

країн Європи – важливим інструментом політичного впливу на міжнародні відносини, зокрема в рамках європейської політики сусідства.

Використовуючи такий специфічний інструмент досягнення політичних цілей, як культурна дипломатія, держава може підвищити не лише ефективність зовнішньої політики, а й престиж власної країни, уряду, політики як у міжнародному політичному середовищі, так і серед світової громадськості; подолати упередженість щодо країни, зменшити вплив негативних тенденцій політико-ідеологічного походження, зміцнити міжнародний авторитет держави, продемонструвати відкритість суспільства та його демократичні цінності; вплинути на формування багатополісної системи міжнародних відносин, яка відтворює культурно-політичне розмаїття та взаємозалежність сучасного світу; сформувати позитивний економічний клімат для іноземних інвестицій, сприяти розвитку туристичної індустрії; представити культуру як складову формування державного брэнда; позиціонувати політику держави, що має великий науковий, інтелектуальний та культурний потенціал.

Джерела

1. *Боголюбова Н. М.* Культурный обмен в системе международных отношений: Учеб. пособие. – Изд-во СПбГУ, 2003. – 276 с.

2. *Карлова В.* Державна політика у сфері культури: проблеми та напрямки здійснення в сучасних умовах // 36. наук праць / Гол. ред. В. В. Лях. – Вип. 39. – К.: Український центр духовної культури, 2004. – 256 с.

3. Культурная политика в Европе: выбор стратегии и ориентиры: Сб. материалов / Сост. Е. И. Кузьмин, В. Р. Фирсов – М.: Либерия, 2002. – 237 с.

4. *Кучмій О. П.* Міжкультурне співробітництво як чинник зовнішньої та внутрішньої політики в умовах державотворчих зрушень: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.03 / Кучмій Олена Петрівна; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006. – 20 с.

5. *Макаренко Є. А.* Європейські комунікації: Монографія. – К.: Центр вільної преси, 2006. – 536 с.

6. Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. / Редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. – К.: Знання України, 2004. – Т. 1. – 760 с.

20

Правові проблеми участі Президента України у законотворчому процесі



Ірина СЛОВСЬКА,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Чернівецького навчального центру НУ «Одеська юридична академія»

Нині в Україні відбуваються складні трансформаційні процеси. На порядку денному – перегляд системи державної влади, юридичним каталізатором якого стало зніційоване парламентською більшістю скасування конституційної реформи 2004 року.

Об'єктивний аналіз взаємодії парламенту та глави держави, який досить активно здійснюють науковці (Н. Жук, А. Колодій, Л. Кривенко, В. Нагребельний, В. Погорілко, С. Серьогіна, Ю. Шемшученко, М. Цвік, О. Ющик та ін.), сприятиме виявленню проблем статусу двох класичних гілок влади, прогалин у правовій регламентації механізму їх функціонування. Серед важливих чинників ефективності реалізації чинного законодавства та запровадження оновленої системи державної влади – теоретичне забезпечення конституційної реформи.

Перелік повноважень парламенту і Президента України свідчить про багатогранність їхньої взаємодії. Для прикладу наведемо декілька форм співпраці: формуван-

ня органів державної влади [1, п.п. 12, 18, 24, 25 ч. 1 ст. 85], у тому числі на паритетних засадах [1, п.п. 19, 20, 26 ч. 1 ст. 85]; участь у законотворенні [1, ст. 93, ст. 94]; складання присяги новообраного глави держави народу України на урочистому засіданні парламенту [1, ч. 1 ст. 104]; призначення парламентом виборів Президента у строки, встановлені Конституцією України [1, п. 7 ч. 1 ст. 85], та призначення позачергових парламентських виборів главою держави [1, ч. 2 ст. 77]; право Президента скликати позачергові сесії парламенту [1, ч. 2 ст. 83]; реалізація взаємних контрольних повноважень [1, п.п. 8, 10, 34 ч. 1 ст. 85, ч. 2 ст. 90, ст. 111] тощо. Зазначені положення Основного Закону слугують дієвим засобом обме-

ження абсолютизації важливих конституційно-правових інститутів, збалансуванню їхніх повноважень.

Проаналізувати всі аспекти взаємодії парламенту та глави держави в межах даного дослідження є проблемною справою. Тому спробуємо охарактеризувати лише окремі напрями, а саме участь Президента в законотворчому процесі: реалізацію права на законодавчу ініціативу, підписання й оприлюднення законів (застосування відкладального вето). Запропонований аналіз – іще одна спроба теоретичної розробки механізму функціонування інститутів законодавчої влади та Президента, визначення проблемних питань їхньої співпраці.

Реалізація права на законодавчу ініціативу (ст. 93 Конституції України). Це положення дублюється ч. 1 ст. 89 Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент). Основною формою реалізації права законодавчої ініціативи визнається офіційне внесення до парламенту готового законопроекту уповноваженим суб'єктом [2, с. 493]. Президент реалізує згадане право нарівні з іншими суб'єктами, зокрема народними депутатами, Національним банком України та Кабінетом Міністрів України. Проте ч. 2 ст. 93 Основного Закону закріплює обов'язок парламенту позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні. Жодних інших очевидних преференцій законодавство главі держави не надає.

Конституційний Суд України у Рішенні від 28.03.2001 р. № 2-рп/2001 роз'яснює, що позачерговість розгляду законопроектів, визначених Президентом як невідкладні, означає терміновість їхнього включення до порядку денного сесії й позачерговість проходження через усі стадії законодавчого процесу в парламенті. При цьому позачерговий розгляд таких законопроектів слід тлумачити як їх аналіз на кожній стадії законодавчого процесу раніше за інші проекти законів [3, абз. 3–4 п. 3 мотивувальної частини].

З огляду на високий конституційний статус і повноваження гаранта «державного суверенітету, територіальної цілісності..., додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [1, ст. 102] вважаємо за необхідне на рівні Основного Закону виокремити його серед інших суб'єктів права законодавчої ініціативи. Вагомим аргументом на підтримку сказаного є теза відомого конституціоналіста М. Цвіка про особливість президентської влади, наділеної більшими, ніж інші гілки, об'єднуючими систему влади можливостями [4, с. 36]. Наведене тлумачення не пропонує підмінювати конституційне призначення Верховної Ради України первинною нормотворчістю Президента. Власні акти глави держави видає на підставі законів для деталізації їхніх положень. Тобто нормотворчість Президента є похідною від функцій влади законодавчої. Вітчизняна конституційно-правова практика обстоює пріоритетність парламенту як єдиного органу законодавчої влади, що, втім, не позбавляє права на участь у законотворчому процесі інші складові державного апарату [5, с. 7; 6, с. 47; 7, с. 18–19; 8, с. 43–44; 9, с. 28; 10, с. 19].

Президент не має змоги гідно поєднувати виконання повноважень у сферах законодавчої, виконавчої, судової влади без організаційної, правової, інформаційної, довідкової та іншої допомоги. Для цього він потребує якісної фахової підготовки та досвіду практичної роботи в несуміжних сферах життєдіяльності суспільства. Глава держави наділений правом формувати постійні діючі органи, чия компетенція спрямована на забезпечення реалізації його власних повноважень. Так, адміністрація Президента (далі – Адміністрація) як допоміжний орган аналізує політичні, економічні, соціальні та інші процеси, що відбуваються в Україні та світі, і готує за цими результатами пропозиції з питань внутрішньої та зовнішньої

політики держави [11, підпункт 3 п. 4]. Особливою організаційною формою гарантування Президентом конституційного ладу України є функціонування Ради національної безпеки і оборони (далі – РНБО), котра координує та контролює діяльність органів виконавчої влади, готує пропозиції з реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони [12, ст. 3].

На підставі матеріалів, отриманих від Адміністрації та РНБО, інших органів державної влади, що втілюють положення законів у практичну площину, зокрема Генеральної прокуратури, судів загальної юрисдикції, Конституційного Суду України, місцевих державних адміністрацій, глава держави має змогу узагальнити наявні галузеві проблеми правозастосування. Лише в практичній діяльності очевидними є прогалини положень законодавчих актів, зміст яких необхідно донести до законотворця через мінімальну кількість посередників й у найкоротший термін. Безперечно, згадані органи державної влади можуть ініціювати внесення змін до законодавства через народних депутатів. Проте звернення до глави держави, враховуючи їхній конституційний зв'язок з Президентом, є більш «природними».

Глава держави має реальні важелі участі в законотворенні (визначає доцільність і черговість законодавчих змін, володіє апаратом, що кваліфіковано здійснює законопроектну роботу), чим забезпечує взаємозв'язок і взаємообмін між законотворчим і правозастосовним процесом. Адміністрація спроможна планувати та прогнозувати законопроектні роботи з урахуванням стану, перспектив і проблемних питань розвитку окремих галузей народного господарства. Плани такої діяльності ґрунтуються на основі статистичних даних, наукових досліджень, концепції розвитку законодавства, перспективних програм соціально-економічного розвитку держави.

Законопроекти, зініційовані Президентом, беруться на контроль в Управлінні з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України та Кабінетом Міністрів України, що сприяє проходженню законопроектів у комітетах, депутатських групах і фракціях, підрозділах апарату Верховної Ради України та на пленарних засіданнях. За потреби у попередньому розгляді законопроектів на засіданнях комітетів, депутатських груп і фракцій беруть участь працівники відповідних структурних підрозділів Адміністрації і Кабінету Міністрів України, котрі є розробниками цих документів. На пленарному засіданні законопроект представляє посадова особа, спеціально уповноважена Президентом [13, п.п. 17–19]. Отже, реалізація права законодавчої ініціативи не припиняється фактом подання законопроекту, доповіддю представника глави держави у головному комітеті чи спеціальній тимчасовій комісії з питань підготовки й попереднього розгляду законопроектів (у разі її створення). І це є позитивним. Представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має змогу супроводжувати свій проект закону протягом всієї законодавчої процедури. Навіть на стадії другого читання за його наполяганням може проводитися обговорення відхилених головним комітетом пропозицій і поправок, що стосуються окремих статей законопроекту [14, ч. 2 ст. 120].

Крім того, Президент як суб'єкт права законодавчої ініціативи наділений можливостями вносити проекти найважливіших законів, розроблених в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, а також в Національному банку України [13, абз. 2 п. 2]. Усе це свідчить про особливий правовий статус глави держави, адже й уряд, і Національний банк України згідно з законодавством є



рівноцінними йому суб'єктами права законодавчої ініціативи і, відповідно, в змозі самостійно його реалізувати. Проте розроблені ними та подані від імені Президента проекти законів фактично можуть визнаватися невідкладними, що значно прискорює їхнє проходження всіх стадій законодавчої процедури. Крім того, такий статус законопроектів сигналізує парламентській більшості про необхідність їх ухвалення як таких, що здобули попередню підтримку глави держави.

Зазначимо, ані Конституція України, ані Регламент Верховної Ради України не визначають особливостей розгляду законопроектів, розроблених спільно кількома суб'єктами законодавчої ініціативи (наприклад, урядом і Президентом, Нацбанком України і Президентом). Це питання потребує подальшого вивчення і правового регулювання.

Вважаємо за доцільне розширити обов'язковий чітко визначений предметний перелік законопроектів, котрі вносить Президент. Нині Регламент Верховної Ради України прямо вказує, що таким законопроектom є лише проект закону про ратифікацію міжнародного договору [Регл., ч. 3 ст. 89]. Проте повноваження Президента дають підстави констатувати його право ініціювати законопроекти про затвердження указів з таких питань, як введення воєнного або надзвичайного стану в Україні та окремих її місцевостях, оголошення стану війни, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації [15, с. 292].

Статистика свідчить: Верховною Радою України шостого скликання протягом минулого сесійного року (2010-й сесійний рік включає шосту та сьому сесії Верховної Ради України: з лютого 2010 року по січень 2011 року) було прийнято 224 закони, 14 з них ініційовані Президентом України [16]. При цьому Верховною Радою України шостого скликання протягом сьомої сесії було прийнято 114 законів (8 – ініційованих главою держави), що на 4 закони менше, ніж за попередню сесію. Аналіз законів не включає ратифікаційних законів і законів про внесення змін до державного бюджету. Зі 114 ухвалених законів 22 акти не були підписані Президентом. Іще один прийнятий за цю сесію закон був відхилений за його пропозицією («Про внесення змін до Закону України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу») [17].

Удосконалення чинного законодавства, на нашу думку, сприятиме зростанню кількості ухвалених законів, ініційованих саме главою держави.

Безперечно, факт наділення Президента правом законодавчої ініціативи, межі його реалізації залежать від форми правління та конкретних історичних і суспільно-політичних умов розвитку держави, часом від персоналії самого Президента. Але не погодимося з думкою авторитетного російського науковця Є. Колюшина, який наголошує: варто позбавити главу держави права законодавчої ініціативи, щоби в подальшому уникнути докорів у його протидії законодавчому процесу через ухвалення віднесення законопроектів до парламенту, і в такий спосіб підвищити відповідальність уряду [18, с. 226]. Для прихильників цієї теорії у вітчизняній правовій літературі відзначимо: за небажання учасників законотворчого процесу знаходити компромісні варіанти рішень будь-яке конституційне положення, в тому числі й реалізація Президентом права законодавчої ініціативи, матиме вигляд декларативного. Слід відповідально здійснювати власні повноваження без їхнього чергового перерозподілу. Постійні зміни Основного Закону та інших законодавчих актів не привносять стабільності й однозначності розуміння всієї системи державної влади. Особливо небезпечним є протистояння між парламентом і главою держави, що може призвести до підризу основ конс-

титуційного ладу. Тому будь-які двозначності в їхній взаємодії мають вирішуватися на рівні Конституції України [19, с. 14].

Підписання й оприлюднення законів (ст. 95 Конституції України). Після ухвалення парламентом законопроекту він автоматично не набуває офіційної сили закону. Для цього необхідно здійснити низку заходів. Завершальним етапом законотворчого процесу є підписання й оприлюднення законів Президентом. Протягом 15-ти днів після отримання закону, попередньо підписаного Головою Верховної Ради України, глава держави візує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює. У разі незгоди зі змістом нормативного акта можливе застосування відкладального вето, тобто призупинення Президентом уведення в дію закону і повернення його з умовитованими та сформульованими зауваженнями до парламенту на повторний розгляд [1, ч.ч. 1–2 ст. 94].

Пропозиції щодо використання главою держави відкладального вето подаються главі Адміністрації керівниками органів, радниками та науковими консультантами Президента, а також відповідними структурними підрозділами Адміністрації. Оформлення й опрацювання цих пропозицій здійснюється в такому само порядку, як і законопроектів права законодавчої ініціативи Президента України [13, п.п. 2, 23].

Частина 3 ст. 94 Конституції України зазначає, що у разі неповернення главою держави протягом установленого строку закону для повторного розгляду, він «вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюднений». Неточність формулювання (ким підписаний і оприлюднений?) спотворює зміст нормативного положення і дає науковцям підстави пропонувати інших посадових осіб як можливих суб'єктів промудгалії законів, зокрема Голову Верховної Ради України [20, с. 42]. У даній ситуації з метою уникнення неточностей тлумачення слід у подальшому покращувати рівень законодавчої техніки, яка за змістом є сукупністю певних вимог, методів і прийомів формулювання правових приписів та втілення їх у життя [21, с. 23]. Розробити якісний законопроект законотворець здатний у разі: 1) володіння предметом правового регулювання; 2) знання чинного законодавства та окресленого питання та стратегії розвитку всієї галузі; 3) вміння подати окремі положення та нормативний акт в цілому [22, с. 53]. Текст законопроекту повинен викладатися стисло, чітко, із застосуванням правової термінології, не допускаючи двозначних тлумачень, граматичних помилок і «кальок» іншомовних слів.

Вето Президента парламент може подолати 2/3 складу народних депутатів, після чого законопроект підлягає обов'язковій промудгалії протягом 10-ти днів після його отримання главою держави [1, ч. 4 ст. 94]. Тобто законодавство запроваджує жорстке вето Президента, яке необхідно долати кваліфікованою більшістю складу Верховної Ради України. Вважаємо за доцільне висловити декілька зауважень. По-перше, парламент – єдиний конституційно уповноважений орган законодавчої влади – остаточно визначився зі змістом закону, не враховав з низки причин зауваження Президента й об'єднаними зусиллями різних депутатських фракцій і груп ухвалив своє прочитання нормативного акта. По-друге, повернення закону на повторний розгляд до парламенту – додаткове відтермінування правового регулювання важливої сфери життєдіяльності суспільства. Вважаємо, за таких підстав ухвалену попередню редакцію закону слід підписувати й оприлюднювати у значно коротший термін (5 днів, враховуючи візування Голови Верховної Ради України та документообіг в Адміністрації). У чинному Регламенті [14, ст. 136, ч.ч. 1–2 ст. 130] лише підготовка головним комітетом документа на підпис Голові Верхов-



ної Ради триває до 10-ти днів, візування Головою парламенту – до 5-ти днів. Тривалість оформлення й підпису законопроекту, ухваленого при подоланні вето Президента, така само, як первісно прийнятого проекту закону. Такий значний проміжок часу перешкоджає оперативному врегулюванню суспільних відносин і породжує дискусії щодо можливості повернення практики делегованого законодавства.

Розділ IV Регламенту передбачає приблизні (зазначено максимальну тривалість) терміни вивчення законопроекту і під час їх первісного розгляду, і за умови повернення Президентом на доопрацювання. Проте черговість їхнього слухання на пленарних засіданнях залежить не лише від стану опрацювання в парламентських комітетах, а й від лобістських настроїв парламентаріїв і кулуарних домовленостей. Злагоджена законотворча діяльність – результат високого професіоналізму, правової культури депутатського корпусу та чіткої процесуальної регламентації проходження законопроекту в парламентських органах.

Безперечно, глава держави може подавати власні зауваження до форми, структури та змісту закону незалежно від суб'єкта його ініціювання, адже під час промульгації Президент висловлює згоду зі змістом і процедурою ухвалення закону. Важливо, щоби такі висловлювання були обґрунтовані й неупереджені. Президент як важливий суб'єкт законотворення спроможний істотно вдосконалити нормативний акт чи спричинити конфліктну ситуацію між гілками влади та в суспільстві в цілому.

Конституцією не передбачено обмежень для запобігання зловживанням главою держави своїм правом не дотримуватися строків промульгації та застосування відкладального вето, кількаразового повторного повернення заветованих законів (за попереднього подолання вето) на розгляд парламенту. За таких умов законотворчий процес фактично перетворюється на латентну, а часом й відкрити, боротьбу між Президентом і парламентом за владу: контроль над державним апаратом, муніципальною системою, силовими структурами та сферами громадянського суспільства. Кожна зі сторін конфлікту використовує конституційні повноваження як самоціль – для самоствердження. Очевидно, що причина такої протидії криється не лише в суб'єктивних чинниках, а й у неточностях правового регулювання окремих стадій законотворчого процесу, в тому числі у вєсенні законодавчої ініціативи та промульгації закону.

Удосконалення вітчизняного законодавства, поліпшення його якості та ефективності можливе за умов стабільного взаємного діалогу парламенту, Президента й інших складових політичної системи на основі науково обґрунтованої та нормативно закріпленої концепції розвитку законодавства, програм науково-технічного, соціально-економічного, національно-культурного розвитку держави з урахуванням д іду розв'язання проблем законотворчого процесу.

Джерела

1. Конституція України від 28.06.1996 р.: станом на 08.03.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 3 с. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Рук. автор. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1–2: Общая часть. – 757 с.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий роз-

гляд законопроекту) від 28.03.2001 р. № 2-рп/2001 / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

4. Цвік М. Динаміка президентської влади в Україні / М. Цвік, Н. Жук // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 33–44.

5. Шемшученко Ю. Сила демократії – у силі влади? / Ю. Шемшученко // Віче. – 1995. – № 6 (39). – С. 3–12.

6. Кривенко Л. Воля народу, її трансформація у державну волю / Л. Кривенко // Віче. – 1997. – № 9 (66). – С. 42–59.

7. Кривенко Л. Зміцнення українського парламентаризму: конституційні аспекти / Л. Кривенко // Віче. – 1995. – № 5 (38). – С. 17–31.

8. Кривенко Л. Український парламентаризм. До питання конституційних гарантій / Л. Кривенко // Віче. – 1996. – № 11 (56). – С. 35–50.

9. Колодій А. Наскільки варто обмежувати владу законодавчих органів / А. Колодій, М. Рудницький // Віче. – 1995. – № 8 (41). – С. 25–29.

10. Погорілко В. Функції українського парламенту. Від номінального до реального / В. Погорілко // Віче. – 2002. – № 2 (119). – С. 17–20.

11. Положення про Адміністрацію Президента України, затв. Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010: станом на 08.03.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

12. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р.: станом на 08.03.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

13. Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затв. Указом Президента України від 30.03.1995 р.: станом на 08.03.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 1 с. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

14. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р.: станом на 08.03.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 10 с. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

15. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу / О. І. Ющик. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 519 с.

16. Протягом 2010-го сесійного року Верховна Рада України прийняла 224 закони [Електронний ресурс] // Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/content/print.php?action=news&ar_id=2232

17. Протягом сьомої сесії Верховна Рада України прийняла 114 законів [Електронний ресурс] // Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/content/print.php?action=news&ar_id=2222

18. Колюшин Е. Н. Конституционное (государственное) право России / Е. Н. Колюшин. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. – 381 с.

19. Сьєрогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституційне право» / С. Г. Сьєрогіна. – Х., 1998. – 18 с.

20. Кривенко Л. Суверенітет парламенту. Теорія і практика / Л. Кривенко // Віче. – 1998. – № 4 (73). – С. 33–48.

21. Нагребельний В. Прогнозування в законодавчій діяльності / В. Нагребельний // Віче. – 2010. – № 13. – С. 22–24.

22. Брауде І. Л. Очерки законодательной техники / И. Л. Брауде. – М.: Всесоюзный институт юридических наук, 1958. – 105 с.