

6. *Маліка Г. М.* Інститути політичної відповідальності як елементи системи стримувань і противаг / Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2010. – С. 48-51.

Шитий С. И. *Вопрос национальной ответственности правительства в политико-правовых взглядах В. К. Прокопиевича.*

В статье рассматривается деятельность последнего министра образования Украинской Народной Республики периода Центральной Рады В. К. Прокоповича в сфере государственного управления и его взгляды, на соотношение политико-правовой и морально-этической ответственности.

Ключевые слова: *политико-правовая ответственность, политико-моральная ответственность, этика.*

Shtiy S. *Question of national government liability in politiko-pravovikh poglyadakh V. Prokopovicha.*

In this article statist activity last education minister Ukrainian People's Republic period, the Central Council V. Prokopovich and his views on the value of political-legal, moral and ethical responsibility.

Keywords: *political and legal responsibility, political and moral responsibility, ethics.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Берназюк Я. О.
*Український державний університет
фінансів та міжнародної торгівлі*

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ДОРУЧЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНИХ ФУНКЦІЙ

Автором здійснено дослідження рішення Президента України у формі доручення, за результатами якого обґрунтовано конституційно-правові підстави використання главою держави цього рішення для реалізації своїх функцій та запропоновано зміни до законодавства, спрямовані на удосконалення функціонування відповідного конституційного механізму.

Ключові слова: *доручення Президента України, функції Президента України, керівництво системою органів виконавчої влади.*

Щоденно в процесі реалізації конституційних функцій Президент України залучає до своєї діяльності низку суб'єктів і, в першу чергу, органи виконавчої влади, які мають широку сферу компетенції та розгалужену систему органів. Така співпраця вимагає прийняття та оформлення у відповідних актах глави держави рішень у формі доручень, в яких визначається суб'єкт, що зобов'язаний здійснити певні заходи, строки та інші особливості виконання поставленого Президентом України завдання.

Особливий статус Президента України та закріплення згідно з Конституцією України за ним найважливіших функцій, що мають стратегічне значення для держави та кожної людини, як громадянина України, так і особи, що перебуває на її території, зумовлює необхідність дослідження доручення глави держави, яке є одним з основних у зазначеному механізмі.

Вивчення української та зарубіжної наукової літератури, яка зачіпає питання доручень глави держави, як форми реалізації його конституційних функцій, дозволяє стверджувати про малодослідженість цього питання.

Окремі аспекти порушеного питання зачіпаються у роботах таких науковців як В. Б. Авер'янов, Л. М. Горбунова, С. Г. Серьогіна. Разом з тим, в них доручення розглядається лише як незначний елемент досліджуваних цими вченими проблем.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У цій статті поставлено за *мету* розв'язати наступні невирішені раніше питання:

– *здійснити дослідження* поняття доручення Президента України як форми його рішень;

– *виділити* особливості використання доручення для здійснення керівництва системою органів виконавчої влади;

– *встановити* особливості та недоліки законодавчого регулювання питання прийняття доручень Президента України.

Президента України використовує доручення для здійснення фактичного керівництва Кабінетом Міністрів України, Прем'єр-міністром України, міністрами, керівники інших центральних та місцевих органів виконавчої влади. Як зазначає російський вчений В. М. Суворов [1, с. 305], взаємодію глави держави і виконавчої влади можна звести до декількох головних аспектів, одним з яких є надання доручень уряду та іншим органам виконавчої влади. Серед різновидів указів Президента України Л. М. Горбунова [2, с. 75] виділяє укази, які містять доручення уряду та іншим органам виконавчої влади.

Доручення як складова указу чи розпорядження Президента України застосовується главою держави, в першу чергу, для залучення Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади для реалізації своїх конституційних повноважень.

Згідно з пунктами 3, 4 Положення про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України [3] рішення Президента України про надання доручень Кабінетові Міністрів України оформляється указом, а доручення всім іншим органам – розпорядженням глави держави. Разом з тим, деякі укази Президента України відносять доручення до самостійних актів глави держави. Це, зокрема стосується указів Президента України “Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України” [4], “Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України” [5] та “Питання організації взаємодії з Кабінетом Міністрів України під час підготовки проектів актів, доручень Президента України” [6]. Крім того, слід згадати розпорядження Президента України “Про вивчення стану виконання у 2011 році актів і доручень Президента України” [7] та “Про вивчення стану виконання у 2012 році актів і доручень Президента України” [8].

Нерідко в науковому середовищі та в процесі правотворчої діяльності виникають дискусії стосовно правомірності використання Президентом України такої форми рішень як доручення, адресоване Кабінету Міністрів України та іншим органам виконавчої влади.

Так, право Президента України надавати доручення Кабінету Міністрів України в

своєму дослідженні гостро розкритикувала С. Г. Серьогіна [9, с. 123]. Вчена вважає, що “право Президента України призначати і звільняти Прем’єр-міністра, членів уряду та керівників інших органів виконавчої влади не надають йому права керувати цими органами”, “не може слугувати підставою для встановлення субординаційних відносин між главою держави та урядом”.

Проблема співіснування таких двох суб’єктів владних повноважень як Президент України та Кабінет Міністрів України не є новою, ще в 1997 році досліджуючи цю проблему В. Б. Авер’янов [10, с. 10] зайняв позиція, згідно з якою Президент України не може виступати вищою структурною ланкою щодо Кабінету Міністрів України, оскільки це прямо суперечить частині першій статті 113 Конституції України, згідно з якою Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Близькою до зазначеної є позиція відомого громадського діяча І. Б. Коліушко [11], який вважає, що “Президент не має права давати так звані “доручення” Кабміну, які за існуючою практикою виконуються в пріоритетному порядку. Доручення – це форма управлінської діяльності, яку застосовують до прямих підлеглих, а Кабмін і Президент – це абсолютно різні конституційні інститути. Ніде в Конституції не сказано, що уряд керується дорученнями президента. Уряд керується актами президента, а президент має право їх видавати лише в межах, визначених Конституцією”.

Певні сумніви щодо обов’язковості доручень Президента України для Кабінету Міністрів України свого часу також висловлювало Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у висновку до проекту Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [12], які зводяться до наступного: Конституція України передбачає окремий конституційний статус Президента України та Кабінету Міністрів України, який має самостійно здійснювати свої конституційні повноваження; Кабінет Міністрів України не є виконавчим органом Президента України, а тому є неприйнятним законодавче закріплення обов’язковості виконання урядом доручень глави держави щодо розроблення проектів законів; Конституція України не передбачає видання Президентом України такого виду правового акта, як доручення, і це також не узгоджується з частиною третьою статті 106 Конституції України, згідно з якою Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, а також положеннями частини другої статті 19 Основного закону, яка встановлює, що “органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

Найбільш гостро відповідна дискусія лунала після прийняття 30 серпня 2006 року Кабінетом Міністрів України постанови “Про внесення змін до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України” [13], яка фактично вилучала з тексту Регламенту навіть згадку про існування такої форми рішення як доручення Президента України, яке до зазначених змін вважався обов’язковим для виконання.

Коментуючи це рішення уряду народний депутат України В. Л. Сівкович [14] свого часу озвучив наступні думки: “Президент згідно з Конституцією через силові структури та інші механізми повинен лише контролювати діяльність уряду. Для того, щоб давати доручення, у Президента є РНБО, яка є конституційним органом і в яку

входять 12 міністрів та інші посадові особи. РНБО може приймати рішення, які мають вказівний характер для уряду. Напрямку Президент не має права цього робити”.

Свого часу аналогічну позицію займав О. В. Лавринович [15]. Разом з тим, в інтерв'ю газеті “Дзеркало тижня” [16, с. 4], яке було надане в лютому 2011 року, цей підхід було змінено. Так, відповідаючи на запитання стосовно зміни позиції зразка 2006 року стосовно неконституційності та необов'язковості для виконання Кабінетом Міністрів України доручень Президента України, була озвучена наступна відповідь: “Текст Конституції зразка грудня 2004 року і відновлений варіант Основного Закону відрізняються. У чинній Конституції відсутній вичерпний перелік форм дій президента, є лише вичерпний перелік його функцій і повноважень. Як він їх реалізує? 106-та стаття Конституції містить таке визначення, як “акти президента України”. Таким чином, крім указів і розпоряджень можуть бути ще й інші різновиди актів президента. Заборон щодо цього немає”.

Ми не можемо повністю погодитися із зазначеною позицією, так як Конституція України зразка 2004 року відрізнялася від її попередньої редакції, в частині визначення статусу актів Президента України та його взаємовідносин з Кабінетом Міністрів України лише однією нормою, а саме положенням частини третьої статті 113 Конституції України, яка встановлювала, що “Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України”, а до цього часу діяло наступне формулювання: “Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України”. Фактично в редакції 2004 року було продубльовано незмінне положення частини третьої статті 106 Конституції України, згідно з яким “Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження”, а також конкретизовано, що розпорядження, на відміну від указу, не є нормативними актами та відповідно не можуть виступати підставою для діяльності Кабінету Міністрів України.

Крім того, ми вважаємо, що зазначена вище позиція науковців та практиків стосовно конституційно-правових засад взаємовідносин “Президент України – Кабінет Міністрів України” не відповідає положенням Конституції України та відповідним рішенням Конституційного Суду України.

Право Президента України давати обов'язкові для виконання урядом доручення ґрунтуються на його статусі який включає в себе статус глави держави, Голова Ради національної безпеки і оборони України та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. Крім того, це право впливає із закріплених в Основному Законі п'яти його основних функцій, які передбачають гарантування (забезпечення) належного рівня: правонаступництва держави; державного суверенітету, територіальної цілісності, державної незалежності, національної безпеки та оборони; додержання Конституції України; додержання прав і свобод людини і громадянина; зовнішньополітичної діяльності держави.

Крім того, статті 106 і 116 Конституції України зобов'язують Кабінет Міністрів України виконувати акти Президента України та ставлять лише єдину вимогу до цих актів: вони мають бути видані на основі та на виконання Конституції і законів України.

У своєму рішенні (справа про управління нафтовою галуззю) [17] Конституційний Суд України, зробив висновок про те, що Президент України у виданих ним актах може формулювати адресовані Кабінетові Міністрів України відповідні доручення, які мають надаватися главою держави в межах його конституційних повноважень.

Наступний раз досліджуючи схоже питання [18] Конституційний Суд України зробив ще один цікавий висновок: доручення, які містяться указах Президента України, можуть бути лише організаційними і не повинні змінювати функції, повноваження або втручатися в компетенцію Кабінету Міністрів України або підміняти цей вищий орган в системі виконавчої влади.

Питання доручень Президента України, які адресовані органам виконавчої влади, знайшли своє закріплення в законах. Так, Закон України “Про Кабінет Міністрів України” передбачає, що уряд забезпечує виконання виданих Президентом України актів та наданих Президентом України доручень. Аналогічне положення міститься в Законі України “Про місцеві державні адміністрації”, згідно з яким адміністрації забезпечують виконання виданих Президентом України актів та виконання наданих Президентом України доручень.

У свою чергу, Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” використовує дещо інший підхід до розуміння поняття “доручення” та використовує конструкцію “акти та доручення Президента України”, які визнаються обов’язковими письмовими рішеннями глави держави, що виступають підставою для діяльності (отримання повноважень) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зокрема видання ними наказів.

На нашу думку, доцільно внести зміни до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” з метою позбавлення доручення статусу акта Президента України. Крім того, неприпустимим є закріплення за доручення статусу установчого документу, тобто акта, що наділяє певного суб’єкта повноваженнями та визначає порядок, спосіб та межі його діяльності. Взагалі ми вважаємо, що всі акти законодавства, які визначають порядок підготовки, підписання та реалізації актів Президента України, повинні виходити з того, існує лише два акти глави держави (указ та розпорядження), які можуть містити в собі різні види норм (положень), в тому числі норми права, норми-доручення, норми-директиви, норми-індивідуальні положення тощо.

Слід зазначити, що конфліктна ситуація між дорученнями різних суб’єктів владних повноважень може виникнути у випадку надання одній і тій ж особі протилежних доручень від Президента України та Прем’єр-міністра України або надання Кабінету Міністрів України різних доручень з боку Президента України та Верховної Ради України. Як зазначає О. О. Томкіна [19, с. 99], підставами для підготовки актів Кабінету Міністрів України можуть бути як законодавчі доручення Верховної Ради України, так і доручення, що містяться в актах Президента України. На один з таких випадків звертають увагу українські вчені О. М. Бандурка та В. А. Греченко [20, с. 104]: “виступаючи перед Верховною Радою України з доповіддю Кабінету Міністрів України “Про соціально-економічне і політичне становище, що склалося в Україні, та шляхи виходу з кризи”, Прем’єр-міністр України запропонував

парламенту надати уряду додаткові повноваження та ввести посаду віце-президента, який не керував би урядом, а виконував доручення президента”.

На нашу думку, з огляду на позицію Конституційного Суду України стосовно інституту “доручення”, яка викладена у рішенні у справі про доручення Генеральній прокуратурі України [21], доручення Президента України та Прем'єр-міністра України не можуть пересікатися, оскільки керівник уряду не має повноважень надавати доручення особам, які призначені Президентом України.

Стосовно доручень Кабінету Міністрів України, які містяться в законах Верховної Ради України, то, ми вважаємо, що вони виконуються в першочерговому або пріоритетному порядку в порівнянні з дорученнями Президента України. Це підтверджується вищою юридичною силою законів стосовно указів та розпоряджень Президента України, а також положеннями статті 116 Конституції України, згідно з якими Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Висновки.

1. Використання Президентом України такої форми рішення як доручення є способом керівництва главою держави органами виконавчої влади. Наявність у Президента України, з одного боку, права надавати доручення підпорядкованих суб'єктів, та, з іншого, одноособово притягати їх до дисциплінарної відповідальності (зокрема звільняти Прем'єр-міністра України, міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також їх заступників), дозволяє йому здійснювати оперативне та безпосереднє керівництво всією системою органів виконавчої влади.

2. Повноваження Президента України давати обов'язкові для виконання Кабінетом Міністрів України доручення ґрунтуються на його конституційному статусі який включає в себе статус глави держави, Голова Ради національної безпеки і оборони України та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. Крім того, це право впливає із закріплених в Основному Законі п'яти його основних функцій, які передбачають гарантування (забезпечення) належного рівня: правонаступництва держави; державного суверенітету, територіальної цілісності, державної незалежності, національної безпеки та оборони; додержання Конституції України; додержання прав і свобод людини і громадянина; зовнішньополітичної діяльності держави. Крім того, статті 106 і 116 Конституції України зобов'язують Кабінет Міністрів України виконувати акти Президента України та ставлять лише єдину вимогу до цих актів: вони мають бути видані на основі та на виконання Конституції і законів України.

3. В аспекті порушених у цій статті питань правотворчості Президента України та, зокрема, упорядкування використання главою держави такого інституту як доручення, вважаємо за доцільне запропонувати деякі зміни до Конституції України, а саме, доповнити повноваження Президента України, встановлені статтею 106 наступним: надає доручення Кабінету Міністрів України, іншим органам державної влади та їх посадовим особам, що призначаються Президентом України, стосовно вжиття в межах компетенції заходів, спрямованих на реалізацію функцій Президента України.

4. Всі акти законодавства, які визначають порядок підготовки, підписання та

реалізації актів Президента України, повинні виходити з того, існує лише два акти глави держави (указ та розпорядження), які можуть містити в собі різні види норм (положень), в тому числі норми права, норми-доручення, норми-директиви, норми-індивідуальні приписи тощо. У зв'язку, з цим пропонуємо внести зміни до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” з метою позбавлення доручення як форми рішення глави держави статусу самостійного акта Президента України, а також вилучення положень, які закріплюють за дорученням статус установчого документу, тобто акта, що наділяє певного суб'єкта повноваженнями та визначає порядок, спосіб та межі його діяльності.

Використані джерела:

1. *Суворов В. Н.* Конституционный статус Президента Российской Федерации : дисс. ... д.ю.н. : 12.00.02. – М., 2000. – 500 с.
2. *Горбунова Л. М.* Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний економічний ун-т. – К. – 2005. – 225 арк.
3. Указ Президента України “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України” від 15 листопада 2006 року № 970 // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 47. – стор. 48. – стаття 3123. □ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.
4. Указ Президента України “Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України” від 19 лютого 2002 року № 155 // Офіційний вісник України. – 2002 р. – № 8. – стор. 94. – стаття 335. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/155/2002>.
5. Указ Президента України “Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента” від 29 березня 2000 року № 549 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13. – стор. 62. – стаття 516. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/549/2000>.
6. Указ Президента України “Питання організації взаємодії з Кабінетом Міністрів України під час підготовки проектів актів, доручень Президента України” від 11 січня 2011 року № 14 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/549/2000>
7. Розпорядження Президент України “Про вивчення стану виконання у 2011 році актів і доручень Президента України” від 15 лютого 2011 року № 71. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71/2011-%D1%80%D0%BF>.
8. Розпорядження Президент України “Про вивчення стану виконання у 2012 році актів і доручень Президента України” від 25 січня 2012 року № 28. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/28/2012-%D1%80%D0%BF>.
9. *Серьогіна С. Г.* Компетенція Президента України: теоретично – правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 192 арк.
10. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади в Україні. □ К. : Ін Юре, 1997. – 48 с. – С. 10.
11. *Коліушко І. Б.* Підстав для того, щоб Конституційний Суд скасував політреформу, є багато – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://maidan.org.ua/static/mai/1113853544.html>.
12. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України “Про Кабінет Міністрів України” (реєстр. № 7208 від 04.10.2010) – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38680.
13. Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України” від 30 серпня 2006 року № 1256. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1256-2006-%D0%BF>.
14. *Сівкович В. Л.* Президент і раніше не мав права давати доручення Кабінету Міністрів, тільки через РНБО – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2006/08/30/47933>.

15. Кабмін божитьсья, що не підрізав крила Ющенку. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2006/08/30/3150142/view_print/.
16. Лавринович О. В. Особиста політична відповідальність лежить на президенті // Дзеркало тижня. – 2011. – № 5. – С. 1, 4.
17. 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. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-05>.
18. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України “Про деякі заходи щодо розвитку автомобільних доріг в Україні” від 19 червня 2008 року № 2008 № 21-у – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v021u710-08>.
19. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний транспортний ун-т. – К., 2005. – 203 арк.
20. Бандурка О. М., Греченко В. А. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть : монографія. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України “Про висновки Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України по перевірці фактів порушення прав українських акціонерів відкритого акціонерного товариства “Миколаївцемент” від 18 лютого 1999 року № 441-XIV (справа про доручення Генеральній прокуратурі України) від 14 червня 2001 року №8-рп – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-01>.

Берназюк Я. А. Место и роль поручений Президента Украины в процессе реализации его конституционных функций.

Автором осуществлено исследование решения Президента Украины в форме поручения, по результатам которого обосновано конституционно-правовые основания использования главой государства этого решения для реализации своих функций и предложены изменения в законодательство, направленные на совершенствование функционирования соответствующего конституционного механизма.

Ключевые слова: поручения Президента Украины, функции Президента Украины, руководство системой органов исполнительной власти.

Bernazyuk I. The place and role order of the President of Ukraine in the implementation of its constitutional functions.

The author of the research decision of the President of Ukraine in the form of orders, which resulted in reasonably constitutional and legal grounds to use the Head of State of this decision to exercise its functions and proposed changes to legislation aimed at improving the functioning of the relevant constitutional mechanism.

Keywords: order of the President of Ukraine, the functions of the President of Ukraine, the management system of executive authorities.