, с. 8, 39-40].

Г. Христова вважає, що при скасуванні правової норми фактично створюється нова норма [9, с. 44]. Такий висновок вчена робить вступаючи в дискусію з М. Цвіком, який стверджує, що правоскасовуючі акти цілком позбавлені ознак нормативності, оскільки вони виконують лише допоміжні функції (не формулюються нові правові приписи), хоча і вносять зміни в правову ситуацію [24, с. 20-21].

Також до противників віднесення актів контролю до актів нормотворчості можна віднести О. Скакун, яка наполягає на тому, що у випадку «негативної нормотворчості» главою держави не створюються нові правові норми, а призупиняється дія вже існуючих норм чи не допускається набрання ними чинності [12, с. 131].

Більш переконливою видається позиція першої групи вчених. Крім того, закони про нормативні правові акти, які діють в Азербайджані [25], Казахстані [26], Киргистані [27] та Білорусії [28] також виходять з того, що нормотворча діяльність охоплює собою діяльність щодо скасування актів, їх зміни, призупинення та визнання неконституційними, недійсними або такими, що втратили чинність.

Висновки. Застосовуючи контрольні нормотворчі повноваження, які пов'язані з виконанням функції гарантування додержання Основного Закону, Президент України через механізми

конституційного контролю та нагляду забезпечує захист і охорону Основного закону та системи законодавства України вцілому, а також дотримання принципу верховенства права в нормотворчості суб'єктів владних повноважень.

Акт, виданий в процесі використання контрольних нормотворчих повноважень, є актом нормотворчості. Це підтверджується тим, що після скасування певної норми права, як правило, відновлюється дія іншої, а тому підготовка відповідного правоскасовуючого акта потребує складної аналітичної і нормопроектної роботи, що є аналогічним процесу створення нового акта, та має вплив на систему законодавства в деяких випадках більший ніж прийняття звичайного нормативного акта.

На сьогодні більш доцільним є відхід від поділу нормотворчості на «позитивну» та «негативну» та перехід до підходу, згідно з яким серед актів нормотворчості виділяються як підвид акти контрольної нормотворчості.

Джерела та література

1. Pierce R., Shapiro S. A., Verkuil P. R. Administrative law and process, third edition. – Foundation Press, 1999. – 642 p.
2. Elżbieta Ura. Prawo administracyjne. – Przemysl, LexisNexis, 2004. – 424 s.
3. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А. М. Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
4. Roger T. Larocca. The presidential agenda: sources of executive influence in Congress. - Ohio State University Press, 2006. – 205 p.
5. Levinson S. Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (And How We the People Can Correct It): Where the Constitution Goes Wrong (And How We the People Can Correct It). – Oxford University Press, 2006. – 248 p.
6. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. Погорілко В. Ф. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – 339 с.
7. Паречина С. Г. Институт президентства: история и современность / Под общ. ред. Е. В. Матусевича. – Мн.: ИСПИ, 2003. – 163 с.
8. Грищенко А. В. Правовий закон: питання теорії та практики в Україні / А. В. Грищенко: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – К., 2002. – 227 арк.
9. Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України / Г. О. Христова: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 226 арк.
10. Савенко Н. В. Президент України як суб'єкт управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва / Н. В. Савенко // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 442-447.
11. Кампо В., Пухтинський М. Муніципальна політика Президента України. Науково-практичне видання / В. Кампо, М. Пухтинський. – К.: Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президенті України, 2002. – 44 с.
12. Скакун О. Ф. Форми участі Президента України у правотворчості / О. Ф. Скакун // Вісник Національного Університету внутрішніх справ. Спецвипуск. До 10-річчя утворення Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – С. 125-132.
13. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. Тодики Ю. М. – Х.: Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
14. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні / В. А. Шатіло: Дис.. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К., 2005. – 189 арк.
15. Скрипнюк О. В., Федоренко В. Л. Завдання, функції та повноваження Президента України / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія / О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін.; за ред. О. В. Скрипнюка і В. Л. Федоренка. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с.
16. Костицька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування. Теоретико-правовий аналіз / Костицька І. О. – К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи. 2003. – 496 с.
17. Белов Д. М. Парадигма українського конституціоналізму / Д. М. Белов: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. – Х., 2012. – 568 с.
18. Скуратов Д. Ю. Проблемы участия Президента Российской Федерации в правотворческом процессе / Д. Ю. Скуратов: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Москва, 2002. – 220 с.
19. Плеханова Л. Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции Российской Федерации / Л. Н. Плеханова: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Томск, 2004. – 261 с.
20. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності / Л. М. Горбунова: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний економічний ун-т. – К., 2005. – 225 с.
21. Бобракова Н. В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ / Н. В. Бобракова: дис ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / [Место защиты: Саратов. гос. акад. права] Краснодар, 2008. – 253 с.

22. Виступ Представника Президента України у Конституційному Суді України під час розгляду справи щодо конституційності указу Президента України № 264 від 2 квітня 2007 року «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 2 (12). – С. 34-52.
23. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник/ За заг. ред. Федоренка В. Л. – 2-ге вид., перероб. і доопр. К.: Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. – 432 с.
24. Цвік М. В. Про систему юридичних актів / М. В. Цвік // *Вісник Академії правових наук України*. – 2002. – № 4 (31). – С. 14-24.
25. Закон Азербайджанской Республики «О нормативных правовых актах» (статья 2) от 21.12.2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=33085.
26. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» (статья 43) от 24.03.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00121&ogl=all>.
27. Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (статья 2, 7) от 20.07.2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.tazar.kg/index.php?newsid=365>.
28. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (статья 1) от 10.01.2000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>.

Берназюк Я. Контрольная правотворческая деятельность Президента Украины как важный механизм защиты и охраны Конституции Украины. Автором осуществлено исследование особенностей 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. Изданный в процессе использования контрольных нормотворческих полномочий акт является актом нормотворчества. Это подтверждается тем, что после отмены определенной нормы права восстанавливается действие другой, а потому подготовка такого акта требует сложной аналитической и нормопроектной работы. На сегодня целесообразно отказаться разделения нормотворчества на «позитивное» и «негативное» и переход к подходу, согласно которому среди актов нормотворчества выделяется как подвид акт контрольного нормотворчества.

Ключевые слова: Президент Украины, нормотворчество, контрольная деятельность, охрана Конституции Украины, акт нормотворчества.

Bernaziuk I. Law-making Control of the President of Ukraine as an Important Mechanism of Protection of the Constitution of Ukraine. The author carried out a study of features of control of law-making powers of the President of Ukraine, the use of which is caused by the need to fulfill the function of guaranteeing the head of state and the protection of the Constitution of Ukraine. Application control law-making authority should also ensure that all the subjects of power, including the time of publication of acts of law-making, rule of law principle, which is one of the grounds for the proper functioning of the system of legislation and, accordingly, the rights and freedoms of man and citizen. Issued in the course of the use of control of law-making powers of the act is an act of law-making. This is confirmed by the fact that after the abolition of certain rules of law restored the action of another, and therefore the preparation of such an act requires a complex of analytical and draft-law work. At present, it is advisable to give the division law-making to «positive» and «negative» and the transition to the approach, according to which the acts of law-making stands out as a subspecies of the act of control law-making.

Key words: President of Ukraine, norm-setting, monitoring activities, the protection of the Constitution, act of law-making.

УДК 349.134

В. Федоренко, А. Малюга

Шляхи і напрями удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України: теоретико-методологічні та законодавчі аспекти (частина 1)

Публікація присвячена дослідженню проблем оновлення чинного законодавства про вибори народних депутатів України у 2014 році. Вивчаються аксіологічні аспекти виборів як основоположної форми прямого народовладдя. Досліджуються традиційні і нові підходи до визначення сутності та змісту виборів, виборчих систем і виборчого процесу та його окремих процедур.