

УДК 342.514:342.515

Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика

Макаров Гліб Валерійович,
кандидат політичних наук

Незавершеність конституційної реформи в Україні, подальші пошуки оптимальної моделі організації державної влади змушують вітчизняну науку звертати увагу на зарубіжну практику конституційно-правової регламентації діяльності вищих органів державної влади та застосування відповідних норм у різних політичних умовах. Однією з найбільш актуальних проблем конституційного процесу є визначення функцій глави держави, а найбільш дискусійним у цьому плані є питання його нормотворчої діяльності.

За останні 10 років видано чимало наукових праць, присвячених інститутіві глави держави. Такі публікації виходили як у зарубіжних країнах [1; 4; 5; 9; 11; 12; 13; 18], так і в Україні [2; 3; 14; 17]. Однак,

- У статті досліджується проблема здійснення різних форм нормотворчої діяльності глав держав. Проведено порівняльний аналіз конституційно-правових норм, що регламентують нормотворчу діяльність глави держави у зарубіжних країнах та Україні. У статті також визначено умови такої діяльності та особливості її впливу на політичний процес у суспільстві.

Ключові слова: нормотворча діяльність, глава держави, законодавчий процес, видання актів.

- В статье исследуется проблема осуществления различных форм нормотворческой деятельности глав государств. Проведен сравнительный анализ конституционно-правовых норм, регламентирующих нормотворческую деятельность главы государства в зарубежных странах и в Украине. В статье также определены условия такой деятельности и особенности ее влияния на политический процесс в обществе.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, глава государства, законодательный процесс, издание актов.

- This article studies different ways of a head's of state activity in the norm-making. Here is made a comparative analysis of the constitutional norms, which order the norm-making activity of the heads of the states in foreign countries and in Ukraine. Conditions of this activity and its influence to political process in a society are also defined in the article.

Key words: norm-making activity, head of state, legislative process, acts issuing.

найбільше уваги у зазначених дослідженнях приділялося кадровим функціям глави держави, і непропорційно мало – питанням нормотворчості. Ті ж праці, де нормотворча функція Президента України виділялася як окрема проблема [14],

не порівнюють відповідну вітчизняну практику із зарубіжним досвідом. Крім того, проблема функціонування інституту глави держави розроблялася в рамках юридичних наук, а тому у відповідних дослідженнях недостатньо розкриті об'єктивні причини встановлення тих чи інших форм нормотворчої діяльності глав держав, а також їхній вплив на політичний процес у країнах.

Таким чином, завданнями даної статті є класифікація різних форм нормотворчої діяльності глави держави, порівняльний аналіз досвіду зарубіжних країн у контексті умов встановлення цих форм та їх впливу на політичний розвиток держав, а також порівняння нормотворчих повноважень Президента України з відповідним зарубіжним досвідом.

Саме поняття нормотворчої діяльності передбачає встановлення або внесення змін до існуючих норм права. *Норма права* – це «формально–обов'язкове правило поведінки, яке має загальний характер і встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації» [6, с. 221]. *Ознаками норм права* є: регулювання групи кількісно невизначених суспільних відносин; адресування неперсоніфікованим суб'єктам; невичерпність своєї обов'язковості певною кількістю їх застосувань; припинення та скасування їх чинності за спеціальною процедурою.

Нормотворчою діяльністю глави держави, таким чином, вважатимемо сукупність дій глави держави щодо встановлення чи зміни формально–обов'язкових правил поведінки, які спрямовані на регулювання суспільних відносин, адресовані колу неперсоніфікованих суб'єктів та мають необмежену кількість застосувань.

Головними видами нормотворчої діяльності є законодавча діяльність, видання підзаконних актів (таких, які відповідають ознакам норм права) та укладання міжнародних договорів.

Законодавча діяльність глави держави, тобто його діяльність у створенні законів, може здійснюватися у 2 способи – через видання законодавчих актів або через вплив на законодавчий процес.

Глава держави може видавати як закони (у порядку дискреційних повноважень), так і акти, що мають силу закону.

Дискреційні повноваження – це «право посадових осіб діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону» [19, с. 38]. Дискреційними законодавчими повноваженнями наділені глави лише тих держав, які за формою правління є абсолютними монархіями (Бахрейн, Бруней, Катар, Оман, Саудівська Аравія) [18, с. 22]. Тут взагалі відсутній поділ державної влади на гілки, тому законодавча влада зосереджена в руках монарха. У таких державах як звичайні, так і конституції закони приймаються шляхом *октроювання* – введення в дію за наказом глави держави, і лише закріплюють юридичну необмежуваність дій монарха. Аналогічним чином вони змінюються та скасовуються [18, с. 22–23].

Право глави держави видавати власні акти, що мають силу закону, існує переважно у двох формах: у формі делегованого законодавства та за надзвичайних обставин.

Видання актів, які мають силу законів, у порядку делегування. Існує різниця між конституційно–правовими нормами європейських держав та країн Співдружності Незалежних Держав (СНД).

Натомість у деяких державах СНД більше поширений інститут делегування законодавчих повноважень саме главі держави. Наприклад, палати Національних Зборів Республіки Білорусь можуть делегувати Президентові повноваження на видання декретів, що мають силу закону, які до того ж не потребують затвердження парламентом. Компетенція глави держави щодо делегованого законодавства не може поширюватися на доповнення та зміни до Конституції Республіки Білорусь, затвердження республіканського бюджету, зміни порядку виборів вищих органів державної влади, обмеження прав і свобод громадян тощо [13].

Делегування главам держав повноваження з видання законодавчих актів практикується також у державах Центральної Азії – Казахстані, Киргизстані та Туркменистані [8]. Враховуючи незначний вплив парламентів на діяльність президентів цих держав, використання делегованих законодавчих повноважень є фактично неконтрольованим.

Не поширене делегування законодавчих повноважень главам держав – членів Європейського

Союзу. Лише в Греції стаття 43 Конституції не встановлює переліку органів або посадових осіб, яким може делегуватися право видання регулюючих декретів, тому до них може належати президент. У Франції такі повноваження можуть бути делеговані лише урядові, підзвітному й підконтрольному парламентові, а у Словаччині передбачене делегування повноважень глави держави іншим органам державної влади [1, с. 127].

Надзвичайними обставинами, за яких глава держави має право видавати подібні акти, вважають розпуск парламенту, надзвичайний стан, або просто «надзвичайні обставини» чи «особлива необхідність». Такий порядок серед європейських держав передбачений у Греції, Данії, Італії, Словенії та Франції, а також у більшості країн Латинської Америки. В Індії президент у період розпуску вищого законодавчого органу може видавати укази, які, зокрема, регулюють діяльність уряду [18, с. 47].

Як правило, у такому випадку акти глави держави, що мають силу закону, є тимчасовими за своєю дією, і після обрання нового парламенту або з початком позачергової сесії скликання мають бути затверджені законодавчими органами або урядами. У протилежному випадку вони втрачають силу. При цьому законодавство більшості європейських країн забороняє главі держави розпускати парламент у період дії надзвичайного стану.

Видання главою держави актів, що мають силу закону, забезпечують оперативність законодавчого процесу за надзвичайних умов, коли швидке скликання законодавчого органу часто є проблематичним. Особливо багато об'єктивних підстав для запровадження надзвичайного стану, порівняно з країнами Європи, існує в державах Азії, Африки та Латинської Америки. Це пояснюється складними кліматичними умовами, внутрішньополітичною напруженістю, високою ймовірністю виникнення міжнародних збройних конфліктів тощо.

Але за будь-яких обставин широке використання надзвичайних повноважень глави держави сприяє узурпації ним державної влади, підміні ним функцій законодавчого органу та встановленню або збереженню авторитарного режиму. Усі зазначені тенденції можуть бути обумовлені наступним.

1. Надто широким або недостатньо чітко визначеним переліком підстав для запровадження надзвичайного стану (наприклад, у Нігерії – «виникнення будь-якої іншої публічної небезпеки, що становить загрозу існуванню Федерації» [18, с. 120]); невизначеністю терміну дії надзвичайного стану.

2. Недосконалістю системи контролю за діяльністю президентів. Найчастіше це є наслідком відсутності вільних виборів до органів державної влади, складністю процедур скасування та оскарження актів глави держави в органах конституційного контролю, а також наданням парламентам права лише скасовувати акти, але не затверджувати їх.

Так, у Білорусі тимчасові декрети президента згідно з нормами Конституції, мають вищу юридичну силу, ніж закон. Президентські декрети втрачають чинність лише у випадку скасування двома третинами від конституційного складу кожної з палат парламенту. Таким чином, інститут декретів глави держави практично призвів до підміни ними законів і по суті забезпечив встановлення авторитарного режиму в країні [12, с. 46]. Законодавчий процес, включаючи внесення змін до Конституції, протягом кількох років підряд здійснювався через президентські декрети також у Бангладеш і Пакистані [18, с. 115].

У Казахстані президент видає укази, що мають силу закону, у випадку, коли парламент відмовляється розглядати у позачерговому порядку законопроект, визначений главою держави для термінового обговорення. Така норма зберігає всю повноту державної влади в руках глави держави на випадок нелояльності до нього вищого законодавчого органу.

Таким чином, право глави держави видавати акти, що мають силу закону, суперечить принципів поділу влади, і застосування його може бути виправдане лише надзвичайними обставинами. Але без наявної системи контролю за виданням главою держави актів, що мають силу закону, його повноваження фактично набувають дискреційного характеру. Набагато менше передумов для узурпації державної влади створює інший спосіб нормотворчої діяльності глави держави – вплив на законодавчий процес. Такий вплив може бути прямим або непрямим.

Прямий вплив передбачає безпосередню участь глави держави у законодавчому процесі на окремих його стадіях. Повністю усунуті від участі в законодавчому процесі глави держав лише у ФРН, Швеції та Японії, решта керівників так чи інакше беруть участь у законотворчості. Прямий вплив глави держави на законодавчий процес здійснюється через право законодавчої ініціативи, інститут промудрації та право вето.

На початковому етапі законодавчого процесу глава держави може вплинути через право законодавчої ініціативи. *Законодавча ініціатива* – це офіційне внесення законопроекту до парламенту для обговорення та прийняття.

Серед європейських держав правом законодавчої ініціативи наділені переважно президент парламентарних республік (зокрема: Латвії, Угорщини, Чехії), які обираються парламентами. Серед глав держав ЄС зі змішаною формою правління право законодавчої ініціативи мають президенти Литви та Польщі. Серед європейських монархів правом законодавчої ініціативи володіють лише королі держав Бенілюксу (Бельгії, Нідерландів, Люксембургу) і Данії. При цьому таке право бельгійського монарха поширюється на державний бюджет та встановлення структури й чисельності збройних сил, зміни до Конституції, а також закони, якими регулюється державний устрій країни, законодавчі процедури, діяльність органів влади суб'єктів федерації тощо.

З метою забезпечення системи стримувань і противаг позбавлені права законодавчої ініціативи глави держав у ряді президентських (США) та змішаних (Австрія, Болгарія, Румунія, Франція) республік. Натомість широко використовується інститут законодавчої ініціативи глави держави в ряді держав з авторитарними політичними режимами зі змішаною (Азербайджан, Білорусь, Росія) та президентською (окремі держави Африки та Латинської Америки) формою державного правління [17, с. 118].

Конституції ряду країн, які не входять до ЄС, надають право главам держав визначати внесені ними проекти законів як невідкладні, і парламент зобов'язаний розглядати їх у позачерговому порядку (наприклад, у Російській Федерації [6, с. 125]). Президент Казахстану, який не наділений правом законодавчої ініціативи, може визна-

чати пріоритетність законопроектів, внесених урядом або депутатами парламенту, і вимагати термінового розгляду окремих з них.

Окремо слід згадати про *конституційну ініціативу* як різновид законодавчої ініціативи. Вона полягає у праві глави держави виступати з пропозицією щодо внесення змін до основного закону країни. Конституційну ініціативу мають глави таких європейських держав, як Польща, Румунія, Словаччина, Франція, Хорватія тощо. Президенти майже всіх цих держав (крім Польщі) не мають права законодавчої ініціативи. Для деяких країн СНД – навпаки, характерне одночасне закріплення за президентами права законодавчої та конституційної ініціативи (Білорусь, Киргизстан, Таджикистан).

Промудрація – це введення главою держави прийнятого законопроекту в дію шляхом його підписання та оприлюднення. Термін, відведений для промудрації закону, коливається від 7 днів у Ірландії до 3 місяців у Фінляндії.

Уряді європейських конституційних монархій (Іспанія, Нідерланди) глава держави зобов'язаний промудувати ухвалений законодавчим органом закон у відведений законом термін без будь-яких умов. Але переважна більшість глав держав можуть протягом терміну промудрації скористатися *правом вето*, або відхилення закону. Вето глави держави може бути абсолютним або відносним (відкладальним).

Абсолютне вето – це заборона на введення в дію ухваленого парламентом закону, яка вже не може бути подолана. У конституційно–правовій практиці такий інститут зустрічається досить рідко, і ряд дослідників вважають його реліктом [4, с. 36]. Із глав держав – членів Європейського Союзу цим правом володіє лише монарх Великобританії, який не користувався ним протягом двох останніх століть [17, с. 126]. Право абсолютного вето мають також глави деяких федеративних держав, але лише щодо актів парламентів суб'єктів федерації – зокрема, в Індії [18, с. 110] та Канаді [4, с. 37]. У даному випадку механізм абсолютного вето має запобігати спробам порушення територіальної цілісності держав.

Відкладальне вето – застосовується у формі повернення главою держави законопроекту на повторний розгляд парламенту з відповідними

пропозиціями та передбачає наявність механізму його подолання. Конституції тих чи інших держав встановлюють різну кількість голосів, необхідну для подолання вето. У процесі повторного розгляду парламент може врахувати пропозиції глави держави або прийняти законопроект без змін. Останній варіант і має назву *подолання вето*.

Зазвичай глава держави має право вето лише щодо звичайних законів. Однак, право вето щодо конституційних законів (таких, що змінюють Конституцію) мають президенти Росії й Таджикистану.

При цьому важливу роль для міри впливу глави держави на законодавчий процес є кількість голосів, необхідна для подолання вето. У одних випадках вето долається простою більшістю голосів – у Естонії, Італії, Латвії, Румунії, Угорщині та деяких латиноамериканських країнах (Бразилії, Венесуелі, Колумбії, Нікарагуа, Парагваї, Перу). У деяких країнах світу для подолання вето глави держави необхідна *кваліфікована більшість голосів*, тобто така, яка перевищує просту більшість депутатів. У Польщі кваліфікована більшість голосів становить три п'ятих голосів депутатів (60 %) за умови присутності більшості від законного складу парламенту, а у Аргентині, Казахстані, Мексиці, Нігерії, Росії, Таджикистані, Тунісі, Узбекистані, Філіппінах, Чехії, Чилі – дві третини. На підставі наведеного переліку країн доходимо висновку, що необхідність кваліфікованої більшості для подолання вето глави держави не є характерною для держав– членів Європейського Союзу (за винятком Польщі та Чехії).

Якщо вето глави держави долається простою більшістю голосів, то глава держави практично не може чинити опір парламентській більшості й блокувати прийняття законопроектів у віддаленій перспективі. Однак, глава держави може отримати додатковий час для консультацій з парламентськими фракціями з метою зміни позиції парламентської більшості. Зокрема, у 1994 р. Президент Латвії Г. Улманіс застосував право вето до закону про громадянство, а після консультацій домігся його пом'якшення щодо російськомовних мешканців країни.

Коли ж відкладальне вето передбачає подолання вето глави держави кваліфікованою біль-

шістю, то такий інститут за своїми практичними наслідками часто не відрізняється від абсолютного вето. Так, у США протягом 200 років від заснування держави інститут вето президента був застосований 2469 разів, з них вето було подолане 103 рази [18, с. 111] – приблизно у 4 % випадків.

Незважаючи на те, що механізм вето глави держави ускладнює законодавчий процес та часто є приводом до загострення конфліктів між гілками влади, він відіграє значну роль у врегулюванні суспільних суперечностей. Насамперед це стосується тих випадків, коли ухвалений законодавчий акт сприяє поляризації суспільства або створює передумови для наступної зміни конституційного ладу чи наступу на права і свободи громадян.

Наприклад, Президент Італії К. Чампі домігся на початку нинішнього століття суттєвого коригування так званого «закону Гаспарі». Названий на честь міністра комунікації законопроект знімав перешкоди на шляху до монополізації засобів масової інформації й обмежував отримання громадянами країни об'єктивної інформації. Президент Туреччини А. Сезер свого часу ветоував ухвалений за ініціативою проісламського уряду закон, який встановлював пільги на вступ до університетів для випускників релігійних навчальних закладів і суперечив світським засадам державного ладу.

Але реальний вплив глав держав на законодавчий процес часто буває сильнішим за формальні повноваження. Він залежить від того, наскільки глава держави спроможний спиратися на підтримку парламентської більшості. За домовленістю з лояльною фракцією, президент навіть за відсутності права на законодавчу ініціативу може забезпечити внесення до парламенту її зусиллями потрібного законопроекту, а спираючись на парламентську більшість – і його прийняття. Парадокс полягає в тому, що дуже часто такі неформальні можливості мають саме президенти у парламентарних республіках. Вони зазвичай обираються у парламенті, а тому найчастіше є представниками парламентської більшості.

Яскравим підтвердженням цьому може бути досвід парламентської Республіки Молдова.

Починаючи з 2001 р., Президент республіки В. Воронін через парламентську фракцію та очолювану ним партію комуністів, яка становить парламентську більшість, повністю контролює як законодавчий процес, так і ухвалення урядових актів. [7, с. 70].

І навпаки, досить часто у президентських або змішаних республіках ті чи інші пропозиції глави держави блокуються законодавчими органами. Через поширене явище фракційності у політичних партіях навіть приналежність глави держави та законодавчого органу до однієї політичної сили не гарантує ефективної співпраці між гілками влади. Так, колишній Президент США, демократ Д. Кеннеді зміг отримати від Конгресу підтримку лише чверті своїх пропозицій щодо використання бюджетних коштів, хоча Демократична партія контролювала обидві палати. У аналогічному становищі опинився у 1989 р. Президент Аргентини, лідер Хустисіалістської партії К. Менем. [16, с. 136].

Непрямий вплив, на відміну від прямого, не передбачає безпосередньої участі глави держави у законодавчому процесі й здійснюється через призначення окремих членів парламенту, як правило його верхніх палат, за президентською квотою. Ступінь впливу глави держави на законодавчий процес залежить від розміру цієї квоти. Так, президенти Італії та Хорватії можуть призначати по 5 членів верхніх палат парламентів своїх країн, що становить незначну їх частку. Вплинути на хід голосування висуванці президентів можуть лише в разі, якщо позиції членів законодавчого органу розподілилися майже порівну. Набагато більшою в законодавчому процесі є роль президентів Білорусі й Таджикистану, які призначають відповідно восьму частину та чверть складу верхніх палат.

Підзаконні акти – за своєю юридичною силою є нижчими, ніж закони. Найбільш поширені назви таких актів глави держави – «указ», «декрет» або «ордонанс».

Переважна більшість глав держав – членів Європейського Союзу не можуть видавати підзаконні акти, які встановлюють норми права. Їх підзаконні акти стосуються переважно кадрових рішень, одноразових дій стосовно діяльності та взаємовідносин гілок влади (наприклад, розпу-

ску парламенту та оголошення виборчої кампанії), тобто мають обмежену кількість застосувань. У Західній Європі право видавати акти нормотворчого характеру глави держав мають лише у Франції та Норвегії.

Стаття 37 Конституції Франції встановлює, що питання, які знаходяться поза межами законодавства, «мають регламентарний характер», а тому можуть регулюватися декретами й ордонансами. У межах таких питань президент може підписувати декрети і ордонанси, які попередньо були обговорені в уряді. Король Норвегії має право видавати власні підзаконні акти, що стосуються економіки, торгівлі, діяльності митної системи та поліції. Такі постанови не потребують контрасигнації прем'єр-міністром чи відповідальним членом уряду, але мають тимчасовий характер, і для продовження їх дії потребують підтвердження найближчої сесії Стортингу (парламенту) більшістю його членів.

Главам практично всіх держав надане право *підписання міжнародних договорів*. Як правило, такі договори набувають чинності після ратифікації парламентами відповідних держав. Лише в Італії та Люксембурзі глава держави має право підписати угоду виключно з дозволу вищого законодавчого органу.

Проаналізувавши зарубіжний досвід, зробимо деякі висновки.

1. Нормотворчі повноваження глав держав залежать від зв'язку цього інституту з гілками державної влади. За парламентарних форм державного правління главі держави найчастіше надаються повноваження щодо впливу на законодавчий процес. У змішаних та президентських республіках – як правило глава держави має право видавати підзаконні акти.

2. У демократичних державах значна увага приділяється запобіганню надмірної концентрації нормотворчих повноважень у руках глави держави. Переважна більшість актів глави держави, які мають нормотворчий зміст (включаючи видані за надзвичайних умов) з метою контролю потребують затвердження урядом або парламентом. У разі ігнорування такими вимогами відбувається узурпація державної влади та формується авторитарний режим.

Нормотворча діяльність Президента України

Права видавати акти, що мають силу закону, Президент України не має ані в порядку делегованого законодавства, ані навіть за надзвичайних умов. Подібна практика не передбачена ні Конституцією України, ні Законом «Про правовий режим надзвичайного стану», ні іншими законодавчими актами. Таким чином, права глави держави в цій частині не виходять за межі, усталені у розвинених демократичних державах.

Водночас, у Президента України залишається досить широкий інструментарій впливу на законодавчий процес. Розглянемо цей інструментарій докладніше.

1. Право законодавчої ініціативи. Таке право закріплює за Президентом України стаття 93 Конституції України. При цьому ця ж стаття зобов'язує Верховну Раду України розглядати позачергово ті законопроекти, котрі Президент України визначив як невідкладні. Згідно зі статтею 27 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», на прохання самого Кабінету Міністрів України Глава держави може визначити як невідкладні також урядові законопроекти. За період роботи Верховної Ради України 6-го скликання Глава держави вніс на її розгляд 66 законопроектів, з них 41 – визначив як невідкладні. При цьому стаття 156 Конституції надає Президенту України право ініціювати внесення змін до Конституції України;

2. Промульгація та право відкладального вето. Для промульгації законопроекту Президенту України виділено термін у 15 днів. Протягом цього часу у Президент може підписати документ або повернути його на повторний розгляд до Верховної Ради України зі своїми зауваженнями та пропозиціями. При цьому для подолання вето Глави держави потрібно дві третини голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

3. Видання Президентом України підзаконних актів нормотворчого характеру. Протягом усього періоду незалежності це право Глави держави мало тенденцію до звуження. Так, право Президента України на видання указів з

економічних питань, не врегульованих законом, згідно з перехідними положеннями Конституції України втратило чинність 28 червня 1999 р. Повноваження Глави держави, які стосувалися затвердження функцій міністерств та інших органів виконавчої влади, скасовано внаслідок внесення змін до Конституції 8 грудня 2004 р. Нині такі укази Президент України має видавати у 2 сферах:

1) щодо впорядкування роботи його допоміжних органів (так зване «внутрішня нормотворчість») – наприклад, видання Указу «Про Секретаріат Президента України» від 24 січня 2005 року [2, с. 251];

2) у сфері оборони – пункт 17 частини 1 статті 106 Конституції України, який встановлює за Президентом України статус Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та закріплює за ним функцію керівництва у сфері національної безпеки і оборони України [10, с. 29]; такі повноваження Глави держави конкретизовані Законами України «Про загальний військовий обов'язок та військову службу», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», «Про оборону України».

До компетенції Глави держави належать наступні нормативно-правові акти:

– положення: про мобілізаційну підготовку Збройних Сил України, інших формувань, створених відповідно до законодавства України; про порядок мобілізації; про Генеральний Штаб Збройних Сил України; про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців;

– плани: розвитку Збройних Сил України; їх дислокації та розташування; мобілізаційні плани України на особливий період; стратегічні плани використання Збройних Сил України;

– інші документи, що регламентують повноваження, організацію органів військового управління.

Така нормотворчість відповідає світовій практиці підписання Президентом України міжнародних угод. Угоди набувають чинності після ратифікації Верховною Радою України.

Проблема контролю над нормотворчою діяльністю Глави держави гостро виявлялася лише до створення Конституційного Суду Украй-

ни. У другій половині 90–х років значна частина повноважень Президента України стосовно участі у законодавчому процесі застосовувалися з порушенням встановленого Конституцією порядку. За спостереженнями вітчизняних дослідників, у 1996 року найбільш поширеними стали зловживання правом повернення актів на повторний розгляд до Верховної Ради України:

- порушення главою держави термінів розгляду прийнятих законопроектів;
- багаторазове повернення законопроектів на повторний розгляд [14, с. 90].

Конституційний Суд України, право звернення до якого має широке коло суб'єктів, і який може розглянути будь–який акт Президента України, є механізмом контролю за реалізацією Главою держави своїх нормотворчих повноважень, який зменшує можливість зловживання ними.

Таким чином, загалом нормотворча діяльність Президента України здійснюється у формі прямого впливу на законодавчий процес, видання окремих підзаконних актів, що стосуються внутрішнього порядку функціонування Збройних Сил України, і, за наявності конституційного контролю, сама по собі не може створювати передумови для узурпації державної влади.

Висновки та рекомендації

1. Від часу прийняття Конституції України у 1996 р. нормотворчі повноваження Президента України мали тенденцію до поступового скорочення. Незважаючи на деяку подібність деяких положень Конституції та законів України до конституційних норм країн СНД (у царині суміщення законодавчої та конституційної ініціативи, права визначення невідкладності законопроектів, а також способу подолання президентського вето), українське законодавство в галузі нормотворчої діяльності глави держави еволюціонує в бік європейської практики.

2. Враховуючи зарубіжний досвід, доцільним є в умовах надзвичайного стану надання Президентіві України права видавати акти, що мають силу закону.

3. Актуальною для майбутніх досліджень залишається проблема визначення сфер, на які має поширюватися законотворча діяльність Президента України, а також формування механізмів контролю за реалізацією таких повноважень.

Список використаних джерел

1. Бисага Ю. М. Конституційний статус Президента Словацької Республіки / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов // Держава і право. – 2004. – Вип. 26. – С. 125–129.
2. Вавженчук С. Я. Виконавча влада – Президент України: конституційно–правові аспекти структурної взаємодії // Держава і право. – 2005. – Вип. 30. – С. 246–255.
3. Волощук О. Т. Конституційні проблеми взаємовідносин Президента та виконавчої влади // Держава і право. – 2004. – Вип. 26. – С. 184–190.
4. Данилів В. Право вето: історія, міжнародний досвід та «українська специфіка» // Парламент. – 2005. – № 6. – С. 34–45.
5. Дегтев Г. В. Конституційно–правовий статус Президентів Російської Федерації і США: порівняльно–правовий аналіз. – М. : Юристъ, 2003. – 159 с.
6. Законотворча діяльність : словник термінів і понять / [за ред. акад. НАН України В. М. Литвина]. – К. : Парламентське видавництво, 2004. – 344 с.
7. Кармазіна М. Президентство: український варіант. – К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2007. – 365 с.
8. Киселев С. Конституції всіх стран – об'єднайтесь! // Аргументы и факты в Украине [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://aif.ua/articles/article.aspx?IssueId=275&ArticleId=4252>.
9. Коваленко А. А. Інститут глави держави в системі органів державної влади // Держава і право. – 2002. – Вип. 17. – С. 70–76.
10. Конституція України. – Х. : Фоліо, 2006. – 48 с.
11. Лемак В. В. Адаптація конституційної системи Словацької Республіки до вимог європейської інтеграції // Держава і право. – 2002. – Вип. 18. – С. 93–98.
12. Пастухов М. Декрети Президента Республіки Беларусь как форма чрезвычайного законодательства // Конституционное Право : Восточноевропейское Обозрение. – 1999. – № 2. – С. 44–46.
13. Реут В. Декреты Президента Республики Беларусь: теоретические аспекты и практика издания // Конституционное Право: Восточно-

европейское Обозрения. – 1998/1999. – № 4/1. – С. 44–48.

14. *Серьогіна С. Г.* Теоретично–правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Х. : Ксілон, 2001. – 277 с.

15. *Сравнительная* политика. Основные политические системы современного мира. [Под общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова]. – Х. : ХНУ имени В. Н. Каразина, 2005. – 592 с.

16. *Ткач О. І.* Модернізація політичних систем країн Латинської Америки. – К. : Ніка–Центр, 2006. – 312 с.

17. *Тодька Ю. Н.* Президент Украины: конституционно–правовой статус / Ю. Н. Тодька, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – 256 с.

18. *Черкасов А. И.* Глава государства и правительство в странах современного мира. – М. : Экзамен, 2006. – 222 с.

19. *Шляхтун П. П.* Парламентаризм : словник–довідник. – К. : Парл. вид–во, 2003. – 151 с.