



РЕАЛИЗАЦИЯ АКТОВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ КАК ОСНОВНАЯ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ СТАДИЯ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВА

Ян БЕРНАЗЮК,

кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Украины,
профессор кафедры теории, истории и конституционного права
Украинского государственного университета финансов и международной торговли

Summary

This article examines issues of implementation of the acts of the President of Ukraine as the main and final stage of the law-making in particular provided the author's definition of this concept and justified its features. The work concludes that the question of the acts of the President of Ukraine has, in addition to theoretical and practical importance, since it is associated with the embodiment in the lives of many acts of legislation and thus the efficiency of the system of law in general.

Key words: law-making activities, the implementation of law-making acts, acts of the President of Ukraine.

Аннотация

В статье исследуются вопросы реализации актов Президента Украины как основной и заключительная стадия правотворчества, в частности предоставляется авторское определение этого понятия и обосновываются его особенности. Работа содержит вывод о том, что вопросы реализации актов Президента Украины имеет, помимо теоретического, также важное практическое значение, поскольку оно связано с воплощением в жизнь многих актов законодательства и, соответственно, эффективностью функционирования системы законодательства в целом.

Ключевые слова: правотворческая деятельность, реализация актов правотворчества, акты президента Украины.

Постановка проблемы. Важным вопросом правотворчества Президента Украины является эффективность выполнения его актов. Раскрывая этот вопрос, следует исходить из того, что, согласно части третьей статьи 106 Конституции Украины, Президент Украины издает указы и распоряжения, являющиеся обязательными для исполнения на территории Украины. Вместе с тем, такая однозначная конституционная норма об обязательности актов главы государства, как показывает практика, не гарантирует безусловное выполнение решений Президента Украины и высокую эффективность правотворчества Главы государства.

Актуальность темы. Следует отметить, что затронутая проблема является малоисследованной. Вместе с тем, встречаются единичные работы, связанные с исследуемой темой, к которым следует отнести работу В.Писаренко «Организация контроля выполнения нормативно-правовых актов в органах исполнительной власти» [9]. На отдельные проблемы реализации актов правотворчества акцентировано внимание в исследовании В.Федоренко [21, с. 240-263].

Целью статьи является исследование вопросов, связанных с реализацией актов Президента Украины, а также участием Главы государства

в процессе выполнения актов иных субъектов властных полномочий.

Изложение основного материала исследования. Изложенное исследование будет базироваться на утверждении о том, что правотворчество (правотворческую деятельность) необходимо рассматривать в контексте двух относительно самостоятельных, но взаимосвязанных процессов: процесса принятия акта и процесса реализации акта. То есть, реализацию акта следует считать фазой его «жизни», поскольку акт в определенный период его действия или до момента отмены (прекращения действия) должен достичь поставленной субъектом правотворчества цели.

Согласно вышеупомянутым положениям Конституции Украины, акты Президента Украины являются обязательными для выполнения. Кроме того, в статьях 116 и 119 Основного Закона Украины определено, что выполнение актов Президента Украины обеспечивают Кабинет Министр Украины и местные государственные администрации. В Законе Украины «О Кабинете Министров Украины» эти конституционные положения продублированы и дополнительно детализированы, а именно, Правительство обеспечивает выполнение выданных Главою государства актов, а также предоставленных поручений и реализацию программ Президента Украины;

Правительство направляет и координирует работу министерств и других центральных органов исполнительной власти, Совета министров Автономной Республики Крым и местных государственных администраций по выполнению актов Президента Украины [11].

Вопросы исполнения актов Президента Украины имеет, кроме практического, также важное теоретическое значение.

Российский ученый О.Лейст справедливо считает, что существование права – это, в первую очередь, порядок общественных отношений в действиях и поведении людей, а не только тексты закона или правовые знания и представления о нем [7, с. 270].

На сегодня остается актуальным вывод, сделанный еще ученым советской эпохи Ю.Решетовым, о том, что правотворческая деятельность предусматривает создание нормы права для ее реализации, поскольку только в ней она приобретает значение и действительности [15, с. 25].

Мы также согласны с позицией ученых, которые считают, что «законотворчество характеризуется органическим единством трех основных компонентов: познания, деятельности и результата, которые в своих диалектических взаимоотношениях составляют относительно законченный цикл». Кроме того, в указанной



работе обосновывается позиция о том, что принятие акта является лишь промежуточным результатом, по которому наступает его действие или практическое регулирование соответствующих общественных отношений [10, с. 29].

Близкой к этой является позиция Ю.Бирченка, который считает, что процесс подготовки и принятия нормативно-правовых актов является лишь первым этапом сложного механизма действия правовой системы, поскольку главным показателем эффективности правовой системы является этап реализации правовых норм [2, с. 40].

В.Верстов также настаивает на том, что, помимо издания нормативных указов, не менее важной стороной является деятельность главы государства по обеспечению их выполнения. В связи с этим ученый выделяет два уровня отношений в сфере правотворчества главы государства: внутренний, который включает отношения по разработке и принятия актов, и внешний – их реализация (исполнение) [5, с. 135].

В свою очередь, В.Сырых предлагает различать следующие этапы правового регулирования: этап действия нормы права, выступающий моментом завершения правотворчества, и этап реализации, под которым следует понимать деятельность граждан, юридических лиц, государства в лице его органов по преобразованию норм права в конкретные правоотношения [17, с. 254-255].

Ю.Тихомиров считает, что реализация выступает заключительной стадией правового регулирования, его результатом, а также процессом внедрения в жизнь правовых предписаний путем осуществления субъективных прав и обязанностей. При этом ученый считает, что неотъемлемым атрибутом реализации является оценка эффективности такого регулирования, поскольку целевая функция права измеряется показателем ее фактической реализации, которая выясняется через «обратную связь» от общества к праву на основе изучения реального движения всех элементов и оценки его полезности в целом [19, с. 33, 316, 350].

В своей коллективной работе белорусские ученые считают, что изучение действия акта правотворчества позволяет определить его эффективность, целесообразность и научную обоснованность, что, в свою очередь, осуществляет обратное влияние на субъекта правотворчества и позволяет уточнить, откорректировать, дополнить законодательство, повысить его уровень, а также обогатить его практическим опытом [10, с. 29].

Относительно взглядов ученых на вопрос о цели достижения процесса реализации акта, то они формулируются следующим образом: на этапе реализации норм права участники конкретных правоотношений создают порядок, который, по мнению главы государства, наилучшим образом отвечает интересам общества и обеспечивает его дальнейшее прогрессивное развитие; сущность реализации актов состоит в практическом осуществлении юридических норм, индивидуально-правовых и распорядительных предписаний, содержащихся в актах, в правомерном поведении субъектов права.

Обоснованным также является вывод О.Богачовой, согласно которому эффективность применения законодательства – это степень соответствия результатов, достигнутых в процессе реализации законодательства, декларируемым целям [3, с. 5].

В ходе исследования вопросов выполнения актов Президента Украины, важно не обойти вниманием выработанные наукой подходы к формам реализации юридических норм или способов правового регулирования.

Согласно общему подходу, выделяются такие формы реализации нормы права, как их соблюдение (воздержание от действий запрещенных нормой права), использование (совершение действий на основании нормы права и исходя из собственного желания уполномоченного субъекта), выполнение (осуществление активных действий в строгом соответствии с нормой права) и правоприменение (совершение органом власти действий, направленных на установление прав и обязанностей участников конкретных правоотношений) [17, с. 255].

Важно также отметить наработки В.Лазарева о том, что форма реализации находится в зависимости от вида нормы, которую нужно реализовать: соблюдением реализуются запрещающие нормы, суть которого заключается в пассивной сдержанности от совершения действий, находящихся под запретом; исполнение же, наоборот, требует активных действий, связанных с воплощением в жизнь обязывающих предписаний; использование права направлено на осуществление полномочий субъекта, и, следовательно, по его усмотрению, здесь может иметь место как активная, так и пассивное поведение; применение права является комплексной властной деятельностью по реализации правовых норм, которая объединяет в себе одновременно различные виды поведения [8, с. 286].

Кроме учета форм реализации норм права, содержащихся в актах правотворчества, не менее важно для достижения эффективности реализации имеет выяснение специфики соответствующего акта. Как отмечает О.Томкина, несмотря на то, что распорядительные и правоприменительные акты являются самостоятельными объектами для реализации, эти акты объединяет общее свойство – направленность на обеспечение реализации нормативных актов или их подчиненное положение о соответствии нормам [20, с. 135].

В ходе исследования вопросов, связанных с реализацией актов Президента Украины, целесообразно обратить внимание на тот факт, что конституционный статус Главы государства обязывает его также обеспечивать реализацию актов других органов власти, в том числе Верховной Рады Украины и Кабинета Министров Украины.

Как отмечают американские исследователи института президентства Б.Бардес, М.Шелли и С.Шмидт, врожденные или естественные (inherent powers) полномочия главы государства основываются на конституционных положениях, согласно которым «Президент заботится, чтобы законы выполнялись должным образом» [1, с. 390].



Примером принятия Главой государства актов, направленных на реализацию решений Верховной Рады Украины, является Указ Президентом Украины «О первоочередных мерах по реализации Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», который содержит ряд поручений Кабинету Министров Украины, Министерству юстиции Украины и рекомендациям Генеральной прокуратуре Украина [13].

В связи с этим также хотелось бы поставить вопрос реализации решений Конституционного Суда Украины, а именно определение органа, которым должно обеспечиваться неукоснительное выполнение этого вида актов.

В своем исследовании Н.Тарасенко приходит к выводу, что одной из основных проблем деятельности Конституционного Суда Украины является отсутствие четкой процедуры исполнения его решений, мониторинга и контроля их выполнением, а также неэффективность функционирования института юридической ответственности за невыполнение решений Конституционного Суда Украины [18, с. 65].

Ознакомление с вынесенными решениями Конституционного Суда Украины дает основания утверждать, что в своей деятельности им достаточно часто применяются положения Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», которые предусматривают, что в случае необходимости суд может указать в своем решении порядок его исполнения, а также определить ответственный орган [12].

Так, в деле о порядке выполнения решений Конституционного Суда Украины сделан вывод о том, что положения Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» о порядке выполнения решений Суду следует понимать как право единственного органа конституционной юрисдикции Украины в случае необходимости определить в своем решении порядок и сроки его выполнения и возложить обязанность по обеспечению выполнения на соответствующий государственный орган [16].

Принятие такого Решение было связано с тем, что в законодательстве Украины четко не определен порядок разработки и принятия законов в случае, если необходимость соответствующего законодательного регулирования связана с признанием определенного закона или его части неконституционным и образованием определенного правового вакуума.

Анализ соответствующих рекомендаций Конституционного Суда Украины показывает, что не всегда они полностью реализуются. Так, на сегодня не внесены изменения в статью 14 Закона Украины «О телевидении и радиовещании», в части урегулирования вопроса о порядке формирования состава общественных советов Национальной телекомпании Украины и Национальной радиокomпании Украины, хотя соответствующее решение суда было вынесено еще в 2010 году [14].

В связи с указанным, мы считаем, что именно Президент Украины как гарант соблюдения Конституции Украины, имеющий достаточные конституционные полномочия для влияния на деятельность всех субъектов правотворчества, должен выступать субъектом, осуществляющим реализацию решений Конституционного Суда Украины.

Например, в Кодексе Беларуси «О судостроительстве и статусе судей» предусмотрено, что Конституционный Суд Республики Беларусь ежегодно направляет главе государства и парламента послание о состоянии конституционной законности, которое базируется на изученных и рассмотренных материалах [6]. Как отмечает Г.Василевич, в этих посланиях в концентрированном виде формулируются актуальные вопросы развития национальной правовой системы, в первую очередь, той части, касающейся правотворчества и правоприменения [4, с. 59].

Выводы:

1. Понятие «реализация актов правотворчества» может рассматриваться в различных аспектах, в частности – как основная и заключительная стадия правового регулирования, внешнее выражение воплощения в жизнь акта правотворчества, процесс превращения

положений акта в упорядоченные общественные отношения, способ достижения цели правотворчества, а также показатель эффективности правового регулирования. В свою очередь, понятие «реализация актов правотворчества Президента Украины» выступает также основным показателем эффективности выполнения его конституционных функций.

2. Особенность реализации актов правотворчества Главы государства заключается в том, что подавляющее большинство его собственных актов являются ненормативными (распорядительными или правоприменительными). При этом для правотворчества наиболее важным является вопрос реализации распорядительных актов, содержащих нормы – разовые поручения, которые касаются последующей правотворческой деятельности (например, поручение определенному субъекту разработать и принять собственный акт, разработать проект закона и/или обеспечить его сопровождение в Верховной Раде Украины, разработать проект акта Президента Украины и т.д.).

3. Вопросы реализации актов Президента Украины связаны с воплощением в жизнь многих актов законодательства и, соответственно, эффективностью функционирования системы законодательства в целом. Специфика полномочий Президента Украины в сфере обеспечения реализации актов законодательства состоит в том, что он, помимо гарантирования выполнения собственных актов, обязан способствовать реализации актов других субъектов правотворчества (в частности Верховной Рады Украины и Кабинета Министров Украины) путем создания юридических механизмов их выполнения, используя полномочия по изданию актов Главы государства, а также стимулированию правотворчества других субъектов.

Список использованной литературы:

1. Barbara A. Bardes, Mack C. Shelley, II, Steffen W. Schmidt. American Government and Politics



Today: The Essentials. - Cengage Learning, 2008. – 549 p.

2. Бірченко Ю.І. Проблеми взаємовпливу правотворчого та правозастосовного процесів // Наукові записки: Т. 20 Юридичні науки / Національний ун-т «Києво-Могилянська академія». – К.: Академія, 2002. – С. 39-41.

3. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 24 с.

4. Василевич Г.А. Послания Конституционного Суда Республики Беларусь о состоянии конституционной законности – реальный вклад в развитие правовой системы. – Минск: Право и экономика, 2007. – 341 с.

5. Верстов В.В. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01.– Краснодар, 2006. – 196 с.

6. Кодекс Республики Беларусь «О судостроительстве и статусе судей» (статья 22) от 29.06.2006 № 139-З. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1236>.

7. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. – М.: ИКД «Зерцало – М», 2002. – 288 с.

8. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 575 с.

9. Писаренко В.П. Організація контролю за виконанням нормативно-правових актів в органах виконавчої влади: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентіві України. Харківський регіональний ін-т держ. управління. – Х., 2007. – 19 с.

10. Правотворческий процесс: учебное пособие / Г.А. Василевич, С.М. Сивец. – Минск: Государственный институт управления и социальных технологий БГУ, 2008. – 303 с.

11. Про Кабінет Міністрів

України (статті 2, 19, 21, 22, 23, 25, 41): Закон України від 7 жовтня 2010 року 2591-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/2591-17/print>.

12. Про Конституційний Суд України (стаття 70) Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>.

13. Про першочергові заходи з реалізації Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”: Указ Президента України від 5 жовтня 2011 року № 964. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/964/2011>.

14. Про телебачення і радіомовлення (стаття 14): Закон України від 21 грудня 1993 року № 3759-XII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/3759-12/print>.

15. Решетов Ю.С. Реализация норм советского права: Системный анализ. – Казань: Из-во Казанского ун-та, 1989. – 154 с.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v015p710-00>.

17. Сырых В.М. Теория государства и права: рекомендовано Минобразования: учебник для вузов. – М., 2007. – 704 с.

18. Тарасенко Н. Конституційний Суд України: реформувати не можна ліквідувати // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності (бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів). – 2012. – № 7. – С. 64-74.

19. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. – 400 с.

20. 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. – 203 арк.

21. Федоренко В.Л. Рада національної безпеки та оборони

України. 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.