

# ОСОБЛИВОСТІ УРЯДОВОГО КОНТРОЛЮ

## за нормотворчою діяльністю Президента України



### Я. О. Берназюк

кандидат юридичних наук, професор кафедри історії, теорії та конституційного права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі, доцент, заслужений юрист України

*Досліджено питання контролю за актами нормотворчості Президента України, який здійснюється Кабінетом Міністрів України та Міністерством юстиції України, за результатами якого визначено особливості такого урядового контролю, а також здійснено порівняння з аналогічними механізмами, які застосовуються урядами інших країн.*

**Ключові слова:** акт нормотворчості, нормотворча діяльність Президента України, урядовий контроль, скріплення підписами акта.

*Проведено исследование вопроса контроля над актами нормотворчества Президента Украины, который осуществляется Кабинетом Министров Украины и Министерством юстиции Украины, по результатам работы определены особенности такого правительственного контроля, а также проведено сравнение с аналогичными механизмами, применяемыми правительствами других стран.*

**Ключевые слова:** акт нормотворчества, нормотворческая деятельность Президента Украины, правительственный контроль, скрепление подписями акта.

*The researched of the question of control over acts of the rulemaking of the President of Ukraine, which is carried the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Justice of Ukraine, as a result of which the author defined the characteristics of such government control, and by comparison with similar mechanisms used by governments of other countries.*

**Keywords:** Act rulemaking, standard-setting activities of the President of Ukraine, government control, signature of the act.

**Н**аявність у глави держави згідно з Конституцією України значного обсягу повноважень вимагає ефективних конституційних механізмів контролю за його діяльністю особливо в частині прийняття актів нормотворчості. Здійснення такого контролю є важливою складовою системи стримування і противаг та може бути застосованим у випадку виходу діяльності глави держави за межі Конституції України.

Як справедливо зазначає А. Грищенко, високий пост Президента України не знімає питання щодо здійснення контролю за його діяльністю з боку різних інститутів [1].

Разом з тим на сьогодні питання контролю за нормотворчістю глави держави є малодослідженим. Окремі наукові дослідження українських та іноземних дослідників мають своїм предметом, як правило, лише окремі аспекти цієї складної проблеми. Серед вчених, які все ж таки зачіпали у своїх роботах питання контролю за нормотворчою діяльністю глави держави, окремо слід виділити таких, як Ю. Бисага, В. Головатенко, Н. Жук, В. Кравчук, Г. Макаров та В. Шаповал.

На нашу думку, в наукових цілях контроль за нормотворчою діяльністю Президента України за критерієм суб'єкт здійснення контролю можна поділити на п'ять видів, а саме: парламентський, урядовий, судовий, громадський та самоконтроль.

У цій роботі ми спробуємо дослідити урядовий контроль як один з основних видів контролю за нормотворчістю Президента України, що забезпечується Кабінетом Міністрів України та, частково, Міністерством юстиції України.

Урядовий контроль, у першу чергу, реалізується через установлений статтею 106 Конституцією України механізм скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Як зазначає Г. Макаров, призначення вказаного інституту полягає у тому, щоб контролювати нормотворчу функцію глави держави у зв'язку із необхідністю запобігання надмірної концентрації нормотворчих повноважень у руках глави держави [2].

Питання інституту скріплення актів Президента України, без його прив'язки до проблеми контролю за нормотворчістю Глави держави, зачіпали у своїх дослідженнях майже всі українські науковці, які досліджували питання нормотворчості Президента України. Разом з тим ми погоджуємося з позицією А. Колодій стосовно того, що реформуючи Розділ V Президент України Конституції України, необхідно насамперед більш детально викласти процедуру скріплення актів Президента України [3]. Свого часу у Верховній Раді України навіть була спроба прийняти закон Про скріплення підписом посадових осіб актів Президента України [4].

На нашу думку, загальним недоліком більшості згаданих вище досліджень є те, що вони механізм скріплен-

ня актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і відповідного міністра беззастережно прирівнюють до виробленого світовою практикою інституту контрасигнації; вбачають у функціонуванні інституту скріплення ознаку певної залежності глави держави від уряду; ставлять момент набрання чинності акта Президента України у залежність від наявності відповідних підписів; займають позицію про те, що уряд після проходження актом Президента України процедури скріплення перебирає на себе відповідальність не лише за виконання акта, але й за його конституційність, законність та обґрунтованість; акти глави держави, що підлягають скріпленню, відносяться до актів сумісної нормотворчості Президента України.

Так, за твердженням Н. Григорук, контрасигнатура (скріплення) підтверджує те, що акт глави держави прийнятий в порядку встановленої процедури і є дійсним; переносить відповідальність, у випадку наявності у акті невідповідності законам з глави держави на контрасигнуючу посадову особу [5]. Згідно з висновком Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, призначення інституту контрасигнації полягає у тому, щоб засвідчити законність видання акта глави держави та його відповідність вимогам Конституції [6]. На думку О. Скрипнюка і В. Федоренка, інститут контрасигнації розглядається як механізм конституційного обмеження владних повноважень глави держави або колективної відповідальності за реалізацію правового акта держави [7].

Згідно зі статтею 106 Конституції України скріпленню підлягають 13 видів актів Президента України, які у період дії Конституції України у редакції Закону України «Про внесення змін

до Конституції України» були обмежені до чотирьох видів. Також варто зазначити, що до 2010 року відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» підлягали скріпленню підписами Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України укази Президента України про призначення на посаду судді Конституційного Суду України. Разом з тим, це положення Закону Конституційний Суд України визнав неконституційним [8] на тій підставі, що законами України не можна визначати будь-які повноваження за винятком тих, що встановлені Конституцією України.

У 2006 році проблема скріплення актів Президента України з теоретичної переросла у практичну площину та дискусії найвищих посадових осіб, що було зумовлено фактом повернення Прем'єр-міністром України без підпису семи указів Президента України. Так, Президент України зайняв позицію, згідно з якою всі укази, підписані главою держави, є чинні з моменту їх підписання або опублікування, оскільки Конституція України не передбачає, що указ, підписаний в рамках конституційних повноважень Президента, не є дійсним без контрасигнації Прем'єр-міністра. У свою чергу, Міністр юстиції України та Перший заступник Міністра Кабінету Міністрів України зайняли протилежні позиції. На думку першого: «право повертати укази без скріплення не надано жодній посадовій особі»; другого — «офіційному оприлюдненню актів глави держави має передувати процедура їх контрасигнації» [9].

Вважаємо, що передбачений Конституцією України порядок скріплення підписами актів Президента України не передує набранню ними чинності та не охоплює розроблений іноземною наукою і практикою інститут контрасигнації акта (від лат. *contra* — проти та *signare* — засвідчення, підпис).

Це пов'язано з тим, що передбачена Основним Законом процедура скріплення актів Президента України не може ототожнюватися з інститутом контрасигнації, поширеним у ряді зарубіжних країн. Як зазначає В. Шатіло, у багатьох парламентських республіках діє інститут контрасигнації, який полягає в тому, що акти глави держави діють лише за умови скріплення їх підписом глави уряду або міністра, відповідального за виконання цього акта [10].

До того ж, чинний Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. ст. 25, 42, 44) прямо зобов'язує Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт Президента України, у п'ятиденний строк скріпити його своїми підписами. Ця норма продубльована в Регламенті Кабінету Міністрів, але доповнена положенням про необхідність отримання попереднього висновку Міністерства юстиції України [11].

На нашу думку, зазначене положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» виглядає цілком логічним, оскільки Кабінет Міністрів України на відміну від Президента України є не загальнонаціонально виборним органом, а має статус призначуваного органу державної влади, влада якого є похідною від політичної волі та законних інтересів народу України, в цілому, та Верховної Ради України та Президента України, які представляють волю народу, зокрема. Крім того, не можуть окремі посадові особи Кабінету Міністрів України оцінювати на предмет конституційності або законності акти Президента України, який має статус гаранта Конституції України.

Свого часу, Кабінет Міністрів України звертався до Конституційного Суду України з поданням про офіційне тлумачення норм Конституції України з метою отримання відповіді, зокрема,

на питання: чи зобов'язані Прем'єр-міністр і міністр, відповідальний за акт Президента України та його виконання, скріпити цей акт підписами, а також чи відповідатимуть Конституції України відповідні акти Президента України без їх скріплення підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання? Разом з тим, Конституційний Суд України відмовив у відкритті цього конституційного провадження [12].

На нашу думку, єдиним способом Прем'єр-міністра України та/або відповідного міністра відмовитися від скріплення підписами акта Президента України є процедура добровільної відставки, передбачена частиною другою ст. 115 Конституції України. У всіх інших випадках така відмова повинна бути розцінена як замах на правовий порядок в державі та виступати об'єктом перевірки з боку правоохоронних органів на предмет наявності в таких діях складу адміністративного проступку або злочину.

У цьому контексті погоджуємося з М. Савчиним, в частині того, що акт Президента України не може залежати від фактичної сваволі відповідального міністра, який за природою речей зобов'язаний підписати його або йти у відставку [13].

Обґрунтованою також видається позиція О. Волощук, яка вважає, що відмова у контрасигнації актів глави держави може стати передумовою припинення повноважень усього складу уряду, так як Президент України володіє повноваженням щодо звільнення Прем'єр-міністра України, що має наслідком відставку усього складу уряду. У зв'язку з цим, на думку вченої, з теоретичного погляду скріплення (контрасигнація) дає можливість Прем'єр-міністру України та міністрам впливати на зміст



і спрямованість відповідного акта глави держави, а з практичного — контрасигнація є простою формальністю [14].

З таким твердженням погоджується також Д. Белов, який вважає, що за чинної Конституції України проблема «контрасигнації» начебто не є актуальною, з огляду на високий ступінь кадрової залежності Прем'єр-міністра й уряду від Президента України. Разом з тим, вчений прогнозує, що «за умови політичного конфлікту між Прем'єром і Президентом вкупі з підтримкою глави уряду парламентом ця проблема може знову вийти на порядок денний» [15].

Слід зазначити, що серед практиків та науковців існує ряд застережень стосовно діючого сьогодні механізму скріплення. Так, у вже згаданому висновку Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права є згадка про Висновок Європейської Комісії «За демократію — через право» (Венеціанська Комісія) від 13 червня 2005 р. № 339/2005, яка негативно ставиться до діючого в Україні інституту скріплення актів Президента України, оскільки Основний Закон не визначає підстав відмови Прем'єр-міністра України та відповідного міністра від скріплення своїми підписами актів Президента України. На інший недолік звертає увагу Н. Плахотнюк, яка вважає, що в Україні процедура контрасигнування не відповідає класичному уявленню про неї, оскільки не передбачена подальша доля акта у випадку відмови від його підписання головою уряду чи міністром [16]. Обґрунтованим здається також застереження О. Сироїд та Ю. Яшина стосовно існуючої практики, яка не передбачає публікування інформації про наявність на указі підпису Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за виконання [17].

На нашу думку, доцільно виділяти два конституційних види механізму скріплення актів Президента України, а саме, передбачений ст. 106 Конституції України, та інший механізм, який закріплений в п. 4 Прикінцевих положень Конституції України та діяв протягом трьох років після набуття чинності Основним Законом.

При цьому ознаками класичного механізму контрасигнації володіє лише другий механізм, оскільки він передбачає, що Президент України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України; такий указ Президента України вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект і діє до набрання чинності законом з цих питань. Отже, цей механізм передбачає необхідність попереднього, а не наступного схвалення і саме урядом акта глави держави, а також чітко передбачає порядок набрання та припинення чинності відповідним указом Президента України.

Тепер спробуємо дослідити іншу форму контролю Кабінету Міністрів України на нормотворчість Президента України, яка полягає у зверненні до Конституційного Суду України та адміністративного суду стосовно конституційності та законності, відповідно, актів глави держави.

У цьому місці необхідно одразу зробити застереження стосовно того, що уряд не віднесений згідно з Конституцією України до числа суб'єктів, які можуть безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України із звернення щодо

визнання неконституційним актів глави держави. Разом з тим, для оскарження до єдиного органу конституційної юрисдикції актів Президента України (обмеження нормотворчості Глави держави) Кабінет Міністрів України у своїй практиці використовує передбачене ст. 150 Конституції України право звертатися до Конституційного Суду України з поданням про офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Слід зазначити, що історія знає як негативні (справа щодо скріплення) [18], так і позитивні для Кабінету Міністрів України рішення суду (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах м. Києва) [19].

Щодо оскарження актів Президента України в судах загальної юрисдикції, слід згадати факт розгляду в Окружному адміністративному суді міста Києва протягом 2007–2008 рр. адміністративної справи № 1/85 [20] за позовом Кабінету Міністрів України до Президента України, а також справу за позовом Міністерства юстиції України [21].

Конституція України не наділяє Кабінет Міністрів України спеціальними повноваженнями щодо оцінки стану додержання Конституції та законів України в нормотворчій діяльності Президента України. Разом з тим Уряд та, частково, Міністерство юстиції України володіють низкою повноважень, які дозволяють впливати на прийняття актів Глави держави та реагувати на випадки їх невідповідності Конституції або законам України.

До основних форм урядового контролю за нормотворчістю Президента України відносяться механізм скріплення його актів Прем'єр-міністром України та відповідним міністром, а також ініціювання розгляду в Конституційному Суді України (шляхом внесення кон-

ституційного подання про тлумачення положень Конституції та законів України) питання конституційності актів Глави держави або у Вищому Адміністративному Суді України — питання законності цих актів.

Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання, зобов'язані в будь-якому випадку скріплювати підписами відповідні акти Президента України, оскільки частина четверта ст. 106 Конституції України чітко зазначає, що «акти Президента України, видані в межах повноважень... скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання». Слово «видані» у цій статті Основного Закону викладено в dokonаній (завершеній) формі, а «скріплюються» — в імперативній. Крім того, законодавець у частині третій ст. 106 Конституції України не зробив будь-яких винятків з правила, а чітко передбачив, що Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Головною відмінністю процедури «скріплення підписом» від «контрасигнації» є те, що скріплення не пов'язане з моментом набрання чинності акта, а є лише процедурою, яка здійснюється задля визначення відповідальної за його виконання особи. Використання механізму скріплення дозволяє певною мірою узгоджувати та координувати нормотворчу діяльність Президента України з Кабінетом Міністрів України, а також забезпечувати взаємну юридичну й політичну відповідальність за акт та підвищувати ефективність реалізації урядом і окремими міністрами покладених на них повноважень та наданих доручень.

## Список використаної літератури

1. *Грищенко А. В.* Правовий закон: питання теорії та практики в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – К., 2002. – 227 арк. – С. 112.
2. *Макаров Г. В.* Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1. – С. 5-13. – С. 10.
3. *Колодій А.* Методологічні проблеми оновлення Конституції України // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 7. – С. 94-99.
4. Проект Закону про скріплення підписом посадових осіб актів Президента України (реєстр. номер 5436 від 05.07.2000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
5. *Григорук Н. Г.* Процесуальні аспекти указів Президента України як джерел конституційного права / Джерела конституційного права / авт. Шемшученко Ю. С., Пархоменко Н. М., Скрипнюк О. В., Ющик О. І., Шаповал В. М. та ін. – К.: в-во «Наукова думка», 2010. – С. 712.
6. Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права Щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року від 27 грудня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>
7. *Скрипнюк О. В., Федоренко В. А.* Нормотворча та нормопроектна діяльність Президента України: поняття, зміст, ключові ознаки / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія / О. В. Скрипнюк, В. А. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом 7 липня 2009 року № 17-рп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. Кому Указ Президента – не Указ? // Демократична Україна. – № 175 від 23.06.2006. – С. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dua.com.ua>
10. *Шатіло В. А.* Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К. – 2005. – 189 арк. – С. 75.
11. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України (параграф 106): постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень частин третьої, четвертої статті 106 Конституції України від 25 жовтня 2007 року № 45-уп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
13. *Савчин М. В.* Скріплення актів Президента України / Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): посібник / Г. М. Волянська, М. В. Оніщук, М. В. Савчин, та ін.: За ред. М. В. Савчина, В. А. Федоренка – К.: Ін-т громадян, сусп-ва, 2008. – 188 с.
14. *Волощук О. Т.* Акти Президента: проблеми визначення юридичної природи (на прикладі конституційних норм України, Росії та Франції) // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 333: Правознавство. – Чернівці: Рута, 2006. – С. 56-60.
15. *Белов Д. М.* Парадигма українського конституціоналізму: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02. – Х., 2012. – 568 с.

16. *Плахотнюк Н. Г.* Інститут Президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х. – 1999. – 222 арк. – С. 11.
17. *Сироїд О., Яшина Ю.* Діяльність Президента України у сфері указотворчості та законодавчого процесу. – К.: Українська Правнича Фундація, 2004. – 64 с.
18. Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень частин третьої, четвертої статті 106 Конституції України від 25 жовтня 2007 року № 45-уп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua>
19. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах м. Києва від 13 жовтня 2005 року № 9-рп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
20. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 січня 2008 року у справі № 1/85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>
21. Ухвала Вищого адміністративного суду України у справі за позовом Міністерства юстиції України до Президента України про визнання нечинним Указу Президента України від 12 березня 2007 року № 199 “Про внесення зміни до статті 1 Указу Президента України від 10 червня 1997 року № 503” від 2 лютого 2009 р. [Електронний ресурс]. – <http://www.reyestr.court.gov.ua>