

Особливості контрольних нормотворчих повноважень Президента України стосовно актів Верховної Ради України та актів органів виконавчої влади



Ян БЕРНАЗЮК,
радник Голови Верховної Ради
України,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України



Чинна сьогодні Конституція України наділяє Президента України низкою контрольних нормотворчих повноважень, які спрямовані на недопущення прийняття органами влади актів, що суперечать Основному Закону України та гарантування в Україні дотримання принципу верховенства права.

Так, до повноважень Президента України можна віднести його право повертати закони, які надійшли на підпис, до Верховної Ради України для їх повторного розгляду; скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та рішення голів місцевих державних адміністрацій; зупиняти дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Верховної Ради України, а також стосовно надання висновку про відповідність Конституції України міжнародних договорів, що вносяться на ратифікацію до Верховної Ради України.

На перше місце серед цих повноважень глави держави можна поставити його право повертати закони зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду, що має наслідком скасування результатів голосування за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду в парламенті.

Як зазначає А. Грищенко, підписання законів, прийнятих єдиним законодавчим органом держави, є особливою формою контролю Президента України за адекватністю вираження волі народу в законі. На думку вченої, не порушуючи виключності компетенції єдиного законодавчого органу держави, Президент України перешкоджає наданню сили закону актам парламенту, які суперечать вимогам Конституції України або не узгоджуються з системою законодавства, що існує в державі [1, с. 110]. У свою чергу, М. Білак вважає, що президентське право вето є своєрідним засобом контролю за якістю законодавчих актів, а тому інтегруюча роль Президента України як гаранта дотримання Конституції України у законодавчому процесі свідчить про його обов'язок

стежити за тим, щоб закони України були досконалішими та достатньою мірою відповідали Основному Закону України і потребам реального життя суспільства [2, с. 14].

Варто зазначити, що контроль Президента України за актами нормотворчості Верховної Ради України безпосередньо пов'язаний з його повноваженням звертатися до Конституційного Суду України щодо перевірки на предмет конституційності актів парламенту.

Проведений нами аналіз рішень Конституційного Суду України, що стосуються контролю глави держави за нормотворчістю інших суб'єктів владних повноважень дає змогу навести такі цифри: нині винесено 50 рішень за конституційними поданнями Президента України, з яких 13 стосуються тлумачення Конституції та законів України, а 37 спрямовані на перевірку конституційності актів інших органів нормотворчості. З цих 37 рішень лише у восьми випадках суд відмовив у задоволенні вимог, котрі містилися в конституційному поданні Президента України, що дало можливість главі держави у 29 справах переократи суд у неконституційності сповна або частково актів органів влади. Зокрема, 21 рішення стосується законів та постанов Верховної Ради України, 5 – постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (у період дії Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України»), 3 – актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Окрім того, Конституційний Суд України не раз виносив ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження або припиненні конституційного провадження на тій підставі, що після внесення конституційного подання Президента України оспорюваний акт відповідним органом влади скасовувався, визнавався таким, що втратив чинність, або до нього

вносилися зміни з метою приведення у відповідність до Конституції та законів України.

Контроль за нормотворчістю органів виконавчої влади полягає у скасуванні Президентом України актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та голів місцевих державних адміністрацій.

У своєму дослідженні В. Сухонос робить висновок про те, що в рамках реалізації правотворчої функції Президент України може впливати на правотворчість уряду шляхом скасування актів Кабінету Міністрів України [3, с. 252]. На думку М. Савчина, з контексту Основного Закону України випливає, що Президент України має широку самостійність у сфері виконавчої влади, залишаючи за собою функції контролю за ефективністю урядових рішень [4, с. 89].

На нашу думку, важливим є питання підстав скасування Президентом України актів органів виконавчої влади.

Так, згідно з позицією С. Серьогіної підставою для скасування актів Кабінету Міністрів України може бути як неконституційність, так і незаконність урядового акта [5, с. 363]. На думку Д. Белова, за аналогією з правом вето у Президента України є нічим не обмежена можливість скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та рішення голів місцевих державних адміністрацій [6, с. 96]. І. Костицька вважає, що, оскільки повноваження Президента України щодо скасування актів органів виконавчої влади не розкриті у законах України, це дає підстави главі держави діяти на власний розсуд [7, с. 51–52]. Розробники Науково-практичного коментаря до Конституції України обґрунтовують, що Президент України може скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим тільки у ра-

зі їхньої невідповідності Конституції та законам України [8, с. 515].

Конституція України встановлює, що підставою зупинення дії нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим є їхня невідповідність Конституції України та законам України, а скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій – невідповідність Конституції та законам України, а також іншим актам законодавства України. Однак Основний Закон не визначає підстав для прийняття рішення Президента України про скасування актів Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим або застосування права вето до законів, прийнятих парламентом.

Розглядаючи перспективи вдосконалення механізму контролю Президента України за нормотворчістю інших суб'єктів, варто приділити увагу пропозиціям, викладеним у проекті закону «Про нормативно-правові акти», який прийнято в першому читанні. У ньому, зокрема, є норма про те, що рішення Президента України про скасування акта іншого суб'єкта має містити хоча б одну з наступних п'яти підстав для його прийняття: невідповідність на момент прийняття акта Конституції України (за винятком нормативно-правових актів, стосовно яких питання конституційності вирішується Конституційним Судом України), міжнародним договорам України, законам України, актам, що мають вищу юридичну силу, а також недоцільність або неефективність акта в регулюванні певних суспільних відносин. Ми цілковито підтримуємо позицію Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України стосовно цього проекту закону, яка полягає в тому, що вказані положення проекту закону не відповідають Конституції України в частині визначення як підстави скасування акта його «недоцільності або неефективності», а також положення, які ставлять право органу скасовувати акти суб'єкта нормотворення в залежності від того, існувала невідповідність зазначеного актам законодавства вищої юридичної сили на момент його прийняття/видання чи виникла згодом [9].

У своєму дослідженні В. Кампо та М. Пухтинський намагаються обґрунтувати позицію про недоцільність надання Президенту України повноваження скасовувати акти Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій. Учені вважають, що це повноваження суперечить принципу конституційного ладу (стаття 6 Конституції України) та випадково перейшло до Конституції України зі старої радянської конституційної системи, де не було реального поділу влади [10, с. 15]. С. Сьєрогіна також доходить висновку, що повноваження Президента України скасовувати акти органів виконавчої влади є певним атавізмом, оскільки відверто виходять за межі окресленого Основним Законом статусу Президента як глави держа-

ви і в поєднанні з кадровими повноваженнями роблять його фактичним керівником усієї системи органів виконавчої влади. Крім того, вчена вважає, що право Президента скасовувати нормативні акти Кабінету Міністрів на підставі того, що вони суперечать Конституції України, фактично передбачає його право тлумачити Основний Закон і робити остаточні висновки про конституційність чи неконституційність актів, прийнятих вищим органом виконавчої влади, що є вторгненням у компетенцію Конституційного Суду України [5, с. 96].

Ми вважаємо, що за ефективною співпраці глави держави і уряду, зокрема шляхом врахування позиції президента вже на етапі розроблення акта, його повноваження щодо скасування актів Кабінету Міністрів практично не використовуються. Для прикладу, протягом 2010–2013 років Президент України жодного разу не приймав рішення про скасування актів органів виконавчої влади.

Проведений нами аналіз указів Президента України, що стосуються скасування актів органів виконавчої влади, дає змогу виокремити 54 такі акти глави держави, з яких 26 передбачають скасування постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, 11 – актів голів обласних державних адміністрацій, 7 – актів Президента Республіки Крим, 5 – актів колишніх представників Президента України в областях і Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та 5 – актів уряду Автономної Республіки Крим. А безпосередніми підставами для скасування актів інших суб'єктів владних повноважень, що зазначено у відповідних указах, для Президента України були їх незаконність – 17 указів, неконституційність – 8 указів та по одному – невідповідність актам Президента України і недоцільність (без зазначення причин винесено 27 указів).

За результатами аналізу також виявлено певний казус, пов'язаний з винесенням Указу Президента України «Про заходи щодо впорядкування механізму надання пільгового проїзду окремим категоріям студентів і учнів», який передбачав не скасування, а зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України, тоді як чинна на той час Конституція України наділяла Президента України повноваженнями лише скасовувати акти уряду.

Навний нині обсяг контрольних нормотворчих повноважень є найоптимальнішим та дозволяє Президенту України підтримувати систему законодавства відповідно до положень Конституції України.

Підстави застосування контрольних нормотворчих повноважень Президента України обмежені лише щодо його права зупиняти дію актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (невідповідність Конституції України та законам України) та права скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій (невідповідність Кон-

ституції та іншим актам законодавства України). Щодо решти конституційних контрольних нормотворчих повноважень глава держави уповноважений діяти на власний розсуд та з власних мотивів з урахуванням конституційного статусу й покладених на нього конституційних функцій.

Це є одним із аргументів того, що в Україні глава держави має досить вагомі важелі впливу на виконавчу гілку влади, характерні для держав, у яких президент є керівником виконавчої влади [11].

Джерела

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 с.
2. Білак М. Президент України як гарант Конституції України // Право України. – 2007. – № 11. – С. 11–17.
3. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві: монографія. – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – 339 с.
4. Савчин М. В. Функції та повноваження Президента України за результатами конституційної реформи 2004 року / Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): Посібник / За ред. М. В. Савчина та В. Л. Федоренка – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2008. – 188 с. – С. 83–99.
5. Сьєрогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 237 с.
6. Белов Д. М. Парадигма українського конституціоналізму: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – Х., 2012. – 568 с.
7. Костицька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування / Теоретико-правовий аналіз. – К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 496 с.
8. Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевої та ін. – Харків: Право; К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.
9. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» (стаття 61), внесений народним депутатом України Мірошніченком Ю.Р. (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 року). [Електронний ресурс]. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7
10. Кампо В., Пухтинський М. Муніципальна політика Президента України. Науково-практичне видання. – К.: Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президенті України, 2002. – 44 с.
11. Сижук О. Президент України Віктор Янукович: «Я знаю, що і як слід робити» // Віче. – 2010. – № 5. – С. 2.