

Конституційно-правові основи правотворчої діяльності Президента України

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2010

Дата публікації: 2021-06-07

Постійна адреса:

<https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijno-pravovi-osnovy-pravotvorchoi-diialnosti-prezydenta-ukrainy/>

Відомості про автора

Берназюк Ян

Верховний Суд

Анотація

Серія ПРАВО. Випуск 14 +

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Берназюк Я.О., доцент кафедри історії, теорії та конституційного права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі, к.ю.н., Заслужений юрист України В даній статті автор піддає аналізу зміст поняття «акти Президента», розглядає ознаки останніх в системі законодавства України, встановлює форми, в яких реалізуються згадані нормативно-правові документи,

Ключові слова: Президент України, акти Президента України, нормотворча діяльність глави держави.

В данной статье автор проводит анализ содержания понятия «акты Президента», рассматривает признаки последних в управленческой деятельности главы государства, устанавливает формы, в которых реализуются упомянутые нормативно-правовые документы.

Ключевые слова: Президент Украины, акты Президента Украины, нормотворческая деятельность главы государства. In this article an author makes analysis of «acts of President» concept, examines the signs of the last in administrative activity of country's leader, sets forms in which will be realized normatively-legal documents mentioned.

Keywords: President of Ukraine, acts of President of Ukraine, activity of country's leader.

На сьогодні з урахуванням відновлення дії Конституції України в редакції, які діяли з 28 червня 1996 року, особливе місце в системі органів влади належить Президенту України, який відповідно до ст. 102 Конституції України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. З метою виконання своїх конституційних повноважень, глава держави наділений можливістю правотворчої діяльності шляхом видання власних актів.

Впровадження та всебічне застосування в діяльності глави держави сучасних напрацювань у цій сфері забезпечить прийняття ефективних управлінських рішень та створить умови для їх позитивного впровадження. Основу написання даної статті склали науковотеоретичні ідеї вітчизняних та іноземних дослідників, зокрема таких як О. Волощук, В. Головатенко, Д. Мазур, Н. Нижник, Л. Окуньков, С. Серьогіна та В. Шатіло, незважаючи на існування значної кількості теоретико-методологічних розробок зарубіжних і вітчизняних вчених з питань правових актів глави держави, недостатньо визначеним є поняття останніх, а також проблеми обґрунтування їх ознак та форм.

Досягнення поставленої мети реалізовувалось через постановку та послідовне вирішення таких основних завдань: - дослідити зміст поняття «акти Президента», за результатами чого виділити ознаки останніх в системі законодавства України;

- встановити форми, в яких реалізуються дані нормативно-правові документи. Переважна більшість повноважень Президента України реалізуються ним шляхом видання власних актів, які фактично виступають зовнішньою формою діяльності глави держави.

Як зазначає В. Шатіло, реалізація повноважень Президента України здійснюється через прийняття ним власних нормативно-правових актів [1]. Видання їх трунтується, в першу чергу, на положеннях частини третьої ст. 106 Конституції України, у якій встановлено, що «Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України».

Розмежовуючи дві основні форми актів Президента України (указ та розпорядження) Конституція України не дає чіткої відповіді на питання, яка між ними різниця. Лише в пункті 3 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [2] встановлено перелік з двадцяти дев'ять повноважень Президента України, реалізація яких оформляється указами. Крім того, цим Положенням передбачено, що указами глави держави оформляються також інші рішення, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер), а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України. Як зазначає Мазур Д.В., в залежності від країни, її певних історичних особливостей нормативні акти прези-

дента мають різні назви, У Вірменії, Грузії, Україні, Росії, Білорусі, Молдові, Болгарії, Казахстані, Монголії - укази; у Литві, Франції, Білорусії, Румунії, Португалії — декрети, розпорядження -- у Польщі, ордонансами оформлюються сумісні акти Президента та уряду Франції [3].

На нашу думку, на сьогодні дискусійним залишається питання щодо інших форм актів Президента України, які, в томі числі, передбачені Конституцією України. Зокрема, Основний Закон нашої країни передбачає можливість глави держави реалізовувати свої повноваження у формі таких актів як: вимога (відповідно до частини другої ст. 83 на вимогу Президента України

Науковий вісник Ужгородського університету, 2010 скликається позачергова сесія Верховної Ради України); пропозиція (згідно з частиною другою ст. 94 наявність вмотивованих і сформульованих пропозицій є підставою для повернення Президентом України прийнятого Верховною Радою України закону для його повторного розгляду); подання (відповідно до пункту 9 частини першої ст. 85 за поданням Президента України Верховна Рада України оголошується стан війни і укладення миру); послання (відповідно до пункту 2 частини першої ст. 106 Президент України звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України); рішення (згідно з пунктом 9 части-

ни першої ст. 106 Президента України приймає рішення про відставку Прем'єр-міністра України); погодження (відповідно до частини третьої ст. 136 за погодженням із Президентом України Верховна Рада Автономної Республіки Крим призначає на посаду та звільняє з посади Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим); відповідь (згідно з частиною дев'ятою ст. 118 Президента України зобов'язаний надати обґрунтовану відповідь обласній чи районній раді, які висловили недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації); звернення (відповідно до частини другої ст.

137, частини другої ст. 150 та частини першої ст. 151 за зверненням Президента України Конституційний Суд України перевіряє на відповідність Конституції України (конституційність) закони та інші правові акти Верховної Ради України, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим; договір (відповідно до пункту 3 частини першої ст. 106 Президент України укладає міжнародні договори України).

На нашу думку, із зазначених дев'яти особливих форм актів Президента України спеціальну форму мають звернення до Конституційного Суду України та міжнародні договори, яка встановлюється законами України «Про Конституційний Суд України» та «Про міжнародні договори» відповідно. Послання є особливим офіційним документом глави держави. Рішення, які згадуються в Конституції України, повинні оформлятися відповідними указами. Пропозиція, як підстава повернення закону до Верховної Ради України -- додатку до

листа Президента України. Подання, як правило, має форму проекту постанови Верховної Ради України. Всі інші акти (вимога, погодження, відповідь) мають довільну форму та, зазвичай, оформляються у формі листів Президента України

Варто зазначити, що не лише Конституція України передбачає особливі форми актів глави держави, леяк! специфічні письмові рішення Президента України передбачаються і в законах України. У першу чергу. ше стосується законів, які регулюють відносини у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України.

Зокрема, в частині другій ст. 6 Закону України «Про оборону України» передбачається, що Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України у межах повноважень, визначених Конституцією України, видає крім указів 1 розпоряджень, також директиви і накази з питань оборони.

Крім того, ст. 7 Закону України «Про Раду національної безпеки та оборони України» наділяє Президента України як Голову Ради національної безпеки і оборони України правом лавати доручення членам Ради національної безпеки і оборони України.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 25, 46) передбачає такі форми актів глави держави як доручення, програма Президента України та запит. Ми вважаємо, то всі ці письмові рішення (директива, наказ, доручення) Президента України повинні оформлятися відповідними указами. Це, зокрема, підтверджується позицією Конституційного Суду України, який у своєму рішенні (справа про управління нафтовою галуззю) [4] зробив висновок про те. шо Президент України у виданих ним актах може формулювати вказівки (доручення).

На нашу думку, багатоманітність форм актів Президента України. пов'язана з наявністю у нього «резервної» влади (право власними актами створювати первинні норми права), яку він повинен застосовувати для виконання значного кола встановлених в Конституції України статусних повноважень, а саме: забезпечувати державний суверенітет та територіальну цілісність України (частина дру 102); гарантувати дотримання Конституції У! тина друга ст. 102); забезпечувати реалізацію прав 1 свобод людини та громадянина (частина друга ст. 102); забезпечувати державну незалежність, націонал! безпеку і правонаступництво держави (пункт 1 частини першої ст. 106); здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави

(пункт 3 частини першої ст. 106); здійснювати керівництво у сферах націовальної безпеки і оборони (пункт 17 частини першої ст. 106): здійснювати керівництво Кабінетом Міністрів України (частина третя ст. 113). Безумовно, ці функції Президент України повинен виконувати незалежно від наявності повноцінного законодавчого регулювання. Не може Президент України відмовитися виконувати свої конституційні обов'язки, наприклад, гарантувати дотримання Основного Закону України, з огляду на те, що в Україні не прийнятий відповідний закон.

Як зазначає М. Савчин (6), оскільки Президент України взагалі виведений із концепту «тріади влади», його влада є самостійним видом, яку можна умовно йменувати арбітражною («резервною»). Її сутність полягає в тому, що у випадку кризи глава держави бере на себе відповідальність і приймає всі необхідні правові заходи на підставі Конституції України, спираючись на інституційну основу - ухвалення рішень на засіданні Ради національної безпеки і оборони України.

Слід погодитися з С. Серьогіною, яка досліджуючи теоретико-правові засади функціонування інституту президентства в Україні, прийшла до висновку, що право Президента України видавати нормативно-правові акти надає положення пункту 17 частини першої ст. 106 Конституції України, що закріплює за главою держави о здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. На її думку, термін «керівництво» передбачає й право компетентного органу чи посолової особи впливати на відповідну сферу суспільних відносин шляхом встановлення правових норм [7].

Серія ПРАВО. Випуск 14 + Російський вчений Л. Окуньков, вважає, що необх!дність прийняття главою держави указів у повсякденному житті визначається значним відставанням законодавчого регулювання у сфері економіки, соціального та державного розвитку. Неприйняття таких рішень з питань, які вимагають своєчасного вирішення рівнозначно допущенню серйозних помилок у державному управлінні [5].

На думку О. Волощук [8], за загальним правилом, Президент України не може видавати укази з питань, що вже регламентовані відповідними законами. Він також не може приймати укази з питань, які за Конституцією

України мають бути врегульовані виключно законами. Якщо ж з того чи іншого питання, яке передбачає законодавче регулювання, закон ще не прийнятий, воно може бути врегульовано указом Президента України.

Водночас, вважає науковець, повноту правового регулювання в Україні необхідно забезпечити шляхом оптимального поєднання законів і пов'язаних з ними правових актів Президента України. Дещо іншої позиції дотримується В. Головатенко, який вважає, що Конституція України не обмежує Президента України переліком питань, з яких він має право видавати власні акти, здійснюючи правове регулювання.

Проте, на його думку, ст. 92 Основного Закону України окреслює коло найважливіших питань, правове регулювання яких має визначатися та встановлюватися виключно законами України. Тому обмеження нормотворчої компетенції глави держави полягає в тому, що він не може видавати укази з питань, які вже регламентовані законом, чи щодо яких Конституція України містить прямі вказівки про те, що вони повинні бути регламентовані законом. Предмет і сфера «указного» регулювання в конкретних сферах повинні базуватися на компетенції Президента України, яка визначена, перш за все, в розділі М Конституції «Президент України». Та й з правових позицій більш раціональним виглядає прийняття парламентом нехай навіть фрагментарного закону (за пропозицією

глави держави чи уряду), ніж випереджувальне видання главою держави аналогічного за змістом указу. Це пояснюється тим, що розроблення, обговорення і прийняття законів передбачає більш складну процедуру, ніж видання будь-якого іншого правового акта [9].

Конституція України відкриває поле для первинної нормотворчості Президента України, яке створюється шляхом втілення доктрини абсолютно обмеженої компетенції вищого представницького органу українського народу. На думку В. Погорілка, ця доктрина акумульована у ст. 92 Конституції України, де визначено коло питань, які Верховна Рада України вирішує шляхом прийняття законів. Зазначена стаття Основного Закону України обмежує сферу законодавчої діяльності парламенту, оскільки приймати закони з питань, які не входять до переліку, Верховна Рада України не вправі (101.

Підтвердженням цього є рішення Конституційного Суду України (справа про комунальні послуги) [11], яким визнано неконституційним Закон України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України». Приймаючи таке рішення суд виходив з того, що встановлюючи мораторій на підвищення цін та тарифів парламент привласнив повноваження Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, видання актів глави держави можуть базуватися як на підставі норм Конституції України, так і законів України, Обгрунтовуючи твердження щодо можливості видання Президентом України власних актів виключно на підставі Конституції України, опоненти (наприклад, В. Теліпка [12]) відзначають, зокрема, що у рішенні Конституційного Суду України (справа про гарантії діяльності народного депутата України) обгрунтовано позицію про те, що «Відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)» [13]. Тобто, деякі науковці схильні розуміти вказану правову позицію Конституційного Суду України

як обов'язок Президента України видавати акти виключно у випадках, передбачених Конституцією України. На нашу думку, таке розуміння правової позиції Конституційного Суду України щодо основ (правових підстав) видання актів Президента України є помилковим. Дійсно, Конституційний Суд України у своїх рішеннях унеможливив прийняття самостійних законів України, які б встановлювали інші повноваження глави держави, ніж це дискретно визначив Основний Закон України. Але, слід звернути увагу на те, що термін «встановлювати» застосовується в юридичній науці для визначення правотворчої діяльності установчого характеру й означає встановлення в законах України принципово нових, відмінних від закріплених у Конституції

України, повноважень Президента України. Водночас, система законодавства України допускає й передбачає прийнятим розвиток і деталізацію положень Конституції України в законах України та інших нормативно-правових актах. Нормативний зміст формули «на виконання Конституції і законів України», яка міститься в частині четвертій ст. 106 Основного Закону України, вказує на те, що Президент України,

реалізуючи свої конституційні повноваження, зобов'язаний виконувати як Конституцію України, так і закони України. З огляду на те, що згідно з Конституцією України Президент видає свої акти на виконання Конституції і законів України, вважається, що саме це є підтвердженням підзаконності актів глави держави.

Підзаконність актів Президента України ґрунтується також на положеннях ст. 75 Конституції України, відповідно до якої єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Таким чином, системний аналіз Конституції України дозволяє погодитися з тим, що, в переважній більшості акти Президента України мають підзаконний характер, тобто видані на підставі закону, який, в свою чергу, базується на положеннях Основного Закону України.

Разом з тим, низка положень Конституції України свідчать про те, що акти глави держави можуть видаватися й безпосередньо на виконання Основного Закону України та створювати норми права. До цих по-

Науковий вісник Ужгородського університету, 2010 < ложень Конституції України слід віднести, наприклад, частину другу ст. 8, яка передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Оскільки в ієрархії нормативно-правових актів за юридичною силою після законів йдуть укази Президента України, всі ці положення Конституції України безумовно охоплюють собою укази, що видаються главою держави. Крім того, слід звернути увагу на те, що згідно із частиною другою ст. 8, частиною другою ст. 57 та частиною першою ст. 58 Основного Закону України рішення Президента України, які мають форму нормативно-правових актів, можуть визначати права і обов'язки громадян та встановлювати для них відповідальність.

До актів глави держави, які безпосередньо спрямовані на виконання законів України, можна віднести, в числі інших, указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію» [14]. Аналіз Конституції України дає можливість виділити наступні ознаки актів Президента України: акти глави держави мають дві основні форми (укази 1 розпорядження), видаються на основі і на виконання Конституції та законів України, є обов'язковими до виконання та діють на всій території України. Кожна з цих ознак актів Президента України потребує спеціального дослі-

Список використаних джерел

1. дження, в т.ч. з урахуванням системного (комплексного) підходу до норм, які містяться в Конституції України. Форми всіх актів Президента України, які передбачені Конституцією України, можна розділити на звичайні (указ, розпорядження) та особливі (міжнародний договір, послання, рішення, пропозиція, подання, звернення до Конституційного Суду України, вимога, погодження та відповідь). Деякі форми актів Президента України передбачені лише в законах України та мають наступні назви: директива, наказ, доручення, програма та запит.
2. Багатоманітність форм актів Президента України пов'язана з наявністю у нього «резервної» влади (право власними актами створювати первинні норми права), яку він повинен застосовувати для виконання значного кола встановлених в Конституції України статусних повноважень, а саме, забезпечувати державний суверенітет та територіальну цілісність України, гарантувати дотримання Конституції України, забезпечувати реалізацію прав і свобод людини та громадянина, забезпечувати державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави, здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю та у сферах національної безпеки і оборони, а також здійснювати керівництво Кабінетом Міністрів України.
3. 12. 13. Шатіло В.А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний педагогічний ун-т ім. М.П.Драгоманова. - К. - 2005. — 189 с. - С. 109. Указ Президента України "Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України" від 15 листопада 2006 року № 970 (із змінами) // Офіційний вісник України. — 2006 р. — № 47, — стор. 48, — стаття 3123.
4. Мазур Д.В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х. — 2006. - 188 с. - С. 69.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю" від 16 липня 2004 року № 814 (справа про управління нафтовою галуззю) від 5 жовтня 2005 року № 7-рп/2005 // Офіційний вісник України. — 2005 — № 42. — стор. 88. - стаття 2661.
6. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. / Москва. — ИНФРА-Норма. — 1996. — 240 с. — С. 98. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): посіб. для викл. і студ. / за ред. М. В.

7. Савчина, Л. В. Федоренка, — К. : Ін-т громад. сусп-ва. — 2008. - 187 с. - С. 75. Серьогіна С.Г. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні — прав. центр "Ксилон". - 2001. 278 с. - 156 с.
8. Волощук О.Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. - Чернівці. - 2008. — 252 с. - С. 185-196.
9. Головатенко В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції / Право України. — 2004. — № 3. - с. 14-18. — С. 15-16.
11. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / Відп. ред. В.Ф. Погорілко: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К. - 2003. — 648 с. — С. 327-328. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житловокомунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 року № 2-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 10. — стор. 61.
12. Теліпко В. Механізм ухвалення Конституції України: у площині пошуку оптимального варіанта // <http://www.viche.info/Jjournal/1156>. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квітня 2003 року № 7-рп // Офіційний вісник України. - 2003. — № 17. - С. 131. - Ст. 789.
13. Указ Президента України "Питання організації виконання Закону України "Про імміграцію" від 7 серпня 2001 року Ме 596 // Офіційний вісник України. -2001. — № 32. - С. 152. - Ст. 1465. . —Х.: Інформ.

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)