

злочинному світі, в тюремному соціумі «усе робилося за законом». Така ностальгія притаманна навіть молодим людям, які особисто не пережили старих часів, але добре поінформовані про злочинні традиції та відчувають їх корисне начало... Ідеологія не може зникнути тому, що вона є функціональною. Соціум злочинців має потребу у загальних, «філософських» ідеях і настановах. Їх роль полягає у тому, що вони формують цінності кримінального світу, допомагають вербувати молодь і прилучати їх до «справи», складають основу для врегулювання внутрішніх стосунків й сприяють встановленню «порядку», нарешті, складають легітимацію й мотивацію злочинної діяльності, застосування насилля тощо. Сьогодні злочинно-мафіозна діяльність у сукупності з тіньовою економікою контролює великі бізнеси, а економіка потребує стабільності й впевненості у завтрашньому дні. Для того, аби виробити загальні правила, потрібна спільна ідейна основа, тобто, такі постулати, які не можуть бути швидко девальвовані, а у разі їх нехтування, автоматично робили б порушника ізгоєм у кримінальному світі. Зі свого боку ми бачимо завдання соціологів-кримінологів у тому, щоб вести моніторинг, робити систематичні спостереження й оперативно розпізнавати тенденції, які складаються у соціумі злочинців.

**Список літератури:** 1. Большой толковый социологический словарь (Collins) в 2-х т. М., 1999. Т.1. 2. Ли Д.А Преступность в структуре общества. М., 2000. 3. Рушенко І.П. Соціологія злочинності. Харків, 2001. 4. Организованные преступные группы в Украине: традиционное и типичное / Под общ. ред. проф. А.Н. Ярмыша. Харьков, 2002. 5. Чалидзе В. Уголовная Россия. М., 1990. 6. Финкенаур Дж., Уоринг Э. Российские эмигранты в США: организованная преступность или организованные преступления? // Российская организованная преступность: новая угроза? Пер. с англ. М., 2000. 7. Дубягвина О.П., Смирнов Г.Ф. Современный русский жаргон уголовного мира: Словарь-справочник. М., 2001. 8. Пирожков В.Ф. Криминальная психология. М., 2001. 9. Вильямс Ф. Насколько опасна российская организованная преступность? // Российская организованная преступность: новая угроза? Пер. с англ. М., 2000. 10. Гурев М.С. Убийства на разборках (методика расследования). Спб. 2001. 11. Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация. Екатеринбург: 2000.

*Надійшла до редколегії 14.01.02*

*О.Ф. Скакун*

## **ФОРМИ УЧАСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У ПРАВОТВОРЧОСТІ**

Суб'єктами правотворчості в Україні є парламент, уряд, президент, державні органи, органи місцевого самоврядування, державні і недержавні організації і т.п. Множинність суб'єктів правотворчості визначає розмаїтість правових актів: закони, укази, постанови, накази, інструкції, рішення, статуту, положення і т.п. Форми участі в правотворчості кожного з його суб'єктів залежить від легального правового статусу.

Правовий статус Президента України визначений Конституцією України. На жаль, в Україні дотепер не прийняті закони «Про нормативні правові акти», «Про закони і законодавчу діяльність» і відсутній спеціаль-

ний конституційний закон про Президента України. Саме ці закони повинні містити положення про форми участі глави держави у правотворчості.

На підставі аналізу тексту Конституції України, особливо Розділу V, можна зробити висновок про те, що Президент України наділений двома основними формами правотворчої діяльності: 1) безпосередньою реалізацією владних повноважень глави держави; 2) учасника законодавчого процесу – суб'єкта права законодавчої ініціативи [Див.: 1], суб'єкта (учасника) законодавчого процесу на стадії процедури підписання прийнятого парламентом закону, і на стадії офіційного оприлюднення підписаного закону.

Безпосередня правотворчість Президента України виражається у виданні ним указів і розпоряджень [2], що є обов'язковими на території України (ст.106). У Конституції України немає вказівок на юридичну чинність указів і розпоряджень Президента. Винятково на підставі правової доктрини, що утвердилася в Україні, як і в Росії, укази Президента розглядаються як такі, що володіють вищою юридичною силою у порівнянні з розпорядженнями. Укази кваліфікуються як нормативно-правові акти, щодо розпоряджень є дві точки зору: 1) це – правозастосувальні акти [Див.: 3, с.146]; 2) це – особливий вид актів, який не слід ототожнювати ні з нормативними, ні з правозастосувальними [4]. Розпорядчі норми містяться в деяких постановах Верховної Ради України, указах і розпорядженнях Президента України, в актах, що видаються органами виконавчої влади. Розпорядження видаються міністерствами, управліннями обласного і міського рівня. Якщо звернутися до аналізу правотворчої практики Президента України, то можна констатувати, що створення нових виконавчих служб виробляється на підставі указів нормативно-правового характеру, а не розпоряджень. Це означає, що розпорядження Президента не розглядаються як нормативно-правові акти. Між тим не можна ставити знак рівності між розпорядчими і правозастосувальними актами (нормами). Розпорядчі – це окремий вид актів, адресатами яких виступають суб'єкти, що перебувають у відносинах підкорення з суб'єктом правотворчості. Ці акти спрямовані на створення умов для реалізації нормативних принципів, тобто мають організаційний, субсидіарний характер по відношенню до нормативних актів, встановлюють напрямки діяльності державних органів і посадових осіб по реалізації нормативно-правових актів у певній соціальній ситуації, визначають результати, що їм необхідно досягти, орієнтують їх на посилення уваги до визначеної сфери діяльності [5, с.24-25]. Розпорядчими є акти Президента України: «Про підготовку проєктів міждержавних договорів про правові відносини та правову допомогу» (04.01.1995), «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентом України законів України» (30.05.1997), «Про проведення захисних заходів культових споруд» (21.01.2000), «Про впорядкування контролю за зовнішньо-економічною діяльністю резидентів» (21.02.2000), «Про невідкладні заходи щодо розвитку архівної справи» (02.09.2000); «Про заходи щодо підвищення ядерної та радіаційної безпеки в Україні» (19.03.2001), «Про поліпшення соціального захисту малозабезпечених сімей» (18.04.2001), «Про заходи щодо дальшого впрокона-

лення системи патріотичного виховання молоді» (29.06.2001) та інші. Можливості розпорядчих актів у правовому регулюванні їхніх співвідношення з законом, підзаконними актами, один з одним, мають потребу в чіткому визначенні. Необхідна легалізація правового статусу розпоряджень як особливого виду актів, у тому числі розпоряджень Президента, у Законі «Про нормативні правові акти».

Конституція України виходить з підзаконної природи указів Президента, однак, положення її досить сукупі: «Президент України на основі й у виконання Конституції України видає укази і розпорядження...». Підзаконний характер актів Президента України спеціально не визначений, як і не зазначений правозастосувальний або особливий, субсидіарно-нормативний характер його розпоряджень.

Різноманіття змісту указів Президента\*, що сполучають загально-нормативні, конкретно-регулюючі і оперативні заходи, не знайшли належного відбиття в Конституції України. Наведемо приклад. Ст.64 Конституції України передбачає можливість встановлення окремих обмежень прав і свобод в умовах військового чи надзвичайного стану, однак не вказує, яким саме актом такі обмеження вводяться. Таких вказівок немає і в п.21 ст.106 Конституції України, яка відносить до компетенції Президента рішення питання про введення в Україні чи в окремих її місцевостях надзвичайного, воєнного стану. Не вказано на такий акт в п.31 ст. 85; тут лише зазначається, що Верховна Рада затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Тільки закони України «Про правовий режим надзвичайного стану» і «Про правовий режим воєнного стану» відповідно статтям 106 і 85 Конституції України чітко визначають цей акт – указ Президента. Ст.3 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. наголошує: «Правовою основою введення надзвичайного стану є Конституція України, цей Закон, інші закони України та Указ Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України». І саме у відповідному указі Президента, який є підзаконним нормативно-правовим актом, дається вичерпний перелік прав і свобод людини і громадянина, що тимчасово обмежуються в зв'язку з введенням надзвичайного, воєнного стану. Це означає, що в Україні, на жаль, не в Конституції, а в базових законах конкретно визначається форма прийняття рішення Президентом і юридична чинність (підзаконного характеру) його актів. І хоч орієнтиром для таких законів стають норми, встановлені в Основному законі, потрібно визнати, що кращим варіантом було б існування конкретних норм у ньому. Виходить, що Закон «Про нормативно-правові акти», крім іншого, має заповнити прогалини, які існують в Конституції України стосовно правових актів Президента (указів і розпоряджень).

---

\* У статті мова йде лише про нормативні укази Президента, оскільки ненормативні укази є актами застосування норм права.

Укази Президента України не мають законодавчого характеру. Більш того, в Україні, на відміну від Російської Федерації, відсутнє делеговане законодавство, зокрема делегування парламентом Президенту права на видання нормативних актів, що мають силу закону. У РФ проект закону про нормативні акти передбачає право Президента самостійно здійснювати правове регулювання в умовах прогалини у законодавстві при одночасному представленні в Державну думу (у порядку законодавчої ініціативи) проекту відповідного закону, який Дума повинна розглянути у першочерговому порядку. Відповідно до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України Президент має право на видання схвалених Кабінетом Міністрів і скріплених підписом Прем'єр-міністра нормативних указів з економічних питань, не урегульованих законами. При цьому Президент України повинний був одночасно зі своїм указом подати відповідний законопроект у Верховну Раду. Термін надання таких повноважень Президенту чітко визначений у Конституції – 3 роки після прийняття Конституції (закінчився 28.07.99 р.). Щодо точки зору деяких російських вчених про право Президента здійснювати нормативне регулювання не тільки на підставі закону, але й за його відсутністю [6, с.33], то для її утвердження немає ґрунту в Україні: вона не відповідає практиці правотворчості, її основним підвалинам – конституційним нормам, які ретельно охороняє Конституційний суд.

Слід зазначити, що в Україні діяло делеговане законодавство (адресат делегування – Кабінет Міністрів) до прийняття Конституції 1996 р. 18.11.1992 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» з «метою оперативного дозволу питань, зв'язаних із проведенням ринкової реформи». Ряд декретів Кабінету Міністрів, виданих за 1992-1996 р., продовжують діяти дотепер, хоча Конституцією декрети не передбачені: «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10.05.1993 р., із змінами, внесеними згідно із законами у 1997-2000 рр.); «Про місцеві податки і збори» (від 20.05.1993 р. із змінами, внесеними згідно із законами у 1993-2001 рр.) та інші.

Нині Україна прагне до встановлення системи ієрархії правових актів, щоб уникнути колізій, з одного боку, і не дати можливості розвинути неконтрольованим повноваженням Президента, з іншого. Підзаконний характер актів Президента відповідає конституційній нормі, яка вказує, що акти Президента України приймаються в межах його конституційних повноважень\*. Президент, як і інші посадові особи одноособового керівництва держани (прем'єр-міністр, міністри та інші), підтверджує свої укази у персональному порядку. Водночас ряд указів Президента потребують контрасигнації (від лат. *contra* - проти + *signare* - підписувати; йому відповідать: *countersign* /англ./, *contresigner* /франц./), тобто скріплення підписом правового акта вищою посадовою особою виконавчої влади. Тому контрасигнацію називають правилом міністерської скріпи. В Украї-

---

\* Конституція РФ не містить вказівок на те, що акти Президента РФ приймаються в межах його конституційних повноважень.

ві контрасигнованими актами є визначені укази Президента, що скріплюються підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідальними за акт і його виконання. У ряді конституцій країни континентальної Європи інститут контрасигнації діє ширше: усі акти глави держави підлягають контрасигнуванню. Так, Конституція Австрії наголошує: «Усі акти президента Союзу потребують для своєї дії у контрасигнуванні канцлера Союзу або відповідного міністра, оскільки інше не встановлено конституційним порядком» (ст. 67.2). Аналогічне положення міститься в Конституції Бельгії: «Жоден акт короля не може мати силу, якщо він не контрасигнований міністром, який лише в силу цього є відповідальним за цей акт» (ст.64). Конституції Італії: «Ніякий акт президента республіки не дійсний, якщо він не контрасигнований міністрами, що його запропонували, які за цей акт відповідальні. Акти, що мають силу закону, вказані у законі, скріплюються також головою Ради міністрів» (ст.89).

Контрасигнація – правовий інститут, сутність якого полягає в тому, що особа (прем'єр-міністр або міністр), яка скріпила своїм ім'ям акт глави держави, бере на себе політичну і юридичну відповідальність за цей акт, а глава держави персональної відповідальності не несе. Наявність актів, що підлягають контрасигнації, свідчать про те, що президент має певну залежність від уряду, а останній – політичну відповідальність перед парламентом. Застосування інституту контрасигнації можливе: 1) тільки відносно кола правових актів глави держави, чітко визначеного конституцією (і законами); 2) тільки офіційними особами, визначеними конституцією. Наприклад, ст.6 Закону України про Конституційний Суд України від 06.10.96 р. визначає, що призначеною на посаду судді Конституційного Суду вважається особа, про призначення якої «видано Указ Президента України, скріплений підписами Прем'єр-міністра України і міністра юстиції України». У наведеному прикладі мова йде про участь трьох посадових осіб в ухваленні рішення з даного питання – про процедуру спільного підписання акта, що надає йому юридичної чинності, і про поділ відповідальності між цими посадовими особами.

Незастосування інституту контрасигнації відносно певного виду актів глави держави можна розглядати і як ознаку більш широких його повноважень, і як презумпцію покладання на нього особистої юридичної і політичної відповідальності за видання актів на підставі здійснення главою держави своїх самостійних повноважень.

Крім здійснення безпосередньої правотворчості, Президент України бере участь у правотворчому процесі, здійснює повноваження в галузі законотворчості. Цю сторону правотворчості Президента можна назвати опосередкованою, тому що він особисто не бере участі в законодавчому процесі. Він є учасником процедури прийняття закону, додання йому юридичної чинності. Основні форми участі Президента в законодавчому процесі закріплені в Конституції і у рішеннях Конституційного суду:

– здійснення права законодавчої ініціативи (ст.93);

– підписання й офіційне опублікування прийнятого парламентом закону протягом 15 днів (ст.94). Конституція не обмежує Президента у строках підписання та офіційного опублікування закону, який через його

неповернення протягом встановленого строку до парламенту для повторного розгляду вважається схваленням Президентом;

– використання права «вето» у відношенні прийнятого парламентом закону з наступним поверненням закону на повторний розгляд парламенту (п. 30 ст.106). Конституція України( ст. 94, п. 30 ст. 106) не обмежує Президента України у підставах для застосування наданого йому права «вето». Такими підставами можуть бути економічна недоцільність закону, неможливість його виконання;

– підписання та офіційне оприлюднення повторно прийнятого закону протягом 10 днів, коли парламент повністю врахував пропозиції Президента України або під час повторного розгляду повністю або частково відхилив пропозиції Президента і прийняв закон у цілому не менш як 2/3 від конституційного складу (рішення Конституційного суду України від 7.07.1998 р. №11-рл/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин 2 і 3 ст.84 та частин 2 і 4 статті 94 Конституції України).

В Україні, на відміну від Росії, в законодавчому процесі не застосовується процедура повернення Президентом у парламент прийнятого закону країни без розгляду. І не тільки тому, що вона не передбачена в Конституції. Адже така процедура не встановлена конституційно і в Росії, а між тим Конституційний суд Росії легалізував цю неконституційну процедуру у Постанові від 22.04. 1996 р. «№ 10-п «Про справу про тлумачення окремих положень статті 107 Конституції Російської федерації». Тут роз'яснюється, що повернення Президентом прийнятого закону без розгляду не є відхиленням від змісту ч.3 ст. 107 Конституції, а можливе лише при порушенні палатами процедур прийняття закону [7]. У Конституційного суду України ще не було потреби у розгляді цього питання, оскільки Президент, застосовуючи право вето щодо прийнятих парламентом законів, повертає їх на повторний розгляд парламенту з доданням до них, згідно з ч. 2 ст. 94 Конституції України, своїх вмотивованих і сформульованих пропозицій. Проте перед Конституційним судом України постало інше питання, ініційоване Президентом України, щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України, яке було вирішено у відповідності до Конституції України: «Встановлена в частині четвертій статті 94 Конституції України вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менше як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені. Ця вимога стосується прийняття закону в цілому. Якщо пропозиції Президента України до закону у запропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається. У разі прийняття Верховною Радою закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити у десятиденний строк» [8, с.154-155].

Звертає на себе увагу зростання відповідальності Президента України за виконання своїх повноважень у галузі правотворчості, прагнення

забезпечити як формальний вступ закону в дію, так і його якісний зміст, адекватний реальним потребам розвитку суспільства. Можна сказати, що Президент України виконує охоронну місію у правотворчості, коли накладає вето на закон, прийнятий парламентом України, або направляє запити у Конституційний суд щодо відповідності нормативних актів Конституції України, або зупиняє дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (АРК) з одночасним зверненням до Конституційного суду України щодо їх конституційності, або скасовує акти Ради міністрів АРК [Див.: 9]. Цю сторону його діяльності слід кваліфікувати як охоронну форму участі у правотворчості, оскільки нею не створюються нові правові норми, а призупиняється дія вже існуючих норм чи не допускається набрання ними чинності. Охоронна форма участі Президента у правотворчості виявляється у праві контролювати якість підзаконних актів, їх дотримання принципу ієрархічності у системі нормативно-правових актів держави. Норми, що містяться в актах будь-якого рівня, взаємозалежні і повинні бути погоджені одні з одними. Президент у межах своєї компетенції має право і обов'язок реагувати на їх неузгодженість, неконституційність, невідповідність вищестоящим актам, охороняти підзаконну правотворчість від колізійних норм або таких, що суперечать чинним законодавству та указам Президента.

Специфічною (міжнародно-представницькою) формою участі Президента у правотворчості є підписання від імені України міжнародних договорів. Рішення Президента України про затвердження міжнародного договору України приймається у формі указу [Див.: 10], що надає їм необхідної юридичної сили і вони слугують джерелом права.

Таким чином, масштабність функцій глави Української держави впливає на форми участі його у правотворчості. До того ж складність і суперечливість ситуацій, що складаються у країні, прогаліни в правовому регулюванні окремих сфер державного і громадського життя спонукають Президента до прийняття різноманітних указів, які спрямовані на утвердження стабілізації, введення життя суспільства у межі законності і правопорядку.

**Список літератури:** 1. Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України. Затверджено Указом Президента України від 30.03.1995 р. із змінами від 27.01.1999 р. 2. Положення про порядок підготовки і внесення проєктів указів і розпоряджень Президента України. Затверджено Указом Президента від 20.08.1993 р. (в редакції Указу Президента України від 10.09.1994 р.) із змінами від 27.01.1999 р. 3. Общая теория государства и права. Академич. курс: В 2-х тт. Т.2. Теория права / Под ред. М.Н.Марченко. М., 1998. 4. Пашутін В.В. Розпорядчі акти та їх соціальна цінність // Проблеми права шавства та правоохоронної діяльності: 36. наук. статей. Донецьк, 1998. №1; Распорядительные акты, как вид правовых актов // Вісник Донецького університету. Серія В економіка і право. №2.1998. 5. Правонаречение в советском государстве. М., 1985. 6. Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголькина. М., 1998. 7. Собрание законов РФ. 1999. №5. Ст.650. 8. Нормотворча діяльність. Збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій. К., 2001. 9. Конституція Автономної Республіки Крим. Прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21.10.1998 р. Затверджена

## **РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЇ ЯК АКТУАЛІЗАЦІЯ СВОБОДИ**

Конституція будь-якої країни є її головним юридичним документом. Основним Законом, виходячи з якого приймаються всі інші закони, що забезпечують правову регламентацію суспільних відносин в державі. Перш за все, вона має юридичне значення, оскільки, спираючись на неї, формується вся правова система держави. Але в силу своїх внутрішніх властивостей вона несе в собі ще й значне загальносоціальне навантаження. Конституція являє собою деякою мірою інтегральний зріз соціуму як того, що є реально існуючим, показує, на якому відрізку своєї історії перебуває держава, яких конкретних результатів в економічній і духовній сферах вона досягла, що становлять собою і як функціонують її соціальні інститути. Водночас, разом з визначенням соціально-політичного, правового і культурного стану, який має місце на той або інший час, вона містить положення, що вказують, в якому напрямку буде змінюватися існуючий соціальний порядок. За своїм глибинним призначенням конституція покликана показувати, до яких тактичних і стратегічних цілей необхідно прагнути, якими засобами ці цілі будуть досягатися, які цінності є базовими для даного суспільства. Іншими словами, поряд з картиною існуючого, тобто, того, якою держава є, вона говорить також про належне, про те, якою державі слід бути. Торкаючись цієї сторони питання, необхідно підкреслити, що цим самим конституція вказує на важливі приховані потенції, якими супроводжується розвиток суспільства, намічає контури майбутнього, прокладає місток від можливості до дійсності.

Подібні твердження справедливі стосовно багатьох статей діючої Конституції України, особливо тих з них, які носять загальнотеоретичний, узагальнюючий характер, або являють собою так звані перехідні положення. Не в останню чергу це стосується тих розділів української Конституції, де мова йде про свободу, її загальні та особистісні характеристики, торкаються прав і свобод людини і громадянина. Як відомо, що норми Конституції є нормами прямої дії. У разі потреби вони безпосередньо набирають чинності, без підтверджуючих і конкретизуючих дій галузевих юридичних норм і процедур. Таке положення відповідає нормам міжнародного права і повною мірою гарантується державою. А тому, спираючись тільки на конституційні норми, свобода могла б набути стійких гарантій для свого практичного здійснення.

Проте не всі положення Конституції, внаслідок причин об'єктивного і суб'єктивного характеру, в змозі негайно одержати втілення на практиці. Остання обставина пов'язана з характером самих конституційних норм, а також з тими соціальними умовами, в яких відбувається їх реалізація. Виникає складна проблема взаємозв'язку між констатацією якихось теоретичних юридичних положень і їх повноцінним втіленням у життя. Реалізація норм, викладених в Основному Законі держави, пов'язана з пов-