

и дневники 1914–1918. Л., 1929. 4. Белан Ю.Я. Отечественная война украинского народа против немецких оккупантов в 1918 году. К., 1960. 5. Заставенко Г.Ф. Крах німецької інтервенції на Україні в 1918 році. К., 1959. 6. Карпенко Ю.О. Імперіалістична інтервенція на Україні. 1918–1920. Львів, 1964. 7. Петров В.И. Отражение страной Советов нашествия германского империализма в 1918 году. М., 1980. 8. Скляренко С.М. Боротьба трудящих України проти німецько-австрійських окупантів і гетьманщини в 1918 р. К., 1960. 9. Супруненко Н.И. Очерки истории гражданской войны и иностранной военной интервенции на Украине. (1918–1920). М., 1966. 10. Тичина В.Є. Боротьба проти німецьких окупантів і внутрішньої конрреволюції на Україні у 1918 році. Х., 1969. 11. Христюк Павло. Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. В 4-х т., Т.ІІ. / Укр.-соціол. інст-т. Відень, 1921–1922. 12. Фельштинський Юрій. Катастрофа світової революції. Нарис перший. Брестський світ. Жовтень 1918 – листопад 1918. – Лондон, 1991.

*Надійшла до редколегії 07.07.04*

*Д.В. Мазур*

### **ПРАВОВІ АКТИ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ І РОСІЇ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Після розвалу СРСР і утворення незалежних держав в кожній з них був обраний президент, як глава держави і гарант додержання Конституції, прав та свобод людини. Правовий статус президента закріплюється основними законами – конституціями, в яких визначені його повноваження та ті правові акти, через які відбувається реалізація цих повноважень.

Питання про правові акти президентів України та Росії, зокрема про укази, досліджувалося українськими і російськими вченими – спеціалістами в галузі конституційного права [1, с.15; 2, с.16]. Але з точки зору компаративістики та теорії держави та права таких розробок не було, тим більш стосовно всіх правових актів президента, а не лише указів. У цій роботі робиться спроба дати класифікацію системи актів президента, визначити юридичну природу кожного з видів, та виявити особливості їх функціонування в Україні та Росії.

Президентіві України відводиться особлива роль в механізмі державної влади, отже, особлива і компетенція, що визначена Конституцією. Вона охоплює всі аспекти державної діяльності і має комплексний характер. Зауважимо, що як в Україні, так і в Росії згідно з Конституцією президент не є главою уряду. Можна також стверджувати, що більша частина функцій президента реалізується за допомогою видання ним правових актів. Відповідно до ст.106 Конституції України Президент на основі та у виконання Конституції і законів України «видає» укази та розпорядження, ст.90 Конституції РФ «закріплює можливість» Президента Росії видавати укази та розпорядження, що не суперечать Конституції РФ та федеральним законам. Таким чином укази та розпорядження президента за визначенням мають підзаконний характер, також їх підзаконний характер визнається в науковій літературі більшістю авторів [3, с.263], [4, с.340]. Для того, щоб

уяснити в чому полягає різниця між указами та розпорядженнями, потрібно розглянути їх ознаки.

Традиційно перше місце за значимістю відводиться *нормативним указам* президента. Вони характеризуються усіма ознаками, властивими нормативно-правовому акту: приймається уповноваженим органом держави (президентом); завжди містить нові норми права або змінює (відмінює) діючі, чітко формулює зміст юридичних прав та обов'язків; приймається з додержанням визначеної процедури; має форму письмового акта-документа та строго визначені реквізити; публікується в офіційних спеціальних виданнях [3, с.339].

Отже, нормативний указ президента можна визначити як юридичний акт глави держави, що містить у собі загальнообов'язкові правила поведінки та направлений на врегулювання широкого кола суспільних відносин, розрахований на постійну або тривалу дію та адресований невизначеному колу суб'єктів. На відміну від нормативних указів, індивідуальні укази президента стосуються конкретних відносин чи осіб і мають одноразовий характер [5, с.241]. Однак, класифікація указів на нормативні і ненормативні (індивідуальні) є спрощеною, оскільки повноваження президента настільки широкі (особливо в Росії), що вони повинні охоплювати широку сферу президентського реагування: на закони, прийняті парламентом; акти уряду; на заповнення прогалин у законодавстві.

Російський вчений Л.А. Окуньков виділяє наступні види указів [2, с.16]: 1) укази виконавчого характеру, що визначають порядок практичної реалізації законів; 2) директивні укази, що складаються з доручень уряду; 3) програмно-політичні укази, що видаються в цілях реалізації ч.3 ст. 80 Конституції РФ (визначення основних напрямків внутрішньої та зовнішньої політиці); 4) нормативні укази – укази «у власному сенсі», що встановлюють нові самостійні юридичні норми з умовою несуперечності їх законам. Однак, таку класифікацію неможливо вважати повною, бо в ній нема індивідуальних (правозастосовчих) указів, скасовуючих указів (що відмінюють акти уряду) та нетипових указів (наприклад, що затверджують «Положення»). Також до класифікації указів потрібно включити укази, видані в порядку делегованого законодавства, що мають силу закону. Так, згідно з перехідними положеннями Конституції України 1996 р. Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України мав право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. З 1996 р. по 1999 р. Президентом України було підписано 142 укази з економічних питань, виданих в порядку делегованого законодавства, з них 8 указів про внесення змін в укази президента, 64 укази не вступили в дію у зв'язку з прийняттям відповідного закону або відхиленням проекту відповідного закону Верховною Радою України.

Російські законодавці в 1991 р. делегували президентіві РФ (терміном на 1 рік) право видавати укази з питань законодавчого регулювання економічних відносин. За цей рік Президент РФ видав 340 указів 75% з яких

нормативні. Конституційний Суд РФ своєю постановою від 30 квітня 1994 р. також легалізував можливість Президента РФ заповнювати прогалини в законодавчому регулюванні [6].

В залежності від компетенції, яку має президент, можна диференціювати укази президента на ті, що видаються в цілях реалізації внутрішніх, та ті, що видаються в цілях реалізації зовнішніх функцій. Укази внутрішнього характеру регламентують питання внутрішньодержавної компетенції президента. В Україні – це питання, що стосуються призначення всеукраїнського референдуму, позачергових виборів до Верховної Ради України, призначення на посади Прем'єр-міністра, членів Кабінету міністрів, Генерального прокурора України, половини складу Національної Ради Безпеки, половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим і т.п. Зовнішні функції Президента України реалізуються за допомогою указів, що стосуються керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, призначення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях. Зовнішньополітичні функції Президента РФ реалізуються за допомогою видання указів, що стосуються призначення послів і представників в інші держави, доручень посадовим особам з прийняття міжнародних зобов'язань від імені Росії, формування системи Міністерства закордонних справ РФ, надання громадянства та політичного притулку.

За терміном дії можливо виділити укази постійні та тимчасові. Укази постійні видаються президентом на всіх етапах його діяльності, тимчасові – для рішення певної задачі, що має, як правило, надзвичайний характер. До останнього різновиду можливо віднести укази Президента України про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану (ст. 106 п. 21 Конституції України), а також укази, видані в порядку делегованого законодавства до прийняття відповідного закону. Тимчасові укази Президента РФ стосуються введення на території Росії або в окремих її місцевостях воєнного стану в випадках агресії проти Росії або безпосередньої загрози агресії та надзвичайного стану, а також укази, що містять формулу «до урегулювання питання Федеральним законом», які втрачають силу після прийняття відповідного закону.

Розподіл повноважень президента на власні та на повноваження, що потребують додаткового підтвердження з боку інших державних органів, дозволяє диференціювати укази президента як одноособові та дорадчі. Порівнюючи власні повноваження, які здійснюють президенти України та Росії, можна виявити аналогічні питання, з яких видаються одноособові укази. Так, Президенти і України і РФ видають укази з питань призначення загальнодержавного референдуму; призначення виборів до парламенту (Президент України призначає тільки позачергові вибори до Верховної Ради України); формування Ради Національної безпеки і оборони Президентом України, Ради Безпеки – Президентом РФ; скасування актів уряду (Президентом України – актів Кабінету Міністрів України і актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Президентом РФ – актів уряду РФ);

оголошення загальної або часткової мобілізації, звільнення у запас; нагородження державними нагородами; прийняття до громадянства та його припинення; надання притулку; здійснення помилування; формування адміністрації президента та створення допоміжних органів та служб; призначення суддів (Президента України – професійних суддів на перші п'ять років, Президент РФ – суддів федеральних судів); встановлення пам'ятних дат; встановлення додаткових гарантій соціальної захищеності окремим категоріям громадян і посадовим особам; оголошення трауру. Крім цих питань, Президент України видає одноособові укази з питань припинення повноважень Прем'єр-міністра України; введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у випадках загрози нападу, загрози для державної незалежності України; призначає глав обласних державних адміністрацій. Президент РФ видає одноособові укази з питань розпуску Державної Думи; призупинення органів виконавчої влади суб'єктів РФ; призначення повноважних представників Президента РФ; призначення вищого командування збройних сил РФ, присвоєння почесних звань, вищих військових та спеціальних звань.

Дорадчі укази президенти видають з питань, що потребують додаткового підтвердження з боку інших державних органів. Президенти України і Росії видають дорадчі укази з питань призначення голови уряду (Прем'єр-міністра України – за згодою Верховної Ради України, а Голову Уряду РФ – за згодою Державної Думи); призначення та звільнення глав дипломатичних представництв в інших державах і міжнародних організаціях (Президент України за підписом Прем'єр-міністра та міністра відповідального за виконання; Президент РФ після консультацій з відповідними комітетами і комісіями палат Федеральних Зборів РФ); призначення членів уряду. Президент РФ повинен отримувати додаткове підтвердження з боку інших державних органів лише у трьох вище означених випадках. Президент України має отримувати згоду інших державних органів в значно більших випадках. Так, Президент України видає, за згодою Верховної Ради, дорадчі укази з питань призначення на посаду Генерального прокурора України, укладення міжнародних договорів України, визнання іноземних держав. За підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання, Президент України видає дорадчі укази з питань припинення повноважень Верховної Ради України, утворення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначення та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань, призначення третини складу Конституційного Суду України, утворення судів, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань та класних чинів, керування Радою національної безпеки. За згодою Верховної Ради та підписами Прем'єр-міністра відбувається призначення та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, прийняття рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення окремих місцевостей України зонами над-

звичайної екологічної ситуації (з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України).

Конституція РФ не передбачає, на відміну від Конституції України, інституту контрасигнатури – спеціального затвердження дійсності акта глави держави з боку інших посадових осіб.

Таким чином, укази класифікуються на: нормативні укази, що встановлюють нові самостійні юридичні норми з умовою несуперечності законам; індивідуальні; укази, видані в порядку делегованого законодавства, що мають силу закону; директивні укази, що складаються з доручень уряду; укази виконавчого характеру, що визначають порядок практичної реалізації законів; програмно-політичні укази; затверджуючі укази; скасовуючі укази. Залежно від компетенції: укази внутрішнього та зовнішнього характеру. За терміном дії: постійні та тимчасові. В залежності від того, які повноваження здійснює президент (власні або ті, що потребують додаткового підтвердження з боку інших державних органів): одноособові та дорадчі.

Другий за значимістю правовий акт президента – *розпорядження*. Вони завжди мають підзаконний характер та ненормативні. Указ має більшу юридичну силу в порівнянні з такою формою правового акта, як розпорядження. Ст. 106 Конституції України не випадково при переліку актів Президента України спочатку називає укази, а потім розпорядження. Тим самим підкреслюється більш висока юридична сила указу по відношенню до розпорядження, незалежно від його характеру (нормативного чи ненормативного). Класифікувати розпорядження можна в залежності від питань, які вони регулюють: 1) з питань внутрішньої політики. До них можна віднести установчі розпорядження (Президент України своїми розпорядженнями призначає на посаду та звільняє глав районних державних адміністрацій, керівників Управління апарату Ради Національної безпеки і оборони України, Перших заступників Глави Адміністрації Президента України, Першого помічника Президента України, заступників Глави Адміністрації Президента України, радників та помічників Президента України, постійних представників Президента України, Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, Пресекретаря Президента України, керівників секретаріату, головних управлінь, інших самостійних структурних підрозділів Адміністрації Президента України); розпорядження з організаційних питань (про підготовку щорічного послання, про відзначення ювілеїв та пам'ятних дат державного значення, про підтримку спортивних та культурно-масових заходів, про створення інформаційно-аналітичних бюлетенів, про утворення міжвідомчих комісій, про проведення заходів міжнародного значення на території України, про розробку проєктів державних нагород, реставрації пам'яників історії, призначення державних стипендій); та розпорядження щодо дотримання дисципліни та законності у державі (про проведення перевірки та законності діяльності державних органів); 2) з питань зовнішньої політики (уповноважує представників Президента України для підписання угод з іншими державами та міжнародними організаціями, створює делегації для участі в міжнародних організаціях).

Таким чином, розпорядження – це ненормативний правовий акт президента, що встановлює, змінює, чи відмінює конкретні правовідносини, які відносяться до його компетенції. Виділяють розпорядження з питань внутрішньої (установчі, організаційні), щодо дотримання законності державними органами) та зовнішньої політики.

Ст. 106 п.2 Конституції України передбачає видання ще одного особливого різновиду актів президента – щорічного і позачергового *послання* до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Цей інститут закріплений і в конституціях інших держав. Так, ст. 84 п. «е» Конституції РФ передбачає звернення Президента РФ до «Федерального собрания» з щорічним посланням про стан в країні, про основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики держави (слід зазначити, що Президент РФ не наділений правом звертатися з позачерговими посланнями до парламенту), Президент США надає (при необхідності) Конгресу інформацію про стан справ у державі та рекомендує Конгресу до розгляду такі заходи, які, на його думку, необхідні та доцільні [7, с.32]. Конституція США наділяє Президента правом (та обов'язком) звертатися до Конгресу з посланнями, кожне з яких «містить не тільки аналіз тієї чи іншої ситуації внутрішньо – чи зовнішньополітичного характеру, але й відповідні законодавчі пропозиції» [8, с.99]. Конституція Французької Республіки закріплює за Президентом повноваження по зверненню з посланням до парламенту та нації про суттєві загрози державності і заходах, що приймаються [7, С.83]. Послання не потребує схвалення парламентом, а підлягає осмисленню і реалізації в практичній діяльності всіх інститутів державної влади та управління. Так в Указі Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» №314/97 від 09.04.1997 р. говориться, що текст послання, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документу і має бути врахований у роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій [9]. Послання містить оцінку ситуації в державі та зовнішньополітичного становища республіки, ходу соціально-економічних реформ, діяльності вищих органів державної влади щодо реалізації стратегічного курсу. В ньому обговорюються ключові напрямки державної політики в усіх сферах економічного, соціального та суспільного життя, заходи щодо укріплення державності та суспільно-політичної єдності суспільства, формулюються конкретні завдання, які стоять перед органами влади та управління [10, с.268]. Президентом України, крім щорічних послань, було зроблено чотири позачергових послання: «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 роки» 23 лютого 2000 р.; «Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік» 31 травня 2001 р.; «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України» 10 жовтня 2001 р.; «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» 30 квітня 2002 р.

Деякі дослідники вважають, що послання – це нормативний акт, який за своєю юридичною силою прирівнюється до закону [11]. Однак ми вважаємо, що послання не є таким актом, бо не містить його ознак, таких як встановлення правових норм та конкретних правовідносин. Послання президента – це проблемно-концептуальний офіційний акт глави держави звітно-прогностичного характеру, обов'язковий для розгляду парламентом та виконання урядом, у якому дається оцінка внутрішнього та зовнішнього стану країни та висвітлюються першочергові орієнтири законодавчої діяльності парламенту.

Ще одним актом президента є право вето на закони, прийняті законодавчим органом. В Україні, згідно з п. 30 ст.106 Конституції України Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді України. В Конституції РФ термін «вето» не застосовується. Ст. 107 Конституції РФ говорить про можливість відхилення Президентом РФ прийнятого парламентом федерального закону. Президенти України та Росії мають право відкладного вето, тому що воно може бути подолано парламентом – кваліфікованою більшістю голосів. У науковій літературі йдуть дискусії з приводу правової природи права вето. Так, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. (справа за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України»), право вето є конституційно-правовою формою участі Президента України в законодавчому процесі і не може розглядатися як указ чи розпорядження Президента України, а саме як акти, що видаються ним згідно з частиною третьою ст. 106 Конституції України. Однак суддя Конституційного Суду України Савенко М.Д. в окремі думці до цього рішення Конституційного Суду України зазначив, що «документ, у якому Президент України підтверджує свою відмову у підписанні закону і викладає свої вмотивовані та сформульовані пропозиції, направляючи закон на повторний розгляд Верховної Ради України, є правовим актом Президента України» [12]. Вето (від лат. *Veto* – забороняю) у широкому значенні – це заборона певного рішення у письмовій чи усній формі уповноваженим на те органом або особою. Термін «акт» (лат. *actus* – дія, *actum* – документ) означає дію, вчинок, а також документ, виданий (прийнятий) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Здійснення Президентом України права вето оформляється ним документально у формі листа з викладеними в ньому вмотивованими і сформульованими пропозиціями. Такий лист, виданий Президентом України у відповідності зі своїми конституційними повноваженнями, є офіційним документом, який юридично відтворює волевиявлення глави держави щодо відмови у підписанні закону і спричиняє правові наслідки: скасовує результати головування за закон у Верховній Раді України, зобов'язує парламент розгляну-

ти його повторно. Тобто за своєю правовою природою цей документ є актом, що має юридичне значення – правовим актом.

Порівняння актів президентів України та Росії засвідчує, що вони мають багато спільних рис: і Президент України, і Президент Росії видають укази, розпорядження, можуть звертатися з посланням до парламенту, мають право вето щодо законів, прийнятих законодавчою владою. Акти президентів України та Росії готуються та приймаються згідно з встановленою процедурою. Але є дуже суттєві відміни. Так, Президент Росії має право видавати укази з питань, не урегульованих законодавством, до прийняття відповідного закону, його укази не потребують контрасигнування, він має право вернути законопроект до парламенту без вмотивованих обґрунтувань відхилення. Це дає підстави говорити про те, що президентська влада в Росії сильніша, ніж в Україні. Президент України не може видавати укази, що мають силу закону; значна кількість його указів потребує контрасигнування Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за його виконання; має право відхилити законопроект тільки з мотиваціями цього відхилення. Крім того, Президент України, на відміну від Російського Президента, наділений правом звернення до народу України. Отже, президентська влада в Україні має дещо обмежений характер, а у світлі конституційної реформи, згідно з якою повноваження президента ще зменшаться, можна стверджувати, що Україна стоїть на крок від парламентської республіки.

**Список літератури:** 1. Сergyгіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. ім. Я.Мудрого. Х., 1998. 2. Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. 1997. № 2. 3. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Х., 2000. 4. Теория государства и права / Под. ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. 5. Коментар до Конституції України. К., 1996. 6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11–П по делу о проверке конституционности п.2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320. 7. Современные зарубежные конституции. М., 1996. 8. Мишин А.А. Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. 9. Указ Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» №314/97 від 09.04.1997 р. // Офіційний вісник України. 1997. №16. 10. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1998. 11. Краснов М.А. Закон силен, когда сильна власть // Российская газета. 1997. 18 марта. 12. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України».

*Надійшла до редколегії 15.07.04*

*В.П. Грובה*

### **ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ФРАКЦІЙ В БУНДЕСТАЗІ**

Становлення державності в Україні актуалізує набуває вивчення досвіду розвинених країн, теорія і практика яких органічно поєднують ознаки