

верхней палатой парламента: от губернских земских собраний – 34 члена; от съездов землевладельцев в неземских губерниях – 22 члена; от дворянских обществ – 18 членов; от православной церкви – 6 членов; от Академии наук и университетов – 6 членов; от организаций торгового купечества – 6 членов и от организаций предпринимателей-промышленников – 6 членов. Таким образом, всего выборная часть Государственной совета в полном составе насчитывала 98 членов.

И все же широкого распространения в настоящее время в современных демократических государствах курialesное (корпоративное) представительство не получило. В качестве примера исключения из этого общего правила можно привести формирование Государственного совета в Словении по Конституции 1991 г. Государственный совет Словении состоит из 40 членов: 4 представителя работодателей, 4 представителя наемных работников, 4 представителя крестьян, ремесленников и лиц свободных профессий, 6 представителей работников непродуцированной сферы, 22 представителя местных интересов. Члены Государственного совета избираются сроком на 5 лет. Государственный совет вправе инициировать законы, требовать повторного рассмотрения закона, принятого Государственным собранием, требовать назначения референдума, требовать проведения парламентского расследования, давать заключения по вопросам, входящим в компетенцию Государственного собрания.

Итак, как видим, двухпалатность сохраняется в современном мире и вызывает неослабевающий интерес как среди теоретиков, так и практиков, порождая особенно острые споры в периоды подготовки проектов новых конституций или поправок к уже действующим основным законам.

**A. Avtonomov**

#### **THE ORIGINS AND THE MEANING OF PARLIAMENTARY BICAMERALISM**

*The article presents a research on bicameralism as phenomenon of modern parliamentary system which determines the structure and the form of a representative body in a number of countries all over the world. The author analyzes the evolution of functions, powers and methods of bicameral parliaments and indicates historical and political context of creating similar bodies in various stages of state and law development.*

*In particular, the article is focused on the fact that the phenomenon of parliament appeared in the Modern period of human history, the beginning of which is associated with the European revolutions of 17<sup>th</sup>-18<sup>th</sup> centuries. Herewith, the historical background of bicameral parliament can be traced to the estate-representative monarchy in England of the late 13<sup>th</sup> century; however, at that time it did not represent a generally recognized political and legal category.*

*It is specified that the relevance of the question on parliament structure significantly grows under the conditions of drafting new constitutions or amendments to the existing fundamental laws. In author's opinion, the structure of a parliament (unicameral, bicameral or tricameral) influences the conduct of its work increasing or decreasing its efficiency, the policies pursued by the legislative authority, and the nature of its relations with other state authorities.*

*In this regard, the issues of optimizing the parliament structure, including establishment of parliament chambers, constitute core problems in formation of any parliament and require appropriate theoretical, legal, constitutional, and historical study and comprehension.*

**Keywords:** *parliament, bicameralism, structure of the parliament, constitutionalism, state authority, constitution.*

УДК 342.511: 340.130.55 (477)

**Я. О. Берназюк**

#### **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ РОЗПОРЯДЧИХ АКТІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

*Автором здійснено дослідження проблеми реалізації розпорядчих актів Президента України, видання яких застосовується Главою держави у процесі використання своїх конституційних нормотворчих повноважень. У процесі дослідження виділено основні причини, що зумовлюють низьку ефективність виконання уповноваженими суб'єктами розпорядчих актів Президента України, запропоновано конкретні шляхи підвищення результативності цих актів правотворчості, а також охарактеризовано особливості контрольної нормотворчої діяльності Глави держави.*

**Ключові слова:** *Президент України, розпорядчий акт, реалізація актів, нормотворчість, контрольна нормотворча діяльність.*

*Постановка проблеми.* Важливим питанням правотворчості Президента України є ефективність

виконання його актів або, іншими словами, якість реалізації правотворчості Глави держави. Розкриваючи це питання, слід виходити з того, що згідно з частиною третьою статті 106 Конституції України Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Разом з тим, така однозначна конституційна норма щодо обов'язковості актів Глави держави, як показує практика, не завжди гарантує безумовне виконання рішень Президента України та високу ефективність правотворчості глави держави.

Слід зазначити, що Президент України останнім часом особисто наголошує на тому, що: «аналіз стану виконання плану реформ показує виконання лише біля половини всіх заходів, по яких настав термін» [1]. Глава Адміністрації Президента України також робить висновок про те, що «виконавчою владою виконується не більше 30 % розпоряджень Президента України і реалізовується приблизно така ж частина ініціатив» [2]. Критичну ситуацію стосовно виконання актів Глави держави зафіксувало у своєму звіті й Міністерство закордонних справ України [3]. При цьому, за оцінками експертів «CASE Україна», яка є незалежною неприбутковою громадською організацією, створеною як Проект макроекономічних реформ Гарвардського інституту міжнародного розвитку, з 15 запропонованих Президентом України системних реформ певні зрушення присутні лише у 5-6 реформах [4].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* порушена проблема є малодослідженою в українській юридичній науці. Разом з тим, зустрічаються поодинокі роботи, пов'язані з порушеним питанням, до яких слід віднести працю В.Писаренка «Організація контролю за виконанням нормативно-правових актів в органах виконавчої влади» [5] та О. Томкіної, яка досліджувала питання реалізації актів Кабінету Міністрів України [6]. На окремі проблеми реалізації актів правотворчості в Україні акцентовано увагу у працях Ю. Бірченко [7] та В. Федоренко [8]. Також існують праці російських та білоруських науковців, які намагаються сформулювати причини низької виконавської дисципліни стосовно реалізації актів глави держави [9; 10; 11].

*Викладення основного матеріалу.* Проведений нами аналіз практичної сторони реалізації розпорядчих (ненормативних) актів Президента України, які стосуються правотворчої діяльності, дає підстави стверджувати, що основними причинами низької ефективності виконання таких рішень Глави держави є:

1. недосконалість правотворчого процесу, що проявляється, зокрема у низькій якості актів, які готуються на підпис Президенту України; наявності у них норм, які дозволяють неоднозначне розуміння суті рішення Глави держави; невизначеності стосовно відповідальної особи за виконання акта; встановленні обмежених термінів виконання; порушенні порядку набрання чинності актом; відсутності належного фінансування заходів, на здійснення яких спрямовується прийняття акта; виданні великої кількості розпорядчих актів, що містять доручення та потребують підготовки складних документів, а також нерівномірний розподіл таких актів між відповідальними суб'єктами;

2. неефективність системи контролю (обліку), зокрема відсутність належного механізму контролю за строками та якістю підготовки, на виконання розпорядчих актів Президента України, проектів відповідних нормативних актів;

3. низька виконавська дисципліна, що пов'язана, в першу чергу, із відсутністю належних стимулів як позитивного, так і карального характеру для виконавців відповідного акта за допущені порушення, зокрема відсутність законодавчо визначеного механізму притягнення до відповідальності винних посадових осіб;

4. законодавча неврегульованість та неузгодженість деяких актів Президента України, які регулюють порядок контролю (обліку) стану виконання розпорядчих актів Глави держави; відсутність ефективних превентивних механізмів сприяння виконання актів, які викликають у виконавців певну складність щодо їх реалізації. При цьому, ми вважаємо, що фактично єдиний діючий на сьогодні такий превентивний механізм (перенесення термінів виконання актів) показує свою низьку ефективність, хоча одним з найефективніших механізмів могло би бути внесення змін до акта, в частині уточнення суті відповідного доручення, виконавців, строку, способу виконання тощо.

Спробуємо дослідити кожну з цих причин

Однією з перших причин невисокої успішності виконання актів Глави держави є підготовка суб'єктами нормопроєктного забезпечення Глави держави неякісних проектів актів, які після підписання та проходження процедури набрання чинності стають актами правотворчості.

Слід зазначити, що непрофесійність у процесі підготовки розпорядчих актів робить неможливим виконання відповідних норм через неоднозначність їх розуміння, колізійність чи неповноту закріплення порядку виконання відповідних процедурних вимог.

На нашу думку, виходом з цієї ситуації може стати, в першу чергу, врахування думки виконавців акта на етапі його підготовки, а також підвищення професійного рівня посадових осіб, які відповідають за нормопроєкування.

Ми погоджуємося з Є. Бурлаєм, який у своєму дослідженні приходить до висновку, що чим не зрозумілішим є закон, тим більше його виконання залежить від особистого бажання зобов'язаного

суб'єкта [12].

Так, прикладом неякісного нормотворення є Указ Президента України «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку», згідно з яким Кабінету Міністрів України надано доручення «опрацювати питання щодо сприяння держави у реалізації в Україні проектів пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку та розробити необхідні зміни до законодавства з метою запровадження статусу національних проектів, що реалізуються за зазначеними пріоритетними напрямками» [13]. При цьому, в Указі не визначено чітко суті доручення, строку виконання, конкретних відповідальних посадових осіб, механізму контролю, порядку звітності про виконання тощо.

Позитивним, ми вважаємо, є досвід Республіки Білорусь у законодавстві якої прямо закріплено передумови підвищення ефективності реалізації актів шляхом встановлення послідовності правотворчого процесу (обов'язків відповідних суб'єктів нормотворчості): адекватний аналіз динаміки розвитку суспільних відносин; чітке формулювання соціально корисних цілей і завдань ухвалення актів; аналіз можливостей і способів досягнення соціальної мети за допомогою механізму правового регулювання суспільних відносин; облік ефективності актів на основі правозастосовної практики; визначення економічних, соціальних, політичних і інших наслідків ухвалення нормативного акту; своєчасне і обгрунтоване внесення змін і доповнень в законодавство [14].

Важливо звернути увагу на те, що лише перші три дії передують моменту підписання акта і впливають на якість акта, решта – проводяться після набрання чинності актом та спрямовані на підвищення ефективності реалізації цього акта та законодавства в цілому.

Іншою умовою належної реалізації акта є бездоганність процедури набрання ним чинності. У даному випадку, мова йде, зокрема про процедуру ратифікації міжнародних угод після їх підписання Президентом України, реєстрації підзаконних нормативних актів (розроблених на виконання розпорядчих актів Глави держави), забезпечення офіційного оприлюднення актів та/або доведення їх до відома безпосередніх виконавців. Порушення будь-якої з цих процедур набрання чинності створює прямі передумови невиконання актів Президента України на підставі обгрунтованих сумнівів стосовно набрання ними юридичної сили.

Ще однією з проблем, що стоїть на шляху підвищення ефективності реалізації актів Президента України є практика видання великої кількості розпорядчих актів, що містять доручення та потребують підготовки складних документів, а також нерівномірний розподіл таких актів між відповідальними суб'єктами

Зменшення кількості доручень, які надаються Кабінету Міністрів України, на нашу думку, має відбуватися шляхом ширшого залучення до правотворчої діяльності діючих при Президентові України науково-дослідних установ та інших консультативно-дорадчих органів, а також відновлення діяльності Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України. Такий підхід передбачатиме, що Кабінету Міністрів України доручається виконання лише тих завдань, які відносяться до його виключної компетенції, а також тих, виконання яких силами консультативно-дорадчих органів Президента України є неможливим.

Крім того, до необхідної складової реалізації акта Президента України ми відносимо необхідність забезпечення належного фінансування заходів, на здійснення яких спрямовується прийняття акта.

Наступним аспектом успішності виконання актів Президента України є належний контроль за їх виконавцями, який здійснюється Адміністрацією Президента України і Апаратом Ради національної безпеки та оборони України.

При цьому, варто одразу звернути увагу на те, що контрольна правотворчість Глави держави може також виступати у формі контролю за суб'єктами правотворчості, а саме конституційністю та законністю їх власних актів, який безпосередньо не пов'язаний з контролем за реалізацією актів Президента України.

Ми погоджуємося з позицією В. Шатіло, який вважає, що контрольна функція Президента України зумовлена, з одного боку, необхідністю контролю за втіленням в життя рішень і актів самого глави держави, а з іншого – повноваженнями Президента України відносно підзвітних і відповідальних перед ним органів, насамперед – Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади [15].

Особливу увагу під час здійснення контролю слід звертати за розпорядчими актами Президента України, які стосуються правотворчої діяльності та не обмежені в часі. Прикладом є Указ Президента України «Про заходи щодо дальшого зміцнення обороноздатності держави» [16], згідно з яким Кабінету Міністрів України доручено збільшувати щорічно у проектах Державного бюджету України видатки на національну оборону та реформування Збройних Сил України пропорційно зростанню валового внутрішнього продукту. Тобто, цей розпорядчий акт не відноситься до строкових та стосується щорічної розробки Урядом та затвердження Верховною Радою України законів про державний бюджет на відповідний рік.

Важливість і складність забезпечення належного контролю за реалізацією актів Президента України можна продемонструвати на прикладі проведеного нами аналізу найважливіших стратегічних

актів Президента України. Так, за нашими підрахунками більше 80 % всіх заходів, спрямованих в 2012 році на реалізацію Програми економічних реформ на 2010-2014 років «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [17], що є основним документом для реалізації Президентом України протягом терміну своїх повноважень Передвиборчої програми [18], потребують проведення контролю за правотворчою діяльністю 25 різних суб'єктів владних повноважень (лише як перших виконавців). При цьому, з 615 конкретних заходів (у межах 14 реформ та 74 під реформ), що передбачені Програмою, необхідно розробити, орієнтовно, 525 проектів актів, з яких 125 законів, 215 актів Кабінету Міністрів України та 185 актів міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади. Схожі об'єми правотворчої діяльності передбачені також в інших стратегічних актах Глави держави.

Крім того, нами виявлено та проаналізовано 35 розпорядчих актів (20 указів, 14 окремих доручень та 1 розпорядження), які видані Президентом України протягом 2010-2012 років та передбачають надання доручень, що стосуються правотворчої діяльності. Важливо, що такі завдання Глави держави адресуються 15 різним суб'єктам та передбачають розробку 76 проектів законів (з яких для внесення Президентом України – 13), забезпечення супроводження 28 законопроектів у Верховній Раді України, а також розробку 15 актів Президента України.

Таким чином, Президент України щорічно надає сотні доручень різним суб'єктам його нормопроектного забезпечення, виконання яких необхідно контролювати по строкам та якості виконання, порядку набрання чинності, здійснення наступного фінансування, а також їх результативності.

Ми вважаємо, що контроль за реалізацією розпорядчих актів, які містять доручення суб'єктам нормопроектного забезпечення Глави держави розробити та/або затвердити відповідний акт правотворчості, необхідно поділяти на попередній (здійснюється до моменту набрання чинності розпорядчим актом Президента України або до моменту внесення Президентом України розробленого проекту акта на розгляд іншого суб'єкта правотворчості) та наступний, який полягає у контролі за ефективністю вже чинного акта Глави держави або іншого суб'єкта правотворчості.

На етапі наступного контролю або контролю за результативністю виконання розпорядчих актів Президент України може вживати додаткових заходів підвищення ефективності їх виконання. До таких механізмів слід віднести надання адресованого Адміністрації Президента України доручення Глави держави провести відповідну інспекційну перевірку. Крім того, доручення провести перевірку стану виконання актів Президента України можуть адресуватися також Генеральній прокуратурі України, Кабінету Міністрів України та іншим органам влади.

#### *Висновки*

1. До основних механізмів підвищення ефективності реалізації розпорядчих актів Президента України, які стосуються правотворчої діяльності, можна віднести: удосконалення професійного рівня посадових осіб, відповідальних за підготовку проектів відповідних розпорядчих актів та введення їх в дію; впорядкування діяльності Адміністрації Президента України, Апарату Ради національної безпеки та оборони, а також інших органів влади стосовно проведення контрольних заходів щодо виконавців розпорядчих актів; встановлення додаткових законодавчих гарантій належного виконання актів Президента України шляхом удосконалення процесуальних норм, які визначають порядок діяльності суб'єктів нормопроектного забезпечення Президента України; забезпечення рівномірного розподілу доручень, які містяться в розпорядчих актах та передбачають розробку проектів нормативних актів.

2. Специфіка контрольних повноважень Президента України у сфері правотворчості зумовлена тим, що контроль Глава держави зобов'язаний здійснювати окремо за реалізацією власних актів та окремо за конституційністю і законністю актів інших суб'єктів правотворчості.

#### **Список використаної літератури**

1. Янукович В.Ф.: План реформ виконано лише на половину / В.Ф. Янукович. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2011/11/2/6722712/>.
2. Янукович зібрався в Кабмін: п'ять міністрів можуть звільнити [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://news.liga.net/ua/news/politics/552019-yanukovich\\_z\\_bravsya\\_v\\_kabm\\_n\\_p\\_yat\\_m\\_n\\_str\\_v\\_mozhut\\_zv\\_initi\\_zm.htm](http://news.liga.net/ua/news/politics/552019-yanukovich_z_bravsya_v_kabm_n_p_yat_m_n_str_v_mozhut_zv_initi_zm.htm).
3. Київ виконав лише одну п'яту плану Україна-НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zn.ua/POLITICS/kiev\\_v\\_2011\\_godu\\_ne\\_vypolnil\\_i\\_pyatoy\\_chasti\\_meropriyaty\\_po\\_planu\\_ukraina-nato.html](http://zn.ua/POLITICS/kiev_v_2011_godu_ne_vypolnil_i_pyatoy_chasti_meropriyaty_po_planu_ukraina-nato.html).
4. Експерти: більшість реформ Януковича не виконуються [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.epravda.com.ua/news/2012/10/18/340205/view\\_print/](http://www.epravda.com.ua/news/2012/10/18/340205/view_print/).
5. Писаренко В.П. Організація контролю за виконанням нормативно-правових актів в органах виконавчої влади: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентіві України. Харківський регіональний ін-т держ. управління / Писаренко В.П. – Х., 2007. – 19 с.

6. Томкіна О.О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний транспортний ун-т. / Томкіна О.О. – К., 2005. – 203 арк. – С. 120-170.
7. Бірченко Ю.І. Проблеми взаємовпливу правотворчого та правозастосовчого процесів / Ю.І. Бірченко // Наукові записки: Т. 20 Юридичні науки / Національний ун-т «Києво-Могилянська академія». – К.: Академія, 2002. – С. 39-41.
8. Федоренко В.Л. Рада національної безпеки та оборони України / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія / О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін., за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с. – С. 240-263.
9. Тарасов А.М. Президентський контроль: Учеб. Пособие. / Тарасов А.М. - СПб., 2004. – 644 с.
10. Игнатенкова К.Е. К вопросу о повышении эффективности правовых актов Президента РФ / К.Е. Игнатенкова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 2. – С. 23–27.
11. Правотворческий процесс: учебное пособие / Г.А. Василевич, С.М. Сивец. – Минск: Государственный институт управления и социальных технологий БГУ, 2008. – 303 с. – С. 29.
12. Бурлай Е.В. «Не усердствуй» (О государственном нормотворчестве и его неоднозначных результатах) / Е.В. Бурлай // Проблеми філософії права. – 2005. – Т. III. – № 1-2. – С. 63-72.
13. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку: Указ Президента України від 8 вересня 2010 року № 895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>.
14. Указ Президента Республики Беларусь “О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь” от 10.04.2002 № 205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P30200205>.
15. Шатіло В.А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова / Шатіло В.А. – К., 2005. – 189 арк.
16. Про заходи щодо дальшого зміцнення обороноздатності держави: Указ Президента України від 6 грудня 2001 року № 1195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/1195/2001>.
17. Програми економічних реформ на 2010-2014 років «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», схвалена Комітетом економічних реформ при Президентові України 2 червня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/n0004100-10>.
18. Передвиборча програма Януковича Віктора Федоровича «Україна для людей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yanukovich.openua.net/extra.php>.

#### I. Bernaziuk

##### ACTUAL QUESTIONS OF IMPROVING THE MECHANISM REALIZATION OF PRESCRIBING ACTS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE

*The author studied of the problems realization of prescribing acts of the President of Ukraine, the publication of which is used by the President in the process of using his constitutional regulatory powers. During research highlighted the main reasons for the low efficiency of the agents authorized prescribing acts of the President of Ukraine, The author proposed specific ways to improve the performance of these acts of law-making and described the control rulemaking powers Head of state.*

**Keywords:** *The President of Ukraine, the prescribing act, the implementation of acts, rule-making, the control for rule-making activities.*

УДК 349.4(477)(045)

#### О. Вівчаренко

##### ПРАВОВА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ: ПИТАННЯ ЄДНОСТІ ТЕХНІЧНИХ ТА ПРАВОВИХ ВИМОГ

*В статті аналізуються правові питання та технічні параметри здійснення завдань правової охорони земель в Україні. Розглядається поняття «охорона земель», питання розвитку земельного галузі права, пріоритети, тенденції становлення інституту правової охорони земель, а також основні технічні показники здійснення завдань у напрямках державної політики у цьому напрямі. Робляться висновки щодо ліберальності санкцій за земельні правопорушення, посилення юридичної відповідальності, недостатності бюджетного фінансування заходів з охорони земель, використання небюджетних джерел такого фінансування.*

**Ключові слова:** *закономірності реалізації інституту правової охорони земель, система охорони земель, зміна цільового використання земель, шкода земельним ресурсам, санкції за земельні правопорушення, фінансування заходів з охорони земель.*