

НОРМОТВОРЧІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ І ПРАВОВА ПРИРОДА

Погорелова З.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Погорелова З. О. Нормотворчі повноваження Президента України: поняття і правова природа.

Стаття присвячена розгляду поняття і правової природи нормотворчих повноважень Президента України через призму розгляду історії становлення інституту президента у світі, залежності ключових характеристик цих повноважень від ролі і статусу президента в державі, співвідношення традиційних сфер відповідальності (зовнішня політика і верховне представництво держави у міжнародних відносинах, національна безпека і оборона) і особливостей, що зумовлені формою правління та поділом влади між законодавчою і виконавчою гілками влади, місцем президента в системі цього розподілу і наділенням його відповідним обсягом завдань і функцій по управлінню державою.

Окреслюються наявні у Президента України види повноважень, серед яких виокремлюються внутрішньополітичні, нормотворчі, законодавчі, представницькі, зовнішньополітичні, установчі, контрольні, церемоніальні та інші повноваження. Обґрунтовується значимість і місце серед них нормотворчих повноважень. Досліджується правова природа і взаємозв'язок нормотворчих повноважень з конституційно-правовим статусом Президента України, і слугування їх засобом здійснення державної влади, виключно з метою виконання Президентом України своїх функцій, завдань та повноважень.

Розкривається правовий зміст нормотворчих повноважень як повноважень по встановленню, зміні і скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки у формі видання нормативних актів Президента України.

Обґрунтовується висновок про те, що сутність, значення нормотворчих повноважень, їх роль у реалізації завдань, інших повноважень Президента України зумовлює необхідність їх реалізації у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що створює можливості формування наукових засад удосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності та її подальшого ефективного здійснення.

Ключові слова: Президент України, нормотворчі повноваження, нормотворча діяльність, правова форма нормотворчої діяльності, нормативні акти Президента України.

Pogorelova Z. O. Regulatory authorities of the President of Ukraine: concept and legal nature.

The article is devoted to consideration of the concept and legal nature of the normative powers of the President of Ukraine through the prism of consideration of the history of the formation of the institution of the president in the world, the dependence of the key characteristics of these powers on the role and status of the president in the state, correlation between traditional spheres of responsibility (foreign policy and supreme representation of the state in international relations, national security and defense) and features determined by the form of government and separation of powers between the legislative and executive branches of government, the place of the president in the system of this distribution and the assignment of the appropriate amount of tasks and functions to manage the state.

The types of powers available to the President of Ukraine are outlined, among which domestic political, rule-making, legislative, representative, foreign policy, establishment, control, ceremonial and other powers are distinguished. The significance and place among them of rule-making powers is substantiated. The legal nature and interrelationship of rule-making powers with the constitutional and legal status of the President of Ukraine, and their use as a means of exercising state power, exclusively for the purpose of the President of Ukraine's performance of his functions, tasks and powers, are investigated.

The legal content of rule-making powers is revealed as powers to establish, change and cancel mandatory rules of conduct in the form of issuing normative acts of the President of Ukraine.

The conclusion is substantiated that the essence, meaning of rule-making powers, their role in the implementation of tasks and other powers of the President of Ukraine necessitate their implementation in a special legal form, namely in the form of rule-making activity, which creates opportunities for the formation of scientific foundations for the improvement of legal regulation of rule-making activity and its further effective implementation.

Keywords: President of Ukraine, rule-making powers, rule-making activity, legal form of rule-making activity, normative acts of the President of Ukraine.

Постановка проблеми. Інститут глави держави займає важливе місце в механізмі здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Президент України як глава держави, користується значним обсягом повноважень у взаємовідносинах з законодавчою, виконавчою і судовою владами, володіє предметною компетенцією у багатьох сферах суспільних відносин. Від ефективності здійснення нормотворчих повноважень Президента залежить ефективність не тільки його роботи, але й ефективне функціонування усього державного апарату, оскільки чимало цих повноважень спрямовано на забезпечення ефективного функціонування механізмів захисту Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, національної безпеки та оборони, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському союзі та Організації Північноатлантичного договору. Тому вивчення сутності і правової природи нормотворчих повноважень Президента є надзвичайно важливим, оскільки це дає можливість більш глибоко осягнути обґрунтованість наділення цими повноваженнями і встановити межі їх здійснення.

Не менш важливим і цікавим в науковому і прикладному відношенні є питання якою мірою нормотворчі повноваження мають реалізовуватися у відповідній правовій формі (у порядку та процедурах), наскільки це пов'язано з оцінкою конституційності і законності нормативних актів, що приймаються Президентом України, потребою відкритості процесу їх розробки і прийняття і відтак необхідністю більшого впливу громадськості на вироблення і реалізацію рішень глави держави.

Стан дослідження теми. Питанням дослідження інституту Президента України і його нормотворчих повноважень присвячено чимало наукових праць, зокрема у сфері теорії права і держави, конституційного та адміністративного права. Серед авторів цих праць С. А. Агафонов [1], В.М. Андріїв [2], С.К. Бостан [3], Д. М. Белов [4], Ю.М. Бисаго [5], Н. Г. Плахотнюк [6], Н. О. Рибалка [7], С. Г. Сergyogina [8], О.В. В.М. Шаповал [9], В. А. Шатіло [10] та багато інших. Високий інтерес до цієї теми не тільки у світі (до числа відомих дослідників слід віднести М. Нельсона [11], А.Лейпхарта [12]) але й в Україні, не є випадковим, оскільки президент відіграє важливу роль у системі органів державної влади. Втім, проблематика нормотворчих повноважень Президента України далеко не вичерпана. Особливо важливим аспектом цих досліджень є необхідність розгляду правової природи, змісту нормотворчих повноважень і потреби їх реалізації у правовій формі нормотворчої діяльності.

Метою статті є дослідження природи нормотворчих повноважень Президента України, вплив на обсяг цих повноважень форми державного правління і принципу поділу влади, розгляд видів нормотворчих повноважень, дослідження місця і ролі серед них нормотворчих повноважень, обґрунтування необхідності їх реалізації у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності.

Вклад основного матеріалу. Інститут президента, що зародився в середовищі абсолютних монархій XVIII століття як гаранта державної незалежності, територіальної цілісності, стабільності, арбітра нації, упродовж кількох століть зазнав значної зміни, трансформувавшись у один зі стрижневих елементів сучасного демократичного врядування, здійснення державної влади за принципом поділу її на три гілки, ключовою характеристикою якого є статус президента як глави держави [13, с. 335]. Серед інших ключових характеристик сучасного статусу президента називаються його політична нейтральність, завдання забезпечити політичний континуїтет у здійсненні вищої влади, збереження конституційної ідентичності держави.

В різних державах роль і статус президента визначаються по-різному. Традиційними сферами відповідальності президента, що не залежать від форми правління, є зовнішня політика (верховне представництво держави у міжнародних відносинах), національна безпека і оборона (президент може обіймати посаду головнокомандувача збройних сил).

Важливо, що на становище президента у державі і на обсяг його повноважень впливає співвідношення його функцій з функціями законодавчої і виконавчої влади, а це означає, що місце і повноваження президента найбільшою мірою залежать від обраної державою форми державного правління, вимагаючи відповідного розподілу влади між законодавчою і виконавчою гілками влади. Президент може бути главою держави в парламентській республіці (Італія, Угорщина, Казахстан), бути главою виконавчої влади і очолювати (США, Мексика) або ж не очолювати уряд (Італія, ФРН). За Конституцією Фінляндії президенту належить вища виконавча влада, хоча існує посада прем'єр-міністра як глави уряду. Розглянемо це питання більш детально.

Так, в США, як президентській республіці, реалізований класичний спосіб поділу влад, де Конгрес здійснює законодавчу владу, президент – виконавчу, а суд – судову. Враховуючи, що Президент і Конгрес обираються на загальнонаціональних виборах і відтак представляють весь народ США, вони мають рівну політичну вагу. Іншою ознакою класичного розподілу влад є те, що функції законодавчої і виконавчої влади не можуть поєднуватись в одному органі: Президент не має законодавчих повноважень чи законодавчої ініціативи, виконує закони, прийняті Конгресом, він не несе політичної відповідальності перед Конгресом. Президент користується правом звернення до Конгресу з посланнями.

В парламентській республіці президент обирається не всенародно, а парламентом або ж особливою колегією, що знижує його політичну вагу у порівнянні з самим парламентом. Зокрема, в Латвії він має право призначати главу уряду, ставити питання про розпуск парламенту, володіє правом законодавчої ініціативи. В Ізраїлі Президент є главою держави, однак виконує переважно церемоніальні функції. Президент фактично не бере участі в законодавчому процесі, а всі його акти потребують обов'язкової контрасигнації. В Італії президент промульгує закони, ухвалені парламентом, володіє правом на видання декретів, що мають силу закону, за рекомендаціями глави призначає главу уряду, як одного з лідерів парламентської більшості, та інших його членів за рекомендацією глави уряду. В Угорщині президент вносить до парламенту пропозицію про призначення Прем'єр-міністра, має право за певних умов розпускати парламент.

В республіках зі змішаною формою правління існує два політичних центри – парламенту і президента, оскільки вони обираються всенародно, з наявністю дуалізму виконавчої влади (існує кабінет міністрів та прем'єр-міністр, які залежні від довіри парламентської більшості [14]). Таким чином, президент при змішаних формах правління є главою держави, користується повноваженнями як у сфері виконавчої влади (має право внесення до парламенту кандидатури для призначення на посаду прем'єр-міністра), так і у сфері законодавчої влади (має право вето на прийняті парламентом закони) і впливу на парламентську більшість. Крім того, президент впливає на формування органів конституційної юрисдикції, судової влади тощо. Зокрема,

У Франції президент має право, зокрема, призначати трьох членів Конституційної ради з дев'яти, а також Голову Конституційної ради. Його голос є вирішальним тоді, коли голоси поділені порівну. Він користується правом накладати вето на рішення парламенту, винести на референдум будь-який законопроект щодо організації державної влади і соціально-економічних реформ, розпускати Національні збори після консультацій з прем'єр-міністром і головами палат.

Конкретний баланс між повноваженнями президента і парламенту в умовах змішаної форми правління залежить від балансу політичних сил, що утворюється в результаті чергових виборів.

Таким чином, форма правління, що існує у тій чи іншій державі, зумовлює особливості розподілу влади між законодавчою і виконавчою гілками влади, місце президента в системі цього розподілу, обсяг його функцій по управлінню державою і надання йому відповідних повноважень для реалізації цих функцій.

З сутнісної точки зору повноваження – право для здійснення чогось [15], засіб впливу суб'єкта на правову поведінку, а владні повноваження – це визнане право і обов'язок органу чи посадової особи, що наділена владою, застосовувати щодо об'єкта чи суб'єкта відносин засоби розпорядчого (організаційного), нормотворчого, правозастосовного характеру, приймати рішення, видавати акти для досягнення певних результатів. Отже, змістом повноважень і є «система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб» («загальним правилом визнання легітимності повноважень за органом влади чи посадовою особою є те, що вони і набувають повноважень на основі дотримання всіх вимог законодавства, і діють у спосіб визначений в ньому» [16]), задля реалізації покладених на президента функцій.

Набір повноважень, що належить Президенту України, може бути класифікований за різними критеріями. Найбільш поширеною є класифікація цих повноважень на внутрішньополітичні, нор-

мотворчі, законодавчі, представницькі, зовнішньополітичні, установчі, контрольні, церемоніальні та інші повноваження. Особливе значення і особливе місце серед усіх повноважень президента займають **нормотворчі повноваження.**

Про значимість і вагу нормотворчих повноважень серед інших повноважень Президента України для реалізації його завдань і функцій дотично свідчить численна вітчизняна література, присвячена питанню нормотворчих повноважень президента в зарубіжних країнах та Президента України. Серед правознавців, що досліджували різноманітні аспекти нормотворчих повноважень, Я. О. Берназюк [17], Ю. О. Волошин [18], В. Головатенко [19], Ю.С. Лепех [20], Г. В. Макаров [21], Д. В. Мазур [22], Т. В. Скомороха [23], О.В. Скрипнюк [24], Р.В. Чернолуцький [25] та багато інших.

Авторкою теж розглядалося це питання в контексті конституційних основ регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади [26]. Однак ця проблематика далеко не вичерпана як в теоретичному, так і в практичному відношенні. Окрім того, дослідженню саме природи нормотворчої діяльності Президента України не приділяється належна увага або ж вона розглядається досить традиційно.

Виходячи із поняття і правової природи владних повноважень, **нормотворчі повноваження Президента України можна визначити як повноваження по встановленню, зміні і скасуванню загальнообов'язкових правил у формі видання нормативних актів.**

Нормотворчі повноваження є невід'ємною частиною конституційно-правового статусу Президента України, слугують засобом здійснення ним державної влади і здійснюються завжди і виключно з метою виконання Президентом України своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції.

Оскільки президентська влада делегується йому народом, то **владні нормотворчі повноваження належать виключно Президенту України і не підлягають делегуванню іншим органам або суб'єктам.** Ця вимога відображена у частині 2 статті 106 Конституції України, де вказано, що Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Інше означало б порушення вимоги особистого виконання президентських повноважень і на практиці означало б усунення Президента від політичної відповідальності.

Цікаво, що у проекті Закону України «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» від 31.10.2017 р. №7248 [27], внесеному народним депутатом України Ю. Б. Дерев'янком а згодом відкликаним, пропонувалось у частині 2 статті 6 закріпити більш розгорнуті правила заборони делегування президентських повноважень, а саме: «Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам, в тому числі, створеним ним консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам і службам, а також уповноважувати інших осіб на виконання своїх повноважень. Будь-які рішення Президента України щодо уповноважування інших осіб на виконання повноважень Президента України, делегування (передачі) таких повноважень іншим особам, є нікчемними з моменту прийняття таких рішень та не тягнуть правових наслідків».

Сутність, значення нормотворчих повноважень, їх роль у реалізації завдань і функцій, а також усіх інших повноважень Президента України зумовлює необхідність їх реалізації у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу, порядку і процедур. У Рішенні Верховного суду № 9901/96/21 від 14.07.2021, про визнання протиправним та скасування Указу Президента України від 14.05.2013 №256 зазначено, що « [в]чинення ж суб'єктом владних повноважень дій у межах компетенції, але непередбаченим способом, у непередбаченій законом формі або з виходом за межі компетенції є підставою для визнання таких дій та правових актів, прийнятих у процесі їх здійснення, протиправними» [28].

Дослідження взаємозв'язку нормотворчих повноважень і нормотворчої діяльності, розкриття поняття і сутності нормотворчої діяльності, правової форми її здійснення є важливою науковою проблемою, оскільки це створює можливості формування наукових засад удосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності та її подальшого ефективного здійснення.

Висновки. Нормотворчі повноваження Президента України є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню загальнообов'язкових правил у формі видання нормативних актів. Вони реалізуються завжди і виключно з метою виконання Президентом України своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції. Оскільки президентська влада делегується Президенту України народом, то владні нормотворчі повноваження належать виключно Президенту України і не підлягають делегуванню іншим органам або суб'єктам. Враховуючи сутність, владну природу нормотворчих

повноважень, їх роль у реалізації завдань і функцій, а також усіх інших повноважень Президента України, їх реалізація має здійснюватися у особливій правовій формі, а саме у формі нормотворчої діяльності, що передбачає необхідність дотримання відповідного способу, порядку і процедур.

Список використаних джерел:

1. Агафонов С.А. Інститут президента у системі державної влади України : автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2003. 20 с.
2. Андріїв М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2 (57). С. 1–8.
3. Бостан С.К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. Монографія. Запоріжжя: Юридичний ін-т, 2005. 540 с.
4. Белов Д. М. Порівняльно-правовий аналіз інституту президентства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. К., 2005. 14 с.
5. Бисага Ю. Ю. Інститут глави держави в механізмі стримувань та противаг: порівняльно-правовий аналіз. Порівняльно-правові дослідження. 2006. № 1. С. 68–72.
6. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х., 1999. 21 с.
7. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2009. 18 с.
8. Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х., 1998. 20 с.
9. Шаповал В. Президент держави як інститут представницької демократії. Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2005. С. 268–276. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс : навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2018. 464 с.
10. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту Президентства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02; Національна академія наук України, Інститут держави та права ім. В. М. Корецького. К., 2005. 18 с.; Шатіло В. А. „Інститут президентства в системі державної влади України”. К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. 159 с.
11. The Presidency and the Political System. Sixth Edition. Michael Nelson, editor. CQ Press. A Division of Congressional Quarterly Inc.- Washington, 2000, p. 30. ULR: <https://archive.org/details/presidencypo00nels/page/n3/mode/2up?q=Michael+Nelson&view=theater> (дата звернення 13.04.2022).
- 12.5 Lijphart A. Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.- New Haven and London, 1984. ULR: <https://archive.org/details/democraciespatte00aren/page/n8/mode/1up?view=theater>.
13. Конституційне право: підручник / за загальною редакцією М.І. Козюбри. / Ю.Г. Барабаш, О.М. Бориславська, В.М. Венгер, М.І. Козюбра, О.М. Лисенко, А.А. Мелешевич. К.: ВАІТЕ, 2021. 528 с. С.335.
14. Duverger M. A new political-system model: semi-presidential government. European Journal of Political Research. 1980. № 8(2). P. 165–187. ULR: https://archive.org/details/politicalparties0000unse_n4q9/page/n8/mode/1up?q=DUVERGER&view=theater (дата звернення 13.05.2022).
15. Словник української мови : у 20 т. К. : Наукова думка, 2010–2020. ULR: <http://sum.in.ua/s/povnovazhennja> (дата звернення 13.06.2022).
16. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. / Вісник НТТУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. №1. 2011.
17. Берназюк Я.О. Законодавче регулювання нормотворчої діяльності Президента України: науково-практичний аспект. Віче. 2013. №18. ULR: <https://veche.kiev.ua/journal/3849/> (дата звернення 13.06.2022).
18. Волошин Ю. О. До проблеми нормопроектного забезпечення діяльності Президента України в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. № 2 (88). С. 24–25.
19. Головатенко В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції. Право України. 2004. № 3. С. 14–18.
20. Лепех Ю.С. Президент України як суб'єкт правотворчості: адміністративно-правовий аналіз / Наукові роботи Національного авіаційного університету. Юридичний вісник 4 (49) 2018.

21. Макаров Г. В. Нормотворча діяльність глави держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. Стратегічні пріоритети. 2009. № 1 (10). С. 5-13.

22. Мазур Д. В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01; Харківський нац. ун-т внутріш. справ. Х., 2007. 20 с.

23. Скоромоха Т. В. Акти Президента України: конституційно-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2012. 16 с.

24. Скрипнюк О.В., Федоренко В.Л. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення. Монографія. О.Л. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. К.: НАДУ, 2011. 344 с.

25. Чернолуцький Р.В. Феноменологія нормопроектної діяльності в конституційному праві України: питання теорії і практики. Дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02.; Інститут законодавства Верховної Ради України. Ужгород, 2018. 498 с.

26. Pogorelova Z. Constitutional bases of regulation of normative activity of state authorities in Ukraine. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 06/2020. P. 65-71.

27. Проект Закону України «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» від 31.10.2017 р., №7248. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62818

28. Рішення Верховного суду №9901/96/21 від 14.07.2021 у справі про визнання протиправним та скасування Указу Президента України від 14.05.2013 №256. URL: <http://iPLEX.com.ua/doc.php?regnum=98306624&red=100003250ae60f9ff1e91f5f95a3309fef8bf5&d=5>