

Розділ 3. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Я. О. БЕРНАЗЮК. РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ОДИН З ВИДІВ АКТИВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Здійснено дослідження сутності та конституційно-правового характеру розпоряджень Президента України, за результатами якого дано авторське визначення поняття розпорядження Президента України, здійснено їх класифікацію за попередньо визначеними критеріями, а також виділено різновиди розпоряджень Президента України, виданих протягом останніх років.

Ключові слова: нормативно-правові акти, розпорядження Президента України.

Осуществлено исследование сути и конституционно-правового характера распоряжений Президента Украины, в результате которого дано авторское определение понятия распоряжения Президента Украины, осуществлена классификация их видов по предварительно определенным критериям, а также выделены разновидности распоряжений Президента, изданных в течение последних лет.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, распоряжения Президента Украины.

An author carried out a research on essence and constitutionally-legal character of orders of President of Ukraine, which authorial determination is given on results, also their classification is carried out on certain criteria, and also the varieties of orders of President, given out during the last years are distinguished.

Key words: regulations, directives of the President of Ukraine.

Поряд з указами Президента України важливе місце в системі актів глави держави займають розпорядження, що є актами ненормативного (індивідуального) характеру, прийняттям яких, як правило, завершується правозастосовче провадження глави держави.

На відміну від актів Верховної Ради України (закони і постанови), сфера регулювання яких чітко розмежована в статтях 91, 92 Конституції України, акти Президента України не знайшли в Основному Законі України такого детального регулювання та розмежування.

Основу написання даної статті склали науково-теоретичні ідеї вітчизняних та іноземних дослідників, зокрема таких як С. Авак'ян, В. Авер'янов, П. Балтаджи, О. Васильченко, В.Верстов, В. Головатенко, Л. Горбунова, Л. Матвєєва, А. Мицкевич, М. Савчин, А. Федосєєв.

У загальному вигляді, розпорядження прийнято розглядати як вид підзаконного акта управління (усного або письмового), що виданий органом влади або управління в межах його компетенції і має обов'язкову силу для фізичних і юридичних осіб, яким цей акт адресований¹.

У суто юридичному значенні розпорядження Президента України – це індивідуальний правозастосовчий акт обмеженого терміну дії, прийнятий з метою вирішення оперативних питань, що визначає зміст, місце і час виконання, заходи безпеки, а також перелік виконавців².

Наприклад, пунктом 3 розпорядження Президента РФ «Про підготовку і вне-

© БЕРНАЗЮК Ян Олександрович – кандидат юридичних наук, Заслужений юрист України, доцент кафедри історії, теорії та конституційного права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

сення проектів указів і розпоряджень Президента РФ»³ встановлено, що рішення Президента РФ з оперативних, організаційних і кадрових питань, а також з питань діяльності Адміністрації Президента РФ приймаються у формі розпоряджень, які не повинні містити положень нормативного характеру.

На думку В. Головатенко⁴, розпорядження Президента України – це організаційно-оперативні акти, які мають допоміжне значення в правовому регулюванні діяльності глави держави. Вони, як правило, не мають нормативного характеру і регламентують організаційно-технічні сторони взаємовідносин Президента України з органами влади, діяльність його адміністрації.

У юридичній літературі називаються наступні ознаки розпорядчих приписів: вони необхідні для загального стратегічного оперативного керівництва; у них встановлюються директивні вказівки щодо того, як повинні вирішуватися ті чи інші питання, визначаються завдання, основні напрями роботи, зобов'язуються органи і посадові особи до виконання відповідного рішення⁵.

Інший український вчений М. Савчин під розпорядженням Президента України розуміє правовий акт ненормативного характеру, предметом регулювання якого є прості управлінські дії, що стосуються конкретних адресатів і вичерпує свою дію із вчиненням цієї дії⁶.

На думку С. Авак'яна⁷, розпорядження глави держави, як правило, є ненормативними, правозастосовними актами і найчастіше торкаються відносно незначних питань. Розпорядженнями оформляються рішення з оперативних, організаційних і кадрових питань, а також з питань роботи дорадчих органів глави держави.

Аналогічної позиції дотримується російський вчений В. Верстов⁸, який відносить розпорядження до другого після указів по значимості акта глави держави та вважає, що розпорядження завжди є підзаконними і, як правило, ненормативними актами.

Як зазначає Л. Матвєєва⁹, індивідуальні акти Президента України можуть взагалі не містити посилань на правові норми і правообґрунтовуючих висновків, а описувати тільки фактичну сторону справи і фіксувати індивідуальне владне веління: «За заслуги... нагородити» або закріплювати саме індивідуальне владне веління: «доручити Кабінету Міністрів України...».

Згідно з пунктом 4 Положення про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України¹⁰ розпорядженнями глави держави оформляються прийняті ним рішення про: 1) надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань, рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів; 2) проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, затвердження відповідних директив делегації чи представників України; 3) оперативні, організаційні і кадрові питання; 4) призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; 5) внесення змін до розпоряджень та визнання такими, що втратили чинність розпоряджень Президента України; 6) винесення на обговорення громадськості проектів актів глави держави та проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України.

Зазначеним Указом передбачено, що розпорядженнями Президента України можуть оформлятися й інші рішення, прийняття яких у формі розпорядження передбачено законами України та актами глави держави.

Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про порядок висвітлення діяль-

ності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні» замовлення на висвітлення діяльності Президента України, розміщення якого забезпечує Національна рада України на каналах Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України та інших телерадіоорганізацій України, оформляється розпорядженнями Президента України.

Указом Президента України «Про щорічну премію Президента України «Українська книжка року» встановлено, що присудження цієї премії відбувається шляхом видання розпоряджень глави держави. Аналогічно вирішується питання щодо присудження державних премій видатним діячам освіти та інформаційної галузі, учасникам бойових дій тощо¹¹.

Особливим видом розпорядження Президента України є Спільне розпорядження Президента України і Президента Туркменістану «Про будівництво і фінансування інвестиційних об'єктів загальнодержавного значення в Туркменістані», яке було ратифіковано відповідним Законом України¹² та передбачала доручення Кабінету Міністрів України і Уряду Туркменістану розглянути і вирішити питання про укладення контрактів на будівництво в Туркменістані українськими організаціями і компаніями з оплатою в рахунок товарної частини заліків за туркменський природний газ, що постачається в Україну.

Аналогічні розпорядженням Президента України за назвою акти приймають також інші органи влади. Так, відповідно до частини першої ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Деталізуючи зазначене положення Основного Закону України, стаття 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює, що у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України видаються акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань.

На нашу думку, розпорядження Президента України та розпорядження Кабінету Міністрів України відрізняються за своєю юридичною силою, суб'єктом і порядком видання, колом питань, що ними врегульовуються.

Разом з тим спільним для цих актів є те, що ні розпорядження глави держави, ні розпорядження Уряду не повинні містити норм права, залишаючи це на врегулювання указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України відповідно.

Відповідно до частини другої пункту 9 Положення про Адміністрацію Президента України Глава Адміністрації Президента України в межах своєї компетенції видає розпорядження¹³. Юридична сила таких розпоряджень ґрунтується, зокрема на положеннях Указу Президента України «Про Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань», згідно з яким розпорядженнями Глави Адміністрації Президента України затверджується склад інспекційних комісій (інспекторських груп), програма та план проведення інспектування (перевірки) Збройних Сил України та інших військових формувань¹⁴. Згідно з Указом Президента України «Про Координаційний центр з впровадження економічних реформ» розпорядженнями Глави Адміністрації Президента України оформляються також рішення цього консультативно-дорадчого органу при главі держави щодо призначення та звільнення з посади керівника та інших працівників Координаційного центру з впровадження економічних реформ¹⁵.

Л. Матвєєва пропонує індивідуальні правові акти, до яких відносяться і розпорядження Президента України, класифікувати на декілька груп: акти застосування права, акти дотримання, акти використання, акти виконання, акти казуаль-

ного тлумачення права. На думку вченої, їх спільними ознаками є персоніфікація правових приписів, їх прив'язування до конкретної ситуації, в якій здійснюється реалізація права. Тісний зв'язок індивідуальних актів із процесами реалізації права призводить до того, що вони фіксують індивідуально-визначену волю держави в особі її компетентних органів, яка виявляється в конкретних правовідносинах¹⁶.

Позиція А. Міцкевич полягає у тому, що питання про відмежування індивідуальних актів від нормативних, у літературі вирішується через зовнішні ознаки нормативних приписів, з яких складаються нормативні акти: а) неконкретність адресата; б) можливість неодноразового застосування розпоряджень і, як наслідок, здатність зберігати чинність незалежно від виконання¹⁷.

Тобто, нормативні акти на відміну від індивідуальних завжди мають загальний характер у сенсі встановлення певного типового правила поведінки, мають особливу внутрішню структурну організацію. У той же час, в індивідуальних розпорядженнях відсутня характерна для норми права внутрішня логічна структура. У них неможливо встановити гіпотезу, диспозицію і санкцію.

Як справедливо відзначає А. Федосєєв, межа між нормативними і ненормативними актами проходить по лінії змісту й внутрішньої їх структурної організації, по лінії регулювання ними суспільних відносин і характеру дії, що зумовлює й інші їхні особливості в значенні зовнішнього вираження, вступу у силу, доведення до відома виконавців¹⁸.

На думку П. Балтаджи, розпорядження глави держави відрізняються ненормативним характером. Як правило, вони видаються з питань створення комітетів, комісій і груп, підготовки програм та проектів актів, призначення посадовців тощо. Розпорядження відносяться до оперативних актів, які дають можливість швидко та конкретно вирішувати питання на рівні глави держави. Загальними вимогами, що висуваються до таких актів є дотримання принципу компетенції органу та відповідність акта матеріальному змісту правової норми¹⁹.

О. Васильченко звертає увагу на той факт, що досить схожим на розпорядження Президента України є ненормативні (правозастосовні) укази, які є формою виразу владних повноважень глави держави по конкретним питанням та розраховані на одноразову реалізацію і завжди персоніфіковані²⁰.

Як зазначає Л. Горбунова, Конституція України визначає повноваження Президента України видавати укази та розпорядження. Втім, в Основному Законі України прямо не сказано, які з них мають нормативний, а які – індивідуальний характер. Разом з тим, з позицій етимології очевидно, що норми права не можуть міститися в розпорядженнях глави держави, адже цей термін в українській мові означає «керівництво, командування», тобто пов'язується виключно з виконавчо-організаційною діяльністю²¹.

Ненормативні укази, як правило, видаються з питань присвоєння військових, спеціальних звань та класних чинів, відзначення державними нагородами, присвоєння дипломатичних рангів та рангів державних службовців; з кадрових питань (призначення, звільнення, переведення, покладення тимчасового виконання обов'язків, відставки), питання зовнішньополітичного характеру, зокрема з питань офіційних, робочих та державних візитів, делегацій представників України, співпраці з іноземними державами та організаціями; стосовно набуття громадянства, надання політичного притулку, помилування тощо.

Зокрема, відповідно до пункту 7 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» акти Президента України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. Ці

акти офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність. Неопубліковані акти Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності²². Акти Президента України про призначення відповідно до законодавства на посади і звільнення з посад набирають чинності з моменту їх прийняття.

У зв'язку з існуванням ненормативних указів, досить часто такі види актів Президента України як укази і розпорядження регулюють одні і ті ж питання та взаємно доповнюють один одного. Так, є випадки коли розпорядження глави держави визнаються такими, що втратили чинність його указами. Наприклад, Указом Президента України «Про Раду вітчизняних та іноземних інвесторів»²³ визнано таким, що втратили чинність сім розпоряджень Президента України. Існують випадки призначення особи на посаду розпорядженням Президента України, а звільнення вже відповідним указом. Так, зокрема відбулося під час призначення і звільнення у 2008 та 2009 роках представника України в Комісії ООН з наркотичних засобів²⁴.

Варто звернути увагу також на той факт, що на сьогодні діють розпорядження, які містять норми права. Прикладом такого є Розпорядження Президента України «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України»²⁵, яке, зокрема передбачає обов'язок Кабінет Міністрів України у семиденний строк розглянути та повернути Президенту України завізований Прем'єр-міністром України, а також міністром, до компетенції якого належать питання, що регулюються законом, і Міністром юстиції України закон, що прийнятий Верховною Радою України.

Розпорядження Президента України, це державно-владний правозастосовчий індивідуально-визначений акт глави держави, що не містить норм права та має своїм завданням, як правило, встановлення наявності чи відсутності суб'єктивних прав або юридичних обов'язків.

Всі розпорядження Президента України за колом питань, які ними врегульовуються, можна поділити на акти з:

1) кадрових питань (призначення, звільнення, відставка, тимчасове виконання обов'язків голів районних державних адміністрацій);

2) питань призначення стипендій, грантів, надання підтримки Президента України певним культурним заходам;

3) питань співпраці з іноземними країнами та організаціями (затвердження делегацій, уповноваження на підписання міжнародних угод, створення та затвердження складів Міждержавних комісій, призначення та звільнення Представників України при міжнародних організаціях);

4) питань притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які призначені розпорядженнями Президента України;

5) питань призначення охорони вищим посадовим особам;

6) питань створення робочих органів, як виду консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентів України.

1. *Распоряжение* (акт управления) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Служебная:Search/Распоряжение_\(акт_управления\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Служебная:Search/Распоряжение_(акт_управления)). 2. *Балтаджи П.М.* Юридична мова правозастосовних актів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2008. – С. 135. 3. *Распоряжение* Президента Российской Федерации «О порядке

підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента Російської Федерації» от 5 февраля 1993 года № 85-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 22. – Ст. 2147. **4.** Головатенко В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції / Право України. – 2004. – № 3. – С. 14-18. – С. 16. **5.** Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 153. **6.** Савчин М.В. Здійснення арбітражних функцій Президентом в умовах дуалізму виконавчої влади: проблема співіснування / Юридична газета. – 2006. – № 19 (79). – С. 4. **7.** Авакьян С.А. Конституційне право Росії: Учебный курс. – В 2 т. – М.: Юристь. – 2006. – С. 331. **8.** Верстов В.В. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ: дис. кандидата юридических наук. – 12.00.01. – Краснодар, 2006. – С. 139. **9.** Матвеева Л.Г. Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2005. – С. 146. **10.** Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 року № 970 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123. **11.** Указ Президента України «Про щорічну премію Президента України «Українська книжка року» від 16 грудня 2009 року № 1058 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 98. – Ст. 3386. **12.** Закон України «Про ратифікацію Спільного Розпорядження Президента України Л. Кучми і Президента Туркменістану С. Ніязова «Про будівництво і фінансування інвестиційних об'єктів загальнодержавного значення в Туркменістані» від 22 лютого 2001 року № 2285-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 12. – Ст. 483. **13.** Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» від 2 квітня 2010 року № 504 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978. **14.** Указ Президента України «Про Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань» від 27 вересня 2010 року № 917 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 74. – Ст. 2614. **15.** Указ Президента України «Про Координаційний центр з впровадження економічних реформ» від 2 липня 2010 року № 747 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 51. – Ст. 1688. **16.** Матвеева Л.Г. Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2005. – С. 36. **17.** Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. – М.: Юрид. лит. – 1967. – С. 43. **18.** Федосеев А.А. Отличие юридических нормативных актов от ненормативных / Вестник ЛГУ. Серия экономика, философии и права. – Вып. I. – 1964. – № 5. – С. 129. **19.** Балтаджи П.М. Цит. праця. – С. 131. **20.** Васильченко О.П. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – С. 113. **21.** Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – С. 82. **22.** Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року № 503 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – Ст. 11. **23.** Указ Президента України «Про Ряду вітчизняних та іноземних інвесторів» від 1 вересня 2010 року № 892 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 67. – Ст. 2404. **24.** Розпорядження Президента України «Про представника України в Комісії ООН з наркотичних засобів» від 16 січня 2008 року № 6 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 3. – Ст. 166. **25.** Розпорядження Президента України «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України» від 30 травня 1997 року № 221 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 22. – Ст. 32.