



Ян Берназюк,

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

УДК 342.511:340.130.55(477)

***Особливості видання
Президентом України актів,
які не передбачені
Конституцією України***

На сьогодні Конституція України, встановлюючи повноваження Президента України, досить часто не визначає форми письмового акта, в якому повинне фіксуватися відповідне рішення глави держави. Це, у свою чергу, призводить до появи у практиці діяльності Президента України актів, які не передбачені Основним Законом.

Особливий статус Президента України та закріплення згідно з Конституцією України за ним найважливіших функцій, зумовлює необхідність дослідження порушеної проблеми та пошуку шляхів їх вирішення.

Вивчення української та зарубіжної наукової літератури, яка торкає особливості конституційних актів глави держави, що приймаються під час реалізації його функцій, дає можливість стверджувати про малодослідженість цього питання.

Науковці, як правило, не звертали увагу на питання актів глави дер-

жави, які приймаються у формі, відмінній від указів та розпоряджень. Хоча окремі аспекти цього питання порушуються в роботах таких науковців, як Ю. Г. Барабаш, О. В. Скрипнюк та В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, О. І. Ющик. Утім, акти глави держави розглядалися лише як незначний елемент досліджуваних цими вченими проблем.

У цій статті поставлено за мету розв'язати такі не вирішені раніше питання:

здійснити дослідження поняття актів Президента України, які не передбачені Конституцією України;

виділити способи вирішення проблеми оформлення деяких рішень глави держави, які приймаються на реалізацію його повноважень та виконання конституційних функцій;

установити особливості таких актів Президента України, як конституційні договори, політичні документи



(політичні угоди та спільні політичні заяви) й офіційні документи міжнародного характеру.

Вивчення питання нормотворчості Президента України було б неповним без з'ясування ролі та місця у діяльності письмових рішень (актів правотворчості) глави держави, які не передбачені Конституцією України, але використовуються у законодавстві та практичній діяльності глави держави.

Безумовно, до основних актів правотворчості Президента України, які передбачені Основним Законом, відносяться укази та розпорядження. Крім того, опосередковано такими є акти, в яких реалізовується право законодавчої ініціативи глави держави (проекти законів і постанов; пропозиції до прийнятих у першому читанні законів; пропозиції до прийнятих, у цілому, законів; листи про визначення проекту закону невідкладним), міжнародні договори, звернення до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України актів органів влади та офіційного тлумачення Конституції та законів України, а також щорічні і позачергові послання до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України.

Однак детальний аналіз актів правотворчості Президента України дає підстави стверджувати, що зазначений вище перелік є неповним, тобто не включає всіх письмових форм рішень глави держави.

До такої групи спеціальних письмових рішень Президента України ми відносимо:

- 1) конституційні договори;
- 2) політичні документи (політичні угоди та спільні політичні заяви);
- 3) офіційні документи міжнародного характеру (міжнародний договір, який не потребує ратифікації парламентом; послання іноземним державам; запрошення тощо).

Ми погоджуємося з позицією О. І. Ющика [1], який вважає, що

«загальна характеристика системи джерел конституційного права була б неповною без згадки про особливі акти з практики державних установ». До цих актів учений відносить, зокрема, конституційні договори та універсали.

Як зазначає Д. В. Мазур [2], особливістю актів правотворчості президента є те, що за своєю юридичною природою вони, як правило, представлені двома видами: нормативно-правовим актом та нормативно-правовим договором. На його думку, нормативно-правовий договір – це сумісний акт правотворчості президента та уповноваженого суб'єкта правотворчості, що містить нові правові норми загального характеру, які встановлюються за їх добровільним, взаємно узгодженим волевиявленням і забезпечуються державою відповідно до закону.

Інші автори [3] вважають, що нормативний договір є добровільною угодою двох і більше Сторін, які наділені нормотворчими повноваженнями на делегованій або компетенційній основі. При цьому, нормативний договір є типовою формою нормотворчої саморегуляції і, відповідно, проявом принципу демократизму.

Відомий український конституціоналіст В. М. Шаповал [4], як приклад конституційно-правового (державно-правового) договору, наводить Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [5]. Вчений вважає, що «цей акт потрібно вважати феноменом, адже за ним визнавалася надконституційна природа. Укладення Конституційного договору не спричинило втрату сили Конституцією України (Основним Законом) 1978 р., але остання була йому фактично субординована». Тут же автор і пояснює ситуацію стосовно надконституційного статусу договору: «... його учасниками (Сторонами) були

державні органи – Президент України та Верховна Рада України, які формуються за результатами прямих виборів і об'єктивно здійснюють політичне представництво усього народу».

Насправді ставлення до зазначеного Конституційного Договору [6] в науковому середовищі неоднозначне: від характеристики його як «антиконституційного акта» [7] до «яскравого прикладу здійснення ідеї суспільного договору як основи соціального та державного ладу» [8]. Серед переваг такого виду документів, як «нормативний договір», наводиться те, що він є гнучкою правовою формою, в якій можуть виражатися різні за характером суспільні відносини [9].

Слід зазначити, що договірний характер актів Президента України має не лише згаданий Конституційний Договір, схожі акти глава держави підписував також у формі політичних угод. До них слід віднести: Декларацію єднання та співпраці заради майбутнього України від 13 вересня 2005 року [10], підписану Президентом України, Головою Верховної Ради України, в. о. Прем'єр-міністра України та керівниками одинадцяти депутатських фракцій та груп; Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 року [11], підписаний Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України та керівниками п'яти депутатських фракцій.

Як зазначає Ю. Г. Барабаш [12]: «Можна по-різному оцінювати підписання Універсалу національної єдності, але безперечним є той факт, що поява подібних угод стала реакцією на те, що політика поступово витісняється правовими засобами з конституційного поля діяльності вищих посадовців».

У свою чергу, М. В. Білак [13] вважає, що «Універсал національного єднання – це свого роду декларації про юридичні наміри всіх політичних сил. У першу чергу, цей документ став сигналом про існування прямої загро-

зи основам конституційного ладу. Насправді, тоді стали порушуватися такі фундаментальні основи конституційного ладу, як територіальна цілісність, мовне питання, збереження державного суверенітету».

Іншою формою політичних документів є спільні політичні заяви, підписані Президентом України з іншими суб'єктами владних повноважень. Так, одним з найбільш яскравих прикладів підписання главою держави таких документів є: Спільна заява з Прем'єр-міністром України, Головою Національного банку України та Міністром фінансів України на адресу Міжнародного валютного фонду [14], а також Спільний лист Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України Генеральному секретареві НАТО [15].

Особливим і дещо нетрадиційним актом для конституційного права України є Спільна заява Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України [16], яка була прийнята з метою створення належних умов для реалізації конституційних прав громадян та попередження всіх можливих дій щодо провокування «силового» розвитку подій. Ця Спільна заява забезпечила проведення позачергових виборів до Верховної Ради України і відповідно реалізацію конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади [17].

Слід зазначити, що в Україні досить неоднозначною є практика підписання Президентом України політичних документів, що породжує як дискусії на рівні науковців, про що зазначено вище, так і деякі проблемні питання на практиці.

Вагоме місце серед актів Президента України, які не передбачені Конституцією України, посідають офіційні документи міжнародного характеру.

Перед розкриттям цього питання доцільно звернути увагу на те, що крім укладення міжнародних договорів, які підлягають ратифікації Верховною Радою України, глава держави уповноважений певну категорію міжнародних договорів затверджувати указами Президента України. До таких угод можна віднести, зокрема, Угоду між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух» [18]. Крім того, такий вид акта, як «Міжнародний договір України, затвердження чи прийняття яких або приєднання до яких відбувається у формі указу Президента України», передбачений проектом Закону про нормативно-правові акти [19].

Практика підписання главами держав міжнародних договорів, які не потребують ратифікації парламентом, є доволі поширеним явищем у конституційному праві зарубіжних країн. Як зазначає О. В. Бойко [20], «поряд з міжнародними договорами Президент США може підписувати виконавчі угоди, які не потребують санкції Конгресу США».

Частково питання підписання главою держави офіційних документів міжнародного характеру порушувалися в роботах російських авторів [21], зокрема щодо ратифікаційних грамот. Крім того, О. В. Марусіна [22] у своєму дослідженні виокремлює такі акти глави держави, як офіційні заяви, спільні комюніке і декларації, які не є міжнародним договором, але відіграють важливу роль морально-політичного регулятора взаємовідносин держав. Крім того, науковець вважає, що всі заяви, виступи, відповіді на запитання засобів масової інформації, інтерв'ю та інші публічні висловлювання глави держави є формою визначення, уточнення і корегування зовнішньополітичного курсу країни.

Особливою формою акта глави держави у міжнародній сфері є запрошення Президента України, яке, відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [23], є підставою для звільнення іноземців та осіб без громадянства від реєстрації органами охорони державного кордону під час пропуску через державний кордон України. Крім того, Закон України «Про дипломатичну службу» [24] встановлює статус Грамоти Президента України, яка підписується главою держави та вручається особам, яким присвоєно дипломатичний ранг.

Аналіз виданих актів Президента України у міжнародній сфері дає можливість виокремити такі їх види: угоди, Спільне рішення [25], Спільна заява [26], Спільні розпорядження [27], Спільні декларації [28], Спільні комюніке [29], листи [30], запрошення та грамоти.

Президент України у процесі здійснення правотворчої діяльності, крім актів, форми яких передбачені Конституцією України, видає (підписує) низку інших актів, зокрема конституційні договори, політичні документи, офіційні документи міжнародного характеру.

Підписання Президентом України договорів, які мають надконституційну природу, є доказом його особливого статусу як суб'єкта нормотворчості. Єдиний раз укладення такого договору в 1995 році був першим випадком укладення аналогічних документів за процедурою *Ad hoc* (від лат. *Ad hoc* – для цього випадку), під якою слід розуміти спосіб вирішення специфічної проблеми або завдання, що не адаптується для вирішення інших завдань [31].

Поряд з класичними актами правотворчості Президент України підписує політичні документи у формі політичних угод та спільних політичних заяв, які мають на меті фіксацію одностайності у політиці, що проводиться главою держави, парламентом

та урядом стосовно важливих зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних питань, а також фіксацію шляхів вирішення політичних криз, які виникають у державі.

До групи офіційних документів Президента України міжнародного характеру відносяться письмові рі-

шення, які підписуються главою держави з метою виконання функції забезпечення належного рівня зовнішньополітичної діяльності держав та оформляються у формі, що визнається чинними міжнародними договорами та практикою, яка склалася у сфері міжнародного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ющик О. І.* Поняття і систематика джерел конституційного права України / Джерела конституційного права / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк, О. І. Ющик, В. М. Шаповал та ін. – К. : Наукова думка, 2010. – 711 с. – С. 98.
2. *Мазур Д. В.* Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Харків. нац. ун-т внутр. справ / Д. В. Мазур. – Х., 2006. – 188 арк. – С. 165.
3. *Общая теория права и государства* : [учеб.] / под ред. В. В. Лазарева. – [4-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2005. – 575 с. – С. 177–178.
4. *Шаповал В. М.* Корпоративістська характеристика джерел конституційного права України та зарубіжних країн / В. М. Шаповал // Джерела конституційного права / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк, О. І. Ющик, В. М. Шаповал та ін. – К. : Наукова думка, 2010. – 711 с. – С. 129–130.
5. *Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року 1к/95-вр* [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>
6. *Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року 1к/95-вр* [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>
7. *Ющик О. І.* Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні / О. І. Ющик. – К., 1997. – 191 с. – С. 151.
8. *Мазур Д. В.* Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д. В. Мазур. – Х., 2006. – 188 арк. – С. 107.
9. *Назаренко О. А.* Договори в систематичі джерел конституційного права / О. А. Назаренко // Джерела конституційного права / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк, О. І. Ющик, В. М. Шаповал та ін. – К. : Наукова думка, 2010. – 711 с. – С. 379.
10. *Декларація єднання та співпраці заради майбутнього України від 13 вересня 2005 року* [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-05>
11. *Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 року* [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06>
12. *Барабаш Ю. Г.* Конституційні засади правового статусу Президента України / Ю. Г. Барабаш // 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. 21.
13. *Білак М.* Президент України як гарант Конституції України / М. Білак // Право України. – 2007. – № 11. – С. 11–17. – С. 16.



14. *Ющенко – Тимошенко*. Пакт про брехню [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/03/5/3781557/>

15. *Спільний лист* Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України Генеральному секретареві НАТО від 11 січня 2008 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://mzs.dn.ua/index.php?a=r&p=48>

16. *Спільна заява* Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України від 27 травня 2007 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0009100-07>

17. *Берназюк Я. О.* Акти Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади як джерела конституційного права / Я. О. Берназюк // Джерела конституційного права / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюк, О. І. Ющик, В. М. Шаповал та ін. – К.: Наукова думка, 2010. – 711 с. – С. 314.

18. *Про затвердження Угоди між Україною та Словацькою Республікою про внесення змін до Угоди між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух*: Указ Президента України від 23 листопада 2011 року № 1056 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1056/2011>

19. *Проект Закону України «Про нормативно-правові акти»*, внесений народним депутатом України Мірошниченком Ю. Р. (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 року) [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123

20. *Бойко О. В.* Інститут президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Бойко. – К., 2003. – 214 арк. – С. 103.

21. *Верстов В. В.* Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В. В. Верстов. – Краснодар, 2006. – 196 с. – С. 71.

22. *Марусина О. В.* Полномочия Президента Российской Федерации в осуществлении внешних функций государства : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. В. Марусина. – М., 2005. – 149 с. – С. 79, 84, 93.

23. *Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства*: Закон України від 25 грудня 2011 року № 3929-12 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3929-12>

24. *Про дипломатичну службу* : Закон України від 20 вересня 2001 року № 2728-14 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>

25. *Рішення Президента України та Президента Російської Федерації про призначення Командуючого Чорноморським Флотом (укр/рос) Президент України, Російська Федерація; Рішення, Міжнародний документ від 15.01.1993* http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_134

26. *Спільна заява Президентів України та Російської Федерації з придністровського врегулювання* / Президент України, Російська Федерація; Заява, Міжнародний документ від 17.05.2010 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_362

27. *Спільне розпорядження Президента України Л. Кучми і Президента Туркменістану С. Ніязова* / Про будівництво і фінансування інвестиційних об'єктів загальнодержавного значення в Туркменістані – Президент України, Туркменістан; Розпорядження, Міжнародний документ від 04.10.2000 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/795_700

28. *Спільна декларація за підсумками зустрічі Президента України і Президента Литовської Республіки (Литва)*, Президент України; Декларація, Міжнародний документ від 23.09.1996 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/440_064

29. *Спільне комюніке Вірменії, Президент України; Комюніке, Міжнародний документ від 15.05.1996* [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/051_032

30. *Лист* Президента України Віктора Ющенка Президентові Російської Федерації Дмитру Медведеву / Президент України; Лист від 13.08.2009 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0028100-09>

31. *Поняття – Ad hoc* [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/Ad_hoc_%28%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%29

Берназюк Я. О. Особливості видання Президентом України актів, які не передбачені Конституцією України

Автором здійснено дослідження особливих конституційних актів Президента України, відмінних від указів та розпоряджень, які приймаються ним у процесі реалізації конституційних функцій, за результатами якого запропоновано шляхи удосконалення законодавчого регулювання відповідної правотворчої практики глави держави.

Ключові слова: акт Президента України, рішення та форма рішення глави держави.

Берназюк Я. А. Особенности издания Президентом Украины актов, которые не предусмотрены Конституцией Украины

Автором осуществлено исследование особых конституционных актов Президента Украины, отличительных от указов и распоряжений, принимаемых им в процессе реализации конституционных функций, по результатам которого предложены пути совершенствования законодательного регулирования соответствующей правотворческой практики главы государства.

Ключевые слова: акт Президента Украины, решение и форма решения главы государства.

Bernazyuk Ya. Edition the President of Ukraine acts which are not provided by the Constitution of Ukraine

The author of the research of special constitutional acts of the President of Ukraine, other than decrees and orders taken by him in the process of constitutional functions, which resulted in the ways of improving legal regulation relevant law-making practices presidency.

Key words: the act of the President of Ukraine, decisions and form decisions of head of state.