

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.511: 340.130.55 (477)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ, ПОВ'ЯЗАНИХ З РІШЕННЯМИ ІНШИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL NATURE OF ACTS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE, ASSOCIATED WITH THE DECISIONS OTHER PUBLIC AUTHORITIES

Берназюк Я.О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
професор кафедри історії, теорії та конституційного права
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Автором здійснено дослідження особливих конституційних актів Президента України, відмінних від указів та розпоряджень, які приймаються ним у процесі реалізації конституційних функцій, за результатами якого запропоновано шляхи удосконалення законодавчого регулювання відповідної правотворчої практики глави держави.

Ключові слова: акт Президента України, рішення та форма рішення глави держави.

Автором осуществлено исследование особых конституционных актов Президента Украины, отличных от указов и распоряжений, принимаемых им в процессе реализации конституционных функций, по результатам которого предложены пути совершенствования законодательного регулирования соответствующей правотворческой практики главы государства.

Ключевые слова: акт Президента Украины, решение и форма решения главы государства.

The author of the research of special constitutional acts of the President of Ukraine, other than decrees and orders taken by him in the process of constitutional functions, which resulted in the ways of improving legal regulation relevant law-making practices presidency.

Key words: the act of the President of Ukraine, decisions and form decisions of head of state.

Постановка проблеми. На сьогодні Конституція України, встановлюючи повноваження Президента України, досить часто не визначає форми письмового акта, в якому повинне фіксуватися відповідне рішення глави держави. Це, у свою чергу, призводить до появи в практиці діяльності Президента України актів, які не передбачені Основним законом. Така ситуація, на нашу думку, є негативним явищем, що породжує правовий нігілізм та погіршує виконавську дисципліну.

Особливий статус Президента України та закріплення згідно з Конституцією України за ним найважливіших функцій зумовлює необхідність дослідження порушеної проблеми та пошуку шляхів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення української та зарубіжної наукової літератури, яка торкається особливих конституційних актів глави держави, що приймаються під час реалізації його функцій, дозволяє стверджувати про малодослідженість цього питання.

Науковці, як правило, не звертали увагу на питання актів глави держави, які приймаються у формі відмінних від указів та розпоряджень. Разом з тим, це питання неодноразово піднімалося в практичній площині діяльності Президента України та під час розгляду в Конституційному Суді України питань конституційності деяких указів глави держави. Окремі аспекти спеціальних форм актів глави держави порушені у роботах російського вченого Д. Ю. Скуратова та білоруського науковця В. І. Реута.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. У цій статті поставлено за мету розв'язати наступні невіршені раніше питання:

- *здійснити дослідження* поняття актів Президента України, які пов'язані з правотворчістю інших органів влади;

- *виділити* способи вирішення проблеми оформлення деяких рішень глави держави, які приймаються на реалізацію його повноважень та виконання конституційних функцій;

- *встановити* особливості таких рішень Президента України як вимога на адресу Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії Верховної Ради

України; погодження рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим про призначення та звільнення з посади Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим; відповідь обласній чи районній раді, яка висловили недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчення питання нормотворчості Президента України було б неповним без з'ясування ролі та місця у дій діяльності письмових рішень (актів правотворчості), які передбачені Конституцією України без вказівки на їх форму.

На початку цього дослідження слід зазначити, що до основних актів правотворчості Президента України, які передбачені Основним законом, відносяться укази та розпорядження. Крім того, опосередковано такими є акти, в яких реалізується право законодавчої ініціативи глави держави (проекти законів і постанов; пропозиції до прийнятих у першому читанні законів; пропозиції до прийнятих у цілому законів; листи про визначення проекту закону невідкладним), міжнародні договори, звернення до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України актів органів влади та офіційного тлумачення Конституції та законів України, а також щорічні і позачергові посланнями до Верховної Ради України про внутрішні і зовнішні становище України.

Порядок оформлення та прийняття цих актів Президента України, крім Конституції України, детально врегульований законами України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про міжнародні договори» та «Про Конституційний Суд України», а також Указом Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» [1].

Разом з тим детальний аналіз актів правотворчості Президента України, передбачених в Конституції України, дає підстави стверджувати, що зазначений вище перелік є неповним, тобто не включає всіх письмових форм рішень глави держави.

Це, у першу чергу, стосується трьох письмових рішень Президента України, які передбачені Конституцією України без вказівки на їх форму: погодження, вимога та відповідь. Ці акти правотворчості глави держави пропонуються

називати як «акти Президента України, пов'язані з рішеннями деяких органів влади».

При цьому ні Конституція України, ні інші акти законодавства не визначають різниці між формою та змістом цих рішення Президента України, а також не дають відповіді на питання: це є формою відповідного акта чи лише його суттю (змістом).

Одним з найбільш дискусійних офіційних письмових рішень Президента України, пов'язаних з його конституційними повноваженнями, є погодження, що, як правило, оформляється у вигляді листа.

Конституція України передбачає єдиний випадок прийняття Президентом України такого рішення: відповідно до частини третьої статті 136 Основного закону за погодженням із Президентом України Верховна Рада Автономної Республіки Крим призначає на посаду та звільняє з посади Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Згідно з практикою, що склалася, про прийняття Президентом України рішення у формі погодження повідомляється на його Офіційному Інтернет-представництві [4].

Разом з тим сфера застосування офіційного письмового рішення глави держави у вигляді погодження була суттєво розширена указами Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» [5] та «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» [6], конституційність яких підтверджена рішеннями Конституційного Суду України [7; 8].

Як зазначено у мотивувальній частині одного з рішень [7] при вирішенні питань державного управління, погодження має на меті координацію дій органів державної влади і є формою реалізації їхніх повноважень. Позиція судді Конституційного Суду України І. П. Домбровського, яка викладена в Окремій думці, зводиться до наступного: «у теорії конституційного права термін «погодження» («згода») розглядається як передбачене нормами конституційного права обов'язкове попереднє позитивне рішення одного органу стосовно проекту акта або кандидатури на посаду іншого органу, без якого останнім не може бути прийняте остаточне рішення».

Як зазначено у мотивувальній частині іншого рішення єдиного органу конституційної юрисдикції [8], Президент України, реалізуючи конституційні повноваження щодо керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, повинен вживати заходів для захисту суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України. Зважаючи на це, Конституційний Суд України дійшов висновку, що встановлена процедура погодження Кабінетом Міністрів України із Президентом України як Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України ряду урядових рішень перебуває у межах повноважень глави держави, а отже, відповідає Конституції України. Таке рішення не було підтримано всіма суддями одноставно. Так, згідно з позицією судді Конституційного Суду України М. А. Маркуша [8], виходячи з етимології, поняття «погоджувати» означає узгоджені дії щодо чогось, паритетність участі у процесі, тоді як попереднє погодження кандидатур на посади суперечить принципу чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні національної безпеки і є втручанням у здійснення повноважень Кабінетом Міністрів України та обмежує його повноваження в сфері кадрових призначень.

Слід зазначити, що інститут погодження також передбачений Указом Президента України «Про недопущення порушень закону під час передвиборчої агітації», згідно з яким, розміщення соціальної реклами із використанням імені та зображення Президента України здійснюється лише за його згодою [9]. Крім того, законодавство України використовує також таке поняття, як «дозвіл Президента України» [10].

Наступними рішеннями Президента України, які відносяться до групи офіційних письмових рішень, є вимога

та відповідь. Так, відповідно до частини другої статті 83 Основного закону, на вимогу Президента України скликається позачергова сесія Верховної Ради України, а згідно з частиною дев'ятою статті 118 Президента України зобов'язаний надати обґрунтовану відповідь обласній чи районній раді, які висловили недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації.

Таку форму рішення Президента України, як вимога, передбачають також закони України «Про Службу безпеки України», «Про розвідувальні органи України», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади» «Про телебачення і радіомовлення» тощо.

Конституція України не дає відповіді на питання, у якій формі глава держави оформляє відповідні рішення: указ, розпорядження, лист, акт з назвою «вимога» або «відповідь» щодо. Разом з тим на практиці ці рішення, як і погодження, мають форму листа Президента України.

На нашу думку, прийняття таких офіційних письмових рішень, як погодження, відповідь та вимога Президента України, що є способом реалізації конституційних повноважень, повинні оформлятися розпорядженнями Президента України.

У контексті цієї пропозиції доцільно згадати позицію російського вченого Д. Ю. Скуратова [11], який вважає, що з метою забезпечення «конституційної законності» доцільно всі індивідуальні акти глави держави оформляти у вигляді указів або розпоряджень, що зумовлено наявністю в указів та розпоряджень конституційної визначеності, тобто на них поширюються загальні вимоги, що пред'являються законодавством і доктриною в правових актах, включаючи можливість їх оскарження зацікавленими особами, вимоги стосовно опублікування тощо. У свою чергу, В. І. Реут [12] наполягає на тому, що оформлення таких конституційних рішень глави держави як визначення законопроекту невідкладним, вимога голосувати за законопроект в цілому повинні оформлятися правовими актами.

Крім того, Конституція України не визначає, в якій формі приймає рішення Президента України у формі «подання» (статті 85 та 106), яке деякі практики помилково відносять до «дії, що фіксує факт звернення, і в письмовій формі (документально) указує на його зміст» [2].

На нашу думку, поняття «подання Президента України» в Конституції України використовується в розумінні проекту постанови Верховної Ради України, яка вноситься главою держави. Так, зокрема, було реалізовано [3] Президентом України положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України, згідно з якою призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України.

Аналогічні питання виникають і стосовно поняття «рішення Президента України», яке використовується в статтях 77, 85, 106, 115 та 118 Конституції України). Слід також зазначити, що крім зазначених статей Конституції України, поняття «рішення Президента України» згадується також у законах України «Про громадянство України», «Про гуманітарну допомогу», «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України».

Ми вважаємо, що конституційний термін «рішення Президента України» означає таку форму акта глави держави, як указ. Це підтверджується, зокрема, пунктом 31 частини першої ст. 85 Конституції України, згідно з яким, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Крім того, відповідно до частини сьомої статті 107 Конституції України рішення Ради національної

безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України. Аналогічно, ми вважаємо, необхідно вирішувати й питання розуміння поняття «ініціатива Президента України», яке використовується Законі України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон».

Висновки. На сьогодні в Конституції та законодавстві України використовуються декілька видів рішень Президента України без визначення форми (акта), якими вони. Це насамперед стосується таких рішень глави держави, як вимога на адресу Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії Верховної Ради України; погодження рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим про призначення та звільнення з посади Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим; відповідь обласній чи районній раді, яка висловили недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації.

Прийняття Президентом України таких офіційних письмових рішень, як вимога, погодження та відповідь, що є способом реалізації його конституційних повноважень, повинно оформлятися розпорядженнями Президента України, що потребує внесення відповідних змін до Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» [13]. Такі зміни дозволять надати вищій юридичній силі відповідним рішенням глави держави, зробити більш прозорим та публічним процес їх прийняття, а також надасть додаткові гарантії оскарження в порядку конституційного або адміністративного судочинства таких актів з боку осіб, які вважатимуть свої права порушеними.

Згода (погодження, дозвіл) Президента України є офіційним письмовим рішенням глави держави, яке має на меті фіксацію позиції Президента України щодо підтримки або невідтримки рішення іншого суб'єкта владних повноважень, та застосовується, як правило, з кадрових питань та питань, які зачіпають виконання функцій глави держави. Крім того, така форма рішення глави держави виконує контрольну функцію, спрямовану на недопущення прийняття акта (вчинення дій) іншим суб'єктом без відома Президента України та його попередньої перевірки цього акта (дії) на предмет конституційності, законності та доцільності.

На сьогодні необхідно також внести зміни до законів, які передбачають такі форми рішень Президента України як «ініціатива», «вимога», «дозвіл» та заміну їх на загальне поняття «рішення Президента України». Це дозволить главі держави самостійно визначати акт, в якому оформляється реалізація відповідного повноваження.

В аспекті порушених у цій статті питань правотворчості Президента України та інших суб'єктів владних повноважень вважаємо за доцільне запропонувати деякі зміни до Конституції України, спрямовані на упорядкування відповідного понятійного апарату, а саме, доповнити повноваження Президента України, встановлені статтею 106, наступним: приймає рішення про скликання позачергової сесії Верховної Ради України; приймає рішення про проведення позачергової сесії Верховної Ради України; приймає рішення за результатами розгляду звернення обласної чи районної рада про висловлення недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Указ Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» від 9 квітня 1997 року № 314 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/314/97>.
2. Каденюк С. О. Напівлегальна адмінреформа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/02/10/5898561/>.
3. Проект Постанови про призначення Арбузова С. Г. на посаду Голови Національного банку України (реєстраційний номер 7499 від 22 грудня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39315.
4. Президент України погодив призначення Анатолія Могильова на посаду Голови Ради міністрів АР Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21826.html?PrintVersion>.
5. Указ Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 4 червня 2008 року № 513 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/513/2008>.
6. Указ Президента України «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» від 4 червня 2008 року № 516 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/516/2008>.
7. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 15 січня 2009 року № 2-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09>.
8. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» від 25 лютого 2009 року № 5-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-09>.
9. Указ Президента України «Про недопущення порушень закону під час передвиборної агітації» (пункт 3) від 16 вересня 2010 року № 910 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12306.html>.
10. Закон України «Про розвідувальні органи України» (стаття 11) від 22 березня 2001 року № 2331-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>.
11. Скуратов Д. Ю. Проблемы участия Российской Федерации в правотворче компроцессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – Москва, 2002. – 220 с. □ С. 52–53.
12. Реут В. И. Нормотворческая деятельность главы государства: Республика Беларусь и зарубежный опыт : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность : 12.00.02 – Конституционное право, Муниципальное право / Белорусский государственный университет. □ Минск, 2003. □ 22 с. □ С. 11–12.
13. Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 року № 970 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.