

наукове фундаментальне, науково-практичне здійснення державного моніторингу стану та якості ґрунтів, визначення порядку проведення виробничого моніторингу; визначення порядку віднесення ґрунтів до категорії особливо цінних, рідкісних та ґрунтів, що перебувають під загрозою зникнення; визначення порядку віднесення ґрунтів до категорії деградованих ґрунтів; визначення порядку консервації земель або введення спеціального режиму використання земель із деградованими ґрунтами з метою запобігання та недопущення подальшої деградації ґрунтів, відновлення їхньої якості до попереднього рівня або до іншого нормативно встановленого рівня; визначення порядку обстеження земель з метою виявлення деградованих ґрунтів; визначення порядку встановлення режиму використання земельних ділянок, ґрунти яких зачислено до категорії рідкісних ґрунтів та ґрунтів, що перебувають під загрозою зникнення; визначення порядку картування та ведення карт ґрунтів; визначення порядку створення та ведення Червоної книги ґрунтів; визначення порядку організації та здійснення державного контролю щодо охорони ґрунтів; укладання міжнародних угод та організація заходів щодо виконання міжнародних договорів з відтворення родючості та охорони ґрунтів, учасником яких є держава Україна; інші повноваження в галузі охорони ґрунтів, збереження та відтворення їхньої родючості.

Діючим законодавством України на органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування може бути покладено функції щодо здійснення охорони ґрунтів та відтворення їхньої родючості.

Ефективною формою організаційно-правового забезпечення використання, відтворення та охорони ґрунтів є реформування наукових досліджень у галузі використання та охорони ґрунтів. Підвищення ефективності науки в галузі охорони земель і ґрунтів, а це передусім значний сектор землевпорядних, географічних, меліоративних, ґрунтознавчих, агрономічних, юридичних та інших наук є одним з пріоритетних напрямів державної політики.

В основу оцінки ефективності наукових досліджень мають бути покладені світові стандарти. Важливим завданням вітчизняної науки в галузі використання та охорони земель і ґрунтів повинно бути створення і подальший розвиток комерційного сектора науки у формі розвитку наукомістких високих технологій. Як зазначає П. Ф. Кулинич, одним із наслідків розширення і поглиблення досліджень правової охорони ґрунтів має бути формування в нашій державі збалансованої ґрунтоохоронної політики. У свою чергу формування такої політики можна розглядати як виведення наукових знань у сфері правової охорони ґрунтів на вищий рівень їх реалізації у використанні ґрунтово-земельного потенціалу країни [5, с. 87].

Розглянуті аспекти щодо вдосконалення організаційно-правових форм у галузі охорони земель і ґрунтів значною мірою сприятимуть підвищенню ефективності державного контролю за раціональним використанням і охороною земель, забезпечить його дієвість у питаннях охорони та відтворення родючості ґрунтів.

1. Гавриш Н. С. Правова охорона ґрунтів в Україні / Н. С. Гавриш. – Одеса, 2008. – 228 с.
2. Гавриш Н. С. Правовое обеспечение экологической стандартизации и нормирования в сфере охраны земель и воспроизводства плодородия почв в Украине / Н. С. Гавриш // Материалы Междунар. науч.-практ. Конф. "Экологическое нормирование, сертификация и паспортизация почв как научная основа рационального землепользования. – М.: МАКС Пресс, 2010. – С. 55-58.
3. Канаш О. П. Сучасні проблеми землекористування: екологічна орнопридатність земель / О. П. Канаш // Науковий вісник НАУ. – 2005. – № 81. – С. 154-157.
4. Ковальчук Т. Г. Правові аспекти розмежування правового регулювання відносин, об'єктами яких виступають земельні ділянки та нерухоме майно / Т. Г. Ковальчук // Вісник Київського національного ун-ту. Юридичні науки. – 2005. – № 67. – С. 12-15.
5. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України / П. Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2(88). – С. 79-88.
6. Осипчук С. О. Про охорону земель в Україні / С. Осипчук // Землевпорядний вісник. – 2006. – № 2. – С. 28-37.
7. Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України щодо охорони ґрунтів / Н. І. Титова // 36. наук. праць "Генеа, географія та екологія ґрунтів". – Львів, 2003. – С. 398-402.
8. Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовський Б. Г. – К.: Наукова думка, 1978. – С. 10.

Надійшла до редколегії 12.04.12

В. Шатіло, канд. юрид. наук, доц.

НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджується проблема здійснення різних форм нормотворчої діяльності глав держав у зарубіжній та вітчизняній державно-правовій практиці. Проведено порівняльний аналіз конституційно-правових норм, що регламентують нормотворчу діяльність глави держави у зарубіжних країнах та в Україні. У статті також визначено умови такої діяльності та особливості її впливу на політичний процес у суспільстві.

Ключові слова: нормотворча діяльність, глава держави, законодавчий процес, видання актів.

В статье исследуется проблема осуществления различных форм нормотворческой деятельности глав государств в зарубежной и отечественной государственной-правовой практике. Проведен сравнительный анализ конституционно-правовых норм, регламентирующих нормотворческую деятельность главы государства в зарубежных странах и в Украине. В статье также определены условия такой деятельности и особенности ее влияния на политический процесс в обществе.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, глава государства, законодательный процесс, издание актов.

The problem of implementing various forms of legislative action by heads of states in foreign and national legal practice is studied. A comparative analysis of legal rules of the Constitution, regulating legal action of a head of the state in foreign countries and Ukraine is made. Conditions for this action and its peculiar effects for public political process are outlined.

Keywords: legal action, head of the state, legislative process, issuing of legal acts.

Незавершеність конституційної реформи в Україні, подальші пошуки оптимальної моделі організації державної влади все частіше змушують вітчизняну науку звертати увагу на зарубіжну практику конституційно-правової регламентації діяльності вищих органів державної влади у контексті застосування їх нормотворчої діяльності у різних політичних умовах. Виходячи з цього, однією з найбільш актуальних проблем сучасного конституційно-правового регулювання є визначення

функцій глави держави, а найбільш дискусійним у цьому плані – питання його нормотворчої діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної наукової проблеми свідчить про те, що за останні 15 років видано чимало наукових праць, присвячених інститутів глави держави. Дану тему досліджували багатьох відомих вчених, серед яких варто згадати В.Б. Авер'янова, Ю.М. Бисагу, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, О.В. Скрипнюка, Ю.М. Тодіку, О.Ф. Фрицького, Ю.О. Фрицького, В.М. Шаповала,

Ю.С. емшученка та інших. Такі публікації виходили як у зарубіжних країнах [1; 4; 5; 9; 11; 12; 13; 18], так і в Україні [2; 3; 14; 17; 20; 21; 22; 23]. Однак, найбільше уваги у зазначених дослідженнях приділялося кадровим функціям глави держави, і непропорційно мало – питанням нормотворчості. У тих працях, де нормотворча функція Президента України все ж розглядалася як окрема проблема [14], відсутній відповідний порівняльний аналіз вітчизняної практики її застосування із зарубіжним досвідом. Крім того, проблема функціонування інституту глави держави розглядалася, як правило, в рамках юридичних наук, а тому у відповідних дослідженнях недостатньо розкриті об'єктивні причини встановлення тих чи інших форм нормотворчої діяльності глав держав, а також їхній вплив на політичний процес у країнах.

Отже, завданнями даної статті є класифікація різних форм нормотворчої діяльності глави держави, порівняльний аналіз досвіду зарубіжних країн у контексті умов встановлення цих форм та їх впливу на політичний розвиток держав, а також порівняння нормотворчих повноважень Президента України з зарубіжним досвідом інших глав держав.

Саме поняття нормотворчої діяльності передбачає встановлення або внесення змін до існуючих норм права. Норма права – це "формально-обов'язкове правило поведінки, яке має загальний характер і встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації" [6, с. 221]. Ознаками норм права є: регулювання групи кількісно невизначених суспільних відносин; адресування неперсоніфікованим суб'єктам; невичерпність своєї обов'язковості певною кількістю їх застосувань; припинення та скасування їх чинності за спеціальною процедурою.

Отже, нормотворчою діяльністю глави держави вважатимемо 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.

Головними видами нормотворчої діяльності є законодавча діяльність, видання підзаконних актів (таких, які відповідають ознакам норм права) та укладання міжнародних договорів.

Законодавча діяльність глави держави, тобто його діяльність у створенні законів, може здійснюватися двома способами – 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. Дискреційні повноваження – це "право посадових осіб діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону" [19, с. 8]. Дискреційними законодавчими повноваженнями наділені глави лише тих держав, які за формою правління є абсолютними монархіями (Бахрейн, Бруней, Катар, Оман, Саудівська Аравія) [18, с. 22]. Тут взагалі відсутній поділ державної влади на гілки, тому законодавча влада зосереджена в руках монарха. У таких державах як звичайні, так і конституційні закони приймаються шляхом окроювання – введення їх в дію за наказом глави держави, тим самим підтверджуючи сам факт абсолютної влади монарха. Аналогічним чином вони змінюються та скасовуються [18, с. 22 – 23].

Право глави держави видавати власні акти, що мають силу закону, існує переважно у двох формах: у формі делегованого законодавства та за надзвичайних обставин.

Розглянемо перший випадок, тобто видання актів, які мають силу законів, у порядку делегування.

Наприклад, палати Національних Зборів Республіки Білорусь можуть делегувати Президентові повноваження на видання декретів, що мають силу закону, які до того ж не потребують затвердження парламентом. Водночас, компетенція глави держави щодо делегованого законодавства не може поширюватися на зміни та доповнення до Конституції Республіки Білорусь, затвердження республіканського бюджету, зміни порядку виборів вищих органів державної влади, обмеження прав і свобод громадян тощо [13]. Делегування главам держав повноваження з видання законодавчих актів практикується також у державах Центральної Азії (Казахстані, Киргизстані та Туркменістані) [8]. Враховуючи незначний вплив парламентів на діяльність президентів цих держав, використання делегованих законодавчих повноважень є фактично неконтрольованим.

Натомість не є поширеним делегування законодавчих повноважень главам держав – членів Європейського Союзу. Лише в Греції стаття 43 Конституції не встановлює переліку органів або посадових осіб, яким може делегуватися право видання регулюючих декретів. Тому, можна зробити припущення, що до них може належати і президент Греції. У Франції такі повноваження можуть бути делеговані лише урядові, підзвітному й підконтрольному парламентові, а у Словаччині прямо передбачене делегування повноважень глави держави іншим органам державної влади [1, с. 127].

Другий випадок передбачає настання надзвичайних обставин, за яких глава держави має право видавати подібні акти. 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, а також у більшості країн Латинської Америки. В Індії президент у період розпуску вищого законодавчого органу може видавати укази, які, зокрема, регулюють діяльність уряду [18, с. 47]. Як правило, у такому випадку акти глави держави, що мають силу закону, є тимчасовими за своєю дією, і після обрання нового парламенту або з початком скликання позачергової сесії мають бути затверджені законодавчими органами або урядами. У протилежному випадку вони втрачають силу. При цьому законодавство більшості європейських країн забороняє главі держави розпускати парламент у період дії надзвичайного стану.

Виданням главою держави актів, що мають силу закону за надзвичайних умов, забезпечується оперативність законодавчого процесу, оскільки швидке скликання законодавчого органу за таких обставин може стати проблематичним або й зовсім неможливим. Особливо багато об'єктивних підстав для запровадження надзвичайного стану порівняно з країнами Європи, існує в державах Азії, Африки та Латинської Америки. Це пояснюється складними кліматичними умовами, внутрішньополітичною напруженістю, високою ймовірністю виникнення міжнародних збройних конфліктів тощо. Але, в той же час, слід зазначити, що широке використання надзвичайних повноважень главою держави сприяє узурапації ним державної влади, підміні ним функції законодавчого органу та встановленню або збереженню авторитарного режиму. Усі зазначені тенденції можуть бути зумовлені наступними чинниками.

1. Надто широким або недостатньо чітко визначеним переліком підстав для запровадження надзвичайного стану (наприклад, у Нігерії – "виникнення будь-якої іншої публічної небезпеки, що становить загрозу існуванню Федерації" [18, с. 120]); невизначеністю терміну дії надзвичайного стану.

2. Недосконалістю системи контролю за діяльністю президентів.

Найчастіше такий стан речей є наслідком відсутності вільних виборів до органів державної влади, складності процедур скасування та оскарження актів глави держави в органах конституційного контролю, а також наданням парламентам права лише скасовувати акти, але не затверджувати їх.

Так, у Білорусі тимчасові декрети президента, згідно з нормами Конституції, мають вищу юридичну силу, ніж закони. Президентські декрети втрачають чинність лише у випадку їх скасування двома третинами від конституційного складу кожної з палат парламенту. Отже, інститут декретів глави держави Республіки Білорусь практично призвів до підміни ними законів і по суті забезпечив встановлення авторитарного режиму в країні [12, с. 46].

Законодавчий процес, включаючи внесення змін до Конституції, протягом кількох років підряд здійснювався через президентські декрети також у Бангладеш і Пакистані [18, с. 115]. У Казахстані президент видає укази, що мають силу закону, у випадку, коли парламент відмовляється розглядати у позачерговому порядку законопроект, визначений главою держави для термінового обговорення. Така норма зберігає всю повноту державної влади в руках глави держави на випадок неполяльності до нього вищого законодавчого органу. За таких умов право глави держави видавати акти, що мають силу закону, суперечить принципів 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. Такий вплив може бути прямим або непрямим. Прямий вплив передбачає безпосередню участь глави держави у законодавчому процесі на окремих його стадіях. Повністю усунуті від участі в законодавчому процесі глави держав лише у Німеччині, Швеції та Японії. Решта глав держав так чи інакше беруть участь у законотворчості.

Прямий вплив глави держави на законодавчий процес здійснюється через право законодавчої ініціативи, інститут промугації та право вето. На початковому етапі законодавчого процесу глава держави може вплинути через право законодавчої ініціативи.

Законодавча ініціатива – це офіційне внесення законопроекту до парламенту для обговорення та прийняття. Серед європейських держав правом законодавчої ініціативи наділені переважно президенти парламентсько-президентських республік (зокрема: Латвії, Угорщини, Чехії), де президенти обираються парламентами. Серед глав держав ЄС зі змішаною формою правління право законодавчої ініціативи мають президенти Литви та Польщі. Серед європейських монархів правом законодавчої ініціативи володіють лише королі держав Бенілюксу (Бельгії, Нідерландів, Люксембургу) і Данії. При цьому таке право бельгійського монарха поширюється на державний бюджет та встановлення структури й чисельності збройних сил, зміни до Конституції, а також на закони, якими регулюється державний устрій країни, законодавчі процедури, діяльність органів влади суб'єктів федерації тощо.

З метою забезпечення системи стримувань і противаг позбавлені права законодавчої ініціативи глави держав у ряді президентських (США) та змішаних (президентсько-парламентських та парламентсько-президентських республік: наприклад, Австрії, Болгарії,

Румунії, Франції). Натомість широко використовується інститут законодавчої ініціативи глави держави в ряді держав з авторитарними політичними режимами зі змішаною (Азербайджан, Білорусь, Росія) та президентською (окремі держави Африки та Латинської Америки) формою державного правління [17, с. 118].

Конституції ряду країн, які не входять до ЄС, надають право главам держав визначати внесені ними проекти законів як невідкладні, і парламент зобов'язаний розглядати їх у позачерговому порядку (наприклад, у Російській Федерації [6, с. 125]). Президент Казахстану, який не наділений правом законодавчої ініціативи, може визначати пріоритетність законопроектів, внесених урядом або депутатами парламенту, і вимагати термінового розгляду окремих з них.

Окремо слід згадати про конституційну ініціативу як різновид законодавчої ініціативи. Вона полягає у праві глави держави виступати з пропозицією щодо внесення змін до основного закону держави. Конституційну ініціативу мають глави таких європейських держав, як Польща, Румунія, Словаччина, Франція, Хорватія тощо. Президенти майже всіх цих держав (крім Польщі) не мають права законодавчої ініціативи. Для деяких країн СНД – навпаки, характерне одночасне закріплення за президентами права законодавчої та конституційної ініціативи (Білорусь, Киргизстан, Таджикистан).

Промугація – це введення главою держави прийнятого законопроекту в дію шляхом його підписання та оприлюднення. Термін, відведений для промугації закону, коливається від 7 днів у Ірландії до 3 місяців у Фінляндії. У ряді європейських конституційних монархій (Іспанія, Нідерланди) глава держави зобов'язаний промугувати ухвалений законодавчим органом закон у відведений законом термін без будь-яких умов. Але переважна більшість глав держав можуть протягом терміну промугації скористатися правом вето, або відхилення закону.

Вето глави держави може бути абсолютним або відносним (відкладальним). Абсолютне вето – це заборона на введення в дію ухваленого парламентом закону, яка вже не може бути подолана. У конституційно-правовій практиці такий інститут зустрічається досить рідко, і ряд дослідників вважають його реліктом [4, с. 36]. Із глав держав – членів Європейського Союзу цим правом володіє лише монарх Великобританії, який не користувався ним протягом двох останніх століть [17, с. 126]. Правом абсолютного вето володіють також глави деяких федеративних держав, але лише щодо актів парламентів суб'єктів федерації – зокрема, в Індії [18, с. 110] та Канаді [4, с. 37]. У даному випадку механізм абсолютного вето має запобігати спробам порушення територіальної цілісності держав.

Відкладальне вето – застосовується у формі повернення главою держави законопроекту на повторний розгляд парламенту з відповідними зауваженнями і пропозиціями та передбачає наявність механізму його подолання. Конституції тих чи інших держав встановлюють різну кількість голосів, необхідну для подолання вето. У процесі повторного розгляду парламент може врахувати пропозиції глави держави або прийняти законопроект без змін. Останній варіант і має назву подолання вето.

Зазвичай глава держави має право вето лише щодо звичайних законів. Однак, право вето щодо конституційних законів (таких, що змінюють Конституцію) мають президенти Росії й Таджикистану. При цьому важливу роль для міри впливу глави держави на законодавчий процес є кількість голосів, необхідна для подолання вето. У одних державах вето долається простою більшістю голосів – у Естонії, Італії, Латвії, Румунії, Угорщині та деяких латиноамериканських країнах (Бразилії,

Венесуелі, Колумбії, Нікарагуа, Парагваї, Перу). В інших країнах світу для подолання вето глави держави необхідна кваліфікована більшість голосів, тобто така, яка перевищує просту більшість депутатів. У Польщі кваліфікована більшість голосів становить три п'ятих голосів депутатів (60 %) за умови присутності більшості від конституційного складу парламенту, а у Аргентині, Казахстані, Мексиці, Нігерії, Росії, Таджикистані, Тунісі, Узбекистані, Філіппінах, Чехії, Чилі – дві третини.

На підставі наведеного переліку країн можна дійти висновку, що необхідність кваліфікованої більшості для подолання вето глави держави не є характерною для держав-членів Європейського Союзу (за винятком Польщі та Чехії). Якщо вето глави держави долається простою більшістю голосів, то глава держави практично не може чинити опір парламентській більшості й блокувати прийняття законопроектів у віддаленій перспективі. Однак, глава держави може отримати додатковий час для консультацій з парламентськими фракціями з метою зміни позиції парламентської більшості. Наприклад, у 1994 році Президент Латвії Г. Улманіс застосував право вето до закону про громадянство, а після консультацій домігся його пом'якшення щодо російськомовних мешканців країни.

Коли ж відкладальне вето передбачає подолання вето глави держави кваліфікованою більшістю, то такий інститут за своїми практичними наслідками часто не відрізняється від абсолютного вето. Так, у США протягом 200 років від заснування держави інститут вето президента був застосований 2469 разів, з них вето було подолане 103 рази [18, с. 111], тобто приблизно у 4 % випадків.

Водночас, незважаючи на те, що механізм вето глави держави ускладнює законодавчий процес та часто є приводом до загострення конфліктів між гілками влади, він відіграє значну роль у врегулюванні суспільних суперечностей. Насамперед це стосується тих випадків, коли ухвалений законодавчий акт спонукає до поляризації суспільства або створює передумови для наступної зміни конституційного ладу чи наступу на права і свободи громадян. Наприклад, Президент Італії К. Чампі домігся на початку нинішнього століття суттєвого коригування так званого "закону Гаспарі". Названий на честь міністра комунікації законопроект знімав перешкоди на шляху до монополізації засобів масової інформації й обмежував отримання громадянами країни об'єктивної інформації. Президент Туреччини А. Сезер свого часу ветоував ухвалений за ініціативою проісламського уряду закон, який встановлював пільги на вступ до університетів для випускників релігійних навчальних закладів і суперечив світським засадам державного ладу.

Але реальний вплив глав держав на законодавчий процес часто буває сильнішим за формальні повноваження. Він залежить від того, наскільки глава держави спроможний спиратися на підтримку парламентської більшості. За домовленістю з лояльною фракцією, президент, навіть за відсутності права на законодавчу ініціативу, може забезпечити внесення до парламенту її зусиллями потрібного законопроекту, а потім, спираючись на парламентську більшість, – і його прийняття. Парадокс полягає в тому, що дуже часто такі неформальні можливості мають саме президенти у парламентських республіках. Вони зазвичай обираються у парламенті, а тому найчастіше є представниками парламентської більшості. Яскравим підтвердженням цьому може бути досвід парламентської Республіки Молдова. Починаючи з 2001 року Президент республіки В. Воронін через парламентську фракцію та очолювану ним партію комуністів, яка становила парламентську більшість,

повністю контролював як законодавчий процес, так і ухвалення урядових актів [7, с. 70].

І навпаки, досить часто у президентських або змішаних республіках ті чи інші пропозиції глави держави блокуються законодавчими органами. Через поширене явище фракційності у політичних партіях навіть приналежність глави держави та законодавчого органу до однієї політичної сили не гарантує ефективної співпраці між гілками влади. Так, колишній Президент США, демократ Д. Кеннеді зміг отримати від Конгресу підтримку лише чверті своїх пропозицій щодо використання бюджетних коштів, хоча Демократична партія контролювала обидві палати. У аналогічному становищі опинився у 1989 році Президент Аргентини, лідер Хустисіалістської партії К. Менем. [16, с. 136].

Непрямої вплив, на відміну від прямого, не передбачає безпосередньої участі глави держави у законодавчому процесі й здійснюється через призначення окремих членів парламенту, як правило його верхніх палат, за президентською квотою. Ступінь впливу глави держави на законодавчий процес залежить від розміру цієї квоти. Так, президент Італії та Хорватії можуть призначати по 5 членів верхніх палат парламентів своїх країн, що становить незначну їх частку. Вплинути на хід голосування висуванці президентів можуть лише в разі, якщо позиції членів законодавчого органу розподілилися майже порівну. Набагато більшою в законодавчому процесі є роль президентів Білорусі й Таджикистану, які призначають відповідно восьму частину та чверть складу верхніх палат.

Підзаконні акти глави держави за своєю юридичною силою є нижчими, ніж закони. Найбільш поширені назви таких актів глави держави – "указ", "декрет" або "ордонанс". Переважна більшість глав держав – членів Європейського Союзу не можуть видавати підзаконні акти, які встановлюють норми права. Їх підзаконні акти стосуються переважно кадрових рішень, одноразових дій стосовно діяльності та взаємовідносин гілок влади (наприклад, розпуску парламенту та оголошення виборчої кампанії), тобто мають обмежену кількість застосувань. У Західній Європі право видавати акти нормотворчого характеру глави держав мають лише у Франції та Норвегії. Стаття 37 Конституції Франції встановлює, що питання, які знаходяться поза межами законодавства, "мають регламентарний характер", а тому можуть регулюватися декретами й ордонансами. У межах таких питань президент може підписувати декрети і ордонанси, які попередньо були обговорені в уряді. Король Норвегії має право видавати власні підзаконні акти, що стосуються економіки, торгівлі, діяльності митної системи та поліції. Такі постанови не потребують контрасигнації прем'єр-міністром чи відповідальним членом уряду, але мають тимчасовий характер, і для продовження їх дії потребують підтвердження найближчої сесії Стортингу (парламенту) більшістю його членів.

Главам практично всіх держав надане право підписання міжнародних договорів. Як правило, такі договори набувають чинності після ратифікації парламентами відповідних держав. Лише в Італії та Люксембурзі глава держави має право підписати угоду виключно з дозволом вищого законодавчого органу.

Отже, проаналізувавши зарубіжний досвід, зробимо деякі висновки:

1. Нормотворчі повноваження глав держав залежать від взаємозв'язку цього інституту з гілками державної влади. За парламентських форм державного правління главі держави найчастіше надаються повноваження щодо впливу на законодавчий процес. У змішаних та президентських республіках – як правило глава держави має право видавати підзаконні акти.

2. У демократичних державах значна увага приділяється запобіганню надмірної концентрації нормотворчих повноважень у руках глави держави. Переважна більшість актів глави держави, які мають нормотворчий зміст (включаючи видані за надзвичайних умов) з метою контролю, потребують затвердження урядом або парламентом. У разі ігнорування такими вимогами відбувається узурпація державної влади та формується авторитарний режим.

Тепер зупинимося на нормотворчій діяльності Президента України. Одразу слід зазначити, що права видавати акти, що мають силу закону, Президент України не має ані в порядку делегованого законодавства, ані навіть за надзвичайних умов. Подібна практика не передбачена ні Конституцією України, ні законами України. Таким чином, права глави держави в цій частині не виходять за межі, усталені у розвинених демократичних державах. Водночас, у Президента України залишається досить широкий інструментарій впливу на законодавчий процес. Розглянемо цей інструментарій докладніше.

1. Право законодавчої ініціативи. Таке право закріплене за Президентом України у статті 93 Конституції України. При цьому, ця ж стаття зобов'язує Верховну Раду України розглядати позачергово ті законопроекти, котрі Президент України визначив як невідкладні. Водночас, стаття 156 Конституції України надає Президенту України можливість виступати суб'єктом права законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції України;

2. Промульгація та право відкладального вето. Для промульгації законопроекту Президентом України виділено термін у 15 днів. Протягом цього часу у Президент України може підписати документ або повернути його на повторний розгляд до Верховної Ради України зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями для повторного розгляду. 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 (стаття 94 Конституції України).

3. Видання Президентом України підзаконних актів нормативного характеру. Відповідно до статті 106 Конституції України "Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає **укази і розпорядження**, які є обов'язковими до виконання на території України". Тут варто зазначити, що протягом усього періоду чинності Конституції України це право глави держави мало тенденцію до звуження. Так, згідно з пунктом 4 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України Президент України мав право протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. Такий указ Президента України вступав в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не приймала закон або не відхиляла поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і він діяв до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань. Як зазначалося вище, згідно з цими ж Перехідними положеннями Конституції України, таке право Президента України втратило чинність 28 червня 1999 року.

Варто також звернути увагу на той факт, що пункти 17, 18 частини 1 статті 106 Конституції України закріплюють за Президентом України статус Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та функцію

керівництва у сфері національної безпеки і оборони України [10, с. 29]. Такі повноваження глави держави конкретизовані в окремих законах. Зокрема, в Законі України "Про оборону України" вказано на те, що "Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Президент України видає **накази і директиви** з питань оборони" (стаття 6). Тобто, ми бачимо, що законом встановлено ще два види нормативних актів, які має право видавати глава держави, мова про існування яких не йдеться в Основному Законі України.

Слід зазначити, що проблема контролю над нормотворчою діяльністю глави держави гостро виявлялася лише до створення Конституційного Суду України, хоча й у другій половині 90-х років значна частина повноважень Президента України стосовно участі у законодавчому процесі застосовувалися з порушенням встановленого Конституцією порядку. За спостереженнями вітчизняних дослідників, у 1996 році найбільш поширеними стали зловживання правом повернення актів на повторний розгляд до Верховної Ради України, порушення главою держави термінів розгляду прийнятих законопроектів, тощо [14, с. 90].

Конституційний Суд України, право звернення до якого має чітко встановлене коло суб'єктів, і який може розглянути будь-який акт Президента України, є механізмом контролю за реалізацією главою держави своїх нормотворчих повноважень, що зменшує можливість зловживання ними.

Таким чином, загалом нормотворча діяльність Президента України здійснюється у формі: а) прямого впливу на законодавчий процес; б) видання окремих підзаконних актів. За наявності конституційного контролю, сама по собі така діяльність не може створювати передумови для узурпації державної влади.

Отже, на підставі проведеного аналізу нормотворчої діяльності Президента України, можна дійти наступних висновків:

1. Від часу прийняття Конституції України у 1996 р. нормотворчі повноваження Президента України мали тенденцію до поступового скорочення. Незважаючи на деяку подібність певних положень Конституції та законів України до конституційних норм країн СНД (у царині суміщення законодавчої та конституційної ініціативи, права визначення невідкладності законопроектів, а також способу подолання президентського вето), українське законодавство в галузі нормотворчої діяльності глави держави еволюціонує в бік європейської практики.

2. Враховуючи зарубіжний досвід, в умовах введення воєнного або надзвичайного стану доцільним було б надання Президентом України права видавати акти, що мають силу закону.

3. Актуальною для майбутніх досліджень залишається проблема визначення сфер, на які має поширюватися нормотворча діяльність Президента України, а також формування механізмів контролю за реалізацією таких повноважень.

1. Бисага Ю. М. Конституційний статус Президента Словацької Республіки / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов // Держава і право. – 2004. – Вип. 26. – С. 125 – 129. 2. Вавженчук С. Я. Виконавча влада – Президент України: конституційно-правові аспекти структурної взаємодії // Держава і право. – 2005. – Вип. 30. – С. 246 – 255. 3. Волощук О. Т. Конституційні проблеми взаємовідносин Президента та виконавчої влади // Держава і право. – 2004. – Вип. 26. – С. 184 – 190. 4. Данилів В. Право вето: історія, міжнародний досвід та "українська специфіка" // Парламент. – 2005. – № 6. – С. 34-45. 5. Дегтев Г. В. Конституційно-правовий статус Президентів Російської Федерації і США: порівняльно-правовий аналіз. – М.: Юристъ, 2003. – 159 с. 6. Законотворча діяльність: словник термінів і понять / [За ред. акад. НАН України В. М. Литвина]. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 344 с. 7. Кармазіна М. Президентство: український варіант. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2007. – 365 с. 8. Киселев С. Конституції всіх стран – об'єднуйтесь! // Аргументы и факты в Украине

[Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://aif.ua/articles/article.aspx?IssueId=275&ArticleId=4252>. 9. Коваленко А. А. Інститут глави держави в системі органів державної влади // Держава і право. – 2002. – Вип. 17. – С. 70-76. 10. Конституція України. – Х. : Фоліо, 2006. – 48 с. 11. Лемак В. В. Адаптація конституційної системи Словацької Республіки до вимог європейської інтеграції // Держава і право. – 2002. – Вип. 18. – С. 93-98. 12. Пастухов М. Декрети Президента Республіки Беларусь как форма чрезвычайного законодательства // Конституционное Право : Восточноевропейское Обозрение. – 1999. – № 2. – С. 44-46. 13. Реут В. Декреты Президента Республики Беларусь: теоретические аспекты и практика издания // Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение. – 1998/1999. – № 4/1. – С. 44-48. 14. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Х. : Ксілон, 2001. – 277 с. 15. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира. [Под общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова]. – Х. : ХНУ имени В. Н. Каразина, 2005. – 592 с. 16. Ткач О. І. Модернізація політичних систем країн

Латинської Америки. – К.: Ніка-Центр, 2006. – 312 с. 17. Тодыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – 256 с. 18. Черкасов А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира. – М. : Экзамен, 2006. – 222 с. 19. Шляхтун П. П. Парламентаризм : словник-довідник. – К. : Парл. Вид-во, 2003. – 151 с. 20. Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с. 21. Плахотнюк Н. Г., Мельниченко В. І. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток – К.: Вид. дім "Максимум", 2004. – 224 с. 22. О. М. Литвак, Н. О. Рибалка. Правова природа інституту президентства: Монографія. – Атіка, 2010. – 168 с. 23. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне 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.

Надійшла до редколегії 12.04.12

УДК 346.54

О. Кологойда, канд. юрид. наук, доц.

САМОРЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ФОНДОВОМУ РИНКУ

В статті досліджено історію виникнення саморегулювання, визначено поняття, моделі, організаційно-правові основи та перспективи розвитку інституту саморегулювання професійної діяльності на фондовому ринку.
Ключові слова: саморегулювання, фондовий ринок.

Статья посвящена исследованию истории возникновения саморегулирования; определено понятие, модели, организационно-правовые основы и перспективы развития института саморегулирования профессиональной деятельности на фондовом рынке.

Ключевые слова: саморегулирование, фондовый рынок.

The article is devoted to the research of history of origin of self-regulation; a concept, models, organizationally are legal bases and prospects of development of institute of self-regulation of professional activity at the fund market, is certain.

Key words: self-regulation, fund market.

Правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 5 ГК України). Саморегулювання є реалізацією конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ч. 1 ст. 36 Конституції України).

Розвиток фондового ринку обумовлює потребу оновлення механізму регулювання шляхом розвитку принципів саморегулювання та підвищення ефективності взаємодії саморегулювальних організацій професійних учасників фондового ринку (далі – СРО) і державних органів регулювання.

В умовах фінансової кризи у всьому світі посилюється роль державного регулювання. Професійні об'єднання мають доводити ефективність їх діяльності. Незважаючи на це, поділяємо точку зору Ю. Хорт – фондовий ринок має йти шляхом поступового підвищення ролі СРО та встановлення їх більш тісного зв'язку з регуляторними органами [1].

Проблеми саморегулювання та правового статусу СРО досліджували в своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені як Барсукова Е.О., Басова А.В., Васильєва С., Габов А.В., Галов В.В., Грачев Д.О., Гостюк В., Демчак Р.С., Долинська В.В., Заворотченко І.А., Зенькович О. М., Зинченко С.А., Лескова Ю.Г., Міркін Я.М., Мрясова Ю.Р., Онуфрієнко О.І., Павлодський Є.А., Плєскачевський В.С., Тихомиров Ю.А., Хорт Ю., Хохлов К.С., Хьюїт М., Шерстобов О.Н. та інші.

Метою даної статті є визначення поняття, моделей, організаційно-правових засад та перспектив розвитку інституту саморегулювання на фондовому ринку. Пошук оптимальної системи регулювання фондового ринку на

засадах поєднання державного регулювання та саморегулювання обумовлюють актуальність проведеного в межах даної статті дослідження.

Вперше терміни "саморегулювання" та "саморегулювальна організація" (self-regulatory organization) з'явилися в США та Великобританії, що і обумовлює ряд їх особливостей. У 1792 році, прагнучи до встановлення відповідальності та довіри на ринку цінних паперів США, 24 брокера підписали угоду про єдиний рівень комісійних та надання один одному пільг при проведенні переговорів щодо купівлі-продажу цінних паперів. Сучасним прототипом СРО слід вважати Нью-Йоркську фондову біржу, створену у 1792 р. У США selfregulatory organizations стали розвиватися з прийняттям Закону про цінні папери і біржі 1934 р. Пізніше ці норми були включені в параграф 78с Титулу 15 Зводу законів США [2, С. 89-90; 3, С. 42].

Державні інструменти управління та контролю над професійними учасниками ринку цінних паперів з'явилися набагато пізніше – на початку ХХ ст. [4, С.7]. Поява інституту саморегулювання пов'язана з процесами лібералізації, де бюрократизації, дерегуляції, які періодично відбуваються в тих чи інших розвинутих країнах [5, С.133]. Історія вітчизняних традицій саморегулювання підприємницької діяльності сягає кінця ХІХ поч. ХХ ст.

Давно відома якісна відмінність узгодження правових засобів при децентралізованому та централізованому методах впливу права на суспільні відносини [6, С. 21]. Історично питання про ефективність централізації та децентралізації в регулюванні економіки загалом та ринку цінних паперів, зокрема, історично змінювалось в різні періоди розвитку економіки. В першій половині ХХ ст. найбільш ефективною була максимальна централізація та контроль з боку держави. Цим обумовлений небувалий економічний зліт в 20-30-ті роки ХХ ст. в СРСР. В той же період в більшості західних країн здійснюється значна націоналізація та збільшення державного сектору економіки. В останній третині ХХ ст. ситуація кардинально змінюється в результаті науково-технічної революції. Більш ефективними з економічної

