

ПРАВО

Конституційне та муніципальне право

УДК 342.515

Марчін Големб'ювський *

**ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ ТА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА У СФЕРІ
ЗАКОНОТВОРЧОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Проаналізовано повноваження у сфері законотворчості президентів України та Республіки Польща. На підставі співставлення передбачених законодавством двох країн правомочностей глав держав на різних етапах законодавчого процесу доведено, що Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи користується ширшим колом повноважень, ніж Президент Республіки Польща. Сформульовано пропозиції щодо доцільності запозичення в Україні досвіду Республіки Польща, пов'язаного із реалізацією превентивного конституційного контролю.

Ключові слова: президент, Україна, Республіка Польща, законодавчий процес, законопроект.

Големб'ювський М. Полномочия президентов Украины и Республики Польша в сфере законотворчества: сравнительно-правовая характеристика.

Проанализировано полномочия в сфере законотворчества президентов Украины и Республики Польша. На основе сопоставления предусмотренных законодательством двух стран правомочностей глав государств на разных этапах законодательного процесса доказано, что Президент Украины как субъект законодательной инициативы пользуется более широкими полномочиями, чем Президент Республики Польша. Сформулировано предложения о целесообразности заимствования в Украине опыта Республики Польша, связанного с реализацией превентивного конституционного контроля.

Ключевые слова: президент, Украина, Республика Польша, законодательный процесс, законопроект.

Golembiowski M. The powers of the presidents of Ukraine and the Republic of Poland in the sphere of lawmaking process: a comparative and legal analysis.

Analyzed the powers in lawmaking process of the Presidents of Ukraine and the Republic of Poland. On the basis of the comparison provided by the legislation of the two countries of competences of the heads of States at different stages of the legislative process, it is has been proved that the President of Ukraine as a subject of legislative initiative uses a wider range of powers than the President of the Republic of Poland. Suggestions regarding the appropriateness of borrowing by Ukraine of the experience of the Republic of Poland, associated with the implementation of the preventive constitutional control have been defined.

Keywords: President, Ukraine, the Republic of Poland, the legislative process, draft law.

Актуальність дослідження. Правовий статус президента і парламенту, а також характер їх взаємних відносин є однією з головних ознак, що характеризує форму державного правління. При цьому серед функцій, що відіграють важливу роль у безпосередньому визначенні правового статусу глави держави, поза всілякими сумнівами, можна виділити його участь у законодавчому процесі, який, у свою чергу, є основним видом діяльності парламенту [1, с. 18].

Конституції України та Республіки Польща передбачають, що президенти цих держав мають реальний правовий інструментарій, що створює можливості для їх активного

залучення до участі в законодавчому процесі як на стадії підготовки законопроекту та внесення його до парламенту (наприклад, право законодавчої ініціативи), так і на стадії підписання закону (наприклад, застосування права вето).

Разом із тим слід зауважити, що в умовах, коли після ратифікації Європейським Парламентом та Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Європейський Союз остаточно визнав європейські прагнення України, а Україна вкотре, але вже на якісно новому рівні, підтвердила зобов'язання розбудувати й розвивати сталу демократію, у тому числі шляхом реформування законодавства відповідно до найкращих стандартів країн – членів Європейського Союзу, особливо цінним для України може виявитися правовий досвід (як позитивний, так і негативний) Республіки Польща, яка успішно пройшла шлях євроатлантичної інтеграції, тобто шлях, який Україні ще необхідно подолати [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні, як в польській, так і українській правовій науці існує ціла низка наукових праць, в яких здійснено достатньо детальний аналіз правового статусу та ролі президентів цих держав. Зокрема, в Україні окремим питанням теоретичних проблем інституту президента на сучасному етапі були присвячені дослідження таких представників теорії держави і права, конституційного права та інших галузевих юридичних наук як В. Авер'янов, В. Копейчиков, О. Копиленко, І. Костицька, Н. Нижник, В. Погорілко, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Шаповал, В. Шатіло, Ю. Шемшученко та інші. Творчий доробок представників польської правової науки представлений працями Р. Баліцького, Б. Банашка, М. Граната, Б. Джемідок-Ольшевської, Й. Залешного, М. Крук-Яроша, Р. Мойка, Б. Опалінського, П. Сарнецького, В. Скушдла, А. Стеця, Є. Яскерні та інших.

Разом із тим слід зауважити, що до цього часу в українській та польській правовій науці відсутні комплексні дослідження, присвячені інституту глави держави з точки зору порівняльного аналізу правового статусу президентів України та Республіки Польща, у тому числі в контексті їх участі в законодавчому процесі.

Зважаючи на це, автор вирішив присвятити статтю питанням участі президентів України та Республіки Польща в законодавчому процесі, при цьому *основною метою статті* є проведення порівняльно-правового аналізу повноважень президентів кожної з країн у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ключове значення для правильного розуміння змісту дослідження має цілісне сприйняття визначення законодавчого процесу. Так, на думку автора, під законодавчим процесом необхідно розуміти комплекс діяльності парламенту та інших уповноважених суб'єктів, метою яких є регуляція за допомогою закону визначеної сфери суспільних відносин. При цьому закон ухвалюється відповідно до спеціальної процедури, яка повинна сприяти створенню таких умов, які б гарантували максимальне відображення волі суверена (народу) [3, с. 629].

Правова регуляція законодавчого процесу як в Україні, так і в Республіці Польща віднайшла своє місце в Конституції України від 28 червня 1996 року та Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року, а також в Регламенті Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року та Регламенті Сейму Республіки Польща від 30 липня 1992 року [4, 5, 6, 7].

Конституції України і Республіки Польща визначають, що Президент України та Президент Республіки Польща володіють правом законодавчої ініціативи. При цьому відповідно до ч. 1 ст. 93 Конституції України та ч. 1 ст. 118 Конституції Республіки Польща право законодавчої ініціативи глав держав нічим не відрізняється від інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, перелік яких чітко визначено нормами основних законів [4, 5]. На думку частини представників польської правової науки, рівність суб'єктів права законодавчої ініціативи надає їм можливість внесення різних, часом конкурентних за змістом, проектів законодавчих актів, які мають на меті регуляцію тих самих суспільних відносин [8, с. 13]. Наприклад, відповідно до ст. 100 Регламенту Верховної Ради України суб'єкти права законодавчої ініціативи наділені правом внесення альтернативних законопроектів, тобто законопроектів, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та

повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих самих суспільних відносин. Обмеженнями щодо внесення альтернативних законопроектів може бути або строк, оскільки альтернативний законопроект може бути внесений не пізніше 14 днів після дня надання народним депутатам першого законопроекту із відповідного питання, або прийняття законопроекту в першому читанні [6].

Слід зауважити, що, якщо сам факт рівності суб'єктів права законодавчої ініціативи в Україні та Республіці Польща є зрозумілим та не потребує додаткового уточнення, то перелік повноважень президентів цих країн як учасників законодавчого процесу заслуговує на більш детальну увагу. Зокрема, особливого значення набуває реалізація повноважень президента у сфері законодавчого процесу Республіки Польща, що обумовлено, перш за все, дуалізмом виконавчої влади, яка реалізується Президентом Республіки Польща та Радою Міністрів (ст. 10 Конституції Республіки Польща) [5].

Як зазначає Б. Опалінський, основою для розуміння сутності права законодавчої ініціативи Президента Республіки Польща є ст. 126 Конституції, відповідно до якої глава держави користується правом законодавчої ініціативи тільки з питань, які відіграють найбільше суспільне та державне значення [9, с. 50]. Участь у законодавчій діяльності Президента Республіки Польща також необхідно розглядати в контексті правового статусу Ради Міністрів, яка відповідно до ст. 146 Конституції Республіки Польща здійснює внутрішню та зовнішню політику держави. Так, Рада Міністрів як орган виконавчої влади володіє низкою виключних повноважень, необхідних для вирішення поточних справ суспільного та державного життя, якими не володіють інші органи державної влади й органи місцевого самоврядування. За таких умов конституційні гарантії діяльності Ради Міністрів, а також низка повноважень Президента Республіки Польща, для реалізації яких потрібна контрастигація Голови Ради Міністрів, свідчать про пріоритетну роль Ради Міністрів як центрального органу виконавчої влади [9, с. 61]. Таким чином обмежуються можливості для надмірного та необґрунтованого втручання глави держави у сферу діяльності уряду та створюються додаткові запобіжники виникнення конфліктів між президентом та урядом. З іншого боку, Президент Республіки Польща відповідно до свого правового статусу виконує роль арбітра, котрий забезпечує конституційну сталість держави і котрий зобов'язаний втручатися в конфліктні ситуації, які можуть виникнути між органами законодавчої та виконавчої влади [10, с. 37].

Як було зазначено вище, суб'єкти права законодавчої ініціативи в Україні визначені в ст. 93 Конституції України [4]. Окрім положень основного закону, право законодавчої ініціативи Президента України також передбачене в Законі України «Про міжнародні договори України», відповідно до якого Президент України або Кабінет Міністрів України приймають рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію міжнародного договору [11]. Також варто звернути увагу на рішення Конституційного Суду України від 13 січня 2009 року, відповідно до якого Президент України має право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет [12]. Разом із тим відповідно до Конституції України Президент не має права вносити проекти законів про бюджет, оскільки зазначене право є виключним правом Кабінету Міністрів [4]. Будь-яких інших обмежень щодо права законодавчої ініціативи Президента України чинне законодавство не передбачає.

Відповідно до ст. 93 Конституції України Президент також володіє правом визначати внесені ним законопроекти як невідкладні, тобто такі, що розглядаються Верховною Радою України поза чергою [4]. Таким чином Президент України отримав своєрідний процедурний привілей, що свідчить про визнання ролі глави держави як активного суб'єкта законотворчого процесу. Окрім цього, Конституція України не визначає предметного переліку проектів законів, які Президент може визначити як невідкладні, що додатково посилює позицію глави держави в стосунках із парламентом [4].

Натомість відповідно до Конституції Республіки Польща Президент не має права визначати внесені ним законопроекти як невідкладні. Відповідно до ст. 123 Конституції Республіки Польща таким правом наділена виключно Рада Міністрів. При цьому не можуть

бути визначені як невідкладні проекти законів щодо податків, устрою органів державної влади, кодексів, виборів Президента, Сейму, Сенату та органів місцевого самоврядування [5].

У цілому аналіз повноважень президентів України та Республіка Польща щодо ініціювання законодавчого процесу свідчить про однаковість правового регулювання цих питань в актах конституційного законодавства України та Республіки Польща.

Наступним етапом законодавчого процесу як в Україні, так і в Республіці Польща є розгляд проекту закону парламентом. Регламенти Верховної Ради України і Сейму детально окреслюють повноваження глави держави як суб'єкта законодавчої ініціативи у випадках, коли він вносить на розгляд парламенту відповідний проект закону, а також, коли проект закону був внесений іншим суб'єктом законодавчої ініціативи.

При цьому під час розгляду парламентом проекту закону Президента Республіки Польща можуть представляти уповноважені до участі в роботі робочих органів парламенту представники Канцелярії Президента [5]. У свою чергу, відповідно до Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України, затвердженого Указом Президента України від 15 лютого 2008 року, представництво інтересів Президента України у Верховній Раді України, у тому числі з питань участі в законодавчому процесі, здійснює представник Президента України у Верховній Раді України [13].

Конституція Республіки Польща визначає в загальному вигляді перебіг законодавчого процесу в Сеймі, закріплюючи положення про те, що Сейм розглядає проекти законів у трьох читаннях (ч. 1 ст. 119 Конституції). Окрім цього, польське конституційне законодавство передбачає дві основні дії, які можуть бути здійснені на цьому етапі: внесення поправки або відкликання проекту закону. Безпосередньо повноваження Президента на цьому етапі залежать від того, чи був він суб'єктом, який вніс цей проект закону. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 119 Конституції Республіки Польща право внесення поправок до проекту закону під час розгляду його в Сеймі належить суб'єкту, що вніс проект закону, парламентарям та Раді Міністрів. Польське законодавство також обмежує право відкликання проекту закону, передбачаючи його тільки для суб'єкта, який його вніс, та тільки до моменту закінчення другого читання (ч. 4 ст. 119 Конституції) [5]. Таким чином, можна ще раз підкреслити, що участь Президента Республіки Польща у цьому етапі законодавчого процесу є достатньо обмеженою, а його можливості щодо внесення відповідних поправок до проекту закону зводяться виключно до тих проектів, які він вніс до парламенту.

У свою чергу, відповідно до Регламенту Верховної Ради України усі суб'єкти права законодавчої ініціативи володіють правом внесення пропозицій та поправок до проектів законів. Відповідно до ч. 6 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України пропозиція стосується внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті. Натомість поправка є внесенням виправлень, уточнень, усуненням помилок, суперечностей у тексті законопроекту. При цьому пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту. Поправка ж може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таким чином, як суб'єкт права законодавчої ініціативи, Президент України володіє правом вносити до Верховної Ради України пропозиції та поправки до законопроектів.

Окрім цього, як один із суб'єктів, передбачених у ст. 34 Регламенту Верховної Ради України, Президент наділений також гарантованим правом на виступ з обговорюваного питання, якщо воно стосується його повноважень. Зазначене право створює додаткові можливості для Президента України щодо представлення своєї позиції та стимулювання депутатів до прийняття змін у конкретних сферах, які стали предметом розгляду в парламенті [6].

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що Президент України володіє ширшим обсягом повноважень щодо законодавчого процесу під час розгляду проекту закону в парламенті ніж Президент Республіки Польща.

Черговим інститутом, який є спільним для законодавчого процесу в Україні та Республіці Польща, є президентське вето. Як правило, вето розуміють як повноваження глави держави щодо вираження свого супротиву по відношенню до ухваленого парламентом закону [3, с. 936]. У науковій літературі виділяють два види президентського вето. Перший вид називається абсолютним вето, наслідком застосування якого є безумовне та остаточне скасування рішення парламенту (прийнятого ним законом). Другий вид – це відносне або відкладальне вето, після застосування якого парламент обов'язково здійснює повторний розгляд проекту закону. За умови, що парламент ухвалить зазначений закон повторно, як правило кваліфікованою більшістю голосів парламентарів, у глави держави виникає обов'язок підписати цей закон [1, с. 85-86].

Як в Україні, так і в Республіці Польща президентське вето має відкладальний характер. При цьому президентське вето є самостійним актом президента і не вимагає контрасигнації [9, с. 182]. Положення конституцій обох країн передбачають необхідність обґрунтування главою держави свого рішення про повернення закону до парламенту. При цьому законодавство не містить жодних обмежень щодо переліку законів, відносно яких не може бути застосоване вето, тобто глава держави не обмежений у своєму праві застосувати вето виключно законами, які стосуються його діяльності.

У загальному риси президентського вето в Україні та у Республіці Польща є подібними. Детально питання його застосування знайшли своє відображення в Регламенті Сейму Республіки Польща та Регламенті Верховної Ради України. Проте ми можемо констатувати і певні відмінності щодо правого регулювання інституту вето відповідно до законодавства кожної із країн. Найбільше зазначені відмінності проявляються на етапі спроби подолати вето глави держави. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 122 Конституції Республіки Польща Сейм заново ухвалює закон, повернутий Президентом в порядку вето, більшістю 3/5 голосів при наявності не менше, ніж половини конституційної кількості парламентарів. Повторне ухвалення закону Сеймом має наслідком виникнення обов'язку в Президента підписати закон протягом 7 днів й організувати його оголошення в Збірнику законів Республіки Польща [5].

У свою чергу, відповідно до ст. 94 Конституції України якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України та опубліковується за його підписом [4].

На підставі проведеного аналізу положень чинного законодавства України та Республіки Польща можна звернути увагу на такі процедурні відмінності. По-перше, у конституціях передбачена різна кваліфікована більшість парламентарів, необхідна для подолання президентського вето. Зокрема, в Польщі кваліфікована більшість становить 3/5 голосів, а в Україні – 2/3. По-друге, існує різниця у визначенні кваліфікованої більшості. Наприклад, у Сеймі визначення кваліфікованої більшості відбувається з числа присутніх на засіданні парламентарів, яких має бути щонайменше половина від конституційного складу, а у Верховній Раді України кваліфікована більшість визначається, виходячи виключно з її конституційного складу. По-третє, відмінною рисою є визначені конституціями строки, протягом яких глави держав можуть скористатися правом вето. Так, у Республіці Польща час, передбачений для підписання закону Президентом, становить 21 день (ч. 2 ст. 122 Конституції Республіки Польща). Натомість в Україні Президент зобов'язаний підписати закон протягом 15 днів (ст. 94 Конституції України). По-четверте, різним є також строк, протягом якого президенти України та Республіки Польща повинні підписати закони після їх повторного ухвалення парламентом (подолання вето). Так, відповідно до ст. 94 Конституції України зазначений строк складає 10 днів, а відповідно до ч. 5 ст. 122 Конституції Республіки Польща – 7 днів [4, 5].

Таким чином, проаналізовані відмінності щодо застосування права вето президентами двох країн дозволяють стверджувати, що вето Президента України має більшу правову

силу в порівнянні з повноваженнями, якими володіє Президент Республіки Польща, що дозволяє більш ефективно втручатися в законодавчу діяльність парламенту. Разом із тим слід звернути увагу, що право вето є єдиним повноваженням Президента України, яким він може скористатися під час фінального етапу законодавчого процесу. Натомість Президент Республіки Польща наділений також правом звернення до Конституційного Трибуналу з поданням про перевірку закону на предмет його відповідності Конституції (ч. 3 ст. 122 Конституції Республіки Польща) [5].

На особливу увагу заслуговують також зміни, які були внесені до ст. 94 Конституції України на підставі Закону України від 21 лютого 2014 року. Зокрема, зазначеними змінами передбачено, що у випадку непідписання Президентом України закону після його повторного прийняття Верховною Радою (подолання вето), цей закон невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України й опубліковується за його підписом [14]. Внесення зазначених змін до Конституції України має стати ефективним інструментом протидії спробам Президента України заблокувати введення в дію закону, щодо якого накладене раніше вето було подолано.

Ще однією прерогативою президента є акт промульгації закону, який є необхідним етапом, що де-факто завершує законодавчий процес [3, с. 641]. Разом із тим слід зауважити, що в українському законодавстві відсутні норми, які б передбачали відповідальність глави держави за непідписання та неопублікування закону. При цьому відповідно до ст. 111 Конституції України Президент України може бути притягнутий до конституційної відповідальності в порядку імпічменту тільки за умови вчинення ним державної зради або іншого злочину, проте факт непідписання та неопублікування закону не є злочином відповідно до Кримінального кодексу України [4, 15].

Законодавство України на відміну від законодавства Республіки Польща також не містить положень щодо визначення конституційного делікту, пов'язаного з притягнення президента до конституційної відповідальності за порушення Конституції або законів [16, с. 381]. Зокрема, невиконання Президентом Республіки Польща свого конституційного обов'язку щодо підписання та опублікування закону є підставою для притягнення глави держави до конституційної відповідальності Державним Трибуналом за вчинення конституційного делікту. Натомість український законодавець, перекладаючи обов'язок підписання та опублікування закону, який був повторно прийнятий парламентом, на Голову Верховної Ради України, фактично звільняє Президента України від відповідальності за невиконання конституційного обов'язку, одночасно не передбачаючи жодних санкцій за порушення приписів Конституції України.

Ще одна суттєва відмінність повноважень президентів України та Республіки Польща у сфері законодавчого процесу, на яку слід звернути увагу в нашому дослідженні, пов'язана із конституційним контролем, що передбачає перевірку законів на їх відповідність конституції. Як відомо, інституція конституційного контролю є притаманною як українській, так і польській правовій системі. Проте можливість здійснення конституційного контролю ще під час законодавчого процесу (т. зв. превентивний конституційний контроль) передбачена тільки законодавством Республіки Польща. При цьому слід звернути увагу, що ухвалюючи норми про превентивний конституційний контроль, польський законодавець чітко визначив предмет контролю та перелік суб'єктів, уповноважених на його проведення. Так, предметом превентивного конституційного контролю можуть бути тільки закони, прийняті обома палатами парламенту – Сеймом і Сенатом, тобто, за жодних випадків превентивний конституційний контроль не може здійснюватися щодо проектів законів, прийнятих тільки нижньою палатою парламенту. Разом із тим єдиним суб'єктом, уповноваженим ініціювати процедуру превентивного конституційного контролю, є Президент Республіки Польща [1, с. 112].

У свою чергу, органом, уповноваженим на проведення превентивного конституційного контролю, є Конституційний Трибунал. При цьому Конституційний Трибунал здійснює перевірку на відповідність конституції тільки тих положень закону, які були визначені Президентом. За результатами вивчення закону та зауважень Президента Конституційний

Трибунал приймає рішення про: відповідність закону Конституції; невідповідність частини положень закону Конституції; невідповідність Конституції закону в цілому. У першому випадку виникає обов'язок Президента щодо безумовного підписання закону та його невідкладного опублікування. Правові наслідки рішення Конституційного Трибуналу про невідповідність Конституції окремих положень закону залежать від рішення, чи зазначені положення є такими, що нерозривно пов'язані із цілим законом. Відповідно до ч. 4 ст. 122 Конституції Республіки Польща, якщо рішення про невідповідність Конституції стосується окремих положень закону і Конституційний Трибунал не прийме рішення, що ці положення нерозривно пов'язані із цілим законом, Президент Республіки Польща після консультацій із Маршалком Сейму підписує закон за виключенням положень, визнаних такими, що не відповідають Конституції, або повертає закон Сейму для усунення зазначеної невідповідності. У випадках прийняття рішень Конституційним Трибуналом про нерозривність положень, що визнані неконституційними, з цілим законом або про невідповідність Конституції цілого закону Президент повинен відмовитися від підписання закону, а законодавчий процес вважається закінченим [9, с. 251–253].

Беручи до уваги викладене, можна стверджувати, що існуюча в Республіці Польща практика конституційного контролю на етапі законодавчого процесу є черговим важливим інструментом, який сприяє виконанню главою держави своєї ролі як гаранта дотримання Конституції.

У свою чергу, якщо порівняти повноваження президентів України та Республіки Польща, можна зазначити, що Президент України як гарант Конституції у випадках наявності сумнівів щодо відповідності Конституції України законів, прийнятих Верховною Радою України, може використати дві можливості. По-перше, скористатися правом вето, яке має відкладальний характер і передбачає обов'язок підписання закону у випадку повторного прийняття закону парламентом (подолання вето), навіть коли згідно з оцінкою Президента закон є неконституційним. По-друге, звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо визнання закону неконституційним (ст. ст. 50–52 Закону України «Про Конституційний Суд України») [17]. Проте таке звернення можливе тільки після підписання та опублікування закону, що може мати наслідком здійснення регулювання суспільних відносин протягом певного (іноді досить тривалого) часу законом, що не відповідає Конституції.

Досить цікавою з точки зору правової позиції президентів України та Республіки Польща виглядає також практика реального використання ними своїх повноважень щодо законодавчого процесу. Зокрема, якщо порівняти діяльність у законотворчій сфері чинних Президента України П. Порошенка (здійснює повноваження з 7 червня 2014 року) та Президента Республіки Польща А. Дуди (здійснює повноваження з 6 серпня 2015 року), можна відзначити, що Президент України як суб'єкт законодавчої ініціативи станом на 7 травня 2018 року вніс на розгляд Верховної Ради України 150 проектів законів, натомість Президент Республіки Польща скористався своїм правом законодавчої ініціативи тільки 8 разів [18, 19]. Разом із тим П. Порошенко 49 разів повертав закони для повторного розгляду парламентом (застосовував право вето), а А. Дуда застосував право вето тільки 8 разів [20, 21]. Окрім цього, Президент Республіки Польща направив 5 законів на розгляд Конституційного Трибуналу в рамках процедури превентивного конституційного контролю [22].

Наведене порівняння яскраво демонструє фактичну участь президентів у законодавчому процесі в Україні та Республіці Польща. При цьому необхідно підкреслити активну роль, яку відіграє Президент України як в процесі ініціювання законодавчих змін, так і на інших стадіях законодавчого процесу.

Висновки. Проведене нами дослідження дозволяє ствердити думку про подібність правового регулювання участі президентів України та Республіки Польща в законодавчому процесі. Натомість більш глибокий аналіз правових норм, які детально визначають правовий статус глав обох держав у цій сфері, дозволяє зауважити більш широкі повноваження на всіх етапах законодавчого процесу Президента України. Наприклад, це проявляється в наділенні його правом визначення законопроекту як невідкладного. Разом із тим, незважаючи на

певну подібність повноважень президентів Республіки Польща та України як суб'єктів права законодавчої ініціативи, слід вказати, що компетенція Президента Республіки Польща в цій сфері безпосередньо обмежена його засадничими повноваженнями, передбаченими ст. 126 Конституції Республіки Польща, а також роллю та значенням Ради Міністрів як органу державної влади, що безпосередньо відповідає за здійснення поточної зовнішньої та внутрішньої політики держави. Необхідно також звернути увагу на практику участі глав обох держав у законодавчому процесі, яка беззаперечно доводить велику активність Президента України на всіх етапах законодавчого процесу. Таким чином, Президент України відіграє роль не тільки інспіратора законодавчої діяльності, але й активного учасника усього процесу законотворення.

Разом із тим, на думку автора, для України може бути корисним запозичення досвіду Республіки Польща щодо запровадження превентивного конституційного контролю, який полягає у можливості звернення глави держави до органу конституційної юрисдикції з метою перевірки закону, прийнятого парламентом, на предмет його відповідності конституції. При цьому таке звернення здійснюється ще під час законодавчого процесу, а саме – до підписання й опублікування прийнятого законодавчого акта.

Таким чином, можна зауважити, що, незважаючи на формальну зміну форми державного правління України з республіки президентсько-парламентської на республіку парламентсько-президентську, правовий статус Президента України свідчить про збереження ним достатньо потужної ролі у відносинах із Верховною Радою України, передусім у контексті законотворчої діяльності. Натомість правова позиція Президента Республіки Польща у відносинах із парламентом виглядає дещо слабкіше, що обумовлено існуючою в цій країні дуалістичною моделлю виконавчої влади та визначеними в законодавстві функціями окремих державних органів.

Список використаних джерел:

1. Balicki R. *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2001. 160 s.

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

3. Kalina-Prasznic U. *Encyklopedia Prawa*. Warszawa : C. H. Beck, 2007. 1085 s.

4. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw*. 1997. Nr. 78. Poz. 483. URL: <http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.

6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.

7. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej : Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Monitor Polski*. 1992. Nr 26. Poz. 185. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19920260185/U/M19920185Lj.pdf>.

8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz : w 2 t. / Redakcja: M. Safjan, L. Bosek. Warszawa : C.H.Beck, 2016. Tom II : Art. 87-243. 1500 s.

9. Opaliński B. *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*. Warszawa : Uczelnia Łazarskiego, 2014. 389 s.

10. *Konstytucja w państwie demokratycznym* / [Dudek D., Patyra S., Sadowski M., Urbaniak K.]. Poznań : Wydawnictwo Nauka i Innowacje, 2017. 439 s.

11. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 35. Ст. 2317.

12. Рішення Конституційного Суду України від 13 січня 2009 р. № 1-рп/2009. *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 1. Ст. 60.

13. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 15 лютого 2008 року № 133/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 13. Ст. 323.

14. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 19. Ст. 583.

15. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 21. Ст. 920.

16. Skrzydło W. *Polskie Prawo Konstytucyjne*. Lublin : Morpol, 2000. 458 s.

17. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 63. Ст. 1912.

18. Законопроекти, зареєстровані Верховною Радою України. Суб'єкт законодавчої ініціативи: Президент України. Дата реєстрації: з 31.05.2014 р. по 07.05.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10009&num_s=2&num=&date1=31.05.2014&date2=07.05.2018&name_zp=&av_nd=&prof_kom=0&is_gol_kom=0&dep_fr=0&stan_zp=0&date3=&is_zakon=0&n_act=&gneu_decision_present=&sub_zak=1&type_doc=1&type_zp=0&vid_zp=0&edition_zp=0&is_urgent=0&ur_rubr=0&sort=0&out_type=&id=&page=1&zp_cnt=20.

19. Ustawy zgłoszone do Sejmu przez Prezydenta RP. URL : <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/>

20. Лист-відповідь Головного департаменту забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України від 15.05.2018 р. № 12-09/1460 на запит на інформацію № 1044 від 08.05.2018 р.

21. Ustawy zawetowane przez Prezydenta RP. URL: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/>

22. Ustawy odesłane przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego. URL: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/odeslane-do-tk/>

** Големб'ювський Марчін – директор центру промоції, викладач кафедри конституційного права Університету Марії Кюрі-Склодовської в Любліні (Республіка Польща).*

Стаття надійшла до редакції 1 червня 2018 р.

УДК 342.55

Володимир Демиденко *

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЦЕНЗУ МОРАЛЬНОСТІ

Предметом дослідження цієї статті є інститут муніципальної служби в Україні та його удосконалення крізь призму цензу моральності. У статті проаналізовано вимоги до кандидатів на муніципальну службу, що відображені в законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII та інших нормативно-правових актах. Сформульовано законодавчі пропозиції щодо приведення цих нормативно-правових актів у відповідність з принципом верховенства права.

Ключові слова: муніципальна служба, ценз моральності, кваліфікаційні вимоги до муніципальних службовців, місцеве самоврядування, муніципальне право.

Демиденко В. А. Совершенствование института муниципальной службы в Украине через призму ценза нравственности.

Предметом исследования этой статьи является институт муниципальной службы в Украине и пути его совершенствования сквозь призму ценза нравственности. В статье проанализированы требования к кандидатам на муниципальную службу, которые отражены в законах Украины «О службе в органах местного самоуправления» от 7 июня 2001 года № 2493-III, «О местных выборах» от 14 июля 2015 № 595-VIII и других нормативно-