

УДК 342.38

Мазур Д.В.

ЗАГАЛЬНЕ І ОСОБЛИВЕ У ПРАВОТВОРЧИХ ПОВНОВАЖЕННЯХ ПРЕЗИДЕНТІВ РЕСПУБЛІК ЗІ ЗМІШАНОЮ ФОРМОЮ ПРАВЛІННЯ

У науковій статті автор розглядає повноваження президентів республік зі змішаною формою правління у сфері видання нормативно-правових актів. Порівнює повноваження президентів різних країн та вказує на загальні та особливі для кожної країни повноваження глав держав у правотворчій діяльності.

Ключові слова: президент, республіка зі змішаною формою правління, повноваження, правотворчість.

Сучасний етап проведення конституційної реформи в Україні не можливий без врахування здобутків науки порівняльного правознавства. Він, зокрема, вимагає від дослідників ознайомлення із закордонним досвідом створення конституцій (як позитивного, так і негативного) та можливості його використання у вітчизняній практиці. Однією з основних проблем, які стоять перед розробниками нової редакції Конституції є проблема вибору майбутньої форми держави України, у тому числі і форми республіканського правління.

В юридичній науці загально визнано наявність трьох форм республіканського правління: президентська, парламентська і змішана. Як відомо, в українській державі встановилася змішана форма правління, а точніше один з її різновидів – парламентсько-президентська. При цьому формат розподілу компетенції між вищими державними органами виявився недосконалим та викликав політичну кризу в Україні. Тому, на нашу думку, є актуальним встановити правотворчі повноваження президентів республік зі змішаною формою правління задля врахування напрацьованого досвіду при проведенні конституційної реформи в Україні. Адже, як зазначив А.Х. Саїдов «юридичний досвід, накопичений іншими народами, - це невичерпне джерело, з якого можна дістати велику вигоду при проведенні будь-яких значних реформ національного законодавства» [1, с. 5].

Правотворчий процес в республіках зі змішаною формою правління характеризується різноманіттям форм та множинністю суб'єктів, що приймають в ньому участь. При цьому, одно з центральних місць в ряду суб'єктів правотворчого процесу займає президент республіки. Можливість правотворчої діяльності президента витікає, перш за все, з його компетенції, встановленої Основним Законом (Конституцією) країни. Завдання визначення видів правотворчої діяльності президента ускладнюється тим, що, по-перше, жодна з тринадцяти республік, які визначені нами як змішані [2], не містить в конституції спеціального розділу, присвяченого основним принципам правотворчої діяльності державних органів. По-друге, лише в чотирьох країнах прийняті закони про нормативно-правові акти (Білорусь, Болгарія, Грузія, Казахстан). По-третє, як зазначила С.Г. Серьогіна, діяльність глави держави так чи інакше стосується практично всіх сфер життєдіяльності держави і суспільства, всіх правових

форм впливу держави на суспільне життя, всіх громадян, громадських і державних інститутів [3, с. 40-41].

Проблема визначення правотворчих повноважень президента в республіках зі змішаною формою правління, що встановлені їх законодавством припускає аналіз конституційних норм, які регулюють статус президента та питання правотворчості. Значений аналіз нормативного матеріалу показує, що глава держави, здійснюючи правотворчу діяльність або приймаючи участь у правотворчому процесі, або реалізує свої власні повноваження самостійно та безпосередньо, або зі згоди іншого суб'єкта правотворчості, або виступає як один з суб'єктів законодавчого процесу. Таким чином, можна виділити три види правотворчої діяльності президента – безпосередню, сумісну та опосередковану.

Безпосередня правотворча діяльність президента в республіках зі змішаною формою правління полягає у виданні, зміні та скасуванні нормативних актів, згідно з повноваженнями, закріпленими конституцією та законами напівпрезидентської республіки, які не підлягають контрасигнації з боку інших державних органів. Результатом безпосередньої правотворчої діяльності президента є видання нормативного акту, який набирає чинності згідно з законодавством без додаткових процедур узгодження. Президенти всіх республік зі змішаною формою правління мають право видавати нормативні акти, які мають підзаконний характер.

Слід зауважити, що конституції республік зі змішаною формою правління встановлюють перелік питань, з яких парламент уповноважений визначати лише «основи» та «засади», що створюють поле для первинної нормотворчості президента та уряду. Так, Конституція України (ст.92) містить 31 пункт, який визначає законодавчий простір Верховної Ради України, з них дев'ять закріплюють «засади» (1, 5, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 22) і чотири – «основи» (6, 12, 14, 17) [4, с. 47]. Як зазначила Л.Т. Кривенко, «ще означає, що з питань, перелічених у вказаних тринадцяти пунктах, Верховна Рада, виходячи із змісту ст. 92, не може здійснювати повне законодавче регулювання, а лише обмежене – рамочне» [4, с. 47]. Схожа ситуація і у Франції, та згідно зі ст. 34 Конституції Франції, «закон визначає основні засади: загальної організації національної оборони; вільного управління місцевих колективів, їх компетенції та доходів; освіти; трудового права, профспілкового права та соціального забезпечення» [5, с. 672].

В деяких країнах, головним чином на пострадянському просторі, президенти наділені повноваженнями з видання нормативних актів, що мають силу закону. Можна виділити два шляхи, якими пішли законодавці, наділяючи главу держави правом видавати такі акти.

Перший полягає в статутному закріпленні в конституції країни права президента на видання законодавчих актів. Так, Конституція Республіки Казахстан (п. 2 ст. 61) встановлює, що Президент Республіки має право визначати пріоритетність розгляду проектів законів, а також оголошувати розгляд проекту закону терміновим. Це означає, що Парламент повинен розглянути даний проект протягом місяця з дня його внесення. При невиконанні Парламентом цієї вимоги Президент Республіки має право видати указ, що має силу закону, який діє до прийняття Парламентом нового закону у встановленому Конституцією порядку [6, с. 250].

Другий шлях полягає в можливості делегування парламентом законодавчих повноважень президентів, яка закріплена в конституції країни. Так, ст. 101 Конституції Республіки Білорусь встановлює, що парламент трьома п'ятими голосів від повного складу палат з пропозиції Президента має право прийняти закон про делегування йому законодавчих повноважень по виданню декретів, що мають силу закону. Такий закон повинен визначати предмет регулювання та строк повноважень Президента по виданню декретів. Цією ж статтею визначаються питання, з яких Президент не має права видавати декрети. Це декрети, які передбачають зміну Конституції та доповнення до неї, її тлумачення; зміну та доповнення програмних законів; затвердження республіканського бюджету і звіт про його виконання; зміну порядку виборів Президента [6, с. 161-162].

До сумісної правотворчої діяльності президента можна віднести: 1) видання нормативних актів, які підлягають контрасигнації іншими державними органами; 2) укладання нормативно-правових договорів; 3) підписання президентом нормативних актів, прийнятих урядом.

Майже всі конституції республік зі змішаною формою правління (крім Вірменії, Білорусі, Грузії та Росії) передбачають контрасигнацію актів президента з боку прем'єр-міністра та міністра відповідального за його виконання. Так, відповідно до ст. 85 Основного закону Литовської республіки для надання сили декретам Президента Республіки, вказаним в пунктах 3, 15, 17 та 21 статті 84 Конституції, вони повинні бути підписані Прем'єр-міністром або відповідним міністром. Відповідальність за такий декрет покладається на Прем'єр-міністра або міністра, який його підписав [6, с. 602-603].

Президенти всіх республік зі змішаною формою правління мають повноваження у зовнішньополітичній сфері. Одним з таких повноважень є укладання міждержавних нормативних договорів. В залежності від компетенції президента, закріпленої основним законом країни, глава держави має право або на підписання міжнародного договору, або на його ратифікацію, або і на підписання і на ратифікацію.

Правова практика також знає випадки складання внутрішньодержавних нормативних договорів між президентом республіки зі змішаною формою правління та іншими державними органами країни. Прикладом такого договору є Конституційний договір, укладений 8 червня 1995 р. Президентом України та Верховною Радою України терміном на 1 рік, до прийняття нової Конституції. Результатом такої правотворчої діяльності президента в республіках зі змішаною формою правління є міждержавний або внутрішньодержавний нормативний договір.

Наступним видом сумісної правотворчої діяльності президента в республіках зі змішаною формою правління є підписання главою держави нормативних актів уряду у випадках, передбачених конституцією країни. Наприклад, згідно зі ст. 38 Конституції Франції, для виконання своєї програми, уряд має право просити парламент про дозвіл протягом обмеженого терміну здійснювати, шляхом видання ордонансів, заходи, які зазвичай відносяться до галузі законодавства [5, с. 672]. Президент Франції підписує ордонанси та декрети, видані Радою Міністрів (ст. 13). Однак Основний закон Французької республіки не встановлює обов'язковості підписання таких актів. І, як підкреслив М.А. Крутоголов, «президент республіки неодноразово відмовлявся підписувати запропоновані йому тексти» [7, с. 169]. На практиці президент Республіки

використовує регламентарну владу уряду, тобто право видання ордонансів та декретів, на свій розсуд. За твердженням М.А. Крутоголова, «нормативна влада уряду, що здійснюється у вигляді ордонансів та декретів, перейшла на практиці в руки глави держави, й передбачене Конституцією «підписання» ордонансів та декретів, що обговорені в Раді міністрів, стало фактично новою прерогативою глави держави – його регламентарною владою» [7, с. 170].

Таким чином, ордонанс або декрет буде сумісним актом правотворчості президента та уряду, бо саме від волевиявлення цих двох суб'єктів залежить прийняття зазначених нормативних актів. Виникає питання: а чи не є закон, що прийнятий парламентом та який підписує президент країни, їх сумісним актом правотворчості. Звичайно ні. Адже президент зобов'язаний підписати прийнятий парламентом закон (навіть якщо глава держави використав право «вето», яке було подолано кваліфікованою більшістю голосів парламентаріїв). І ця обов'язковість підписання не передбачає наявності волевиявлення президента при підписанні законів, прийнятих парламентом.

Опосередкована правотворча діяльність президента полягає в його участі в законодавчому процесі. Ця форма діяльності опосередкована, бо президент одноосібно закони не видає, але приймає участь в процедурах їх прийняття та надання їм відповідної юридичної сили. До такої правотворчої діяльності президента можна віднести право законодавчої ініціативи, право вето відносно закону прийнятого парламентом, право призначати референдум.

Слід зазначити, що президенти не всіх напівпрезидентських республік мають право законодавчої ініціативи. Так, згідно зі ст. 39 Конституції Франції, «законодавча ініціатива належить одночасно Прем'єр-міністру та членам Парламенту» [5, с. 673]. Права законодавчої ініціативи немає також у президентів Болгарії, Вірменії, Португалії, Румунії, Казахстану.

Аналіз конституцій республік зі змішаною формою правління показав, що право законодавчої ініціативи мають президенти Білорусі (ст. 99), Грузії (ст. 67), Литви (ст. 68), Монголії (ст. 26), Польщі (ст. 118), Росії (ст. 84 п. г, ст. 104 п. 1), України (ст. 93). Так, згідно Конституції України, «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України». Відповідно до ст. 104 Конституції РФ: «Право законодавчої ініціативи належить Президенту Російської Федерації, Раді Федерації, членам Ради Федерації, депутатам Державної Думи, Уряду Російської Федерації...» [6, с. 386]. В деяких країнах, наприклад в Грузії, Україні, Казахстані, президент має право визначити законопроект як невідкладний. Такі проекти повинні розглядатися парламентом у позачерговому порядку.

Таким чином, не можна погодитись з твердженням А.Ш. Арутюняна, що «як правило для напівпрезидентських республік характерна відсутність у президента права законодавчої ініціативи» [8, с. 77]. Як бачимо з проведеного аналізу, більшість президентів республік зі змішаною формою правління має таке право. Хоча треба відмітити, що саме в пострадянських республіках право законодавчої ініціативи вельми поширене.

Всі президенти республік зі змішаною формою правління мають право «вето» щодо законів, прийнятих парламентом. Таке право закріплено конституціями Білорусі (ст.

21), Болгарії (п.1 ст. 101), Вірменії (ч.2 ст. 55), Грузії (ст. 68), Казахстану (ч. 2 ст. 44), Литви (ст. 71), Монголії (п. 1 ч. 1 ст. 33), Польщі (ч.5 ст. 122), Португалії (ст. 139), Росії (ст. 107 ч. 3), Румунії (п. 2 ст. 77), України (ст. 94), Франції (ст. 10).

Законодавством всіх республік зі змішаною формою правління, поряд з правотворчою діяльністю державних органів, передбачається прийняття законів або вирішення найбільш важливих національних питань за допомогою референдуму. Президенти змішаних республік можуть призначати референдум як одноосібно, так і за згодою парламенту.

Одноосібне право президента призначати загальнонаціональний референдум закріплено сьома Основними Законами: Грузії (ст. 74), Казахстану (п. 10 ст. 44), Португалії (п. с ст. 135), Росії (п. в ст. 84), Румунії (ст. 90), України (ст. 72, ч.6 ст. 106), Франції (ст. 11).

Президенти двох республік зі змішаною формою правління можуть призначати референдум лише за згодою парламенту. Так, Президент Польщі може призначити загальнопольський референдум лише за згодою сенату, «яка виражена абсолютною більшістю голосів у присутності не менше ніж половини законної кількості сенаторів». Згідно зі ст. 111 Конституції Вірменії, Президент країни призначає референдум щодо внесення змін до конституції «за пропозицією або за згодою більшості від загального числа депутатів Національних Зборів» [6, с. 130], глава вірменської держави не має права виносити на референдум закони. Президент Болгарії не має права призначати референдум, тільки визначає дату проведення референдуму, призначеного парламентом (ст. 98 п. 1). Президенти Литви та Монголії взагалі не мають відношення до призначення референдуму. Однак більшість президентів республік зі змішаною формою правління мають право призначати референдум.

Таким чином, всі президенти республік зі змішаною формою правління мають наступні правотворчі повноваження: укладати міжнародні договори; видавати нормативно-правові акти, відповідно до компетенції встановленою законодавством республіки; право «вето» щодо законів, прийнятих парламентом. Майже всі президенти мають право законодавчої ініціативи та право призначати референдум. Лише президенти Білорусі, Казахстану та Росії мають право приймати акти, що мають силу закону.

Список використаних джерел та література:

1. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и законотворчество: Открытая лекция / Саидов А.Х. – Киев, Симферополь: Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины; Издательство «Логос», 2007. – Серия научно-методических изданий «Академия сравнительного правоведения». – Выпуск 2. – 32с.;
2. До змішаних ми відносимо республіки (Білорусь, Болгарія, Вірменія, Грузія, Казахстан, Литва, Монголія, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Україна, Франція), які відповідають встановленим нами неодмінним ознакам республіки зі змішаною формою правління: біцефальність виконавчої влади між главою держави – президентом, і прем'єр-міністром, який очолює уряд (президент не є главою виконавчої влади); реальність президентських повноважень; обрання президента загальними прямими виборами на визначений термін; підконтрольність уряду парламенту (або і парламенту і президенту).
3. Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Ксілон, 2001. – 277 с.;
4. Кривенко Л. Воля народу, її трансформація у державну волю // Віче. – 1997. – № 9. – С. 42-59;

5. Конституции государств Европейского союза / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 816с.;
6. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов / Межпарламентская ассамблея СНГ. Центр публичного права / Ю.А. Дмитриев (сост.), Н.А. Михалева (сост.). – 2. изд. – М.: Манускрипт, 1997. – 672с.;
7. Крутоголов М.А. Президент Французской республики: правовое положение / Крутоголов М.А. – М.: Наука, 1980. – 336 с.;
8. Арутюнян А.Ш. Институт Президента Республики Армения: (сравнительно-правовой анализ) / Арутюнян А.Ш. – Ереван: Мхитар Гош, 1996. – 311 с.;

Мазур Д.В. Общее и особенное в правотворческих полномочиях президентов в республиках со смешанной формой правления.

В научной статье автор рассматривает полномочия президентов в республиках со смешанной формой правления в сфере издания нормативно-правовых актов. Сравнивает полномочия президентов разных стран и указывает на общие и особенные для каждой страны полномочия глав государств в правотворческой деятельности.

Ключевые слова: президент, республика со смешанной формой правления, полномочия, правотворчество.

Mazur D.V. The general and special in the president's powers in the field of lawmaking at the republics with the mixed form of government.

In the scientific article the author considers the powers of president in the republic with the mixed form of government in the field of issue of a legal act. The author compares the powers of presidents in different countries and points out the general and special peculiarities of president's powers in the field of lawmaking for each states.

Key words: president, republic with the mixed form of government, powers, lawmaking.

Надійшла до редакції 05.05.2009 р.