

6. Amending the law on national minorities in Ukraine and Explanatory Memorandum, Second draft law / European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). – Opinion no. 265/2003. – CDL (2003) 89.

7. Лемак В., Лемак О. Законодавство про національні меншини в Україні: питання вдосконалення / В. Лемак, О. Лемак // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2014. – № 1 (28). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2014_1/visnik1_2014_st_22.pdf.

8. EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement // EU-Ukraine Association Council [Electronic resource]. – Mode of access : http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf.

9. Сергій Петухов зустрівся з Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин Астрід Торс // Новини Міністерства юстиції України. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/ua/news/47809>.

10. Консультативний комітет Рамкової Конвенції про захист осіб, що належать до національних меншин (АС-FCNM) : Коментар щодо ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у культурному, соціальному, економічному та суспільно-політичному житті від 27 лютого § 103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf.

11. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Розділ 4 Указу Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>.

12. Про затвердження плану дій із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : Пункт 112 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>.

13. Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні : Постанова Верховної Ради України від 25 листопада 2015 р. № 824-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/824-19>.

14. Посилення інституційного механізму, що регулює міжетнічні відносини в Україні в умовах децентралізації : засідання круглого столу // Міністерство культури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=245069958.

УДК 340(477)

НОРМОТВОРЧА КОМПЕТЕНЦІЯ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

THE NORMATIVE COMPETENCE OF HEAD OF THE STATE

Задорожня Г.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Київської державної академії водного транспорту
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного*

Задорожний Б.Ю.,

*студент юридичного факультету
Київської державної академії водного транспорту
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного*

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз конституційного законодавства в аспекті нормотворчої компетенції глави держави в Україні та глав зарубіжних держав. Зроблено висновок, що главі держави в Україні необхідно надати право в аспекті делегованого законодавства приймати правові акти, юридична сила яких прирівнюється до закону, лише з вичерпного переліку питань, передбаченого Конституцією. Обґрунтовано, що така діяльність глави держави буде безпечною за умови здійснення ефективного парламентського контролю. Законодавство України має визначити предмет правового регулювання директив і наказів глави держави як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, а також процедуру їх скасування.

Ключові слова: глава держави, нормотворча компетенція, делеговане законодавство, укази, розпорядження.

В статье осуществлен сравнительно-правовой анализ конституционного законодательства в аспекте нормотворческой компетенции главы государства в Украине и глав зарубежных государств. Сделан вывод, что главу государства в Украине необходимо наделить правом в аспекте делегированного законодательства принимать правовые акты, юридическая сила которых приравнивается к закону, только по исчерпывающему перечню вопросов, предусмотренному Конституцией. Обосновано, что такая деятельность главы государства будет безопасной при условии осуществления эффективного парламентского контроля. Законодательство Украины должно определить предмет правового регулирования директив и приказов главы государства как Верховного Главнокомандующего Вооруженных Сил Украины, а также процедуру их отмены.

Ключевые слова: глава государства, нормотворческая компетенция, делегированное законодательство, указы, распоряжения.

This article provides a comparatively-legal analysis of constitutional law in respect of legislative competence of the President of Ukraine and heads of foreign states. It is concluded that the head of state in Ukraine should be given in terms of delegated legislation to make regulations, validity of which is equal to the law, only an exhaustive list of questions provided by the constitution of the state. Proved that the activities of the President will be safe only for the conditions of effective parliamentary control. It is concluded that the legislation Ukraine should identify the subject of legal regulation directives and orders of the President as the Supreme Commander of the Armed Forces of Ukraine, as well as the procedure for their withdrawal.

Key words: head of the state, normative competence, delegated legislation, decrees, orders.

Постановка проблеми. Невід’ємним і важливим видом компетенції глави держави є нормотворчість, тобто врегульована законодавством його діяльність щодо розроблення та прийняття нормативно-правових актів, які містять загальні правила поведінки. Органи державної влади реалізують свою компетенцію шляхом прийняття нормативно-правових актів (законів, указів тощо), а їх посадові особи – через здійснення організаційно-розпорядчих дій. Глава держави як орган державної влади наділений державно-владними повноваженнями, сутність яких полягає в його праві приймати передбачені законодавством обов’язкові до виконання правові акти.

Президент України як глава держави на основі та на виконання Конституції й законів України видає укази й розпорядження, які є обов’язковими до виконання на території України (ч. 3 ст. 106 Конституції України). З наведеного складається враження, що Конституція містить вичерпний перелік правових актів глави держави. Проте це не так. Президент України, маючи статус глави держави, є носієм ще й іншого важливого правового статусу, зокрема Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України (далі – ЗСУ), тому уповноважений здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Легітимне здійснення такого керівництва можливе лише шляхом прийняття певних правових актів. Проте Конституція України нічого не зазначила про ті акти, які повинен видавати президент України як Верховний Головнокомандувач ЗСУ. Наведені й інші змістовно близькі питання зумовлюють не тільки актуальність, а й нагальність (в умовах триваючого військового конфлікту в Україні) вивчення обраної теми цієї публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі конституційно-правові та інші аспекти інституту глави держави стали предметом низки досліджень, зокрема: теоретико-правовим і політичним проблемам інституту президентства присвятили свої праці Н.Г. Плахотнюк, О.Т. Волощук і В.А. Шатіло; теоретично-правові засади компетенції Президента України стали предметом науково-практичного аналізу С.Г. Серьогіної; питання місця й ролі глави держави в системі вищих органів влади досліджував Ю.М. Коломієць; акти правотворчості президента розглядали Д.В. Мазур і Т.В. Скомороха тощо. Науковий доробок згаданих й інших учених заслуговує на увагу, оскільки предмет їх дослідження окреслений як загальнотеоретичними напрацюваннями інституту глави держави, так і поглибленим аналізом окремих аспектів його правового статусу. Проте доктрина права залишила без належної уваги питання нормотворчої компетенції

президента України як, наприклад, Верховного Головнокомандувача ЗСУ та ін.

Мета статті полягає у здійсненні порівняльно-правового аналізу конституційного законодавства в аспекті нормотворчої компетенції глави держави в Україні та глав зарубіжних держав, на основі якого передбачається виявлення прогалин у національному законодавстві та внесення до нього пропозицій з метою оптимізації окресленої компетенції глави держави в Україні.

Виклад основного матеріалу. Кожен глава держави наділений нормотворчою компетенцією, проте обсяг останньої, а також види й предмет правового регулювання його правових актів є різним, оскільки інститут глави держави історично функціонує в різних системах державного правління й режиму, має свої національні традиції державотворення тощо.

Порівняльно-правовий аналіз конституційного законодавства країн світу вказує на видову різноманітність правових актів глав держав. Ними є: декрети (Албанія, Білорусь, Бразилія, Греція, Кувейт, Лаос, Нікарагуа, Оман, Португалія), акти-декрети (Литва), укази (Азербайджан, Албанія, Білорусь, Болгарія, Нідерланди, Перу, Саудівська Аравія, Україна, Фінляндія, Хорватія), постанови (Бельгія, Люксембург, Нікарагуа, Норвегія, Польща, Фінляндія), накази (Велика Британія, Йорданія, Катар, Польща), ордонанси (Непал, Франція), регламенти (Бельгія, Люксембург), розпорядження (Азербайджан, Білорусь, Україна, Польща), інструкції (Нікарагуа) тощо.

Глава однієї держави може ухвалювати декілька видів правових актів. Так, президент Білорусі видає укази, розпорядження, що мають обов’язкову силу на всій території держави, і декрети, що мають силу законів. Емір Кувейту ухвалює інструкції, постанови й декрети. Інструкції необхідні для правильного виконання законів, постанови – для організації державних служб та адміністрацій, декрети – у разі дострокового припинення ним повноважень парламенту (статті 72, 73, 107 Конституції Кувейту від 11 листопада 1962 р.).

Порівняльно-правовий аналіз нормотворчої діяльності глав держав свідчить про те, що прийняті ними правові акти різняться за найменуванням, юридичною силою, предметом правового регулювання, підставами та умовами їх ухвалення, правовими наслідками їх дії. В.О. Чиркін зазначив: «За загальним правилом, акти президента мають підзаконний характер, але на практиці можуть відігравати домінуючу роль (це залежить від впливу президента, його особистих якостей), а в деяких державах Сходу вони ставляться на рівень закону або навіть вище нього. В умовах тоталітарних режимів президенти

видавали закони, які найменувалися «законами глави держави» [1, с. 299].

У країнах континентальної Європи ухвалення главою держави правових актів, прирівняних до закону, можливе лише в межах делегованого законодавства. В.М. Шаповал вважає, що адресатом такого делегування може бути не тільки уряд, а й глава держави, як у Франції, де «президент підписує обговорені в уряді акти делегованого законодавства» [2, с. 299]. Ініціатором делегування таких законодавчих повноважень може на рівні з урядом виступати й глава держави (Білорусь, Казахстан). Окремі вчені наголошують, що президент Франції наділений регламентарною владою, тобто «правом видавати власні нормативні акти», які з огляду на обмежене коло питань, з яких парламент може приймати закони, є фактично законами [3, с. 35].

Папа Римський як Верховний глава Церкви, відповідно до Основного Закону Держави-Міста Ватикан від 7 червня 1929 р., зберіг за собою право делегувати губернатору свої законодавчі повноваження в певних справах (за винятком питань затвердження бюджету, звітів адміністрації міста Ватикан) (статті 4, 5) [4]. Традиція делегованого законодавства склалася і в країнах англосаксонської правової сім'ї. Найбільш авторитетними актами делегованого законодавства Великої Британії визнано накази монарха в Таємній раді. Формально делегатом у таких випадках виступає саме монарх, хоча відповідні акти розробляє уряд, і вони є формою його правотворчості по суті.

Важливою є нормотворчість глави держави, пов'язана з урегулюванням надзвичайних ситуацій. Традиційно глава держави наділяється конституційним правом оголошувати на певний строк надзвичайний, військовий, облоговий стани, здійснювати федеральну інтервенцію в суб'єкти втручання або вводити пряме правління в суб'єктах федерації. Пряме президентське правління – це тимчасове введення в суб'єкті федерації влади глави держави, що застосовується в разі виникнення масових правопорушень, порушення конституційного порядку. Конституція РФ не містить положень про введення в суб'єктах федерації прямого президентського правління, тому є питання щодо конституційності вчинення президентом таких дій.

За монархом традиційно визнавалося право ухвалювати правові акти в надзвичайних ситуаціях, тому воно дістало нормативне закріплення в усіх без винятку західноєвропейських конституціях XIX ст., проте сучасні конституції по-різному визначають обсяг нормотворчої компетенції глави держави в цій сфері. Надзвичайні акти уповноважені видавати конституційно визначені суб'єкти: а) уряд «під головуванням президента» (Туреччина); б) дискреційно глава держави (Білорусь, Казахстан, Катар); в) глава держави з обов'язковим проходженням процедури контрасигнування (Данія, Естонія, Ісландія); г) глава держави за пропозицією уряду (Албанія, Греція, Польща, Словенія, Хорватія). Отже, глава держави в країнах з різною юридичною формою правління

наділений нормотворчою компетенцією у сфері надзвичайних відносин.

Конституції країн мусульманського світу також надають право главам держав ухвалювати в разі необхідності правові акти (низамі), тобто закони (Алжир, Катар, Саудівська Аравія, Оман). Проте президент Єгипту за Конституцією 1971 р. мав право ухвалювати правові акти, що мали силу закону, й у звичайних умовах. На практиці такі акти президента мали більшу юридичну силу, ніж закони парламенту.

Аналіз законодавства свідчить про те, що надзвичайні акти глави держави мають відмінні назви (укази, накази, декрети-закони та ін.), проте їм властива система спільних характеристик: а) за рівнем юридичної сили прирівнюються до законів. Так, Емір Катару має право «видавати укази, що мають силу закону» у випадках загрози безпеці держави, цілісності її території, безпеці населення (статті 69, 70 Конституції Катару від 29 квітня 2003 р.); б) за часом дії є провізорними, тобто тимчасовими, дія яких обмежена строком або настанням певних умов; в) потребують обов'язкового закріплення парламентом (пункт 21 частини 1 статті 106 Конституції України); г) нормативною підставою ухвалення главою держави (або за його участю) надзвичайних актів є настання небезпеки (військової, екологічної та іншої) або загроза її настання.

Глава держави може здійснювати таку нормотворчу компетенцію за умови, як стверджують Ю.Г. Арзамасов і Д.В. Пожарський, прямого делегованого законодавства, порядок якого має бути врегульований законом [5, с. 16]. Доктрина права пов'язує необхідність і доцільність делегованого законодавства з тимчасовою неможливістю законодавчого органу в «міжсесійний» період ухвалювати закони. Проте окремі вчені не підтримують ідею делегування законодавчих повноважень. Так, В.В. Верстов стверджує, що наділення глави держави такими законодавчими повноваженнями є небезпечним, оскільки уможливає видання ним указів у кожному «необхідному» випадку, що в кінцевому підсумку може порушити принцип розмежування влади [6, с. 23].

Важливим стримувальним елементом такої нормотворчої діяльності глави держави в межах делегованого законодавства може стати парламентський контроль. У країнах мусульманського світу є два обмеження щодо дії надзвичайних законів, а саме: вони мають відповідати доктрині ісламу та «іджмі», тобто позиції Ради аль-Шури. У Катарі надзвичайні укази Еміра мають бути ухвалені на першому з'їзді Ради аль-Шури, проте ці акти можуть діяти аж до моменту їх відхилення двома третинами голосів цієї Ради (стаття 70 Конституції Катару від 29 квітня 2003 р.).

Змістовно близькою до наведеної є процедура парламентського контролю і в Білорусі: декрет глави держави діятиме за умови, якщо не буде скасований двома третинами обох палат парламенту. Отже, нормотворча діяльність глави держави за умови делегованого законодавства об'єктивується його можливістю ухвалювати правові акти, прирівняні до законів.

На нашу думку, юридично виправданим, політично доцільним і допустимим є надання главі держави в аспекті делегованого законодавства права приймати правові акти, юридична сила яких прирівнюється до закону, лише в разі воєнної загрози, порушення територіальної цілісності, суверенітету, екологічного лиха, тобто вичерпного переліку питань, передбаченого Основним Законом держави за умови здійснення обов'язкового дієвого парламентського контролю. Проте таку нормотворчу компетенцію глави держави не може бути виправдано прогалинами в законодавстві, недієздатністю парламенту тощо. Відтак, ми не поділяємо оптимізму В.А. Шахова, який констатує: «Відсутність необхідних законів компенсується активною нормотворчістю Президента, що цілком виправдано в умовах неповороткості й неоперативності українського парламенту» [7, с. 58].

Нормотворча компетенція глави держави зумовлює прийняття ним і підзаконних правових актів. Глава держави, приймаючи такі акти, не може втручатися в компетенцію інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування (абзац 2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 7–рп/2005). Порядок здійснення такої діяльності, як вводить М.О. Петришина, має бути нормативно визначеним з метою запобігання порушенням [8, с. 89].

Іншим важливим аспектом, пов'язаним з інститутом глави держави, є його нормотворча компетенція як Верховного Головнокомандувача ЗСУ. Зауважимо, що Конституція України встановила, що президент видає такі правові акти, як укази і розпорядження (ч. 3 ст. 106). Проте Закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. № 1932 – XII визначив, що Генеральний штаб Збройних Сил України доводить до відома відповідних суб'єктів «директиви й накази Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України з питань оборони, організовує їх виконання й здійснює контроль за їх реалізацією» (ст. 11).

Відтак, поточний закон, який ухвалюється простою більшістю голосів народних депутатів у парламенті, суттєво розширює перелік правових актів глави держави, при цьому навіть не окреслює предмет їхнього правового регулювання, не визначає механізмів можливого їх скасування.

Вочевидь, такий підхід з позиції правової логіки є не виправданим, оскільки Конституція України з метою недопущення узурпації влади главою держави має містити вичерпний перелік повноважень президента України, про що неодноразово зауважував Конституційний Суд України, в тому числі й вичерпний перелік правових актів президента України. Відтак, національне законодавство містить прогалину в частині визначення тих правових актів, які президент України повинен видавати як Верховний Головнокомандувач ЗСУ.

Висновки. Підсумовуючи наведене, доходимо таких висновків:

1. Главі держави в Україні необхідно надати право в аспекті делегованого законодавства приймати правові акти, юридична сила яких прирівнюється до закону, лише в разі воєнної загрози, порушення територіальної цілісності, суверенітету, екологічного лиха, тобто вичерпного переліку питань, передбаченого конституцією держави за умови здійснення обов'язкового дієвого парламентського контролю, проте таку нормотворчу компетенцію глави держави не може бути виправдано прогалинами в законодавстві чи недієздатністю парламенту;

2. Глава держави в процесі реалізації своєї компетенції повинен володіти достатнім конституційно визначеним «арсеналом правових актів», оскільки предмет відання його повноважень є різноаспектним;

3. Закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. необхідно доповнити в аспекті визначення предмета правового регулювання директив і наказів Верховного Головнокомандувача ЗСУ, встановлення механізмів можливого їх скасування тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : [учеб.] / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2001. – 600 с.
2. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: [підруч.] / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.
3. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, ФРН, Іспанії) : [моногр.] / В. В. Марченко; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – К. : Правова єдність, 2010. – 216 с.
4. Основний Закон Держави-Міста Ватикан від 7 черв. 1929 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/103>.
5. Арзамасов Ю. Г. Правовая природа и технологии подготовки нормативных актов Президента РФ / Ю. Г. Арзамасов, Д. В. Пожарський // Гражданин и право. – 2007. – № 9. – С. 12–22.
6. Верстов В. В. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации (теоретический и историко-правовой анализ) : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / В. В. Верстов. – Краснодар, 2006. – 31 с.
7. Шахов В. А. Взаємодія і взаємовплив гілок влади: світовий досвід і Україна / Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства: наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам / заг. ред. В. І. Луговий, В. М. Князев. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 160 с.
8. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: [моногр.] / М.О. Петришина. – Х.: Право, 2011. – 232 с.