НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ДРУГИЕ АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Владимир Анатольевич Шатило
кандидат юридических наук, доцент
научный сотрудник научно-исследовательского сектора
«Центр исследований проблем прав человека» Юридического факультета
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко
01601, Украина, г. Киев, улица Владимирская, 60
Центр исследований проблем прав человека Юридического факультета
Тел. +38-044-239-34-94
Эл. почта: centerlaw@i.ua

В статье рассматриваются вопросы системы нормативно-правовых и других актов Президента Украины. На основании анализа норм Конституции Украины и законов Украины определены виды нормативных и других актов главы государства, их влияние на общественные отношения. Автором сделаны выводы о том, что реализация нормотворческой деятельности Президента Украины в условиях глобализации и международной интеграции свидетельствует об определенной актуальности указанных проблем и их непроработанности, а в некоторых случаях – и о неопределенности в текущем украинском законодательстве.

Развитие современных процессов государственного строительства в Украине характеризуется динамичностью и прагматизмом, стремлением всех субъектов государственно-управленческих отношений согласовать государственные интересы с интересами гражданского общества и с правами и свободами человека и гражданина. Именно исходя из этого, исследование системы нормативно-правовых актов Президента Украины приобретает незаурядное значение.

Институт главы государства исследовался в работах значительного количества представителей юридической науки. Среди них следует выделить известных украинских ученых В. Аверьянова, М. Козюбру, А. Колодия, В. Мельниченко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, В. Погорилка, Ю. Тодику, О. Фрицького, В. Шаповала, Ю. Шемшученко, В. Яворского и других. Исследование данного конституционно-правового института с точки зрения его нормотворческой деятельности были предметом научного анализа Ю. Барабаша, Я. Берназюка, Ю. Волошина, О. Евсеева, В. Кравчука, В. Нестеровича, О. Носенка, М. Рачинської, А. Рачинского, О. Скрипнюка, В. Федоренко, В. Цоклана и других.

Основным законодательным актом независимой Украины, которым были

определены функции и полномочия Президента Украины, стала Конституция Украины от 28 июня 1996 года. Из Конституции Украины следует, что большинство функций и полномочий Президент Украины реализует путем издания собственных актов, которые фактически выступают внешней формой деятельности главы государства.) Реализация полномочий Президента Украины осуществляется через принятие им собственных нормативно-правовых актов. Полномочия главы государства относительно издания таких актов являются необходимым средством, без которого трудно обойтись, поскольку они не только дают возможность освободить законодательство от детального регулирования, но и обеспечивают этому регулированию быстрое реагирование на изменения в определенных обстоятельствах государственно-политической жизни [1, с. 109].

Полномочия главы государства относительно издания собственных актов основывается, прежде всего, на положениях части 3 статьи 106 Конституции Украины, в которой установлено, что «Президент Украины на основе и во исполнение Конституции и законов Украины издает указы и распоряжения, которые являются обязательными к исполнению на территории Украины».

Анализ указанной нормы Конституции Украины позволяет сделать ряд выводов относительно основных признаков актов Президента Украины.

1. Существуют два основных вида правовых актов Президента Украины – указы и распоряжения.
2. Правовые акты Президента Украины издаются на основе Конституции и законов Украины.
3. Правовые акты Президента Украины издаются во исполнение Конституции и законов Украины.
4. Правовые, прежде нормативно-правовые акты Президента Украины, являются обязательными к исполнению.
5. Акты Президента Украины действуют на всей территории Украины.

Каждый из этих признаков требует специального исследования, в том числе с учетом системного подхода к рассмотрению норм, содержащихся в Конституции Украины. Поэтому остановимся на данном вопросе более подробно.

1. Разграничивая две основные формы правовых актов Президента Украины (указ и распоряжение), Конституция Украины не дает четкого ответа на вопрос о характере различий между ними.

Лишь в пункте 3 Положения о порядке подготовки и внесения проектов актов Президента Украины [2] установлен перечень из 29 полномочий Президента Украины, реализация которых оформляется указами. Кроме того, настоящим Положением предусмотрено, что указами главы государства оформляются также другие решения, если хотя бы одно из положений решения рассчитано на постоянное или многократное действие (имеет нормативный характер), а также решения, принятие которых в форме указа предусмотрено законами Украины.

Таким образом, указ, в отличие от распоряжения, как правило, является нормативно-правовым актом, который в Юридической энциклопедии определяется как официальный документ уполномоченного субъекта правотворчества, который устанавливает (изменяет,

отменяет) правовые нормы с целью регулирования общественных отношений и обеспечивается государством в соответствии с законом [3, с. 192].

В то же время, по нашему мнению, остаётся дискуссионным вопрос относительно других форм актов Президента Украины, существование которых, предусмотрено, в том числе и Конституцией Украины.

Так, Основной Закон Украины предусматривает возможность главы государства реализовывать свои полномочия в форме таких актов:

а) ***требование*** (согласно части 2 статьи 83 по требованию Президента Украины созывается внеочередная сессия Верховной Рады Украины);

б) ***мотивированные и сформулированные предложения*** (согласно части 2 статьи 94 наличие мотивированных и сформулированных предложений является основанием для возвращения Президентом Украины принятого Верховной Радой Украины закона для его повторного рассмотрения);

в) ***представление*** (согласно пункту 9 части 1 статьи 85 по представлению Президента Украины Верховная Рада Украины объявляет о состоянии войны и заключении мира; согласно пунктам 18 и 21 части 1 статьи 85 по представлению Президента Украины Верховной Радой Украины назначаются на должность и освобождаются от должности Председатель Национального банка Украины и члены Центральной избирательной комиссии);

г) ***послание*** (согласно пункту 2 части 1 статьи 106 Президент Украины обращается с посланиями к народу и с ежегодными и внеочередными посланиями к Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении Украины);

д) ***решение*** (в соответствии с частью 2 статьи 77 внеочередные выборы в Верховную Раду Украины проводятся в период шестидесяти дней со дня опубликования решения Президента Украины о досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины; согласно пункту 9 части 1 статьи 85 решения Президента Украины об использовании Вооруженных Сил Украины и других воинских формирований в случае вооруженной агрессии против Украины одобряются Верховной Радой Украины; в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 106 Президент Украины принимает решение о признании иностранных государств; согласно пункту 9 части 1 статьи 106 Президент Украины принимает решение об отставке Премьер-министра Украины; согласно части 9 и 10 статьи 118 по результатам рассмотрения вопроса о недоверии областного или районного совета председателю соответствующей местной государственной администрации Президент Украины принимает решение);

е) ***согласование*** (согласно части 3 статьи 136 по согласованию с Президентом Украины Верховная Рада Автономной Республики

Крым назначает на должность и освобождает от должности Председателя Совета Министров Автономной Республики Крым);

ё) ***обоснованный ответ*** (согласно части 9 статьи 118 Президент Украины обязан предоставить обоснованный ответ областному или районному совету, которые выразили недоверие председателю соответствующей местной государственной администрации);

ж) ***обращение*** (согласно части 2 статьи 37, части 2 статьи 150 и части 1 статьи 15 и по обращению Президента Украины Конституционный Суд Украины проверяет на соответствие Конституции Украины (конституционности) законы и другие правовые акты Верховной Рады Украины, нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым, дает заключения о соответствии Конституции Украины действующих международных договоров Украины или тех международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду Украины для дачи согласия на их обязательность);

з) ***международный договор*** (согласно пункту 3 части 1 статьи 106 Президент Украины заключает международные договоры Украины).

По нашему мнению, из указанных девяти особых форм правовых актов (письменных решений) Президента Украины специальную форму имеют обращения в Конституционный Суд Украины и международные договора. Послание является особым официальным документом главы государства. Решения, которые упоминаются в Конституции Украины, должны оформляться соответствующими указами. Предложение является возвращением закона в Верховную Раду Украины – приложения к письму Президента Украины. Представление, как правило, имеет форму проекта постановления Верховной Рады Украины. Остальные акты (требование, согласования, ответ) имеют произвольную форму и обычно оформляются как письма Президента Украины.

Стоит отметить, что не только Конституция Украины регламентирует особые формы актов главы государства. Некоторые специфические письменные решения Президента Украины предусматриваются и в законах Украины. Прежде всего, это касается законов, регулирующих отношения в сфере обеспечения национальной безопасности и обороны Украины.

Так, в части 2 статьи 6 Закона Украины «Об обороне Украины» указано, что Президент Украины как Верховный Главнокомандующий Вооруженных Сил Украины в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, выдает, кроме указов и распоряжений, также директивы и приказы по вопросам обороны.

Кроме того, статья 7 Закона Украины «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» наделяет Президента Украины как Председателя Совета национальной безопасности и обороны Украины правом давать поручения членам Совета национальной безопасности и обороны Украины.

Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» (ст. 25, 46) предус-

матривает такие формы актов главы государства, как поручение, программа Президента Украины и запрос.

Очевидно, что все эти письменные решения (директива, приказ, доверенность) Президента Украины должны оформляться соответствующими указами. Это, в частности, подтверждается позицией Конституционного Суда Украины, который в своем решении (дело об управлении нефтяной отраслью) [4] сделал вывод о том, что Президент Украины в изданных им актах может формулировать указания (поручения).

По нашему мнению, многообразие форм актов Президента Украины связано с наличием у него «резервной» власти (правом собственными актами создавать первичные нормы права), которую он применяет для выполнения широкого круга установленных в Конституции Украины статусных полномочий, а именно:

1) обеспечивать государственный суверенитет и территориальную целостность Украины (часть 2 статьи 102);
2) гарантировать соблюдение Конституции Украины (часть 2 статьи 102);
3) обеспечивать реализацию прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 102);
4) обеспечивать государственную независимость, национальную безопасность и правопреемство государства (пункт 1 части 1 статьи 106);
5) осуществлять руководство внешнеполитической деятельностью государства (пункт 3 части 1 статьи 106);
6) осуществлять руководство в сферах национальной безопасности и обороны (пункт 17 части 1 статьи 106);
7) осуществлять руководство Кабинетом Министров Украины (часть 3 статьи 113).

Указанные и другие функции Президент Украины должен реализовывать независимо от наличия полноценного законодательного регулирования. Президент Украины не может отказаться выполнять свои конституционные обязанности.

Следует согласиться с С. Серегиной, которая, исследуя теоретико-правовые основы функционирования института президентства в Украине, пришла к выводу, что право Президента Украины издавать нормативно-правовые акты обеспечивается положениями пункта 17 части 1 статьи 106 Конституции Украины. Это закрепляет за главой государства право осуществлять руководство в сферах национальной безопасности и обороны государства. По ее мнению, термин «руководство» подразумевает право компетентного органа или должностного лица влиять на соответствующую сферу общественных отношений путем установления правовых норм [5, с. 156].

Конституционный Суд Украины, рассматривая одно из дел, выяснил, что для реализации своих функций Президент Украины принимает решения, имеющие силу законодательных актов, а в случае необходимости непосредственно вмешивается в критическую ситуацию с целью устранения любой угрозы для государства и его граждан [6].

По мнению российского учёного Л. Окунькова, необходимость принятия главой государства указов в повседневной жизни обусловлена значительным отставанием законодательного регулирования в сфере экономики, социального и государственного развития. Непринятие таких решений по вопросам, которые требуют своевременного решения, равнозначно допущению серьезных ошибок в государственном управлении [7, с. 98].

Другой российский ученый В. Чиркин считает, что статус главы государства дает ему большую свободу маневра, поскольку именно он вынужден заполнять пробелы в законодательстве «медленного» парламента и, безусловно, делает это в соответствии со своими взглядами [8, с. 15–23].

Приближенной к проанализированным подходам, но не тождественной им является и правовая позиция украинских правоведов. Так, по мнению Н. Нижник, функция гаранта Основного Закона Украины предусматривает широкие полномочия Президента Украины действовать по своему усмотрению, восполняя пробелы в правовой системе и реагируя на предусмотренные Конституцией Украины ситуации исходя не только из ее норм, но и из духа Конституции и законов Украины; только глава государства может определить нарушение или угрозу нарушения суверенитета, территориальной целостности и принять соответствующие оперативные мероприятия [9, с. 14–15].

С точки зрения А. Волощук, по общему правилу Президент Украины не может издавать указы по вопросам, уже регламентированным соответствующими законами. Он также не может издавать указы по вопросам, которые по Конституции Украины должны быть урегулированы исключительно законами [10, с. 195–196]. Если по тому или иному вопросу, который предусматривал законодательное регулирование, закон еще не принят, он может быть урегулирован указом Президента Украины. Учёный считает, что время, а также полноту правового регулирования в Украине необходимо обеспечить путем оптимального сочетания законов и связанных с ними правовых актов Президента Украины.

Согласно мнению Н. Козюбры, нормативные указы главы государства должны направляться не на восполнение пробелов в законах, которые являются исключительно компетенцией парламента, а на организацию их выполнения, то есть иметь преимущественно процедурно-вспомогательный характер [11, с. 7–8].

Несколько иной является позиция В. Головатенко, который считает, что Конституция Украины не ограничивает Президента Украины перечнем вопросов, по которым он имеет право издавать собственные акты, осуществляя правовое регулирование. Однако, по его мнению, статья 92 Основного Закона Украины определяет круг важнейших вопросов, правовое регулирование которых должно определяться и устанавливаться исключительно законами Украины. Поэтому ограничение нормотворческой компетенции главы государства заключается в том, что он не может издавать указы по вопросам, которые уже регламентированы законом или относительно которых Конституция Украины

содержит прямые указания о том, что они должны быть регламентированы законом. Предмет и сфера «указанного» регулирования в конкретных ситуациях должны базироваться на компетенции Президента Украины, которая определена, прежде всего, в разделе V Конституции «Президент Украины». И с правовых позиций более рациональным представляется принятие парламентом пусть даже фрагментарного закона (по предложению главы государства или правительства), чем опережающее издание главой государства аналогичного по смыслу указа. Это объясняется тем, что разработка, обсуждение и принятие законов предусматривает более сложную процедуру, чем издание любого другого правового акта [12, с. 15–16].

Из проведенного анализа источников можно видеть, что Конституция Украины открывает широкое поле для первичного нормотворчества Президента Украины, которое создается путем внедрения доктрины абсолютно ограниченной компетенции высшего представительского органа украинского народа. Эта доктрина аккумулирована в статье 92 Конституции Украины, где определен перечень вопросов, которые Верховная Рада Украины решает путем принятия законов. Указанная статья Основного Закона Украины ограничивает сферу законодательной деятельности парламента, поскольку принимать законы по вопросам, которые не входят в вышеупомянутый перечень, Верховная Рада Украины не имеет права [13, с. 327–328].

Подтверждением этого является решение Конституционного Суда Украины (дело о коммунальных услугах), которым признан неконституционным Закон Украины «О временном запрете повышения цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги и услуги общественного транспорта, предоставляемые гражданам Украины». Принимая такое решение, Суд исходил из того, что парламент присвоил полномочия Кабинета Министров Украины [14, с. 61].

2. Акты Президента Украины, издаваемые на основе Конституции и законов Украины.

По нашему мнению, издание актов главы государства может базироваться на основании как норм Конституции Украины, так и законов Украины.

Обосновывая утверждение о возможности издания Президентом Украины собственных актов исключительно на основании Конституции Украины, оппоненты апеллируют прежде всего к решениям Конституционного Суда Украины по делу о гарантиях деятельности народного депутата Украины [15, с. 131], по делу о неприкосновенности и импичменте Президента Украины [16], по делу о сроках пребывания на посту Президента Украины [17], в которых единственный орган конституционной юрисдикции в Украине обосновывает позицию о том, что «согласно Конституции Украины полномочия Президента Украины исчерпывающе определены Конституцией Украины, а это делает невозможным принятие законов, устанавливающих иные его полномочия (права и обязанности)». Иначе говоря, некоторые ученые склонны понимать указанную правовую позицию Конституционного Суда Украины как обязанность Президента Украины издавать акты исключительно в случаях, предусмотренных Конституцией Украины.

Такое понимание правовой позиции Конституционного Суда Украины относительно правовых оснований для издания актов Президента Украины является ошибочным. Действительно, Конституционный Суд Украины в своих решениях не допускает возможности принятия законов Украины, которые бы устанавливали другие полномочия главы государства, чем те, которые определил Основной Закон Украины. Но следует обратить внимание на то, что термин «устанавливать» применяется в юридической науке для определения правотворческой деятельности учредительного характера и означает установление в законах Украины принципиально новых, отличных от закрепленных в Конституции Украины, полномочий Президента Украины.

Вместе с тем система законодательства Украины допускает развитие и детализацию положений Конституции Украины в законах Украины и других нормативно-правовых актах.

Приведенная позиция относительно легитимности актов Президента Украины, изданных на основании законов Украины, подтверждается и решениями Конституционного Суда Украины по делу о введении государственной монополии в сфере контроля за производством отдельных видов продукции [18], в деле об управлении нефтяной отраслью [19] и в деле об особенностях осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в районах города Киева [20], которые признали конституционными положения ряда указов Президента Украины, принятых главой государства на основе закона.

Д. Мазур считает, что указы Президент Украины издает не только в порядке реализации полномочий, закрепленных в Конституции Украины, но и тех, которые содержатся в конституционных (органических) законах, то есть законах, которые непосредственно проистекают из Конституции Украины [21, с. 68]. Так, глава государства во исполнение статьи 22 Закона Украины «О гражданстве Украины» издал Указ «Вопросы организации исполнения Закона Украины «О гражданстве Украины» [22, с. 19], которым он утверждает Положение о Комиссии при Президенте Украины по вопросам гражданства и Порядок производства по заявлениям и представлениям по вопросам гражданства Украины и выполнения принятых решений.

3. Акты Президента Украины издаются во исполнение Конституции и законов Украины.

Нормативное содержание формулы «во исполнение Конституции и законов Украины», которая содержится в части 4 статьи 106 Основного Закона Украины, указывает на то, что Президент Украины, реализуя свои конституционные полномочия (права и обязанности), обязан выполнять как Конституцию Украины, так и законы Украины.

Поскольку согласно Конституции Украины Президент Украины издает свои акты во исполнение Конституции и законов Украины, считается, что именно это является подтверждением подзаконности актов главы государства.

Подзаконность актов Президента Украины основывается также на положениях статьи 75 Конституции Украины, согласно которой единственным органом законодательной власти в Украине является парламент – Верховная Рада Украины.

Таким образом, системный анализ Конституции Украины дает основания согласиться с тем, что подавляющее большинство актов Президента Украины имеет подзаконный характер, т.е. изданы на основании закона, который, в свою очередь, базируется на положениях Основного Закона Украины.

Вместе с тем, ряд положений Конституции Украины свидетельствует о том, что акты главы государства могут издаваться и непосредственно во исполнение Основного Закона Украины и создавать нормы нрава. К этим положениям Конституции Украины следует отнести часть 2 статьи 8, которая предусматривает, что законы и другие нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей; часть 2 статьи 57, которая устанавливает, что законы и другие нормативно-правовые акты, которые определяют права и обязанности граждан, должны быть доведены до сведения населения; часть 1 статьи 58, согласно которой законы и другие нормативно-правовые акты не имеют обратного действия во времени кроме случаев, когда они смягчают или отменяют ответственность лица.

Поскольку в иерархии нормативно-правовых актов по юридической силе после законов идут указы Президента Украины, все эти положения Конституции Украины, безусловно, охватывают указы, издаваемые главой государства.

Так, согласно части 2 статьи 8, части 2 статьи 57 и части 1 статьи 58 Основного Закона Украины решения Президента Украины, которые имеют форму нормативно-правовых актов, могут определять права и обязанности граждан и устанавливать для них ответственность.

К актам главы государства, которые непосредственно направлены на выполнение законов Украины, следует отнести указы Президента Украины «Вопросы организации исполнения Закона Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» [23] и «Вопросы организации исполнения Закона Украины «Об иммиграции» [24, с. 152].

4. Акты Президента Украины являются обязательными к исполнению.

Немаловажным аспектом исследуемой темы является роль и место актов Президента Украины для центрального органа в системе органов исполнительной власти – Кабинета Министров Украины и системы органов исполнительной власти вообще.

Согласно части 3 статьи 113 и пункта 1 части 1 статьи 116 Конституции Украины Кабинет Министров Украины в своей деятельности руководствуется актами Президента Украины, а также обеспечивает их выполнение.

Кроме того, пункт 1 части 1 статьи 119 Основного Закона Украины устанавливает, что местные государственные администрации обязаны на соответствующей территории обеспечивать выполнение актов Президента Украины.

Особенность и значение актов Президента Украины для Кабинета Министров Украины и всей системы органов исполнительной власти детализирует Закон Украины «О Кабинете Министров Украины».

Этот Закон предусматривает нормы, согласно которым:

1) выполнение актов Президента Украины относится к основным

задачам Кабинета Министров Украины (часть 1 статьи 2);

2) Кабинет Министров Украины направляет и координирует работу министерств и других центральных органов исполнительной власти, Совета Министров Автономной Республики Крым, местных государственных администраций и исполнения актов Президента Украины (часть 1 статьи 22, 23 и 24);
3) Кабинет Министров Украины на основе и во исполнение актов Президента Украины издает собственные акты: постановления и распоряжения (часть 1 статьи 52).

Определенную связь с затронутым аспектом изучаемой темы имеет вопрос реализации части 4 статьи 106 Конституции Украины, которая предусматривает, что акты Президента Украины, изданные в пределах полномочий, предусмотренных пунктом 3 (представление государства в международных отношениях, осуществление руководства внешнеполитической деятельностью государства, ведение переговоров и заключение международных договоров Украины), пунктом 4 (принятие решения о признании иностранных государств), пунктом 5 (назначение и увольнение глав дипломатических представительств Украины за границей и при международных организациях), пунктом 8 (прекращение полномочий Верховной Рады Украины), пунктом 10 (назначение членов Кабинета Министров Украины, руководителей других центральных органов исполнительной власти, а также председателей местных государственных администраций и прекращение их полномочий), пунктом 14 (назначение на должности и освобождение от должностей Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины), пунктом 15 (образование, реорганизация и ликвидация министерств и других центральных органов исполнительной власти), пунктом 17 (назначение и освобождение от должностей высшего командования Вооруженных Сил Украины, других военных формирований), пунктом 18 (осуществление руководства Советом национальной безопасности и обороны Украина), пунктом 21 (принятие решения о введении в Украине или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения, а также объявление отдельных местностей Украины зонами чрезвычайной экологической ситуации), пунктом 22 (назначение трети состава Конституционного Суда Украины), пунктом 23 (образование судов), пунктом 24 (присвоение высших воинских званий, высших дипломатических рангов и других высших специальных званий и классных чинов) этой же статьи, скрепляются подписями Премьер-министра Украины и министра, ответственного за акт и его выполнение.

В части 3 статьи 25 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» установлено, что Премьер-министр Украины и министр, ответственный за акт Президента Украины, обязаны скрепить его своими подписями в пятидневный срок со дня поступления акта для скрепления его подписью. Единственной

причиной, на основании которой Премьер-министр Украины и/или соответствующий министр могут отказаться от скрепления подписями акта Президента Украины, является процедура их отставки, предусмотренная частью 2 статьи 115 Конституции Украины.

В остальных случаях такой отказ должен быть расценён как покушение на правовой порядок в государстве и служить объектом проверки со стороны правоохранительных органов на предмет наличия в таких действиях состава административного проступка или преступления.

Вместе с тем, Н. Плахотнюк считает, что в Украине процедура контрассигнования (скрепления подписью) не соответствует классическому представлению о ней, поскольку не предусмотрена дальнейшая судьба акта в случае отказа от его подписания главой правительства или министром [25, с. 11].

С целью усиления такого признака актов Президента Украины, как обязательность, автором статьи предлагается принять ряд мер правового и организационного характера. Так, к мерам правового характера следует отнести предложение о внесении изменений в Положение о порядке подготовки и внесения проектов актов Президента Украины, предусматривающих, что указы Президента Украины могут содержать поручения как Кабинету Министров Украины, так и другим органам исполнительной власти. Кроме того, в этом Положении необходимо установить, что разработчик проекта указа в сформулированных в нем поручениях должен предусматривать конкретные (детализированные) меры, которые должны приниматься исполнителем, а также конкретные сроки сроки выполнения этих мероприятий, то есть указ Президента Украины, который содержит поручение, должен формулировать проблему, пути и сроки её решения, а также исполнителя.

В качестве организационной меры целесообразно обеспечить внедрение практики подготовки Администрацией Президента Украины проектов указов, содержащих поручения Кабинету Министров Украины и/или другим органам власти, в том числе по решению вопросов социально-экономического характера каждый раз после: 1) провозглашения ежегодного Послания Президента Украины к Верховной Раде Украина о внутреннем и внешнем положении Украины; 2) региональных и зарубежных поездок главы государства, 3) тематических встреч с общественными организациями, отраслевыми ассоциациями, профсоюзами, конкретными должностными лицами; 4) публичных выступлений, встреч и других мероприятий с участием Президента Украины.

Это будет способствовать повышению ответственности Кабинета Министров Украины, других органов власти перед Президентом Украины и повышению эффективности их работы, а также выполнению Президентом Украины своего статуса гаранта соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина; позволит персонифицировать ответственность правительства, других органов исполнительной власти в отношении социально-экономического положение в государстве и соответственно снять ответственность за состояние дел в этой сфере с Президента Украины; привле-

чет внимание широкого круга субъектов к той или иной проблемы, поднятой главой государства.

5. Акты Президента Украины действуют на всей территории Украины.

Этот признак, т.е. пятый признак актов Президента Украины, предусматривает, что их действие распространяется на всю территорию Украины, которая включает в себя согласно Закону Украины «О государственной границе Украины» сушу, море, озера и другие водоемы, недра земли в пределах границ Украины, а также воздушное пространство над сушей и водным пространством, в том числе над территориальными водами (территориальным морем), военные и невоенные корабли, находящиеся под флагом Украины, военные и невоенные воздушные суда Украины, находящиеся под опознавательным знаком Украины.

Вместе с тем, некоторые нормативно-правовые акты главы государства действуют за пределами территории Украины. Такое экстерриториальное действие указов обусловлено правом экстерриториальности государств – порядком, согласно которому учреждения или физические лица, находящиеся на территории другого государства, рассматриваются как находящиеся на собственной национальной территории и подчиняются законам и юрисдикции собственного государства. Например, Указ Президента Украины от 02 апреля 1994 года «О консульском уставе» предусматривает, что консульские учреждения Украины защищают за границей права и интересы Украины, юридических лиц и граждан Украины и осуществляют свою деятельность согласно своему Уставу, законодательству Украины, международным договорам Украины и международным обычаям.

Итак, исследуя вопросы системы нормативно-правовых и иных актов Президента Украины, следует сделать вывод о том, что анализ некоторых вопросов реализации нормотворческой деятельности Президента Украины в условиях глобализации и международной интеграции свидетельствует об определенной актуальности указанных проблем и их непроработанности, а в некоторых случаях – и о неопределенности в текущем законодательстве.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. ШАТІЛО, В. А. *Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні*: дис.... канд. юрид. наук; 12.00.02. Нац. пед. ін-т ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2005.
2. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 року № 970 (із змінами). *Офіційний вісник України*, 2006, № 47, ст. 3123.
3. *Юридична енциклопедія*: у 6 т. Ред. кол. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл., т. 4: Н-П. 2002.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 року № 814 (справа про управління нафтовою галуззю) від 5 жовтня 2005 р. № 7-рп/2005, *Офіційний вісник України*, 2005, № 42, ст. 2661.
5. СЕРЬОГІНА, С. Г. *Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інс-*

титуту президентства в Україні. Харків: Інформ.-прав. центр «Ксилон», 2001.

6. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Романчука Миколи Павловича щодо офіційного тлумачення положення ст. 102 Конституції України від 8 травня 1997 р. № 11-з. Режим доступу: <http://zakon.rada. gov.ua/cgi-bin/laws/main. cgi?nreg=vzl 1 и710-97>.
7. ОКУНЬКОВ, Л. А. *Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика*. Москва: ИНФРА-Норма, 1996.
8. ЧИРКИН, Б. Е. Президентская власть. *Государство и право*, 1997, № 5, с. 15–23.
9. НИЖНИК, Н. Р. Проблеми президентської влади в Україні. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*, 1999, № 8, с. 14–15.
10. ВОЛОЩУК, О. Т. *Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика*: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02. Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2008.
11. КОЗЮБРА, М. І. *«Нова диктатура» чи цивілізована влада? Віче*, 1992, № 2, с. 7–8.
12. ГОЛОВАТЕНКО, В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції. *Право України*, 2004, № 3, с. 15–16.
13. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика*: монографія, Відп. ред. В. Ф. Погорілко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 р. № 2-рп/99. *Офіційний вісник України*, 1999, № 10, с. 61.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень части другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа яро гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квітня 2003 р. № 7-рп. *Офіційний вісник України*, 2003, № 17, ст. 789.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України) від 10 грудня 2003 р. № 19-рп. *Офіційний вісник України*, 2003, № 51, т. 1, ст. 2704.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25 грудня 2003 р. № 22- рп. *Офіційний вісник України*, 2003, № 52, т. 1, с. 327.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про заходи щодо запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів» (справа про запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом окремих нидів продукції) від 31 березня 2004 р. № 8-рп/2004. *Офіційний вісник України*, 2004, № 14, ст. 977.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 р. № 814 (справа про управління нафтовою галуззю) від 5 жовтня 2005 р. № 7-рп/2005. *Офіційний вісник України*, 2005, № 42, ст. 2661.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень п. 10 частини першої ст. 106, частин першої, другої, четвертої ст. 118, частини третьої ст. 133, частини дру-

гої ст. 140 Конституції України, частини четвертої ст. 1, частини другої ст. 8, частини четвертої ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», п. 2 р. VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13 жовтня 2005 р. № 9-рп/2005. Офіційний вісник України, 2005, № 42, ст. 2663.

21. 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, 2006.
22. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»: Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (із змінами). *Офіційний вісник України*, 2001, № 13, ст. 533.
23. Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»: Указ Президента України від 21 серпня 2004 р. № 965. *Офіційний вісник України*, 2004, № 35, ст. 2331.
24. Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію»: Указ Президента України від 7 серпня 2001 р. № 596. *Офіційний вісник України*, 2001, № 32, ст. 1465.
25. ПЛАХОТНЮК, Н. Г. *Інститут Президентства в Україні: конституційно-правовий аспект*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 1999.

REGULATORY AND OTHER ACTS OF THE PRESIDENT OF UKRAINE WITHIN THE MECHANISM FOR STATE POWER IMPLEMENTATION

V. A. Shatilo

S u m m a r y

Issues are considered, related with the system of legal regulations and other legal acts of the President of Ukraine. Types of regulatory acts and other acts of the head of the state are outlined, which have implications for social relations. The author concludes that implementing of regulatory activities by the President of Ukraine in the context of globalization and international integration evidences on the importance of the above issues and their inadequate elaboration, and sometimes about uncertainties in the current Ukrainian legislation.

Įteikta 2013 m. vasario 22 d.
Priimta publikuoti 2013 m. kovo 21 d