

координації Міністра внутрішніх справ України із функціями забезпечення внутрішнього правопорядку – охорони стратегічних об'єктів;

державна прикордонна служба у статусі центрального органу виконавчої влади у сфері спрямування та координації Міністра внутрішніх справ України;

державна служба військового правопорядку (військова поліція) у статусі центрального органу виконавчої влади у сфері спрямування та координації Міністра оборони України;

державна рятувальна служба у статусі центрального органу виконавчої влади у сфері спрямування та координації Міністра внутрішніх справ. (На сьогодні Державна служби України з надзвичайних ситуацій перебуває у сфері спрямування та координації Міністра оборони України, що зумовлено наявністю в неї ознак військового формування. Утім за своїми функціями вона співзвучна із завданнями, які стоять перед органами внутрішніх справ і, на перспективу, може бути реформована в ЦОВВ, діяльність якого координує Міністр внутрішніх справ України).

Статус військових формувань, у їх теперішньому конституційному сенсі, доцільно зберегти винятково за Збройними Силами. Органи охорони правопорядку, як і органи державної безпеки, за визначенням не повинні набувати статусу військового формування та формуватися із числа військовослужбовців. А вже ч. 4 ст. 17 Конституції України містить пряму заборону використання Збройних Сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян. Органи ж охорони правопорядку та органи державної безпеки, здійснюючи свої функції, наділені повноваженнями щодо обмеження прав і свобод громадян в установленому порядку.

Берназюк Я. О.,

радник Голови Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук, доцент

КОНКЛЮДЕНТНІ ДІЇ ЯК ФОРМА ПРАВОТВОРЧОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Загальноприйнято вважати, що правотворчість Президента України це, в першу чергу, діяльність спрямована на видання власних письмових актів (актів правотворчості). Разом з тим, значну роль у правотворчості Глави держави відіграють і неписьмові рішення (конклюдентні дії). Такий вид рішень Президента України може безпосередньо впливати на здійснення ним правотворчої діяльності, в частині стимулювання правотворчості інших органів влади. Це, в першу чергу, стосується проведення зустрічей з керівництвом Верховної Ради України, керівниками пропрезидентських та опозиційних фракцій парламенту, головуванням на засіданнях Кабінету Міністрів України. Крім того, на правотворчість інших суб'єктів впливають офіційні заяви Президента України або уповноважених ним осіб, в тому числі розміщені на Офіційному Інтернет-представництві Президента України, стосовно позиції Глави держави щодо питань, які потребують вирішення шляхом прийняття відповідного акта правотворчості.

Про безпосередній зв'язок конклюдентних дій Президента України з правотворчістю може свідчити проведена 4 жовтня 2011 року робоча зустріч керівництва Верховної Ради України та лідерів депутатських фракцій із главою держави щодо ухвалення нового Закону "Про вибори народних депутатів України"¹. Аналогічна зустріч була проведена 23 травня 2012 року², на якій Президент України закликав представників парламенту приділити особливу увагу законопроектам про адвокатуру та підвищення незалежності суддів; прискорити розгляд законопроектів щодо обмеження втручання контролюючих органів в діяльність підприємств, стосовно питання забезпечення виконання суб'єктами господарювання зобов'язань за кредитними угодами, удосконалення конкурсних умов державних закупівель, запровадження механізму державної підтримки експортної діяльності, а також спрощення реєстрації земельних ділянок.

Ми погоджуємося з думкою українського вченого В. Шатіло³, який вважає, що значним елементом діяльності Глави держави є такі форми реалізації його компетенції як: 1) проведення координаційних зборів, нарад, науково-практичних конференцій; 2) здійснення робочих поїздок по країні; 3) здійснення робочих та офіційних закордонних візитів; 4) проведення міжнародних зустрічей, особистих і телефонних переговорів; 5) участь у роботі міжнародних організацій та міжнародних конференцій; 6) виступи на пленарних засіданнях Верховної Ради України; 7) головування на засіданнях Ради національної безпеки і оборони України; 8) заслуховування звітів підконтрольних і підзвітних органів та посадових осіб; 9) особистий прийом громадян, посадових осіб органів державної влади та об'єднань громадян; 10) розгляд звернень громадян; 11) офіційні та робочі зустрічі з посадовими особами і фахівцями; 12) проведення прес-конференцій, надання інтерв'ю та здійснення інших форм зв'язків з громадськістю.

Загальну картину щодо неписьмових актів (конклюдентних дій) Президента України, які пов'язані із здійснення правотворчої діяльності, можна уявити на підставі офіційно оприлюдненої інформації Адміністрації Президента України про кількісні показники результатів діяльності Президента України⁴. Так, згідно з цією інформацією стосовно Президента України окремо обліковується: внутрішньополітичні зустрічі (зустрічі з народними депутатами України та членами уряду; зустрічі в рамках робочих груп з реформування національного законодавства, засідань Ради національної

¹ - Президент виступає за прийняття нового демократичного Закону "Про вибори народних депутатів України" – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21443.html?PrintVersion>.

² - Президент проводить традиційну зустріч із керівництвом та лідерами депутатських фракцій ВР – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24252.html?PrintVersion>.

³ - Шатіло В.А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національний педагогічний ун-т ім. М.П.Драгоманова. – К., 2005. – 189 арк. – С. 151-152.

⁴ - Довідка про кількісні показники результатів діяльності Президента України протягом року його перебування на посаді Глави держави – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19435.html>.

безпеки та оборони України, комітетів економічних реформ, громадських та гуманітарних рад, ради регіонів та інших комісій) та внутрішньополітичні заходи (виступи на засіданнях Верховно Ради України, робочі поїздки тощо).

Як справедливо зазначає С.Серьогіна¹, переважна більшість форм діяльності Президента здійснюється поза межами правового регулювання, що, з одного боку, дає простір для обрання найбільш доречних процедур для кожного випадку окремо, але з другою – призводить до невизначеності, реорганізованості і в підсумку – до зниження їх ефективності. Крім того, вчена вважає доречним охопити правовим регулюванням (у першу чергу – шляхом видання відповідних указів) всі неправові форми реалізації компетенції Глави держави, звернувши особливу увагу на процесуальні моменти.

Ми підтримуємо ідею розробки та затвердження Президентом України спеціального порядку підготовки та проведення всіх форм конклюдентних дій глави держави, особливо в частині фіксації Адміністрацією Президента України позиції глави держави з того чи іншого питання суспільно-політичного життя для її наступного врахування в подальшій правотворчій діяльності, а також в частині фіксації та наступного контролю за виконанням доручень, які надаються Президентом України.

Таким чином, Президент України реалізує свої функції, в тому числі правотворчу, шляхом прийняття рішень (волевиявлень), які можуть виступати у двох формах: письмовий акт та конклюдентна дія. Загальним для цих двох форм реалізації функцій глави держави є те, що вони є наслідком юридичної діяльності (юридичними актами), тобто мають юридичні наслідки та врегульовані нормами права. При цьому, глава держави може вчиняти конклюдентні дії, які безпосередньо передбачені Конституцією України, зумовлені специфікою його конституційних повноважень або необхідністю виконання встановлених Основним законом функцій. Для конклюдентних дій Президента України характерні такі ознаки як публічність, а також можливість ідентифікувати суть рішення, його виконавця, термін виконання, місце і час вчинення такої дії. Особливістю конклюдентної дії є те, що вона повинна, як правило, отримувати наступну письмову форму, тобто стати актом правотворчості. Це дозволяє підвищити як статус такої дії, так і виконавську дисципліну стосовно рішень Глави держави.

¹ - Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 1998. — 237 л. — С. 213.