Берназюк Ян Олександрович. Конституційні основи правотворчості Президента України: теорія і практика.- Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. - Київ, 2014.- 590 с.

**ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД**

**“УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ”**

на правах рукопису

**Берназюк Ян Олександрович**

**УДК 342.515 (477)**

**КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ПРАВОТВОРЧОСТІ**

**ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня

доктора юридичних наук

Науковий консультант:

**Федоренко Владислав Леонідович**

доктор юридичних наук, професор

**Ужгород – 2013**

**ЗМІСТ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ВСТУП…………………………………………………………………………** | | 4 |
| **РОЗДІЛ 1.** | **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРАВОТВОРЧОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ…………………………………** | 20 |
| * 1. Концептуальні підходи до визначення понять “правотворчість” та “акт правотворчості” в конституційному праві……………………….   2. Методологія дослідження конституційних основ правотворчості Президента України…………………………………………………….   3. Правотворча діяльність Президента України: зміст, мета та особливості………………………………………………………………   4. Конституційно-правова природа нормотворчих повноважень глави держави…………………………………………………………………..   5. Генезис конституційних основ правотворчості Президента України   Висновки до Розділу 1………………………………………………………… | | 20  57  88  116  154  170 |
| **РОЗДІЛ 2.** | **ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ…………………...** | 191 |
| * 1. Процедурно-процесуальні особливості правотворчої діяльності Президента України ………………………………...……………………...   2. Виконання актів глави держави як невід’ємна частина правотворчості…………………………………………………………..   3. Основні принципи правотворчої діяльності Президента України….   4. Система суб’єктів нормопроектного забезпечення глави держави та шляхи її удосконалення……………………………………………….........   5. Контроль за правотворчою діяльністю Президента України………........   Висновки до Розділу 2………………………………………………………… | | 191  217  240  257  274  296 |
| **РОЗДІЛ 3.** | **СИСТЕМА АКТІВ ПРАВОТВОРЧОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ………………………………………………………...** | 312 |
| * 1. Класифікація та систематизація актів правотворчості Президента України……………………………………………………………………...   2. Акти безпосередньої правотворчості глави держави……………………   3. Ініціативні та стратегічні акти як основа опосередкованої правотворчості Президента України……………………………………...   4. Особливість актів контрольної правотворчості глави держави………...   Висновки до розділу 3…………………………………………………………… | | 312  330  357  378  399 |
| **ВИСНОВКИ………………………………………………………………….........** | | 411 |
| **ДОДАТКИ…………………………………………………………………………** | | 428 |
| **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ………………………………………** | | 478 |

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Подальший розвиток України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, в якій найвищою соціальною цінністю є людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека, а також реалізація конституційного положення про те, що народ є єдиним джерелом влади, зумовлюють необхідність функціонування ефективного правового механізму гарантування дотримання та реалізації всіх зазначених положень Конституції України, одним із важливих елементів якого є правотворча діяльність Президента України.

Важливість дослідження питання конституційних основ правотворчості Президента України зумовлено також значенням діяльності глави держави щодо видання власних актів, а також ініціювання прийняття актів Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими суб’єктами правотворчості. Конституційно-правовий статус Президента України та покладені на нього відповідно до Основного Закону функції, у тому числі забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, зобов’язують його постійно здійснювати загальну координуючу та контрольну правотворчу діяльність в Україні. Крім того, актуальність дослідження правотворчості Президента України зумовлюється широкими конституційними повноваженнями глави держави, що дають змогу в цілому визначати правову політику держави, яка безпосередньо впливає на майбутнє людини і громадянського суспільства в Україні.

Дослідження конституційних основ правотворчості Президента України є особливо цінним у контексті триваючої в Україні роботи стосовно модернізації Основного Закону, зокрема у напрямку розширення можливостей громадян брати участь у здійсненні державної влади, а також подальшого удосконалення вітчизняного конституціоналізму. Очевидно, що реалізація цих завдань вимагає й удосконалення правотворчості Президента України на науковій основі.

Не зважаючи на важливість, проблеми теорії та практики конституційних основ правотворчої діяльності Президента України залишаються малодослідженими у юридичній науці. На теоретичному рівні спостерігається недостатність комплексних досліджень цієї категорії конституційного права, а на практичному – суперечливість позицій правозастосовних органів щодо поняття та специфіки правотворчої діяльності Президента України, а також відповідних положень Конституції та законів України.

Зазначені обставини є перешкодою для створення належного теоретико-методологічного підґрунтя щодо здійснення правотворчості Президента України. Це, у свою чергу, зобов’язує вчених-правознавців відповідально підходити до дослідження цього питання з метою забезпечення максимально ефективного використання правотворчого потенціалу глави держави у час нових викликів, що нині постають перед Україною.

Методологічну основу дослідження становлять, у першу чергу, праці таких українських учених як: В. Джунь, П. Євграфов, М. Кельман, А. Козловський, А. Колодій, А. Крусян, В. Німченко, М. Оніщук, М. Орзіх, В. Погорілко, Т. Подорожна, П. Рабінович, В. Речицький, В. Селіванов, О. Скакун, М. Ставнійчук, В. Тацій, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко, О. Щербанюк та ін.

Серед українських учених, що зробили найбільший внесок у дослідження проблем правотворчості Президента України, слід назвати С. Агафонова,   
Ю. Барабаша, Д. Бєлова, Ю. Бисагу, С. Бобровник, О. Васильченко, О. Волощук, А. Георгіцу, В. Головатенка, Л. Горбунову, Н. Григорук, Ж. Дзейко, Ж. Докторову, В. Кампо, В. Ковальського, І. Козінцева, П. Кондика, І. Костицьку, М. Козюбру, Д. Мазура, Н. Мяловицьку, Н. Нижник, М. Савчина, А. Селіванова, С. Серьогіну, Т. Скомороху, О. Скрипнюка, В. Стефанюка, В. Сухоноса, М. Теплюка, О. Томкіну, В. Федоренка, Г. Христову, В. Шаповала, В. Шатіло, О. Ющика та ін.

Найвідоміші праці серед іноземних авторів, що використані у цьому дослідженні та присвячені питанням правотворчості, належать таким науковцям як: Н. Бобракова, Г. Веллінгтон, В. Верстов, Т. Гінзбург, Р. Діксон, К. Дмитрієвцев, Д. Кирімов, О. Кичалюк, О. Мазуренко, Л. Мурашко, А. Новіков, Л. Окуньков, Л. Плеханова, Д. Річардс, В. Реут, Р. Сабітова, К. Стефану, Д. Скуратов, В. Сирих, Ю. Тихомиров, В. Чиркін, Е. Чемеринський, Н. Шмакова, Г. Халеві та ін. Наукові здобутки радянської правової науки, використані у цій роботі, представлені, зокрема роботами С. Алексєєва, Б. Дрейшева, А. Міцкевича, А. Мухтарової та В. Степанян.

Визнаючи ґрунтовність попередніх проведених в Україні досліджень, які стосувалися питань правотворчості та відповідного статусу Президента України, слід звернути увагу на відсутність монографічної роботи щодо конституційних основ правотворчості глави держави. Існуючі до сьогодні дослідження, як правило, зосереджені на видах актів Президента України, що передбачені Основним Законом, його участі у законодавчому процесі, залишають поза увагою інші надзвичайно важливі питання правотворчої діяльності глави держави, зокрема конституційні процедурно-процесуальні аспекти видання (підписання) актів, існуючі проблеми їх реалізації, а також використання конституційних механізмів контролю за правотворчою діяльністю Президента України.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження за своїм змістом та спрямованістю відповідає Пріоритетним напрямам розвитку науки і техніки на період до 2020 року, визначеним Законом України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, а також Пріоритетним напрямам розвитку правової науки на 2011–2015 рр., затвердженим 24 вересня 2010 р. загальними зборами Національної академії правових наук України. Запропонований напрям дослідження безпосередньо пов’язаний із планом науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ “Ужгородський національний університет” на 2005–2015 рр. та є складовою комплексної наукової теми “Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у ХХ–ХХІ ст.” (номер державної реєстрації 0198U007793).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теорії конституційних основ правотворчості Президента України, формування теоретико-методологічних засад та виявлення історично-правових і процедурних витоків цієї діяльності, пізнання юридичної природи системи актів глави держави, а також розробка пропозицій щодо удосконалення Конституції та законів України, спрямованих на удосконалення правотворчості Президента України.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність формування та послідовного вирішення таких задач:

охарактеризувати сутність і зміст правотворчості, нормотворчості, а також правового акта, що є результатом цих видів правової діяльності, як окремих категорій конституційного права;

обґрунтувати особливості методології дослідження проблем конституційних основ правотворчості Президента України в сучасних умовах та визначити систему оптимальних методів і принципів цього дослідження;

з’ясувати основну мету і зміст конституційної правотворчості глави держави та шляхи її здійснення;

виявити особливості правотворчої діяльності Президента України в контексті його конституційно-правового статусу;

визначити конституційні основи правотворчості Президента України, їх практичну спрямованість, а також виокремити види відповідних правотворчих повноважень;

узагальнити і систематизувати існуючі теоретичні та практичні підходи до використання Президентом України безпосередніх нормотворчих повноважень, а також сформувати пропозиції щодо оптимізації юридичного механізму реалізації цих повноважень;

періодизувати основні етапи становлення і розвитку конституційних основ правотворчості Президента України та виявити основні тенденції розвитку правотворчості глави держави в Україні;

з’ясувати співвідношення, особливості та значення процесу видання акта і процесу реалізації акта Президента України як двох взаємозумовлених самостійних складових його правотворчої діяльності;

виявити специфіку впливу принципів правотворчості на відповідну діяльність Президента України, а також впливу глави держави на діяльність інших суб’єктів правотворчості з метою забезпечення дотримання цими суб’єктами відповідних принципів;

визначити систему органів нормопроектного забезпечення діяльності Президента України та запропоновувати шляхи її вдосконалення;

обґрунтувати основні конституційні механізми забезпечення контролю за правотворчою діяльністю глави держави та відповідністю актів його правотворчості Конституції та законам України;

виявити систему актів Президента України та здійснити правову характеристику кожного їх виду;

встановити особливості та сутнісні ознаки актів безпосередньої та опосередкованої, в тому числі ініціативної, стимулюючої і контрольної, правотворчості Президента України;

виробити конкретні пропозиції практичного характеру в контексті модернізації Основного Закону в напрямі підвищення ефективності правотворчої діяльності Президента України та інших суб’єктів публічно-владних повноважень.

*Об’єктом дослідження* є суспільно-владні відносини, що складаються у процесі використання Президентом України своїх безпосередніх та опосередкованих правотворчих повноважень, визначених Конституцією та законами України.

*Предмет дослідження* становлять конституційні основи правотворчості Президента України.

**Методи дослідження*.*** Методологічну основу дисертації становить постпозитивістська методологія дослідження проблем конституційних основ правотворчості Президента України, яка є об’єктивно існуючою впорядкованою системою наукових методів (гносеологічний, логічний, евристичний, комунікативний, прогностичний тощо), використання яких при дотриманні принципів наукових досліджень дозволяє досягнути мети дослідження та вирішити, відповідно, поставлені завдання.

До одного з перших слід віднести гносеологічний метод, який, зокрема, дозволив зібрати та опрацювати достатній обсяг існуючої інформації (науково-теоретичних, нормативних, статистичних та інших джерел), необхідний для проведення дослідження конституційних основ правотворчості Президента України. Застосування гносеологічного методу включило в себе, зокрема, з’ясування змісту категорій, пов’язаних із правотворчістю та нормотворчістю з акцентуванням уваги на їх зв’язках із відповідною діяльністю Президента України; пошук, з урахуванням досліджених категорій, актів чинного законодавства, які використовують ці поняття; ознайомлення з практикою Конституційного Суду України, яка стосується порушеного питання та є квінтесенцією сучасної теорії конституційного права, законодавства та практики їх застосування; ознайомлення із завершеними та триваючими публічними конституційно-правовими конфліктами, які зачіпають питання правотворчості Президента України; пошук відповідного теоретичного матеріалу, зосереджуючи увагу на триваючих наукових дискусіях; збір статистичного матеріалу з відкритих джерел, а також використовуючи механізм, що гарантований Законом України “Про доступ до публічної інформації”.

Магістральним методом дослідження виступив логічний метод, який охопив діяльність з опрацювання всього зібраного обсягу інформації, його узагальнення, систематизації та оцінки і відображається в основній частині дисертаційної роботи. Використання логічного методу ґрунтувалося, зокрема, на таких складових логічної діяльності як аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія та абстрагування, а також основних законах діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних показників у якісні, заперечення заперечення).

Одним із центральних можна вважати й евристичний метод дослідження, який зумовив створення нової інформації у формі теоретичних та практичних знань, що відображені переважно у висновках до розділів і загальних висновках до роботи.

У свою чергу, комунікативний метод дозволив провести попередню публічну презентацію та обговорення роботи (зокрема, шляхом проведення дискусій із вченими-правознавцями, публікації статей, забезпечення виступів на конференціях тощо), що, у свою чергу, надало можливість отримати додаткові знання, а також по-новому оцінити вже зібрану та створену інформацію.

Використання прогностичного методу зумовило практичну реалізацію отриманих наукових результатів як у процесі проведення наукового дослідження (впровадження в навчальний процес, законотворчу діяльність парламенту та правозастосовну практику органів влади), так і створення передумов для їх наступного використання.

При цьому застосування кожного методу у процесі дослідження конституційних основ правотворчості Президента України відбувалося з максимальним дотриманням таких принципів проведення наукових досліджень як принцип антропологізму, актуальності, історичності, системності, об’єктивності, доступності викладу матеріалу, конструктивності та ін.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає, насамперед, у обґрунтованих методологічних підходах до з’ясування та вирішення теоретичних і практичних проблем, які виникають у правотворчій діяльності Президента України. На їх основі сформульовано цілісну теорію конституційний основ правотворчості Президента України та надано пропозиції щодо удосконалення законодавства, відповідної правотворчої та правозастосовної діяльності.

Конкретними результатами запропонованого дослідження, що містить наукову новизну, слід визнати такі:

*вперше:*

* визначено правотворчість у конституційному праві як багаторівневу, безперервну, практично зорієнтовану та упорядковану діяльність уповноважених суб’єктів конституційної правотворчості, що спрямована на гарантування та реалізацію прав і свобод людини і громадянина, а також упорядкування та реформування суспільно-владних відносин і передбачає прийняття (видання) актів правотворчості та їх виконання;
* сформульовано визначення методології дослідження проблем конституційних основ правотворчості Президента України як об’єктивно існуючої впорядкованої системи наукових методів, що необхідно використовувати, а також принципів, яких слід дотримуватися у процесі проведення дослідження використання главою держави безпосередніх та опосередкованих правотворчих повноважень;
* встановлено особливості правотворчості Президента України, які полягають у тому, що ця діяльність зумовлена конституційним статусом та функціями глави держави, його високою легітимність у суспільстві, яка гарантується порядком безпосереднього обрання народом, рівновіддаленістю від законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також здійсненням суттєвого впливу на формування та розвиток усієї системи чинного законодавства та національної правової системи в цілому;
* визначено, що конституційними основами правотворчості Президента України є система установлених Конституцією України та деталізованих у законах функцій і повноважень глави держави щодо безпосереднього або спільного з іншими суб’єктами владних повноважень встановлення нових, зміни, зупинення, відновлення дії, підтвердження чинності або скасування норм права чи індивідуальних приписів, а також забезпечення їх реалізації;
* обґрунтовано висновок про те, що конституційна правотворча та правозастосовна практика на сьогодні пішла трьома шляхами наділення Президента України безпосередніми нормотворчими повноваженнями: а) делегування цих повноважень Верховною Радою України через прийняття законів; б) тлумачення окремих положень Основного Закону в рішеннях Конституційного Суду України; в) застосування низки нормотворчих повноважень главою держави “за вмовчанням”, а також запропоновано авторський підхід щодо розв’язання цієї проблеми;
* встановлено, що генезис конституційних основ правотворчості Президента України слід поділяти на п’ять самостійних етапів: початковий етап, який бере свій початок від моменту видання першого акта Президента України, що ґрунтувався на положеннях Конституції Української РСР (1991–1995); другий – етап дії Конституційного договору (1995–1996); третій – дія Конституції України в первинній редакції 1996 року (1996–2004); четвертий – етап конституційної реформи і набуття чинності Закону України “Про внесення змін до Конституції України” 2004 року (2004–2010) та п’ятий – етап, який бере свій початок із винесення Конституційним Судом України у 2010 році рішення у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України та відновлення дії Конституції України у первинній редакції;
* обґрунтовано необхідність розгляду правотворчої діяльності Президента України у розрізі двох самостійних, але взаємозумовлених процесів, а саме процесу прийняття акта, який починається з моменту належного оформлення правотворчої пропозиції та завершується набранням актом чинності, та процесу його реалізації, який починається з моменту набрання актом чинності та завершується припиненням його дії;
* визначено систему актів правотворчості Президента України, у широкому розумінні, як сукупність актів його безпосередньої та опосередкованої правотворчості, останні з яких включають ініціативні, стимулюючі та контрольні акти глави держави;

*удосконалено:*

* теоретичні підходи до розуміння того, що акт правотворчості в конституційному та інших галузях публічного права, за своїми сутнісними ознаками, є: результатом правотворчості як самостійного виду цілеспрямованої юридичної діяльності; формою закріплення або унормування реалізації компетенції відповідного суб’єкта владних повноважень; визначальним джерелом публічного права як у матеріальному, так і в формально-логічному значенні цієї категорії;
* характеристику основних завдань методології конституційного права на сучасному етапі, які полягають у: формуванні постпозитивістського інструментарію дослідження конституційно-правових явищ; підвищенні ефективності використання знань, отриманих іншими науками, а також забезпеченні відповідності методології конституційного права сучасним світовим тенденціям і глобальним викликам; гарантуванні практичної спрямованості наукових досліджень; збереженні тенденції до гуманізації українського конституціоналізму;
* підхід, згідно з яким основною метою правотворчості Президента України є забезпечення реалізації положення ст. 5 Основного Закону, яка встановлює, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і, зокрема, через органи державної влади;
* положення про доцільність критичного переосмислення існуючої практики використання Президентом України безпосередніх нормотворчих повноважень (створення первинних норм права), які повинні з часом повністю перейти до Верховної Ради України;
* концептуальні засади, згідно з якими на діяльність Президента України мають вплив усі види принципів правотворчості, проте існує певна специфіка їх дотримання, що зумовлено, зокрема, тим, що для правотворчості Президента України порівняно з діяльністю Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України не такою мірою характерні принципи колегіальності та гласності, а також тим, що глава держави не тільки зобов’язаний у своїй діяльності дотримуватися принципів правотворчості, а й повинен забезпечувати дотримання цих принципів іншими суб’єктами публічно-владних повноважень;
* класифікацію контрольних правотворчих повноважень Президента України за критерієм акта глави держави та суб’єкта, за актами якого здійснюється контроль;

*одержали подальший розвиток:*

* підхід щодо розмежування змісту категорій “правотворчість” (правотворча діяльність) та “нормотворчість” (нормотворча діяльність) з огляду на зміст акта;
* положення про те, що в конституційному праві акт правотворчості доцільно розглядати виключно як письмовий документ, в якому фіксується прийняте суб’єктом владних повноважень рішення, що ухвалюється з метою виконання визначених у Конституції та законах України функцій, які ґрунтуються на відповідному статусі та реалізуються за допомогою наявних повноважень;
* пропозиція щодо необхідності доповнення системи суб’єктів нормопроектного забезпечення діяльності Президента України спеціальним допоміжним органом, основним завданням якого буде забезпечення сприяння у правотворчості глави держави, в тому числі виконання функції головного розробника проектів законів, що вносяться главою держави на розгляд Верховної Ради України, а також основного комунікатора у сфері забезпечення використання Президентом України у своїй правотворчій діяльності науково-практичного потенціалу провідних центрів академічної та університетської науково-правової думки;
* підхід, згідно з яким контроль за правотворчою діяльністю Президента України повинен здійснюватися, в першу чергу, судовою гілкою влади через Конституційний Суд України та Вищий адміністративний суд України, із збереженням існуючого обсягу встановлених Основним Законом відповідних контрольних повноважень Верховної Ради України;
* пропозиції щодо внесення змін до Основного Закону, зокрема в частині упорядкування понятійного апарату, який використовується для регулювання сфери правотворчої діяльності Президента України та інших суб’єктів публічно-владних повноважень.

**Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження** полягає у тому, що сформульовані у дисертації висновки і пропозиції частково використані та можуть бути в подальшому застосовані:

у науково-дослідній сфері – для дослідження суспільно-владних відносин, що регулюються конституційним правом та пов’язані з питаннями правотворчості (звіт Національної академії державного управління при Президентові України від 31.12.2011);

у правотворчій роботі – при розробці змін до Конституції України, проектів інших законів, доопрацюванні закону про нормативно-правові акти, що знаходиться на розгляді Верховної Ради України, (лист Секретаря Конституційної Асамблеї від 28.10.2013 № 3-КА/923 про врахування запропонованих пропозицій при підготовці законопроекту про внесення змін до Конституції України, лист Адміністрації Президента України від 19.01.2012 № 03-01/160 про врахування пропозицій при підготовці вже чинного на сьогодні Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо системних документів) від 17.05.2012 № 4731-VI; лист Комітету Верховної Ради України з питань верховенства права та правосуддя від 11.06.2013 № 04-15/17-1550 про врахування пропозицій щодо доцільності внесення змін до статті 70 Закону України “Про Конституційний Суд України”);

у правозастосуванні – для оптимізації використання правотворчих повноважень Президента України та інших суб’єктів публічно-владних повноважень (лист Генеральної прокуратури України від 19.06.2013 № 12/2-140вих-13);

у навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників і посібників з конституційного права України, викладанні курсу “Конституційне право України”, а також спеціальних курсів, зокрема “Актуальні проблеми конституційного права”, “Порівняльне конституційне право”, “Теорія нормотворчості”, “Юридична техніка законодавчої та відомчої правотворчості” тощо (акт впровадження Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі від 08.10.2013 № 26/01-1375);

у правовиховній роботі серед населення – для підвищення правової культури громадян України, суб’єктів нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною науковою роботою з дослідження питань конституційних основ правотворчості Президента України, в якій висвітлено оригінальні ідеї та розробки автора. Основні теоретичні положення та висновки, які характеризують наукову новизну роботи, теоретичне і практичне значення її результатів, обґрунтовані на підставі власних досліджень автора та одержані дисертантом особисто, ґрунтуючись на опрацюванні значного обсягу наукових, нормативних та інших джерел, а також практики реалізації Президентом України своїх правотворчих повноважень. Використані в дисертації напрацювання інших науковців мають відповідні посилання і використані лише для обґрунтування позиції автора.

**Апробація результатів дисертації.** Результати проведеного дослідження, його основні висновки і пропозиції були оприлюднені на сімнадцяти міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, зокрема “Права людини: історія і сучасність” (Київ, 10 грудня 2008 року), “Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави” (Одеса, 23 квітня 2010 р.), “Актуальні проблеми забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні” (Київ, 15–16 квітня 2011 р.), “Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених” (Донецьк, 25 лютого 2011 р.), “Актуальні питання реформування правової системи України” (Луцьк, 17–19 червня 2011 р.), “Правові реформи в Україні” (Київ, 6 жовтня 2011 р.), “Актуальні питання публічного права” (Запоріжжя, 11 листопада 2011 р.), “Правовий захист людини та громадянина в Україні” (Київ, 24 листопада 2011 р.), “Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених” (Донецьк, 24 лютого 2012 р.), “Наукове забезпечення процесів реформування соціально-економічних відносин в умовах глобалізації” (Сімферополь-Ялта, 25–27 квітня 2012 р.), “Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики (Київ, 19–20 квітня 2012 р.), “Правові реформи в Україні: досвід, проблеми, перспективи (Київ, 29 квітня 2013 р.), “Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу” (Херсон, 14–15 червня 2013 р.), “Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні” (Львів, 21–22 червня 2013 р.), “Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування” (Київ, 13–14 липня 2013 р.), “Актуальні питання реформування правової системи України” (Донецьк, 20–21 липня 2013 р.).

У колективній монографії “Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення” (за ред. О. В. Скрипнюка та В. Л. Федоренка), яка була видана у 2011 році, автором самостійно підготовлено вісім розділів: “Поняття, форми та ознаки актів Президента України”, “Укази Президента України”, “Розпорядження Президента України”, “Послання Президента України до народу та до Верховної Ради України”, “Законодавчі ініціативи Президента України”, “Вето глави держави”, “Директиви і доручення Президента України”, “Адміністрація Президента України” та “Консультативні, дорадчі, допоміжні та інші органи і служби, утворені Президентом України”.

Окремі результати дисертаційного дослідження також були апробовані автором протягом 2007–2013 років під час виконання деяких нормопроектних та експертно-правових робіт у Секретаріаті Президента України та Верховній Раді України, участі у проведенні науково-дослідної роботи в Національній академії державного управління при Президентові України на тему “Проблеми нормопроектного забезпечення діяльності Президента України в умовах реформування державного управління”, а також викладення в Українському державному університеті фінансів та міжнародної торгівлі курсів “Теорія нормотворчості” і “Юридична техніка законодавчої та відомчої правотворчості”.

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображені в монографії, 33 статтях, опублікованих у фахових виданнях України, 5 статтях, що розміщені в зарубіжних виданнях, а також 17 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** обумовлена метою і завданнями дослідження та складається з вступу, трьох розділів, що містять чотирнадцять підрозділів, висновків до кожного розділу і загальних висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 590 сторінок, з яких основного тексту – 428 сторінок. Додаток до роботи займає 50 сторінки та містить, зокрема проект Закону “Про внесення змін до Конституції України” (щодо удосконалення правотворчої діяльності Президента України та інших суб’єктів владних повноважень). Список використаних джерел налічує 895 найменувань і становить 112 сторінок.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації обґрунтовано комплексну теорію конституційних основ правотворчості Президента України та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення положень Конституції України, які пов’язані з досліджуваним видом діяльності глави держави. Основні теоретико-методологічні та практичні результати дослідження отримали своє завершене втілення в таких найбільш значущих висновках, положеннях і пропозиціях.

1. Правотворчість у конституційному праві – це зумовлена низкою об’єктивних та суб’єктивних факторів багаторівнева, безперервна, практично зорієнтована та упорядкована діяльність суб’єктів конституційної правотворчості (народу України, територіальних громад і громадської спільноти Автономної Республіки Крим, сформованих цими суб’єктами шляхом виборів Верховної Ради України, Президента України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також усіх інших суб’єктів публічно-владних повноважень, що призначені вже відповідно обраними громадянами України органами влади), яка спрямована на гарантування та реалізацію прав і свобод людини, а також упорядкування та реформування суспільно-владних відносин, і передбачає прийняття (видання) актів правотворчості, їх виконання, здійснення моніторингу ефективності та наступне удосконалення. Крім того, правотворчість забезпечує існування держави як основного механізму гарантування основних прав і свобод людини, а також ефективного законодавства, яке покликане, використовуючи механізм держави, реалізовувати основні права і свободи людини.

Практична спрямованість конституційної правотворчості полягає у забезпеченні максимально повної реалізації волі громадян України у нормативних та інших актах правотворчості. Така трансформація відбувається як шляхом проведення всеукраїнського та місцевого референдумів, так і через обрані та призначені органи влади, які, відповідно до Конституції України, зобов’язані приймати акти, що відображають цю волю та є реалізацією зобов’язань, які взяті виборними суб’єктами перед громадянами України.

1. Різниця між категоріями “правотворчість” (правотворча діяльність) та “нормотворчість” (нормотворча діяльність) у конституційній та інших галузях права зумовлена виключно змістом акта, який виступає результатом цієї діяльності: результатом нормотворчості є не будь-який, а лише акт, який містить хоча б одну норму права. При цьому практичне значення розмежування актів на нормативні та ненормативні, насамперед у конституційному праві, зумовлено необхідністю дотримання положень Конституції України про обов’язковість доведення до відома населення нормативно-правових актів, що визначають права і обов’язки громадян, а також правильного застосування положень Основного Закону, які стосуються заборони зворотної дії в часі нормативно-правових актів.

Конституційна правотворчість охоплює (але не обмежується) нормотворчість і законотворчість (діяльність щодо створення та реалізації акта у формі закону) спеціально уповноважених суб’єктів конституційного права та у широкому розумінні означає процес створення та реалізації всіх форм актів суб’єктів владних повноважень, які містять норми права або індивідуальні приписи.

1. У конституційному праві категорію “акт правотворчості” доцільно розглядати виключно як письмовий документ, в якому фіксується прийняте суб’єктом владних повноважень рішення, що ухвалюється з метою виконання визначених у Конституції та законах України функцій, які ґрунтуються на відповідному статусі та реалізуються за допомогою наявних повноважень. При цьому рішення, в контексті Основного Закону, можуть виступати у двох формах, а саме акт або конклюдентна дія (дія, яка має юридичне значення, але не передбачає свого оформлення у формі акта).

Акт правотворчості в конституційному та інших галузях публічного права, за своїми сутнісними ознаками, є: 1) результатом правотворчості як самостійного виду цілеспрямованої юридичної діяльності; 2) формою фіксації реалізації компетенції відповідного суб’єкта владних повноважень; 3) наслідком рішення суб’єкта владних повноважень та основною формою реалізації його повноважень (при цьому статус і функції відповідного суб’єкта вимагають прийняття рішень та оформлення їх у формі правових актів, а повноваження – обмежують сфери прийняття та форми відповідних рішень); 4) способом надання рішенню офіційного статусу, його легітимізації та легалізації;   
5) визначальним джерелом публічного права, як у матеріальному, так і в формально-логічному значенні цієї категорії, а також важливим складником національної правової системи в цілому. При цьому акт співвідноситься з рішенням як форма та зміст.

1. Ефективне дослідження правотворчої діяльності Президента України вимагає формування сучасної методології, яку слід розуміти як об’єктивно існуючу впорядковану систему наукових методів (гносеологічний, логічний, евристичний, комунікативний, прогностичний тощо), які необхідно використовувати, а також принципів (антропологізму, актуальності, історичності, системності, об’єктивності, доступності викладу матеріалу, конструктивності тощо), яких слід дотримуватися у процесі дослідження проблем конституційних основ правотворчості Президента України для досягнення мети дослідження та вирішення, відповідно, поставлених завдань. При цьому відповідна методологія дослідження повинна враховувати підхід до діалектики наукових досліджень та, в першу чергу, трьох основних законів діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних показників у якісні, заперечення заперечення); забезпечувати використання всіх складових логічного методу (аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія, абстрагування тощо); приділяти значну увагу питанням порівняння українського та іноземного законодавства (це зумовлено відносно автономним становищем різних конституційних правових систем); гарантувати безумовне дотримання принципу історичності (законодавство в цілому і конституційне законодавство зокрема є динамічним порівняно з іншими явищами об’єктивної дійсності); вимагати неухильного застосування принципу системності (дослідження у сфері конституційного права напряму зачіпає питання системи права та системи законодавства, а тому повинно вписуватися в їх цілісність і структурованість; системність наукового дослідження конституційно-правових явищ також вимагає збалансованого вивчення кожного питання з точки зору теорії, законодавства та практики його застосування, з концентрацією уваги на дослідженні саме норм Конституції України та актів законодавства, які дозволяють реалізовуватися її положенням, а також відповідних рішень Конституційного Суду України та правозастосовної діяльності інших суб’єктів публічно-владних повноважень).

До основних завдань методології конституційного права на сучасному етапі слід віднести формування постпозитивістського інструментарію дослідження конституційно-правових явищ, інститутів та відносин, який враховуватиме напрацювання позитивізму та неопозитивізму, що довгий час продуктивно слугують науці конституційного права; підвищення ефективності використання знань, отриманих іншими науками, а також забезпечення відповідності методології конституційного права сучасним світовим тенденціям і глобальним викликам; гарантування практичної спрямованості наукових досліджень; збереження тенденції до спрямування відповідних робіт саме на людину, гарантування її прав та свобод (гуманізацію українського конституціоналізму).

1. Основною метою правотворчості Президента України є реалізація сутності та змісту ст. 5 Основного Закону, яка встановлює, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Реалізація цього конституційного положення відбувається так: отримуючи підтримку виборців – громадян України, які делегують главі держави свою владу, трансформовану у волю всього Українського народу, новообраний Президент України бере перед народом України зобов’язання виконувати конституційні функції у межах наявних повноважень, а також реалізувати свою передвиборну програму, яка полягає насамперед у проведенні реформ у політичній, соціально-економічній, гуманітарній та інших сферах. При цьому як використання переважної більшості конституційних повноважень, так і проведення реформ отримують своє остаточне закріплення в актах правотворчості глави держави.

Президент України (разом із Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування) виступає своєрідним “містком” між народом України як джерелом влади та її використанням для досягнення найвищого блага (соціальної цінності), яким згідно з Конституцією України є людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека.

1. Особливість правотворчості Президента України зумовлена його конституційним статусом, функціями та повноваженнями, найвищою легітимністю у суспільстві, що гарантується порядком безпосереднього обрання народом, а також рівновіддаленістю від законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Сутнісними ознаками правотворчості глави держави є: здійснення суттєвого впливу на формування та розвиток системи законодавства та усієї національної правової системи; наявність гарантованої презумпції конституційності та законності актів його правотворчості; обмежений безпосередній нормотворчий потенціал, за наявності значної кількості опосередкованих правотворчих повноважень, зокрема щодо ініціювання, програмування, координації та контролю за правотворчою діяльністю інших суб’єктів владних повноважень; обов’язок здійснювати представництво України у правотворчій сфері в міжнародних відносинах (главу держави традиційно вважають суб’єктом, відповідальним за виконання міжнародних зобов’язань України, які пов’язані з необхідністю прийняття актів правотворчості, в тому числі законів України).
2. Конституційні основи правотворчості Президента України становлять систему передбачених у Конституції України та деталізованих у законах повноважень, використання яких дає змогу реалізовувати конституційні функції шляхом безпосереднього або спільного з іншими суб’єктами владних повноважень встановлення нових, зміни (конкретизації), зупинення чи відновлення дії, підтвердження чинності та скасування (визнання такими, що втратили чинність) норм права або індивідуальних приписів, а також забезпечення їх реалізації.
3. Усі правотворчі повноваження Президента України доцільно поділяти за критерієм самостійності глави держави під час забезпечення видання (прийняття) актів на безпосередні та опосередковані. При цьому до першого виду належить лише одне конституційне повноваження глави держави, яке полягає у праві видавати укази та розпорядження.

Суть опосередкованих правотворчих повноважень глави держави полягає в ініціюванні, стимулюванні та контролі за прийняттям, удосконаленням (підтриманням у стані, що відповідає вимогам часу та законодавства), а також реалізацією актів інших суб’єктів владних повноважень. Усі опосередковані правотворчі повноваження Президента України можна класифікувати на *ініціативні (спільні)*, які можуть бути використані (реалізовані) лише за участі народу України, суб’єктів міжнародного права, Верховної Ради України, Конституційного Суду України або Ради національної безпеки і оборони України тощо, *стимулюючі (стратегічні)*, що полягають у вжитті заходів, спрямованих на визначення пріоритетів у правотворчості інших суб’єктів, *та контрольні*, метою яких є недопущення дії неконституційних або незаконних актів інших суб’єктів правотворчості.

1. Конституційна правотворча та правозастосовна практика в Україні на сьогодні пішла декількома шляхами наділення Президента України безпосередніми нормотворчими повноваженнями: 1) делегування (ґрунтується на законодавчому закріпленні Верховною Радою України за Президентом України безпосередніх нормотворчих повноважень, як у сфері національної безпеки та оборони і зовнішньополітичної діяльності, так і інших сферах); 2) тлумачення (полягає у сформованій у рішеннях Конституційного Суду України позиції стосовно наявності у Президента України повноважень самостійно унормовувати певні сфери публічно-владних відносин з огляду на положення Конституції України, згідно з якими глава держави здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, а також у сферах національної безпеки та оборони держави); 3) застосування “за вмовчанням” (зумовлене виданням Президентом України нормативних актів на підставі конституційного статусу і функцій глави держави та з огляду на неурегульованість певних суспільно-владних відносин на рівні закону).
2. Конституція України не передбачає можливості парламенту делегувати свої нормотворчі повноваження главі держави. Разом з тим про це можна зробити висновок, виходячи зі змісту частини третьої ст. 106 Основного Закону, яка передбачає, що “Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов’язковими до виконання”. Цю конституційну норму слід застосовувати у двох значеннях: по-перше, як унормування основних форм актів, в яких фіксуються рішення глави держави, по-друге, як повноваження щодо видання актів безпосередньої нормотворчості у сфері та з питань, що делеговані главі держави законами.

На сьогодні доцільно поступово відходити від практики використання та закріплення в законах за Президентом України безпосередніх нормотворчих повноважень, які повинні з часом повністю перейти до Верховної Ради України (безпосередня нормотворчість повинна бути, в першу чергу, прерогативою народу та обраного ним парламенту). Перспективною для України вбачається така конституційна модель нормотворчості Президента України, що може бути реалізованою в контексті модернізації Основного Закону: для створення первинних норм права та врегулювання суспільно-владних відносин має бути співпраця глави держави з громадянами України, результати якої отримають унормування в рішеннях всеукраїнського референдуму, або з парламентом у процесі ініціювання і прийняття законів України.

1. Генезис інституту Президента України (1991–2013 рр.) нерозривно пов’язаний із змінами обсягу його конституційних правотворчих повноважень, оскільки лише належний рівень компетенції глави держави у певний історичний період у сфері правотворчості дає змогу повною мірою виконувати конституційні функції та впроваджувати ініційовані реформи. Цей розвиток пройшов непростий шлях, зумовлений еволюцією конституційно-правового статусу всіх органів влади та структурними змінами в політичному і соціально-економічному житті України, та умовно може бути поділений на 5 самостійних етапів: початковий етап, який бере свій початок від моменту видання першого акта Президента України, що ґрунтувався на положеннях Конституції Української РСР (з 12 грудня 1991 року по 7 червня 1995 року); другий – період дії Конституційного договору (з 8 червня 1995 року по 27 червня 1996 року); третій – період дії Конституції України в первинній редакції 1996 року (з 28 червня 1996 року по 24 травня 2006 року); четвертий – період дії Закону України “Про внесення змін до Конституції України” 2004 року (з 25 травня 2006 по 30 вересня 2010 року) та п’ятий – період, який бере свій початок з винесення Конституційним Судом України рішення у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України та відновлення дії Конституції України у первинній редакції (з 1 жовтня 2010 року).

Протягом усіх цих періодів Президент України був наділений широким колом правотворчих повноважень, генезис яких супроводжувався, в тому числі, удосконаленням ініціативних, стимулюючих та контрольних механізмів впливу глави держави на правотворчість парламенту, уряду та інших суб’єктів, а також способів контролю за цією діяльністю. Відповідних змін зазнавали і конституційні механізми контролю за правотворчою діяльністю глави держави. При цьому конституційно-правова практика свідчить, що правотворчі повноваження Президента України завжди були ширшими, аніж фактично це передбачалося Конституцією України чи, до 1996 року, іншими конституційними актами.

1. Правотворча діяльність Президента України, у її широкому вимірі, складається з двох самостійних процесів, а саме *процесу видання акта* (правотворчий процес), який починається з моменту належного оформлення правотворчої пропозиції (ініціативи) та завершується набранням актом чинності, *та процесу реалізації акта*, який починається з моменту набрання актом чинності та завершується припиненням його дії (визнанням акта таким, що втратив чинність, його скасуванням, зняттям акта з контролю, виконанням тощо). Якщо правотворчий процес можна назвати періодом “народження”, оскільки у результаті послідовної реалізації певних процедур починає офіційно діяти новий акт, то процес реалізації є періодом “життя” акта, протягом якого він повинен виконати своє призначення і досягнути поставленої суб’єктом правотворчості мети (вирішити конкретне питання, що виникло у будь-якій сфері суспільно-владних відносин). Правотворчість у розрізі окремого акта Президента України охоплює період від задуму прийняти такий акт і до його повної реалізації.
2. Процес підготовки проектів актів Президента України – це складна, системна та цілеспрямована юридична процедурно-процесуальна діяльність глави держави та суб’єктів його нормопроектного забезпечення, що складається з послідовних стадій (процедур), спрямованих на видання (підписання проекту) акта правотворчості. Загальний правотворчий процес видання актів безпосередньої правотворчості Президента України складається з чотирьох стадій: 1) підготовка проекту акта (нормопроектна стадія); 2) опрацювання проекту акта в Адміністрації Президента України (експертно-правова стадія); 3) підписання акта главою держави (стадія легітимації) та 4) набрання актом чинності (стадія легітимізації акта). Крім того, для актів опосередкованої правотворчості застосовується факультативна стадія супроводження, яка знаходиться між стадією підписання проекту акта та стадією набрання чинності.

На сьогодні існує необхідність розробки єдиного акта, який би врегульовував усі аспекти правотворчої діяльності Президента України та суб’єктів його нормопроектного забезпечення. У цьому акті, крім питань, які вже частково визначені Президентом України, також необхідно врегулювати процесуальні питання прийняття рішення про підписання закону, що надійшов на підпис, у тому числі після розгляду Верховною Радою України відповідних пропозицій глави держави; визначенням закону як невідкладного; прийняттям рішення про ініціювання скликання позачергової сесії парламенту; підготовкою пропозицій до закону, який прийнятий у першому читанні, проектів рішень Ради національної безпеки та оборони України, проектів актів Кабінету Міністрів України, а також всіх інших форм актів опосередкованої правотворчості Президента України.

Важливим питанням для всіх суб’єктів, наділених Конституцією України публічно-владними повноваженнями, у тому числі і Президента України, є виконання їх рішень та, відповідно, актів правотворчості як форми фіксації таких рішень. Для глави держави лише ефективно функціонуючий механізм виконання його актів може забезпечити реалізацію його конституційних функцій у межах наявних повноважень, оскільки видання (підписання проекту) акта – це лише частина правотворчої діяльності, левова частка успіху – це повне і безумовне виконання рішень, які містяться у відповідних актах безпосередньої та опосередкованої правотворчості. Питання реалізації актів Президента України тісно пов’язане з втіленням у життя значної кількості актів інших суб’єктів правотворчості та, відповідно, ефективністю функціонування системи законодавства в цілому.

1. Безпосередній вплив на діяльність Президента України мають всі види принципів правотворчості (загальні, спеціальні та принципи юридичної техніки), проте існує певна специфіка їх дотримання, що зумовлено, у першу чергу, конституційним статусом та функціями, а також наявними у глави держави повноваженнями. Крім того, особливість правотворчості Президента України полягає у тому, що, по-перше, для неї, порівняно з діяльністю Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, не такою мірою характерні принципи колегіальності та гласності (разом з тим ці принципи повинні застосовуватися у роботі колегіальних суб’єктів нормопроектного забезпечення Президента України); по-друге, глава держави не тільки зобов’язаний у своїй діяльності дотримуватися принципів правотворчості, а й повинен за допомогою наявних у нього, зокрема, контрольних правотворчих повноважень забезпечувати дотримання цих принципів іншими суб’єктами владних повноважень.

Одним з основних у правотворчості Президента України є принцип оперативності, який характерний йому як нікому іншому з суб’єктів правотворчої діяльності та зобов’язує забезпечувати якнайшвидше реагування шляхом видання та реалізації актів правотворчості на процеси, що відбуваються в суспільстві, державі і світі та потребують особистого втручання глави держави. Крім того, важливим для правотворчості Президента України є принцип системності, який передбачає комплексне нормативне вирішення складних питань суспільно-владних відносин, у першу чергу, шляхом одночасної розробки та забезпечення видання (прийняття) низки актів правотворчості.

1. Множинність форм правотворчої діяльності Президента України, а також необхідність постійного контролю за виконанням актів, виданих (прийнятих) у результаті цієї діяльності, передбачають існування системи суб’єктів нормопроектного забезпечення глави держави, до якої, зокрема, належить Адміністрація Президента України, Апарат Ради національної безпеки та оборони, Національний інститут стратегічних досліджень, Національна академія державного управління при Президентові України, інші консультативні, дорадчі та допоміжні органи і служби.

На сьогодні є необхідність відновлення роботи Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, який діяв протягом 2008–2010 років, або створення нового суб’єкта, основним завданням якого буде забезпечення сприяння у правотворчій діяльності глави держави, в тому числі виконання функції головного розробника проектів законів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України. Створення Центру дасть змогу: забезпечувати належний рівень співпраці з Апаратом Верховної Ради України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Міністерством юстиції України, а також іншими органами влади, що залучаються Президентом України до його правотворчої діяльності; скоординувати та активізувати роботу всіх суб’єктів нормопроектного забезпечення глави держави; вирівняти існуюче навантаження на Адміністрацію Президента України, дозволивши зосередитися на інших, крім правотворчості, сферах діяльності глави держави; зменшити кількість доручень правотворчого характеру, які глава держави адресує Кабінету Міністрів України та іншим центральним органам виконавчої влади, зокрема Міністерству юстиції України; покращити якість, оперативність прийняття та результативність актів правотворчості глави держави; систематизувати роботу щодо визначення невідкладними проектів законів, внесеними іншими суб’єктами, підготовки пропозицій до законів, що прийняті у першому читанні, розробки та внесення на розгляд проектів актів Кабінету Міністрів України, реалізації інших видів опосередкованих правотворчих повноважень глави держави; підвищити ефективність реалізації передвиборчої програми Президента України, його щорічних та позачергових послань до Верховної Ради України про зовнішнє та внутрішнє становище України, інших програмних актів; посилити шляхом створення додаткових механізмів комунікації використання Президентом України у своїй правотворчій діяльності науково-практичного потенціалу провідних центрів академічної та університетської науково-правової думки, таких як Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Національна академія правових наук України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національно університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого” та ін.

1. Для забезпечення використання Президентом України своїх повноважень, у тому числі правотворчих, виключно в порядку і спосіб, передбачених Основним Законом, в Україні запроваджені та діють низка конституційних механізмів, спрямованих на здійснення контролю за актами правотворчості глави держави.

Контроль за правотворчою діяльністю Президента України повинен здійснюватися, в першу чергу, судовою гілкою влади через Конституційний Суд України та Вищий адміністративний суд України, провадження в якому стосовно актів глави держави може ініціювати будь-який суб’єкт, право якого порушено. Крім того, серед органів державної влади певними повноваженнями щодо контролю за правотворчістю Президента України наділені Верховна Рада України (в тому числі шляхом прийняття законів та постанов, направлення депутатських запитів, ініціювання розгляду Конституційним Судом України питання про неконституційність актів глави держави, в тому числі через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, створення тимчасових спеціальних комісій, а також схвалення у випадках, передбачених Конституцією України, деяких актів глави держави) та Кабінет Міністрів України (в першу чергу через конституційний механізм скріплення актів Президента України).

1. У найбільш загальному вигляді систему актів правотворчості Президента України (з огляду на вид правотворчих повноважень) утворюють: акти безпосередньої та акти опосередкованої правотворчості, останні з яких включають ініціативні, стимулюючі та контрольні акти глави держави. Крім того, за критерієм форм актів Президента України, які прямо передбачені Конституцією України, система актів правотворчості глави держави охоплює: 1) укази; 2) розпорядження; 3) проекти міжнародних договорів; 4) проекти законів та постанов Верховної Ради України; 5) пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів; 6) проекти рішень Ради національної безпеки та оборони України; 7) щорічні та позачергові послання до Верховної Ради України, 8) конституційні подання.
2. Акти безпосередньої правотворчості Президента України (укази та розпорядження) утвердилися фактично одночасно із заснуванням поста Президента України та відіграли визначальну роль у його становленні та розвитку, а також у формуванні всієї національної правової системи. До характерних ознак актів безпосередньої правотворчості, що впливають на їх місце в системі актів законодавства України, слід віднести те, що вони:   
   1) зумовлені конституційним статусом і функціями Президента України та фіксацією у них реалізованих повноважень глави держави; 2) поширюють свою дію фактично на всіх суб’єктів національного права; 3) займають важливе місце в ієрархії актів чинного законодавства після рішень всеукраїнського референдуму, Конституції та законів України; 4) мають переважно одноособовий порядок видання, оскільки більшість актів Президента України видається ним самостійно, без участі інших суб’єктів та за процедурою, яка встановлена главою держави самостійно. При цьому лише частина актів безпосередньої правотворчості глави держави має підзаконний характер.

Основний підхід до поділу актів безпосередньої правотворчості Президента України передбачає їх розмежування на: по-перше, нормативні та, по-друге, ненормативні (за критерієм наявності/відсутності норми права). У свою чергу, серед ненормативних актів Президента України, залежно від характеру приписів, які у них містяться, слід виділяти: 1) установчі; 2) стратегічні; (програмні); 3) правозастосовні; 3) розпорядчі (акти-доручення);   
4) інтерпретаційні; 5) акти допоміжного значення. Крім того, укази та розпорядження Президента України можуть бути поділені: за критеріями правових підстав їх видання, необхідності проходження процедури скріплення, а також пов’язаності з посадою глави держави тощо.

1. Основними актами ініціативної (спільної) правотворчості Президента України є розроблені та внесені на розгляд Верховної Ради України проекти законів та постанов, а також пропозиції глави держави до прийнятих парламентом законів. Крім того, до таких актів належать міжнародні договори, укладення яких ініційовано Президентом України, а також проекти рішень Ради національної безпеки та оборони України. Основними актами стимулюючої (стратегічної) правотворчості є щорічні та позачергові послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України, в яких главою держави фіксуються власні наміри щодо правотворчої діяльності як поточні, так і на перспективу, а також визначається необхідність розробки та прийняття низки актів іншими суб’єктами владних повноважень. Характерними ознаками як ініціативних (спільних), так і стимулюючих (стратегічних) актів Президента України є їх: 1) рекомендаційний характер (глава держави не бере участі у прийнятті остаточного рішення щодо схвалення відповідним суб’єктом окресленого акта правотворчості, який може не підтримати або підтримати лише частково позицію глави держави, викладену в проекті відповідного акта); 2) залежність результативності таких форм правотворчості від ефективності взаємодії глави держави з відповідними органами державної влади, а також незабезпеченість санкціями за неврахування відповідної ініціативи.
2. Використання у своїй діяльності актів контрольної правотворчості дозволяє Президенту України виконувати функцію гаранта додержання Конституції України шляхом здійснення контролю за правотворчістю суб’єктів владних повноважень з метою забезпечення відповідності змісту та процедури прийняття їх актів вимогам Основного Закону. До основних контрольних повноважень глави держави у сфері правотворчості слід відносити: 1) право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та голів місцевих державних адміністрацій; 2) зупиняти з одночасним зверненням до Конституційного Суду України дію нормативних актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 3) звертатися до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Верховної Ради України та з приводу надання висновку про відповідність Основному Закону чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться на ратифікацію; 4) повертати закони, які надійшли на підпис, для їх повторного розгляду до Верховної Ради України; 5) відмовляти у проголошенні всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Контрольні правотворчі повноваження Президента України слід поділити за: 1) критерієм акта, яким завершується контрольне правотворче провадження (указ про скасування або зупинення дії актів органів влади, указ про відмову у прийнятті рішення щодо проведення референдуму за народною ініціативою, пропозиції глави держави до прийнятого Верховною Радою України закону, конституційне подання до Конституційного Суду України) та 2) за критерієм суб’єкта, за актами якого здійснюється контроль.

1. Чинна редакція Конституції України, закріплюючи основні засади правотворчості, а також встановлюючи механізми видання (прийняття) актів суб’єктів владних повноважень та їх реалізації, містить певні неточності, суперечливі норми, а також неповною мірою врегульовує окреслену сферу. Це, у свою чергу, негативно впливає на ефективність правотворчої діяльності Президента України та інших суб’єктів (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо), упорядкованість цієї діяльності та, відповідно, не повною мірою забезпечує дотримання в Україні принципу верховенства права.

На сьогодні в контексті модернізації Основного Закону існує необхідність внесення змін та доповнень до статей 8, 55-58, 60, 77, 83, 85, 102, 106, 107, 112, 113, 116-119, 135-137, 142, 144, 147, 150, 150 та пункту 1 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України, зокрема в частині: 1) упорядкування понятійного апарату, який використовується для конституційного регулювання сфери правотворчої діяльності Президента України та інших суб’єктів правотворчості (наприклад, розмежування таких понять як рішення, акт, правовий акт, нормативний акт, нормативно-правовий акт та акт законодавства); 2) визначення форм актів Президента України та інших суб’єктів правотворчості (у першу чергу, встановлення, що указ є єдиним актом безпосередньої правотворчості Президента України); 3) упорядкування норм, що стосуються статусу, функцій та повноважень Президента України, на підставі яких видаються акти правотворчості (насамперед, вирішення проблеми видання главою держави актів, на підставі повноважень, які не передбачені в Конституції України й здійснюються “за умочанням”); 4) усунення неточностей положень Основного Закону, які унормовують питання правотворчої діяльності глави держави (в тому числі удосконалення порядку скріплення актів глави держави).