

Р. В. ЧОРНОЛУЦЬКИЙ**ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ НОРМОПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Досліджуються концептуальні підходи до визначення Президента України як суб'єкта нормопроектної діяльності.

Ключові слова: президент, глава держави, Президент України, нормопроектна діяльність, нормопроектна діяльність президента, підзаконна нормотворчість президентської влади, Президент України як суб'єкт нормопроектної діяльності.

Чорнолуцкий Р. В. Президент Украины как субъект нормопроектной деятельности

Исследуются концептуальные подходы обозначения Президента Украины как субъекта нормопроектной деятельности.

Ключевые слова: президент, глава государства, Президент Украины, нормопроектная деятельность, нормопроектная деятельность президента, подзаконная нормотворчество президентской власти, Президент Украины как субъект нормопроектной деятельности.

Chernolutsky Ruslan. President of Ukraine as a subject of lawmaking

The article examines the conceptual approaches to the determination of the President of Ukraine as a subject of lawmaking.

Key words: president, Head of State, President of Ukraine, lawmaking activity, lawmaking activities of the president, presidential subordinate rule-making power, the President Ukraine as a subject of lawmaking.

В умовах становлення правової демократичної державності значно зростає роль і значення інституту голови держави в Україні. Це детерміновано тим, що згідно ст. 102 Конституції України, «Президент України є головою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина»¹.

Більш того, Президент України володіє широким колом повноважень (ст. 106 Конституції України), що носять ініціативний, контролюючий, установчий, легалізуючий характер, здійснюються в межах держави і на міжнародній арені, та дозволяють йому ефективно взаємодіяти і впливати на всі гілки влади – законодавчу, виконавчу та судову, хоча ні до однієї з них він не належить. Крім того, видається об'єктивним й те, що для виконання таких повноважень він повинен володіти нормотворчою функцією, тобто видавати відповідно нормативно-правові акти, що є обов'язковими для виконання на території держави. Відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає указа і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Таким чином, Президент України виступає як суб'єкт нормотворчої, і отже, нормопроектної діяльності.

Дослідження проблемних питань правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, їх оптимального функціонування на сучасному етапі суспільного розвитку здійснювали фахівці у галузі адміністративного та конституційного права, теорії держави та права, серед яких слід відзначити праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Д.М. Белова, Ю.П. Битяка, С.Н. Брагуса, М.М. Бурбики, Ю.О. Волошина, Л.К. Воронової, В.М. Гарашука, В.К. Гіжевського, Є.А. Гетьмана, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, С.М. Гусарова, Є.В. Додіна, М. Дюверже, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, Девіда П. Каррі, С.В. Ківалова, Л.Т. Кривенко, В.В. Конопльова, В.В. Копейчикова, В.О. Котюка, М.А. Крутоголова Є.В. Курінного, В.М. Марчука, О.М. Музичука, В.Я. Настюка,

Л.В. Ніколаєву, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, Л.А.Окунькова, М.П. Орзіх, О.В. Петришина, В.П. Петкова, В.М. Поповича, Н.Ю. Пришви, П.М. Рабіновича, Н.О. Сахарова, С.Г. Серьогіної, О.Ф. Скакун, О.В. Совгірі, С.Г. Стеценка, В.П. Чабана, В.О. Шамрая, В.М. Шаповала, О.О. Шевченка, Ю.С. Шемшученка, І.М. Шопіної та інших. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, необхідність вирішення проблем правового регулювання нормопроектної діяльності Президента України, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень з цієї проблематики – з іншого, зумовлюють актуальність та важливість наукового дослідження із зазначеного питання в умовах проведення адміністративної реформи та децентралізації повноважень органів публічної влади.

У етимологічному значенні президент (від лат. Praesidens, род. відм. praesidentis – сидить попереду, на чолі) – виборний глава держави в країнах з республіканською або змішаною формою правління; обирається на встановлений (наприклад, конституцією) термін.

У президентських республіках президент обирається позапарламентським шляхом: за допомогою непрямих (США) або прямих (Росія, Аргентина) виборів. У президентських республіках президент володіє великими фактичними повноваженнями, так як він з'єднує в своїх руках функції глави держави і глави уряду.

У парламентарних республіках президент обирається або парламентом, або особливою колегією, основу якої складають парламентарії. Конституції парламентарних республік (за винятком ПАР, де Президент обирається парламентом і є главою уряду) формально наділяють президента широкими повноваженнями, але фактично вони здійснюються прем'єр-міністром².

Порівнюючи парламентську та президентську форми правління, А. Лейпхарт зазначає три «критичні» відмінності між ними. По-перше, за парламентської форми правління прем'єр-міністр, посада якого може мати різні назви, та його кабінет є відповідальними перед законодавчим органом у тому значенні, що вони залежать від довіри законодавчого органу і можуть бути звільнені/позбавлені повнова-

жень унаслідок застосування вотуму недовіри. Водночас за президентської форми правління главою уряду є президент, який обирається на конституційно визначений період і не може бути відправлений у відставку через вотум недовіри. По-друге, президенти обираються на загальнонародних виборах безпосередньо або опосередковано, тоді як прем'єр-міністри обираються законодавчим інститутом. По-третє, парламентські системи характеризуються колективними або колегіальними виконавчими структурами, натомість президентські представлені неколегіальним органом з однією особою на чолі. Внаслідок цього президентські адміністрації характеризуються тим, що їх члени є простими радниками та підлеглими президента. Це призводить до того, що найважливіші рішення в парламентських системах ухвалюють цілим кабінетом, а в президентських системах вони можуть бути прийняті президентом самостійно або з урахуванням, без і навіть усупереч позиції членів адміністрації³.

Для дослідників інституту президентства в Україні науковий та прагматичний інтерес також становить напівпрезидентська форма правління. Однак слід наголосити, що нині в колах представників західної доктрини немає єдиного погляду на сутність напівпрезидентської (змішаної) республіки й відповідно немає чіткого розмежування держав із напівпрезидентською й парламентською формою правління. Про це свідчать праці таких дослідників, як М. Дюверже, М. Шугарт, Дж. Кейрі, Дж. Сарторі, котрі впродовж двох останніх десятиліть ХХ століття доклали значних зусиль для з'ясування сутності й розмежування систем влади.

У загальному вигляді концепція напівпрезидентської форми правління була розроблена і впроваджена в простір політичної науки французьким дослідником М. Дюверже для характеристики політичного режиму V республіки у Франції. Головними ознаками цієї форми правління М. Дюверже вважав: 1) обрання президента загальним голосуванням; 2) прем'єр-міністр і міністри мають виконавчу й урядову владу і залишаються на своїх посадах доти, доки парламент перебуває стосовно них в опозиції⁴. Відповідно така система не є простим по-

єднанням, синтезом парламентської й президентської форм правління, а, як підкреслює Дюверже, є чергуванням парламентської та президентської форм⁵.

Знаний італо-американський філософ і соціолог Дж. Сарторі, виділяючи основні характеристики напівпрезидентської системи правління, акцентує увагу на таких її ознаках: по-перше, глава держави обирається на основі всенародних виборів прямим чи непрямым голосуванням; по-друге, він розділяє виконавчу владу з прем'єр-міністром у такий спосіб, що це призводить до її двоїстої структури. Окрім того, президент не залежить від парламенту, однак він не уповноважений управляти сам, тому його воля має передаватися й здійснюватися через його уряд. Структура розподіленої влади за такої форми правління припускає різноманітні види рівноваги, а також зміну переваги повноважень у межах виконавчої влади за суворого виконання умови, що кожен елемент виконавчої влади існує автономно⁶.

Вважаємо, що саме ці ознаки є визначальними для напівпрезидентської республіки, в тому числі й в Україні. Всі інші, є тільки другорядними, бо вони не розкривають суті системи влади та підштовхують до неадекватних висновків. Водночас, порівняно з президентською владою американського зразка, напівпрезидентська модель правління в Європі не надає повноважень у сфері виконавчої влади. До того ж президент не є не лише главою уряду, а й сам уряд формується залежно від реального співвідношення партійних фракцій у парламенті. Щоправда, в конституціях багатьох європейських країн записано, що прем'єра призначає президент. Однак глава держави свідомий того, що може призначити на посаду прем'єра лише такого діяча, який, сформувавши уряд, отримає вотум довіри парламенту. Якщо відповідна партія має тверду парламентську більшість, у глави держави немає вибору й залишається тільки призначити главу цієї партії прем'єром.

Отже, на продуктивну думку Дж. Сарторі, під час аналізу позицій президента слід враховувати не лише конституційні норми, які регламентують його місце в політичній системі країни, а й реальний,

практичний обсяг повноважень і можливостей, які має президент у системі взаємовідносин «президент – парламент – прем'єр-міністр». Унаслідок цього принципового значення набуває роль парламентської більшості.

За результатами системно-політичного аналізу Дж. Сарторі та М. Дюверже встановлено, що в історичній ретроспективі до напів-президентських (змішаних) республік відносили Веймарську республіку в Німеччині (1919-1933 рр.), Португалію (1976-1982 рр.), Шрі-Ланку (з 1978 р.), Фінляндію (з 1919 р.). А от з такими зразками систем влади, як в Австрії, Ісландії, Ірландії, виникали труднощі: президенти в цих країнах функціонують, однак, на думку Дюверже, лише як символічні керівники. Та якщо Дюверже відносив згадані країни до напівпрезидентських республік, то Дж. Сарторі – до парламентських⁷.

Цілком ймовірно, що президентами в історичній ретроспективі, зокрема в античні часи, називали осіб, які керували різними зборами, однак в сучасному розумінні («глава держави») слово «президент» не вживалося аж до XVIII століття⁸.

Лише при підготовці до прийняття Конституції США 1787 року, коли постало питання про найменування нового виборного глави держави, вперше був використаний термін «президент» для позначення такої посадової особи⁹.

Дійсно, перші республіки сучасного типу – з президентом на чолі – з'явилися в Новому Світі. Їх виникнення було пов'язане з прагненнями молодих, енергійних і неупереджених колонізаторів позбутися пережитків монархічного ладу. Саме з цієї причини посада глави держави стала виборною, недовічною і, головне, обмеженою конституцією в юридичних повноваженнях. В умовах республіканського ладу на інститут президентства було покладено головне завдання – гарантування дотримання конституції, а відтак і демократії¹⁰.

Слід мати на увазі, що не абиякий глава держави може бути визнаний президентом. На відміну від монарха, президент обирається народом (електоральним корпусом, виборцями. – *Авт.*) і здійснює свої повноваження протягом певного хронологічного терміну. В ін-

шому ж конституційно-правовий статус президента може визначатися в різних державах неоднаково¹¹. Так, в Україні «президент є главою держави»; в США, оскільки «виконавча влада надається Президентові Сполучених Штатів Америки», – є главою виконавчої гілки влади, він також «є головнокомандувачем армією і флотом Сполучених Штатів», «має право укладати міжнародні договори за умови їх схвалення двома третинами присутніх сенаторів», «призначає послів, інших офіційних представників і консулів, суддів Верховного суду і всіх інших посадових осіб Сполучених Штатів», не має додаткового найменування «глава держави», хоча й фактично виконує його функції¹²; у Франції «Президент Республіки» також не має додаткового найменування «глава держави» (в Конституції Франції 1958 року¹³ є відсутнім і термін «глава виконавчої влади», хоча є «прем'єр-міністр»), його функції визначаються аналогічно функціям українського президента: президент «стежить за дотриманням конституції, забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад», є «гарантом національної незалежності, виконання міжнародних договорів», «є главою збройних сил», ініціює і «ратифікує міжнародні договори», «голоує в уряді»¹⁴.

В юридичній літературі виділяється поняття «інститут президентства» або «інститут президента». Даний інститут має конституційно-правову природу та характеризується досить складними вертикально-горизонтальними зв'язками, що формують конституційно-правові відносини, що створюються і розвиваються завдяки могутньому управлінському потенціалу інституту президента держави та можливостям його впливу на систему розподілу влад та органи держави, що в неї задіяні. А такі відносини завжди повинні бути формалізованими, причому як у компетенційному розумінні, шляхом закріплення в Конституції України та в профільному законодавстві, так й у праксеологічному розумінні, коли голова держави здійснює нормотворчу діяльність. А звідсіля актуалізується та об'єктивується роль і значення нормопроектної діяльності глави держави, що також повинна здійснюватись на основі, на виконання і в порядку, що передбачений конституцією держави та її законами.

Рефлексія значення нормопроектної діяльності глави держави впливає з доктринального обґрунтування інституту президента. Так, російський дослідник І. Д. Хутінаєв, аналізуючи поняття «соціальний інститут», зазначає, що інститут президентства є предметом аналізу різних галузей наук, які використовують різні методи, через що питання змісту даного поняття залишаються дискусійними¹⁵. Тобто, даний дослідник фактично констатує, що інститут президентства як соціальний інститут грає таку велику роль і має таке велике значення в соціумі, що фактично не може бути охопчений відповідною профільною методологією. Така поліметодологічність зазначеного інституту робить його не тільки актуальним з позицій дослідження його правової природи, а й вельми технологічним, з позицій реалізації ним своїх конституційних функцій і компетенційних повноважень, серед яких нормопроектна діяльність займає важливе інституційно-стадійне місце та має важливе конституційно-процесуальне значення, що на практиці, у підсумку, проявляється в зростанні могутності та ефективної функціональності самого конституційно-правового інституту президентства (президентури).

Визначаючи інститут президентства, дослідник Б.П. Єлісеєв використовує політологічний підхід, характеризуючи цей інститут як «інтеграційний правовий інститут, мета якого полягає в узгодженні діяльності інститутів державної влади»¹⁶. Таким чином, наведений автор акцентує увагу насамперед на узгоджувальній, колабораційній ролі інституту президента, його арбітражному, координаційному, примирливому потенціалі.

Інші автори розглядають суть інституту президентства як систему норм, які спрямовані на регулювання процесу виборів президента, його повноважень і функціональних обов'язків і всі інші аспекти виконання ним владних повноважень¹⁷. Тут використовується нормативний підхід, що охоплює фактично елементний склад правового статусу цього інституту.

Використовуючи суто управлінський підхід, Т. Е. Каллагов розглядає інститут президентства як «сукупність владних повноважень президента в сфері державного управління, заснованих на конститу-

ційних нормах, що регулюють функціонування президентської влади»¹⁸. Тут він об'єднує управлінські, конституційно-нормативні та функціонально-процесуальні характеристики інституту президента, але не дає більш глибокої та розширеної характеристики його нормотворчої діяльності.

Інший підхід, патріархально-патерналістський, використовує М.О. Краснов, який вважає, що президентство, як і абсолютна монархія, являє собою втілення ідеї «батьківства»: як і монарх, президент по суті виконує функцію «батька нації»¹⁹. В інших дослідженнях ця точка зору знаходить певну підтримку: так, М.М. Марченко відзначає, що незважаючи на радикальний перегляд принципів організації влади, який стався в Новий і Новітній час, існує актуальний соціальний попит і суспільство продовжує потребувати інститут президентства: він існує в 130-140 країнах світу, в ньому є соціальна потреба. Президент є символом єдності держави, представником і захисником інтересів громадян як в своїй країні, так і за кордоном; він несе персональну відповідальність за те, що відбувається в країні²⁰.

Намагаючись розділити нерозривні на наш погляд управлінську і нормативну складові феномену «президент держави», І.Д. Хутінаєв проводить розмежування понять «інститут президентства» і «правовий статус президента», відзначаючи, що саме президентство є первинним і з огляду на це відповідний інститут має ширший зміст. Правовий статус президента визначає порядок виконання ним своїх функціональних обов'язків. Інститут президентства ж включає в себе також норми, що стосуються виборів президента, реальний сформований на практиці обсяг повноважень президента, прецеденти здійснення ним своїх повноважень, організацію і порядок функціонування установ, що забезпечують роботу президента²¹. Таким чином, нормопроектну діяльність президента, відповідно до цього доктринального підходу, можна віднести до його правового статусу.

В цьому останньому аспекті представляє науковий інтерес тлумачення низки термінологічних зв'язок, що напряму є пов'язаними з інститутом президента. Так, у доктрині конституційного права віді-

ляється феноменологічне поняття «президентська влада» (не слід розуміти її як окрему гілку влади в системі поділу влади). Вказується, що здійснює дану владу не тільки особисто президент, а й інші органи і посадові особи²². Спірним тут, на наш погляд, є питання про позначення даної системи органів держави. Одні вчені використовують термін «механізм президентської влади»²³. Інші вводять поняття «виконавчий апарат Президента»²⁴. Професор С.А. Авак'ян вказує, що систему державних органів, установ і посадових осіб, які забезпечують здійснення президентської влади, можна було б позначити поняттям «команда Президента»²⁵. Зазначимо, що такий поділ та виокремлення відповідних структур, що функціонують в межах інституту президента, є науково продуктивним та праксеологічно важливим стосовно об'єкта нашого дослідження, бо вони фактично створюють суб'єктний склад нормопроектної діяльності глави держави.

В цілому до виконавчого апарату президентської влади слід віднести наступні державні інститути (на прикладі Російської Федерації): Рада Безпеки РФ, Адміністрація Президента РФ, повноважні представники Президента РФ, Державна Рада РФ, Управління справами Президента РФ, Головне управління спеціальних програм Президента РФ, різні дорадчі і консультативні органи, що утворені при Президентові РФ. В Україні до виконавчого апарату президентської влади слід віднести Раду Національної Безпеки і Оборони України (далі: РНБО), Військовий кабінет РНБО, Адміністрацію Президента України, голів обласних і районних державних адміністрацій, Управління справами Президента України, Конституційну комісію при Президентові України, а також інші різні дорадчі і консультативні органи, утворені при Президентові України. В інших країнах також існують розвинуті системи виконавчих органів, що забезпечують функціонування президентської влади.

Наявність такого широкого кола органів, по-перше, актуалізує широку нормотворчу діяльність глави держави, що об'єктивно супроводжується активною нормопроектною роботою; по-друге, обумовлює спеціалізацію такої діяльності, включаючи й нормопроектну

діяльність; по-третє, демонструє широкий кадровий потенціал щодо здійснення нормопроектної діяльності; по-п'яте, враховуючи на компетентну «наповненість» діяльності глави держави, рефлексує широку об'єктно-предметну базу його нормопроектної діяльності; по-шосте, враховуючи на широкі вертикально-горизонтальні зв'язки інституту глави держави з її вищими органами, що діють в системі розподілу влад, можна зробити висновок про широке залучення до нормопроектної діяльності президента інших суб'єктів (команда Президента).

Аналізуючи підходи, що склалися в світі до інституту президентства, можна виділити наступні основні ознаки, властиві президентам практично всіх держав, але транспонувавши їх стосовно нормопроектної діяльності глави держави:

- президент – це виборна посадова особа, що завдяки цьому фактично володіє високим рівнем легітимності, тому його нормопроектна діяльність має велике значення не тільки для його нормотворчості, а й призводить до відповідних правових наслідків для всього народу і держави;

- президент виконує функції глави держави – тому він вирішує найважливіші питання її державного та політичного розвитку, здійснюючи відповідну діяльність всередині держави та на міжнародній арені, застосовуючи нормотворчу функцію, в виникненні, формуванні і реалізації якої нормопроектна діяльність займає важливе місце;

- він або є главою виконавчої гілки влади, або бере участь у виробленні рішень виконавчої влади, ініціює прийняття законів, виконує роль арбітра в системі органів влади – всі складові цього положення напряму є пов'язаними з поведінкою Президента як суб'єкта законодавчої ініціативи і отже його нормопроектною і нормотворчою діяльністю;

- він нікому не підпорядкований і не залежить від інших державних органів – це положення означає особисту свободу президента у здійсненні своєї конституційної компетенції та широкий простір для його особистого розсуду у предметно-об'єктному здійсненні нормотворчої функції, з метою її реалізації – звідсіля нормопроектна діяль-

ність об'єктивно стає одним з найважливіших стадій (етапів) її здійснення;

- він зобов'язаний дотримуватися обмежень, що встановлені законодавством і не порушувати закони – це торкається й заняття нормопроектною діяльністю, що детермінує його нормотворчу функцію, яка обов'язково повинна реалізуватися в рамках його компетенції, на основі закону і конституції держави, в їх межах та в порядку передбаченому законом;

- президент має великий політичний вплив, здійснюючи верховне керівництво поточними політичними справами держави²⁶ – а це не тільки актуалізує його нормотворчу діяльність, за рахунок якої він й здійснює таке керівництво, але детермінує й об'єктивує широту, багатоплановість, багатопредметність, багатооб'єктність, якість та ефективність його нормопроектної діяльності.

Таким чином, нормопроектна діяльність Президента України є органічною, обов'язковою і функціональною частиною його конституційно-правового статусу, а також у широкому розумінні – вельми важливою частиною проблематики досягнення оптимальної моделі організації державної влади, бо формування та функціонування такої моделі є однією з найбільш важливих процесуально-інструментальних і нормативно-технологічних характеристик у процесі конституційного регулювання в будь-якій державі світу. Це зумовлено насамперед тим, що від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування значною мірою залежать як наявні результати, так й перспективи розвитку і держави, і суспільства.

У цьому контексті слід зазначити, що зважаючи на порівняно молодий вік практики конституційного процесу в Україні, з одного боку, та у зв'язку з необхідністю здійснення конституційної реформи в контексті оптимізації повноважень органів публічної влади, серед яких Президент України займає одно з найважливіших місць, та їх децентралізації, слід зазначити, що нормопроектна діяльність глави держави є недостатньо доктринально і нормативно обґрунтованою, що актуалізує не тільки проблематику нормопроектного забезпечення його діяльності, а й проблематику відповідного супроводження цієї

діяльності, причому як у об'єктно-організаційному, так й у суб'єктно-легальному аспектах.

Системний аналіз наявної конституційної моделі поділу державної влади в Україні, і в цьому є згода більшості дослідників сучасної української системи організації державної влади, яскраво свідчить, що однією з найбільш суттєвих проблем є її безвідповідальність²⁷, тобто неможливість визначити відповідального суб'єкта (суб'єкта відповідальності. – *Авт.*) за здійснення відповідних дій або бездіяльність. Адже за результати діяльності влади сьогодні фактично не відповідають ні Президент України, ні Верховна Рада України, ні Кабінет Міністрів України. При цьому останній, практично не маючи відповідно до чинної Конституції України реальної можливості визначити шляхи розвитку держави та суспільства, досить часто постає в ролі «хлопчика для биття», на «величезні промахи» якого по черзі вказують то Президент України, то Верховна Рада України, відправляючи при цьому черговий уряд у чергову відставку. Внаслідок цього за двадцять п'ять років незалежності в Україні змінилося 20 урядів. Серед багатьох проблем, що існують в цій сфері, це також зумовлено невизначеністю місця та ролі в державному механізмі Президента України та відсутністю реальної влади в Кабінеті Міністрів України, що фактично актуалізує не тільки оптимізацію їх компетенційних повноважень, розподіл та перерозподіл компетенції серед вищих органів державної влади, а й підвищує роль і значення їх нормопроектної діяльності, як якісної характеристики їх загального функціонування через здійснення профільної нормотворчості, включаючи й законотворчість.

Вище вже зазначалось, що відповідно до чинної Конституції України Президент України посідає особливе місце в системі державних інституцій. Статтею 102 Конституції України Президент визнається главою держави та виступає від її імені. Він має широкі державно-владні прерогативи і повноваження. Як глава держави він представляє Україну в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори

та укладає міжнародні договори України. На нього покладено підписання та офіційне оприлюднення законів.

Більше того, відповідно до Конституції України Президент має дуже широкі можливості організаційного, контрольного, кадрового, фінансового та інших видів впливу на кожну з гілок державної влади, але при цьому формально до жодної з них не належить і за результати їх діяльності не несе жодної відповідальності. Аналіз конституційних положень свідчить, що глава держави має значні державно-владні повноваження, які дозволяють йому приймати активну участь та істотно впливати на законодавчий процес, на організацію та функціонування виконавчої влади, на формування судової влади, але при цьому він не здійснює ні законодавчу функцію, ні функцію виконавчої влади, ні функцію судової влади. Разом з тим, здійснюючи такі повноваження і прерогативи, глава держави в ординарних умовах функціонування державності формалізує їх форми і методи через використання нормотворчої і нормозастосовної діяльності, обов'язковою, органічною і початковою стадійно-етапною частиною якої є діяльність нормопроектна. Звідсіля недоліки в сфері нормопроекування актів глави держави, як відповідної нормативно-організаційної реакції на соціальні виклики, напряду впливають не тільки на рівень і якість державного управління у відповідних галузях державотворення, а й у підсумку детермінують невизначеність місця інституту Президента України в державному механізмі, зумовлюючи суперечливість у реалізації чинної форми державного правління. З рештою це призводить до відсутності реального балансу у взаємовідносинах між законодавчою, виконавчою та судовою гілками державної влади, що генерує конфліктогенність таких відносин не тільки в ординарних, а й, що є вельми небезпечним і контроверсійним, в екстраординарних умовах функціонування державності.

Таким чином, відсутність однозначної відповіді на питання про місце інституту Президента України в державному механізмі у діючій конституційній моделі, фактично об'єктивує не тільки проблему конфліктогенності, а і підвищення якості його нормотворчої діяльності, за рахунок якої він може суттєво знизити, згладити суперечки між ви-

щими органами держави в межах системи розподілу влад. Могутнім позитивним фактором в цьому процесі може виступити науково і телеологічно обґрунтована, якісна та ефективна нормопроектна діяльність.

Саме завдяки їй глава держави може, по-перше, понизити не тільки «градус» конфліктів і суперечок у взаємовідносинах між різними державними інституціями, а й поліпшити їх кількісні характеристики в сторону зниження; по-друге, це дозволить главі держави змінити свої рольові позиції – перейти від ролі «стороннього» спостерігача та «коментатора» подій, що відбуваються в державі до ролі активного організатора і учасника державотворчих процесів. Тобто, Президент України, який за Конституцією України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, і на практиці не несе жодної політичної відповідальності, може трансформуватися у могутнього політичного гравця, який володіє як виключними повноваженнями, так й відповідною політичною відповідальністю за належне і ефективне виконання своїх конституційних повноважень.

Такий підхід саме через докорінне поліпшення нормопроектної та нормотворчої діяльності глави держави та підвищення її ефективності, нівелює внутрішню суперечливість форми правління та невідзначеність місця Президента в державному механізмі, що вкрай негативно позначається на функціонуванні всієї інституційної системи України.

Однією з важливих телеологічних проблем нормопроектної діяльності Президента України є те, що формально не входячи до жодної гілки державної влади, він функціонально перебуває найближче до виконавчої влади й має найбільш широкі організаційно-компетенційні можливості впливати на її діяльність.

Такий конституційно-правовий статус глави держави призводить до суттєвих непорозумінь у функціонуванні системи державної влади. З одного боку, глава держави формально не належить до виконавчої влади. З іншого боку, він не тільки органічно вплетений в систему виконавчої влади (що підтверджується п.п. 9, 10, 13, 14, 15, 16,

28 ч. 1 ст. 106 чинної Конституції України), а й фактично керує нею. Зокрема повноваженнями Президента України, які за Конституцією України дозволяють йому впливати на діяльність органів виконавчої влади, слід вважати:

1) право призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України (п. 9 ст. 106 Конституції України);

2) право припиняти повноваження Прем'єр-міністра України та приймати рішення про його відставку (п. 9 ст. 106 Конституції України);

3) право призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та припиняти їхні повноваження на цих посадах (п. 10 ст. 106 Конституції України);

4) право призначати за поданням Прем'єр-міністра України голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах (п. 10 ст. 106 Конституції України);

5) право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ст. 106 Конституції України);

6) право скасовувати акти Кабінету Міністрів України (п. 16 ст. 106 Конституції України);

7) право видавати акти, якими може бути визначено окремі функції Кабінету Міністрів України (п. 10 ст. 116 Конституції України);

8) право приймати остаточне рішення в разі, коли обласна чи районна рада висловила недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації (ч. 9 ст. 118 Конституції України);

9) повноваження Ради національної безпеки і оборони України, яку він очолює (п. 18 ст. 106, ст. 107 Конституції України)²⁸.

При цьому є абсолютно очевидним, що за чинною Конституцією України найбільше важелів впливу на діяльність українського

парламенту є у розпорядженні Президента України. До них можна віднести такі повноваження:

1) право розробляти та офіційно вносити до парламенту проекти законів у порядку законодавчої ініціативи (ч. 1 ст. 93 Конституції України);

2) право визначати законопроекти як невідкладні, що покладає на парламент обов'язок розглядати такі проекти позачергово (ч. 2 ст. 93 Конституції України);

3) право застосовувати вето до ухвалених парламентом законів із подальшим поверненням їх на повторний розгляд до Верховної Ради України (ч. 2 ст. 94, п. 30 ст. 106 Конституції України);

4) право вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради України із зазначенням порядку денного (ч. 2 ст. 83 Конституції України);

5) право розпустити Верховну Раду України в разі, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання парламенту не можуть розпочатися (ч. 2 ст. 90 Конституції України);

6) право на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України (ст. 150 Конституції України);

7) право на звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) чинним міжнародним договорам України (тобто тим договорам, щодо яких парламент раніше дав згоду на їх обов'язковість (ч. 1 ст. 151 Конституції України))²⁹.

Слід зазначити, що системно-цільовий метод тлумачення наведених повноважень демонструє нам прямий або опосередкований зв'язок з нормопроектною (законопроектною) діяльністю президента, що потім трансформується у його нормотворчість (законотворчість).

Отже, відіграючи важливу роль у функціонуванні всієї інституційної системи державної влади в Україні, Президент України як глава держави, в контексті системного розуміння ч. 2 ст. 102 Конституції України, покликаний консолідувати всі гілки державної влади, забез-

печити їх взаємоузгоджену діяльність з метою оптимізації функціонування державного механізму України. І в цьому процесі вирішальну роль відіграє саме нормопроектна діяльність глави держави, що детермінує його нормотворчу (законотворчу) функцію.

Це становиться все більш актуальним, бо відповідно до ст.ст. 6 та 113 Конституції України Кабінет Міністрів України визнається вищим органом у системі органів виконавчої влади, яка в свою чергу належить до трьох рівноправних гілок державної влади. Однак за чинною Конституцією України Кабінет Міністрів не має у своєму розпорядженні скільки-небудь ефективних державно-владних повноважень, які б дозволяли йому бути стримувальним чинником у взаємовідносинах з Президентом України, законодавчою та судовою владою.

Отже, здійснення конституційної реформи в Україні передусім потребує реформування державного механізму, забезпечення балансу у взаємовідносинах гілок державної влади. Необхідно насамперед здійснити реформування місця і ролі інститутів президентства та уряду в механізмі державної влади в Україні. Причому здійснення такого реформування, як вважають представники доктрини, можливе двома фактично протилежними шляхами³⁰.

По-перше, слід акцентувати увагу на радикальному шляху – якщо кінцевою метою конституційного реформування механізму державної влади в Україні є перехід до парламентської форми правління, тоді повинно йтися про фактичну ліквідацію інституту президентства. Це дозволить, з одного боку, суттєво підняти роль уряду в державному механізмі в цілому, створити передумови для його відповідальності за результати його діяльності, а з іншого – фактично збалансувати систему стримувань і противаг. Тоді активізується нормотворча діяльність голови Уряду, за рахунок передачі йому деяких повноважень Президента, й відповідно зростає роль і значення нормопроектної діяльності в сфері виконавчої влади.

По-друге, існує інший, більш простий шлях – перехід до президентської форми правління. Цей шлях є більш простим, оскільки для його досягнення не потрібно радикально змінювати систему та струк-

туру державної влади. Для його запровадження достатньо ліквідувати посаду Прем'єр-міністра України, а ці повноваження закріпити за Президентом, або запровадити посаду Віце-президента і водночас визнати Президента України і главою держави, і главою виконавчої влади. Такий шлях реформування фактично забезпечує відповідальність Президента України за результати діяльності уряду, що є необхідною (принциповою) умовою для створення ним відповідальної влади. Саме такий шлях ще більш посилить роль і значення нормопроектної діяльності глави держави, яка з одного боку, буде співпадати з нормопроектною діяльністю Уряду у питаннях державного управління, а з іншого – буде мати окреме значення для виконання функцій саме глави держави.

Необхідність вказаного реформування актуалізується та детермінується процесами глобалізації та міждержавної інтеграції, в яких Україна приймає активну участь. Системно аналізуючи сучасний конституційно-правовий розвиток у нових умовах, Ю.О. Волошин вказує, що тут слід мати на увазі, що сьогодні жоден процес, пов'язаний із конституційно-правовим феноменом, конституційно-правовою матерією, жодне явище конституційної природи у статутарному й функціональному аспекті не є такими суперечливими й неоднозначними, не викликають стільки різних наукових, політичних та правових дискусій, як вплив на ці процеси глобалізації³¹. У вітчизняній і зарубіжній науці конституційного права постійно підкреслюється особливе значення ролі правового регулювання в умовах світу, що глобалізується³². Але, слід наголосити на тому, що саме таке регулювання включає до себе й проблематику його технологізації і процесуалізації, до якої органічно входить й нормопроектна діяльність суб'єктів такого регулювання.

Це підтверджує доктринальна позиція Ю. С. Шемшученка, на думку якого, глобалізація, а саме її змістовне наповнення, вже давно диктує умови національним державам, їх правовим системам, впливає на модернізацію механізму правового регулювання. У широкому розумінні об'єктивною закономірністю в умовах глобалізації є постійний процес зближення змісту правового регулювання й зовнішніх

форм його вираження, запозичення зарубіжного досвіду, творче врахування позитивних рис правових систем інших країн³³. Тому, поява нової парадигми в правовому регулюванні, у контексті глобалізаційних процесів, детермінує активний пошук сучасних форм та методів правового регулювання в рамках нового світового устрою та порядку, важливе місце в якому займає технологія нормопроекування.

Саме в цьому ракурсі зростає роль нормопроектної діяльності Президента України в реалізації його зовнішньополітичних конституційно-правових повноважень.

Так, Волошин Ю.О., розкриваючи семантичні ознаки правового забезпечення нормопроектної діяльності глави держави в контексті реалізації ним своїх зовнішньополітичних конституційно-правових повноважень, одним з ключових елементів якого є його нормопроектна діяльність, стверджує, що враховуючи багаторівневість та багатоаспектність правового забезпечення такого об'єкта, як зовнішні функції держави, у зазначеному механізмі мають бути задіяні усі органи державної влади. Повноваження й компетенція цих органів закріплені в конституції держави та поточному законодавстві. Порядок їх діяльності у міжнародних відносинах визначається як міжнародним, так і внутрішньодержавним правом. Серед основних органів, що беруть участь у процесі здійснення зовнішньої політики України, необхідно виділити Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та ін. Тобто в Україні вже сформувалася організаційна складова конституційно-правового механізму здійснення зовнішньої політики³⁴.

Наведена позиція має високий методологічний потенціал саме в контексті нашого дослідження, бо вона фактично доказує, що, поперше, голова держави однозначно є суб'єктом нормопроектної діяльності (профільний критерій. – *Авт.*).

По-друге, рефлексується увага на предметно-об'єктному «наповненні» такої діяльності, бо зовнішні функції держави об'єктивно потребують багаторівневість та багатоаспектність правового забезпечення (предметно-об'єктний критерій. – *Авт.*).

По-третє, вказується, що у зазначеному механізмі мають бути задіяні усі органи державної влади (суб'єктний критерій. – Авт.), тобто для реалізації своїх профільних повноважень Президент України залучає досить широке коло суб'єктів, що працюючи згідно з принципом синергії, системно реалізують такі повноваження, в тому числі й особливо через колективну участь у нормопроектній діяльності.

По-четверте, компетенційні повноваження цих органів, що фактично приймають участь у нормопроектній роботі глави держави в профільній сфері, закріплено в конституції держави та поточному законодавстві (критерій підзаконності. – Авт.). Тобто, участь у нормопроектній роботі глави держави цих органів або є результатом тлумачення конституційно-правових норм та норм поточних законів, або є результатом виникнення їх дискретних повноважень, що виникають на основі власного розсуду.

По-п'яте, тут безпосередньо названі основні органи, що беруть участь у процесі здійснення зовнішньої політики України – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та ін. (номінологічний критерій. – Авт.).

По-шосте, стверджується, що в Україні вже сформувалася організаційна складова конституційно-правового механізму здійснення зовнішньої політики (організаційний критерій. – Авт.). Вважаємо, що цей критерій має не тільки важливу констатуючу складову, а й несе в собі ознаки конституювання, бо: а) фіксується результат виникнення конституційно-правового механізму здійснення зовнішньої політики на організаційному рівні; б) констатується фактична відсутність нормативного забезпечення такого механізму; в) детермінується і актуалізується важливість здійснення нормування відносно правового механізму здійснення зовнішньої політики шляхом об'єктивації нормопроектної діяльності вказаних вище суб'єктів при головній ініціуючій ролі Президента України.

Останнє підтверджує й Ю.О. Волошин, який вважає, що у такій системі державних органів, з метою забезпечення діяльності держави на міжнародній арені та необхідності забезпечення принципу єдності зовнішньої політики, виходячи з конституційного статусу та ролі

Глави держави, саме Президент України має відігравати головну роль. У розпорядженні Глави держави наявні всі необхідні для цього засоби та механізми. При ньому діє апарат, який складається з професійних службовців, що мають необхідні для реалізації їх функцій знання та навички. Крім того, у сфері відання Президента України знаходяться дипломатичні та інші канали зв'язку з урядами інших держав: органи розвідки, наукові центри, установи аналізу інформації тощо³⁵. Вказані суб'єкти виступають не тільки в якості носіїв профільної для нормопроекування інформації, а й в якості допоміжних органів у розробці проєктів відповідних нормативно-правових актів Президента України в профільній сфері.

Таким чином, голова держави трансформується в центральний і системний суб'єкт нормопроектної діяльності в сфері формування конституційно-правового механізму здійснення зовнішньої політики України. Більш того, він стає не тільки суб'єктом внутрішньодержавної нормотворчості (суб'єктом внутрішньодержавної нормопроектної діяльності), а й суб'єктом нормотворчості міжнародної, отже й суб'єктом міжнародної нормопроектної діяльності.

І цей висновок не має під собою волюнтаристської основи, бо характеризується солідною конституційно-правовою аргументацією. Відповідно до Конституції України Президент уособлює найважливіші повноваження у сфері здійснення зовнішньої політики держави та займає провідне місце в системі державної влади України. Так, згідно з п.п. 1, 2, 3, 4, 5 ст. 106 Конституції України³⁶, Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище України; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав.

Аналізуючи зміст і обсяг конституційних повноважень Президента України у сфері забезпечення зовнішніх функцій держави, можна констатувати, що Глава держави має пріоритетне право на використання права законодавчої ініціативи щодо внесення законопроектів у цій сфері.

Однак, визначаючи такий предмет-об'єкт нормопроектної діяльності, як зовнішні функції держави, варто виокремити деякі сучасні особливості зазначеної категорії, що сформувалася на сьогодні під впливом глобалізації. Як відомо, зовнішні функції держави – це основні напрями її діяльності на міжнародній арені, пов'язані з вирішенням зовнішньополітичних цілей і завдань державного розвитку, узгодженням національних і міжнародних інтересів. Таке класичне визначення втілено й у Конституції України, а саме у її ст. 18, де зазначено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами й нормами міжнародного права. Таким чином, це положення фактично виступає онтологічною основою нормопроектної діяльності Президента України та інших органів державної влади і профільній сфері.

На жаль, лише ст. 18 Конституції України є єдиною конституційною нормою, яка визначає принципи формування та реалізації зовнішньополітичного курсу нашої держави. Разом з тим, раніше, ще до прийняття Конституції України 1996 року, характер зовнішньої політики держави визначався в її цілях та принципах, які було сформульовано ще в 1993 р. у Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України»³⁷. Відповідно до положень Постанови, базовою вимогою у здійсненні зовнішньої політики України є якомога повне й ефективно забезпечення національних інтересів країни, які у сфері міжнародних відносин складають три основні групи, що безпосередньо відображаються та впливають на організацію нормопроекування в профільній сфері:

- стратегічні та геополітичні інтереси, пов'язані із забезпеченням національної безпеки України та захистом її політичної незалежності (національно-безпековий блок нормопроектної діяльності. – *Авт.*);

- економічні інтереси, пов'язані з інтегруванням економіки України у світове господарство (інтеграційно-економічний блок нормопроектної діяльності. – *Авт.*);

- регіональні, субрегіональні, локальні інтереси, пов'язані із забезпеченням різноманітних специфічних потреб внутрішнього розвитку України (внутрішньо-мотиваційний блок нормопроектної діяльності. – *Авт.*).

Згідно цієї Постанови, з метою забезпечення національних інтересів України її зовнішня політика постійно спрямовується на виконання таких найголовніших завдань: 1. Утвердження і розвиток України як незалежної демократичної держави. 2. Забезпечення стабільності міжнародного становища України. 3. Збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів. 4. Включення національного господарства у світову економічну систему для його повноцінного економічного розвитку, забезпечення потреб громадян і підвищення добробуту народу. 5. Захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном, створення умов для підтримання контактів з зарубіжними українцями й вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом. 6. Поширення у світі образу України як надійного й передбачуваного партнера.

Слід зазначити, що їх виконання актуалізувало телеологічну домінанту нормопроектної діяльності Президента України, що безпосередньо вплинуло на зростання аксіологічного фактора такої діяльності як в контексті її технологічності, процесуального навантаження, так й результативності у вигляді підготовки й прийняття законів та інших нормативно-правових актів Президента України в профільній сфері.

До конституційних засад зовнішньої політики держави поряд із завданнями та цілями відноситься й механізм їх реалізації, який має знайти своє вираження у конституційному статусі органів державної

влади, а також у діяльності цих органів, для здійснення зовнішніх функцій української держави. Тому слід зазначити, що технологічне і процесуальне супроводження і забезпечення функціонування і дієвості такого механізму реалізації конституційних засад зовнішньої політики держави за рахунок ефективної нормопроектної діяльності глави держави в профільній сфері, є суттєвим елементом його конституційно-правового статусу в контексті його конституційної процесуалізації та процесуального супроводження і забезпечення.

Враховуючи нові зовнішньополітичні реалії, зміну парадигми розвитку міждержавного співробітництва у сучасному світі в сторону зближення держав та їх асоціацій, «Основні напрями зовнішньої політики України», що були затверджені українським парламентом, перестали відповідати нинішнім міжнародним умовам та морально застаріли як у термінологічному, так й у змістовному аспектах. Крім того, багато завдань, що були там поставлені, крім євроатлантичної інтеграції, були виконані. У цьому контексті цілком справедливо зауважив О. Г. Макаренко, що Постанова вже не тільки не враховує кардинальних змін, які сталися на світовій арені за час, що минув після її прийняття; але не містить всіх зовнішньополітичних завдань, які стоять перед Україною; не розкриває весь спектр сучасних національних інтересів держави³⁸.

Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року³⁹ закріплюється, що такі засади визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах (ст. 1). Тобто фактично визначаються основоположні принципи і напрямки нормотворчої (нормопроектної) діяльності органів держави, що реалізують вказані політики.

Крім того, тут фіксуються основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики (ст. 2), яка базується на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демо-

кратичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства.

Вважаємо, що саме наведені основні принципи, що й виступають фактично основними завданнями щодо реалізації профільної політики, не тільки детермінують, а й називають й формують напрямки нормопроектної діяльності та наступної нормотворчості, з метою їх реалізації у відповідних нормативно-правових актах вищих органів державної влади, включаючи Президента України.

Більш того, важливою характерною особливістю цього законодавчого акта є градація і розділення зазначених принципів, спочатку на принципи, що забезпечують окремо внутрішню і зовнішню політику держави, а потім по відповідним сферам державного життя, тобто по предметам відання, що апіорі вже закладає нормопроектну діяльність щодо розробки відповідних компетенційних повноважень відповідних органів держави. Так, виокремленні конкретні засади політики у сфері розбудови державності (ст. 3), засади внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів (ст. 4), у сфері формування інститутів громадянського суспільства (ст. 5), у сфері національної безпеки і оборони (ст. 6), в економічній сфері (ст. 7), в соціальній сфері (ст. 8), в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки (ст. 9), в гуманітарній сфері (ст. 10). На нашу думку, це не тільки телеологічно забезпечує нормопроектну і нормотворчу діяльність вищих органів влади держави, а й робить її більш спрямованою на досягнення відповідних соціальних цілей та праксеологічно обґрунтованою.

Нормативним підтвердженням наших висновків є те, що згідно з п. 2 ст. 12 названого Закону України, визначені цим Законом засади внутрішньої і зовнішньої політики мають ураховуватися під час розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів. Крім того, повноваження щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики серед інших вищих органів державної влади, здійснює Президент України (ч. 2 п. 3. ст. 12 Закону)

Він це здійснює як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина – шляхом:

а) звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України,

б) здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави,

в) керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави,

г) реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону, застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі з підстав їх невідповідності визначеним цим Законом засадам внутрішньої і зовнішньої політики,

г') здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, видання на виконання Конституції і законів України указів та розпоряджень.

Системно-телеологічний аналіз наведених організаційних та організаційно-правових форм участі глави держави в визначенні та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики України свідчить про визначальну роль нормпроектної (законопроектної) діяльності Президента в профільній сфері.

Крім того, на активізацію нормпроектної діяльності глави держави суттєво впливають його рішення щодо створення допоміжних органів або затвердження відповідних державних програм. В цій сфері Ю.О. Волошин виділяє три напрямки: по-перше, реалізація державної політики в сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, що визначає подальше політичне та інституціональне зближення з ЄС, та еволюційне просування до кінцевої мети інтеграції України – вступ до ЄС; по-друге, адаптування українського законодавства до норм ЄС та Ради Європи як ключовий інтеграційний елемент; по-третє, поглиблення відносин України з НАТО як однієї із складових

всеохоплюючої колективної системи європейської стабільності та безпеки⁴⁰.

Так, наприклад, з метою реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію в ЄС Президент України своїм Указом від 11 червня 1998 року⁴¹ затвердив Стратегію інтеграції України в Європейський Союз. Указом Президента України від 14 вересня 2000 року була схвалена Програма інтеграції України в Європейський Союз⁴², яка фактично стала головним інструментом загальної стратегії на шляху інтеграції України в ЄС з усіх напрямків співпраці – правового, політичного, економічного, фінансового, торговельного, соціального, наукового, освітнього, культурного тощо.

Оскільки зближення правової системи України з правом ЄС є необхідною передумовою економічного співробітництва, то постановою Кабінету Міністрів від 16 серпня 1999 року була затверджена Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу⁴³. З метою впровадження системного планування політики адаптації Верховна Рада України за ініціативою Президента України 21 листопада 2002 р. на законодавчому рівні схвалила Концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу⁴⁴. Ця концепція лягла в основу Загальнодержавної програми адаптації законодавства, яка стала основоположним документом, що визначає механізм досягнення Україною відповідності Копенгагенським і Мадридським критеріям при вступі до ЄС. Цей механізм був направлений на досягнення необхідного рівня адекватності правової системи України праву ЄС, що включає адаптацію законодавства, створення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, які необхідні для ефективної правотворчості й правозастосування.

Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» був прийнятий Верховною Радою України 18 березня 2004 року⁴⁵. У Законі закріплюються положення, відповідно до яких державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні і спрямована на забезпечення єди-

них підходів нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС в процесі нормотворчості, підготовки кваліфікованих фахівців, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України. Указаний Закон щодо програми адаптації є рамковим законом, тобто таким, що регулює загальні підходи до правового регулювання⁴⁶ і не є власне програмою адаптації. Він визначає порядок розробки й виконання програми, її складових та власне інституційний механізм.

На розвиток зазначених положень Указом Президента України від 5 липня 2003 року було затверджено Положення про Уповноваженого України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції⁴⁷, який забезпечує організацію й координацію заходів, спрямованих на інтеграцію України у ЄС та НАТО.

Слід зазначити, що деякі наведені нормативно-правові акти вже втратили свою правову силу, вони зазнали нових змін та доповнень або були замінені новими – але загальний стратегічний курс нормотворчої діяльності глави держави щодо вступу в ЄС не змінився, а зазнав певної інтенсифікації.

Наведені приклади нормативного і законодавчого забезпечення вищими органами державної влади реалізації державної політики в сфері європейської інтеграції дають можливість зробити декілька висновків: по-перше, глава держави грає в зазначених процесах головну і ініціюючу роль; по-друге, він активно займається нормопроєктною роботою в профільному напрямку; по-третє, нормопроєктна діяльність глави держави здійснюється у організаційному контексті по двох напрямках: а) створення відповідних нормативних положень; б) створення відповідних організаційних структур; по-четверте, його нормопроєктна діяльність є «запускаючим механізмом» для нормопроєктної діяльності інших вищих органів державної влади – Парламенту і Уряду; по-п'яте, нормотворчість вказаних органів держави, в свою чергу, стимулює подальшу нормопроєктну діяльність глави держави, з метою поглиблення та інтенсифікації такої діяльності; по-шосте, забезпечення єдиних підходів нормопроєктування в

цій сфері для всіх органів державної влади і управління в Україні (внутрішній аспект. – *Авт.*), а також обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС в процесі національної нормотворчості (зовнішній аспект. – *Авт.*), й крім того, підготовка кваліфікованих фахівців для нормопроекування, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України – виступають обов'язковими критеріями якісного супроводження і забезпечення вказаних процесів з боку Президента України, Парламенту і Уряду держави.

Резюмуючи викладене вище, можна зробити наступні висновки:

- Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина виступає як суб'єкт нормопроектної (законопроектної) діяльності, що детермінується його конституційно-правовим статусом;

- в інституційному контексті нормопроектна діяльність Президента України носить об'єктивний характер, бо вона виступає невід'ємною частиною його нормотворчості, що складає одну з важливих рис його конституційно-правового статусу;

- нормопроектна діяльність Президента України виступає органічною, обов'язковою і функціональною частиною його конституційно-правового статусу, а також у широкому розумінні – вельми важливою частиною проблематики досягнення оптимальної моделі організації державної влади, бо формування та функціонування такої моделі є однією з найбільш важливих процесуально-інструментальних і нормативно-технологічних характеристик у процесі конституційного регулювання в будь-якій державі світу – це зумовлено насамперед тим, що від ефективності організаційної структури державної влади та її функціонування значною мірою залежать як наявні результати, так й перспективи розвитку і держави, і суспільства;

- у багатьох випадках вирішення актуальних питань державотворення в Україні нормопроектна діяльність глави держави виступає своєрідним «запускаючим механізмом» нормопроектної діяльності інших вищих органів державної влади, зокрема, Парламенту і Уряду;

- зважаючи на порівняно молодий вік практики конституційного процесу в Україні, з одного боку, та у зв'язку з необхідністю здійснення конституційної реформи в контексті оптимізації повноважень органів публічної влади, серед яких Президент України займає одно з найважливіших місць, та їх децентралізації, слід зазначити, що нормопроектна діяльність глави держави є недостатньо доктринально і нормативно обґрунтованою, що актуалізує не тільки проблематику нормопроектного забезпечення його діяльності, а й проблематику відповідного супроводження цієї діяльності, причому як у об'єктно-організаційному, так й у суб'єктно-легальному аспектах.

1. *Конституція* України 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. *Президент* // Большая Советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bse.slovaronline.com/%D0%9F/%D0%9F%D0%A0/32357-PREZIDENT> 3. *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / А. Лейпхарт. – М. : Аспект Пресс, 1997. – С. 116. 4. *Duverger M.* A new political system model: Semi-presidential government / M. Duverger // European Journal of Political Research. – 1980. – № 8. – Р. 166. 5. Там само. – З. 186. 6. *Сартори Дж.* Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сартори ; пер. з 2-го англ. вид. – К. : АртЕк, 2001. – С. 136-146. 7. Там само. 8. *Сахаров Н. А.* Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М. : Юридическая литература, 1994. – С. 5. 9. *Гончаров В.В.* Особенности использования в Российской Федерации зарубежного опыта формирования и функционирования института президента / В. В. Гончаров, С. М. Жилин // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 23. – С. 18-22. 10. *Історія* президентства // Офіційне Інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/content/president_history.html?PrintVersion 11. *Каллагов Т.Э.* Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций / Т. Э. Каллагов. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – С. 27. 12. *Конституция* Соединённых Штатов

тов Америки : принята 17 сентября 1787 года. – М. : Политиздат, 1990. – 45 с. **13.** *Конституция* Французской Республики 1958 года. – М. : Политиздат, 1989. – 36 с. **14.** Там же. **15.** *Хутинаев И.Д.* Институт президентства и проблемы формы государства / И. Д. Хутинаев. – М. : Юридическая Литература, 1994. – С. 19. **16.** *Дегтев Г.В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г. В. Дегтев. – М. : Юристъ, 2005. – С. 26. **17.** *Конджакулян К.М.* Сущность института президентства в Российской Федерации и Республике Армения в контексте исполнительной власти / К. М. Конджакулян // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 10. – С. 13-16. **18.** *Каллагов Т.Э.* Цит. работа. – С. 27-28. **19.** *Краснов М.А.* Глава государства: рецепция идеи «отцовства» / М. А. Краснов // Гражданское общество и правовое государство. – 2008. – № 6. – С. 33. **20.** *Марченко М.Н.* Политико-правовой статус института президента (исторический аспект) / М. Н. Марченко // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1992. – № 2. – С. 7. **21.** *Хутинаев И.Д.* Институт президентства и проблемы формы государства / Хутинаев И. Д. – М. : Юридическая Литература, 1994. – С. 21. **22.** *Осетров С.А.* Организационные основы президентской власти в Российской Федерации / С. А. Осетров // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 7. – С. 41-44. **23.** *Дегтев Г. В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Дегтев Г. В. – М. : Юристъ, 2005. – С. 156 -158. **24.** *Колюшин Е. И.* Конституционное право России: Курс лекций / Колюшин Е.И. – М. : Городец, 2006. – С. 273. **25.** *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учеб. Курс / Авакьян С.А. : в 2 т. Т. 2. – М. : Юристъ, 2005. – С. 346. **26.** *Каллагов Т. Э.* Цит. работа. – С. 28. **27.** *Шатіло В.А.* Проблеми організації державної влади в Україні [Електронний ресурс] / Шатіло В.А. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/235-problemy-orhanizatsiyi-derzhavnoyi-vlady-v-ukrayini-shatilo-v-a> **28.** *Конституція* України 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. –

Ст. 141. **29.** Там само. **30.** Шатіло В.А. Цит. праця. **31.** Волошин Ю.О. До проблеми нормопроектного забезпечення діяльності Президента України в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції / Ю. О. Волошин // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2 (88). – С. 23. **32.** Національна держава і право в умовах глобалізації : зб. наук. статей / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007; Конституционное право Украины. Общая часть : учеб. / под ред. М. А. Баймуратова. – Х. : Одиссей, 2008; Кампо В. М. Конституціоналізація зовнішніх відносин України: євроінтеграційний аспект / В.М. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 6. – С. 50-61; Орзих М. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право / М. Орзих, А. Крусян. – К. : Алерта, 2006; Хабриева Т. Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития ц Т. Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2005. – Вып. 1. – С. 3-10. **33.** Шемшученко Ю.С. Теоретичні проблеми державознавства і правознавства в умовах глобалізації / Шемшученко Ю.С. // Національна держава і право в умовах глобалізації : Зб. наук. статей / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 3. **34.** Волошин Ю.О. Цит. праця. – С. 24-25. **35.** Там само. – С. 25. **36.** Конституція України 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **37.** Про Основні напрями зовнішньої політики України: Постанова Верховної Ради України // ВВР України. – 1993. – № 37. – С. 379. **38.** Макаренко О. Г. Зовнішня політика України в умовах глобалізації // Національна держава і право в умовах глобалізації. Зб. наук. статей / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 76. **39.** Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 грудня 2010 року // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 527. **40.** Волошин Ю.О. Цит. праця. – С. 28-29. **41.** Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від

11 червня 1998 року № 615/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 114-115. **42.** *Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу* : Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648. **43.** *Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу* : постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року № 1496 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735. **44.** *Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу*: Закон України від 21 листопада 2002 року № 228-IV // Урядовий кур'єр. – 2002. – №236. **45.** *Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу* : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 74. **46.** *Рамочный закон* // Юридический словарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17819> **47.** *Про забезпечення діяльності Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції* : Указ Президента України від 5 липня 2003 року №573/2003 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 129.

Chernolutsky Ruslan. President of Ukraine as a subject of lawmaking

The article examines the conceptual approaches to the determination of the President of Ukraine as a subject of Law making.

The author argues that the President of Ukraine as head of state, guarantor of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine, compliance with the Constitution of Ukraine, rights and freedoms of man and citizen acts as an Law making (legislative) activities determined by its constitutional and legal status.

In the institutional context Law making activity of President of Ukraine is objective, because it serves an essential part of its rule making, which is one of the important features of his constitutional and legal status.

Law making activities of the President of Ukraine serves organic, functional and indispensable part of its constitutional and legal status, as well as in the broad sense – a very important part of the problems of optimum model of government for the formation and operation of such a model is one of the most important procedural tool technological and regulatory characteristics in the process of constitutional regulations in any state in the world - is due primarily to the fact that the efficiency of the organizational structure of the government and its functioning is largely dependent on how the results available so and prospects of the state and society.

It is alleged that in many cases address the pressing issues of state in Ukraine Lawmaking activity of the President serves a kind of "triggering mechanism" Law making of other top state authorities, including Parliament and the Government.

Given the relatively young age of the practice of the constitutional process in Ukraine, on the one hand, and because of the need for constitutional reform in the context of optimization of powers of public authorities, including the President of Ukraine occupies one of the most important cities and their decentralization, it should be noted Lawmaking activities that the President is not doctrinally normative and reasonable that not only updates the issues Lawmaking ensure its activities, but also issues relevant support these activities, both in the organizational object, and in subject-legal aspects.

Key words: President, Head of State, President of Ukraine, Law making activity, Law making activities of the president, presidential subordinate rule making power, the Ukraine as a subject of Law making.