

ПОНЯТТЯ та ознаки рішення

Президента України в формі доручення



Я. О. Берназюк

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

Здійснено дослідження рішень Президента України у формі доручення, за результатами якого надано його визначення, виділено основні ознаки, а також запропоновано авторську класифікацію доручень глави держави.

Ключові слова: доручення Президента України, рішення глави держави, розпорядчий та правозастосовний акт.

Осуществлено исследование решений Президента Украины в форме поручения, по результатам которого дано его определение, выделены основные признаки, а также предложена авторская классификация поручений главы государства.

Ключевые слова: поручения Президента Украины, решение главы государства, распорядительный и правоприменительный акт.

The author of the research decisions of the President of Ukraine as an orders the results of which granted a definition highlighted the main features and the authorized classification orders president.

Keywords: order of the President of Ukraine, the decision of the head of state, regulatory and enforcement act.

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 молодослідженість цієї проблеми. Хоча окремі аспекти порушеного питання розглядаються у роботах таких науковців, як О. В. Мельник, В. В. Пашутін, Т. В. Скомороха, О. В. Скрипнюк та В. А. Федоренко. Разом з тим, в них доручення розглядається лише як незначний елемент досліджуваних цими вченими проблем.

Серед українських та іноземних науковців відсутні єдині підходи стосовно інституту «доручення глави держави». Так, на думку О. В. Скрипнюка та В. А. Федоренка [1], доручення відносяться до опосередкованої нормотворчості Президента України. Вчені вважа-

ють, що ці акти глави держави здебільшого мають не нормативний, а програмний (стратегічний чи тактичний) характер, оскільки їх виконання передбачає розробку та/чи прийняття відповідного нормативно-правового акта. У свою чергу, Т. В. Скомороха [2] пропонує акти глави держави класифікувати за формою (юридичним оформленням) на укази, розпорядження та доручення.

Позиції вчених, які досліджували доручення як загальноправову категорію, зводяться до такого. Л. І. Пригара [3], поділяючи акти органів державної влади на нормативно-правові акти та акти правозастосування, до останніх пропонує відносити доручення, як акт, що спрямований на конкретний випадок, суб'єкта і вирішення проблемного питання.

На думку Л. Г. Матвеевої [4], доручення як форму акта доцільно відносити до допоміжних правових актів, які мають на меті уточнення, зміну, затвердження або роз'яснення правових норм.

У свою чергу, В. І. Риндюк [5] вважає, що доручення є положенням акта, яке містить завдання конкретному органу підготувати і прийняти певні нормативно-правові акти, привести у відповідність з прийнятим актом власні акти тощо.

Таким чином, позиції вчених стосовно поняття «доручення» суттєво різняться від визнання доручення актом (правозастосовчим, допоміжним та інтерпретаційним) до розуміння доручення як положення або складової частини акта. До того ж, у сфері практичного застосування рішення глави держави у формі доручення думки суттєво різняться: «доручення Президента України — це форма звернення з акцентуванням уваги на тій чи іншій проблемі, яку бачить глава держави, ... форма взаємодії між президентом і виконавчою вла-

дою» [6]; доручення — це одна з найважливіших форм діяльності президента, яке повинно мати належний статус для тих, на кого воно поширюється, а також мати реальні наслідки ... це не просто резолюція на документі, а упорядкована сукупність відносин» [7]; «доручення президента є однією з найважливіших форм рішень, які необхідні для здійснення ним своїх повноважень в якості глави держави» [8].

Ми більше схильні до позиції В. І. Риндук та вважаємо доручення формою рішення, що міститься в актах суб'єктів владних повноважень і на відміну від директиви (загальної вказівки) виступає конкретною вказівкою (наказом) підпорядкованому суб'єкту.

На підтвердження своєї позиції спробуємо навести позицію Конституційного Суду України стосовно інституту «доручення», яка викладена у рішенні у справі про доручення Генеральній прокуратурі України [9] та зводиться до того, що доручення є формою надання обов'язкових вказівок; доручення надається підпорядкованому суб'єкту особою, яка має статус керівника цього суб'єкта, повноваження щодо здійснення контролю за його діяльністю та призначення на посаду.

Висновок про те, що доручення — це форма рішення, а не самостійний акт, підтверджується також положеннями частини п'ятої ст. 115 Основного Закону України, згідно з якою Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України (наприклад, відповідно до Указу Президента України «Про відставку Кабінету Міністрів України» [10] глава держави прийняв відставку Кабінету Міністрів України та доручив окремим пунктом цього Указу Кабі-

нетові Міністрів України продовжувати виконувати свої повноваження до початку роботи новоствореного Кабінету Міністрів України).

Разом з тим, проведений нами аналіз дає підстави стверджувати, що у законодавстві України термін «доручення Президента України» використовується у двох значеннях: як окреме письмове рішення (акт) та як складова (зміст, положення) розпорядження чи указу глави держави.

На нашу думку, акт, що містить норми-доручення (норми-накази, норми-вказівки), слід відносити до такого виду ненормативних актів, як розпорядчі акти. Згідно з позицією В. В. Пашутіна [11], розпорядчий акт — це піднормативний офіційний письмовий документ субординаційного характеру, який видається вповноваженим органом держави або посадовою особою та визначає цілі, напрямки та характер діяльності підлеглих суб'єктів щодо забезпечення реалізації нормативно-правових приписів у певних соціальних умовах.

Досить цікавою є позиція української вченої О. В. Мельник [12], яка вважає, що акти-доручення (службові приписи) відрізняються від індивідуальних актів різною конструкцією правової основи, правовими результатами та порядком примусового забезпечення виконання.

Ми погоджуємося з О. Ф. Скакуном [13], який стверджує про неможливість знаку рівності між розпорядчими і правозастосувальними актами, оскільки розпорядчі — це окремий вид актів, адресатами яких виступають суб'єкти, що перебувають у відносинах підпорядкування з суб'єктом правотворчості; ці акти спрямовані на створення умов для реалізації нормативних приписів, тобто мають організаційний, субсидіарний характер по відношенню до нормативних актів, встановлюють напрям-

ки діяльності державних органів і посадових осіб щодо реалізації нормативно-правових актів у певній соціальній ситуації, визначають результати, які їм необхідно досягти.

На нашу думку, різниця між розпорядчими актами та актами правозастосування полягає ось у чому: акти правозастосування фіксують безпосередню реалізацію повноважень органів влади, а розпорядчі акти забезпечують поступову реалізацію норм права шляхом створення необхідних, в першу чергу, організаційних умов, спрямованих на акумулювання повноважень різних підпорядкованих суб'єктів з метою виконання функцій керівного суб'єкта та вирішення порушеного ним питання (прийняти акт, підготувати проект акта, вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення) і досягнення визначеної мети. Крім того, розпорядчий акт може бути підставою для видання підпорядкованим суб'єктом власних правозастосовчих актів або підготовки проектів нормативних актів, що підлягають затвердженню вищестоящим органом.

Дослідження питання рішень Президента України у формі доручень було б неповним без їх класифікації на види залежно від певних особливостей (критеріїв).

Український науковець О. В. Мельник [14] пропонує акти доручення поділити на три види: доручення-розпорядження, вказівки та резолюції. При цьому під терміном «доручення-розпорядження» пропонується розуміти — письмове розпорядження, адресоване виконавцю щодо забезпечення реалізації певної управлінської функції, дія якого не вичерпується одноразовим застосуванням; «вказівка» — керівний наказ працівникові здійснити певну управлінську дію (підготувати інформативний матеріал, повідомити всіх учасників про на-

раду тощо), який, зазвичай, вичерпується одноразовим застосуванням і доводиться до виконавця в усній формі; «резолюція» — одна із форм службових приписів у формі напису на документі, зробленого відповідним керівником, що містить вказівки щодо виконання документа та, як правило, складається з таких елементів, як прізвище виконавця (виконавців), зміст резолюції, термін виконання, особистий підпис керівника, дата. Доцільно звернути увагу на те, що в Російській Федерації [15] глава держави, крім указів та розпоряджень, окремо виділяє таку форму власних актів, як доручення та вказівка. При цьому встановлено, що доручення як рішення може міститися в указах і розпорядженнях, а також оформлятися на бланкові зі словом «Доручення». У свою чергу, вказівки глави держави оформляються у вигляді резолюцій до вхідних документів.

О. О. Томкіна [16] в свою чергу, пропонує розділити доручення на доручення обов'язкового (наприклад, розробити проект конкретного нормативно-правового акта) та рекомендаційного характеру (розглянути певне питання та вжити відповідних заходів).

Проведений нами аналіз доручень, які зустрічаються в практиці діяльності Президента України, дозволяє класифікувати їх за такими критеріями:

1) за територіальністю: доручення, що мають загальнодержавне значення, та доручення, які спрямовані на вирішення проблем певного регіону;

2) за статусом адресата: індивідуальні, колективні;

3) за виконавцем: Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади, інші центральні органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації;

4) за обов'язковістю: доручення-імперативний припис, доручення рекомендаційного характеру;

5) за терміном: строкові та постійні;

6) за функціями Президента України, на виконання яких спрямоване доручення: забезпечення правонаступництва України; гарантування додержання основних прав і свобод людини і громадянина тощо;

7) за видами повноважень Президента України: національна безпека та оборона, керівництво системою органів виконавчої влади, здійснення кадрових повноважень та повноважень у сфері нормотворчості;

8) за сферою суспільних відносин, в яких виникла проблема, що зумовила надання доручення: сфера зовнішніх відносин, сфера охорони здоров'я, сфера захисту прав дітей тощо;

9) за формою: доручення Президента України як складова указу або розпорядження, доручення як окремий документ (самостійний акт) та доручення як резолюція до вхідного документа (довідково: за офіційною статистикою Адміністрації Президента України [17] протягом 2010 р. Президент України підписав 191 доручення як окремий документ та 294 доручення як резолюцію до вхідних документів).

Слід зробити застереження стосовно того, що перші вісім підходів до класифікації доручень Президента України передбачають такий додатковий вид, як змішаний. Крім того, ці підходи до класифікації можуть стосуватися всіх письмових форм доручень: доручення Президента України як складова указу або розпорядження, як окремий документ та як резолюція до вхідного документа.

Практика діяльності Президента України також дозволяє виділити за формою, крім письмової, такий вид доручень глави держави, як усне (недо-

кументарне) доручення, яке може надаватися під час проведення зустрічей з міністрами, керівниками інших центральних та місцевих органів влади, засідань Ради національної безпеки та оборони та інших органів, зустрічі із засобами масової інформації, а також у вигляді заяв, які розміщуються на Офіційному Інтернет-представництві Президента України. До того ж, доручення Президента України можуть міститися в такому акті глави держави, як щорічне та позачергове послання про внутрішнє і зовнішнє становище України, а також листи Президента України.

На нашу думку, позитивним кроком є запровадження в 2010 році практика оприлюднення доручень Президента України на Офіційному Інтернет-представництві Президента України [20]. Так, протягом 2010-2012 років було оприлюднено більше 80 актів Президента України у формі доручень. Разом з тим, до недоліків такого розміщення доручень слід віднести те, що ці документи не містять номерів, а їх перелік є неповним (тобто на Інтернет-представництві Президента України розміщені не всі доручення як документи, а також відсутня взагалі така форма доручення, як резолюція до вхідних документів у формі листів, службових або доповідних записок).

Вважаємо, що однією з відмінностей доручень Президента України у формі указів і розпоряджень та доручень, які на сьогодні видаються Президентом України у формі окремих документів, є те, що останні не можуть бути оскаржені до Конституційного Суду України. Разом з тим, таку позицію можна вважати дискусійною з урахуванням рішення Конституційного Суду України у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України [21], предметом розгляду якого був акт глави держави, відмінний від указу та розпорядження.

Отже, можемо зробити такі висновки:

1. доручення — це одна із форм рішення Президента України, яка приймається у процесі виконання його конституційних функцій, фіксується, переважно, в указах або розпорядженнях, стосується залучення до цього процесу Кабінету Міністрів України, інших суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб, що знаходяться в підпорядкуванні глави держави. Це рішення передбачає надання завдання, яке підлягає виконанню у визначені главою держави строки та в межах законодавчих повноважень відповідного суб'єкта. Доручення Президента України на відміну від директиви (загальної вказівки) виступає конкретною вказівкою (наказом) глави держави (прийняти акт, підготувати проект акта, вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення) з наперед визначеною метою та способом виконання.

2. У законодавстві України термін «доручення Президента України» використовується у двох значеннях: окреме

письмове рішення (акт) та норма-доручення (положення) письмового рішення у формі розпорядження чи указу глави держави.

3. До основних ознак норми-доручень слід віднести: забезпечує поступову, а не безпосередню реалізацію норми права; міститься в розпорядчих актах; має на меті реалізувати функції керівного суб'єкта; є конкретним завданням підпорядкованому суб'єкту з визначеною метою, способом та строком виконання; є підставою для підпорядкованого суб'єкта в межах компетенції прийняти власний акт, підготувати проект акта для затвердження керівним суб'єктом, вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення.

4. Доручення Президента України можна класифікувати за такими критеріями, як територіальність, статус адресата, виконавець, обов'язковість, строковість, функція Президента України, повноваження глави держави, сфера застосування та форма вираження.

Список використаної літератури

1. *Скрипнюк О. В., Федоренко В. А.* Нормотворча та нормопроектна діяльність Президента України : поняття, зміст, ключові ознаки / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : монографія / О. В. Скрипнюк, В. А. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. ; за ред. О. В. Скрипнюка і В. А. Федоренка. – К. : НАДУ, 2011. – С. 56.
2. *Скомороха Т. В.* Акти Президента України у системі нормативно-правових актів держави // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – Вип. 3 (6). – С. 61-65.
3. *Пригара А. І.* Юридична техніка актів правозастосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2008. – С. 60.
4. *Матвеева А. Г.* Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Одеський юридичний ін-т Національного ун-ту внутрішніх справ. – О., 2005. – С. 36.
5. *Риндюк В. І.* Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2008. – С. 99.

6. Коментар Глави Адміністрації Президента України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua>
7. Совещание по вопросам исполнения поручений Президента. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://президент.рф>
8. Медведев поддержал идею определить указом понятие «поручение президента». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ria.ru>
9. 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>
10. Указ Президента України «Про відставку Кабінету Міністрів України» від 5 січня 2005 року № 9 // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
11. Пауштин В. В. Правова природа розпорядчих актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Ун-т внутр. справ. – Х., 1998. – С. 11.
12. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – С. 142.
13. Скакун О. Ф. Форми участі Президента України у правотворчості // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Спецвипуск. До 10-річчя утворення Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – С. 125-132.
14. Мельник О. В. Вказ. пр.
15. Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» от 28 марта 2001 года № 352. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru>
16. 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. – С. 20.
17. Довідка про кількісні показники результатів діяльності Президента України протягом року його перебування на посаді Глави держави (25.02.2011, Прес-служба Президента України Віктора Януковича). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
18. Офіційні документи Президента України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
19. Рішення Конституційного Суду України 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» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11.03.2003 № 6-рп/2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
20. Офіційні документи Президента України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
21. Рішення Конституційного Суду України 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» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11.03.2003 № 6-рп/2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>