

### РОЗДІЛ 3

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.537.1

**ПРЕЗИДЕНТ ЯК СУБ'ЄКТ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПРОЦЕДУР**

**PRESIDENT AS A SUBJECT OF PARLIAMENTARY PROCEDURES**

**Звоздецька І.В.,**

*здобувач кафедри теорії держави і права,  
конституційного права і державного управління  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

Автор характеризує форми участі Президента в реалізації парламентських процедур, детально аналізує процедури складання присяги новообраним главою держави, щорічних і позачергових послань про внутрішнє та зовнішнє становище України; процедури законотворення, дострокового припинення Президентом повноважень, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, загальної або часткової мобілізації, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, форми участі у формуванні уряду; надає різні класифікації функцій Президента України.

**Ключові слова:** парламент, Президент, парламентська процедура, тимчасова слідча комісія, повноваження, функції.

Автор характеризует формы участия Президента в реализации парламентских процедур, детально анализирует процедуры принесения присяги новоизбранным главой государства, ежегодных и внеочередных посланий о внутреннем и внешнем положении Украины; процедуры законотворчества, досрочного прекращения Президентом полномочий, введения воєнного или чрезвычайного положения в Украине или в отдельных ее местностях, общей или частичной мобилизации, объявления отдельных местностей зонами чрезвычайной экологической ситуации, формы участия в формировании правительства; предоставляет различные классификации функций Президента Украины.

**Ключевые слова:** парламент, Президент, парламентская процедура, временная следственная комиссия, полномочия, функции.

The author characterizes participation of the President in the implementation of parliamentary procedures. A more detailed analysis of the procedure of taking the oath the newly elected Head of state; annual and special messages on the domestic and foreign situation of Ukraine; law; early termination of powers of the President; the introduction of martial law or emergency status in Ukraine or in its particular areas, total or partial mobilization, declaration of certain areas of environmental emergency situation; participate in the formation of the government. Provides various classifications of the functions of the President of Ukraine.

**Keywords:** Parliament, President, parliamentary procedure, temporary investigative commission, powers, functions.

**Постановка проблеми.** Формування правової держави є багатофакторним динамічним процесом, на який впливають різноманітні чинники об'єктивного та суб'єктивного характеру. Вони спроможні як стимулювати, так і стримувати розвиток, стосуючись якісних і кількісних параметрів. Комплексний аналіз сукупності таких факторів допомагає моделювати динаміку та прогнозувати її наслідки, визначаючи способи прискорення та передбачаючи можливі перешкоди.

На загальну картину процесу провадження парламентських процедур впливають: характер політичного режиму, сутність системи управління, тип еліти, стан суспільної свідомості та культури, соціально-економічна ситуація, внутрішньополітична та геополітична ситуація, чинні парламентські традиції та запозичений досвід. Розуміння і врахування цих чинників дає змогу вдосконалювати всі складники державної системи та функціонування її механізму, зменшувати ризики на цьому шляху [1, с. 27].

Одним із важливих суб'єктів парламентських процедур є Президент України – невід'ємний елемент національного конституційного ладу. Він посідає особливе місце в механізмі поділу влади, оскільки не належить до жодної з класичних ланок (законодавчої, виконавчої, судової) державного

апарату [2, с. 17; 3, с. 144–145]. Здійснення ним арбітражних повноважень забезпечує співвідпорядкованість органів публічної влади: координацію їхньої діяльності, баланс у системі інститутів держави, гарантування додержання основних прав і свобод [4, с. 405]. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції [5, ч. 2 ст. 102]. Віднесення його окремими конституціоналістами [6, с. 8] до виконавчої ланки є результатом невиправданого збереження феномена так званого дуалізму виконавчої влади. Більше того, значна кількість сучасних політичних конфліктів – породження відповідного недосконалого законодавчого регулювання конституційно-правового статусу Президента та практики його реалізації [7, с. 309].

Глава держави тісно взаємодіє з парламентом і є активним суб'єктом парламентських процедур. Саме ця взаємодія є предметом аналізу запропонованої статті.

Під час підготовки запропонованого рукопису були використані праці таких авторів, як О. Волощук, Н. Жук, Л. Кормич, О. Скрипнюк, І. Словська, С. Шевчук, Ю. Шемшученко та ін.

Згідно з Основним законом Президент у взаємодії з Верховною Радою

України виконує такі повноваження: звертається зі щорічними та позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України; призначає позачергові парламентські вибори у строки, встановлені Конституцією; припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією; вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на 15-й день після одержання такої пропозиції; вносить до Верховної Ради України подання про призначення міністра оборони України, міністра закордонних справ України; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України генерального прокурора; вносить до парламенту подання про призначення на посаду та звільнення з посади голови Служби безпеки України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; підписує закони, ухвалені Верховною Радою України; має право вето щодо ухвалених законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд [5, ч. ч. 2, 8–11, 14, 19, 29, 30 ст. 106].

Отже, глава держави, судячи з вищевикладеного, реалізує представницькі, законодавчі, установчі і контрольні повноваження [8, с. 360–363]. Правда, у науковій літературі можна проаналізувати дещо інакшу класифікацію функцій – забезпечення єдності державної влади, державного суверенітету та національної безпеки і реалізації основних прав і свобод громадян, установчу, нормотворчу, кадрову, керівництва зовнішньополітичною діяльністю [9, с. 339–349; 10, с. 245].

Вважаємо, що перші три функції «розчиняються» в установчій, нормотворчій, кадровій та зовнішньополітичній, адже їх реалізації має за мету саме ствердження необхідності існування цього державного інституту.

Окремі конституціоналісти наголошують на виконанні Президентом окрім представницької, законотворчої, зовнішньополітичної функцій ще й надзвичайних повноважень (запровадження надзвичайного стану, що має тимчасовий характер), у сфері державного управління (участь у формуванні уряду та державної політики, призначенні посадових осіб на вищі військові і цивільні посади) та судової влади (призначення суддів, здійснення помилювання, що, втім, не є участю у реалізації парламентських процедур) [11, с. 296–299].

Незважаючи на роль парламенту у системі державної влади, його діяльність зазвичай охоплює три основні сфери: законодавство, контроль за фінансами та урядом [12, с. 296–299]. Проте аналіз конституційних повноважень, попри різні авторські класифікації вчених, виявляють активну участь Президента у здійсненні завдань Верховної Ради України.

Взаємодія двох ланок державного апарату – законодавчої і президентської – розпочинається зі складення новообраним Президентом України присяги Українському народові відповідно до ст. 104 Конституції України, що є обов'язковою умовою його вступу на пост. Урочисте засідання Верховної Ради з приводу складення присяги проводиться в залі засідань Верховної Ради, якщо парламентом не ухвалено іншого рішення, на підставі офіційно оголошених Централь-



ною виборчою комісією результатів виборів Президента України. Таке засідання проводиться не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів чергових виборів і не пізніше ніж через п'ять днів після офіційного оголошення результатів позачергових виборів Президента [13, ч. 2 ст. 163, ст. 164, ч. 1 ст. 165].

Важливою формою реалізації главою держави парламентських процедур є заслуховування Верховною Радою відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 85 Конституції щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (інформація про час і дату виступу доводиться до відома парламентаріїв не пізніше як за п'ять днів до виступу). Після закінчення доповіді запитання не ставляться, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву або про закриття пленарного засідання Верховної Ради [13, ч. 1–2 ст. 167, ч. 2 ст. 169].

Участь Президента у законодавчому процесі передбачає реалізацію права на законодавчу ініціативу – офіційне внесення до парламенту готового законопроекту, підписання та оприлюднення законів (застосування відкладального вето). Парламент зобов'язаний позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні [5, ч. 2 ст. 93]. Позачерговість розгляду таких законопроектів означає терміновість їх включення до порядку денного сесії та позачерговість проходження, тобто раніше за інші проекти законів, через усі стадії законодавчого процесу у парламенті [14, абз 3–4 п. 3 мотивувальної частини].

Окремі науковці, враховуючи високий конституційний статус і повноваження гаранта «державного суве-

ренітету, територіальної цілісності..., додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [5, ст. 102], вважають за необхідне на рівні Основного закону виокремити його серед інших суб'єктів права законодавчої ініціативи [15, с. 21]. Вагомим аргументом на підтримку сказаного, на їхню думку, є теза відомого конституціоналіста М.В. Цвіка про особливість президентської влади, яка наділена більшими, ніж інші гілки, об'єднуючими систему влади можливостями [16, с. 36].

На нашу думку, такі пропозиції та висновки є необґрунтованими, оскільки згідно з вітчизняним законодавством усі суб'єкти права законодавчої ініціативи мають однакові права в реалізації такого повноваження, окрім права на внесення позачергових законопроектів, що не дає жодних підстав для диференціації цих суб'єктів. Більш того, автор наведеної вище пропозиції зазначає, що «не пропонує підмінювати конституційне призначення Верховної Ради України первинною нормотворчістю Президента. Власні акти глава держави видає на підставі законів для деталізації їх положень. Тобто нормотворчість Президента є похідною від функцій влади законодавчої». Отже, автор новації, по суті, відмовляється від своєї ж пропозиції, адже в обґрунтуванні суперечить сам собі [15, с. 21].

Президент є суб'єктом парламентських процедур і на стадіях підписання і оприлюднення законів. Протягом 15 днів після отримання закону, попередньо підписаного Головою Верховної Ради України, глава держави візує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює або повертає до парламенту із вмотивованими і сформульованими зауваженнями на повторний розгляд. Якщо Президент

України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом [5, ч. ч. 1–4 ст. 94].

З погляду догми поділу влади провідна роль парламенту визначається, насамперед, його домінуючою роллю у сфері законодавства. Але в сучасних демократіях на себе звертає увагу особлива активність вищих органів виконавчої влади та Президента у цій царині. Це зумовлює особливе підвищення значущості стримувань і противаг між гілками влади у питаннях законотворчості. Визначаючи межі втручання Президента та уряду у сферу законодавства, необхідно враховувати небезпеку перевищення «розумних» кордонів, які забезпечують збереження провідної ролі легіслатури та виваженого переходу до законодавчого президентства або міністеріалізму [17, с. 185–186].

Президент є суб'єктом парламентських процедур у разі вирішення питання про дострокове припинення його повноважень за рішенням Верховної Ради України. Так, якщо Верховній Раді стануть відомі факти про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, за пропозицією голови парламенту або не менш як 45 народних депутатів Верховна Рада може створити тимчасову слідчу комісію для перевірки відповідних фактів. Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я встановлюється Верховною Радою на її закритому пленарному засіданні на підставі письмового подання Верховного Суду України та медичного висновку тимчасової слідчої комісії та підтверджується рішенням, ухваленим більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу [13, ч. ч. 1, 5 ст. 170].

Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Питання про усунення ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Для проведення розслідування створюється спеціальна тимчасова слідча комісія, висновки і пропозиції якої розглядаються на пленарному засіданні. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як 2/3 від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента. Остаточне рішення приймається не менш як 3/4 від конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, у яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину [5, ст. 111].

Президент є суб'єктом реалізації парламентських процедур у разі розгляду питання про затвердження указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Такі рішення приймаються протягом двох днів з моменту надходження відповідного звернення без попереднього вивчення у комітетах та голосування щодо включення до порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії, тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради. Якщо Верховна Рада затвердила законом відповідний указ, він набирає чинності одразу після затвердження і негайно оголошується через засоби

масової інформації або оприлюднюється в інший спосіб [13, ст. 189, ч. 2 ст. 190].

Важливою є участь Глави держави у формуванні уряду. Проголошення України парламентсько-президентською республікою значно урізало повноваження Президента у сфері виконавчої влади. Нині він лише вносить подання про призначення Верховною Радою України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України в строк не пізніше ніж на 15-тий день після надходження такої пропози-

ції. Члени Кабінету Міністрів України, крім прем'єр-міністра України, міністра оборони України і міністра закордонних справ України (вносяться за поданням Глави держави), призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням прем'єр-міністра України [18, ч. 2 ст. 8, ч. 1 ст. 9].

Вищевикладене свідчить про значний перелік повноважень Президента, який він реалізує у взаємодії з Верховною Радою України. Законодавчо визначені різні форми участі глави держави у парламентських процедурах, що свідчать про його статус як активного суб'єкта.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кормич Л.І. Детермінанти процесу становлення правової держави в Україні / Л.І. Кормич // Актуальні проблеми політики. – 2012. – Вип. 44. – С. 27-35.
2. Шевчук С. Основи конституційної юрисдикції / С. Шевчук. – К. : Український центр правничих студій, 2001. – 299 с.
3. Словська І.Є. Український конституціоналізм : етапи становлення і розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І.Є. Словська. – К., 2004. – 213 с.
4. Конституційне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. книга, 2008. – Т. 2. – 800 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Волощук О.Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні : конституційні норми і політична практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституційне право» / О.Т. Волощук. – Х., 2008. – 20 с.
7. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання / О.В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – 468 с.
8. Шаптала Н.К. Конституційне право України : [навч. посіб.] / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня. – Дніпропетровськ : ЛізуновПрес, 2012. – 472 с.
9. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : [підручник] / О.Ф. Фрицький. – 2-е вид., перероб. та допов. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 510 с.
10. Совгіря О.В. Конституційно-процесуальне право України : [навч. посіб.] / О.В. Совгіря. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 536 с.
11. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / А.З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2001. – 431 с.
12. Амеллер М. Парламенты / М. Амеллер. – М. : Прогресс, 1967. – 512 с.
13. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів) від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. Словська І. Правові проблеми участі Президента України у законотворчому процесі / І. Словська // Віче. – 2011. – № 8. – С. 20-23.
16. Цвік М. Динаміка президентської влади в Україні / М. Цвік, Н. Жук // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 33-44.
17. Жук Н. Парламент, Президент, уряд: через взаємостримування до рівноваги : [монографія] / Н. Жук. – Х. : Харків юридичний, 2007. – 320 с.
18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.