

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.5

ОКРЕМІ ФОРМИ УЧАСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У ВИЗНАЧЕННІ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Інна БЕРНАЗЮК,
кандидат юридичних наук,
радник заступника Голови
Національного агентства запобігання корупції

SUMMARY

The article investigates some forms of participation of the President of Ukraine in the formation of internal policy principles. These forms, including publication of President of Ukraine defined strategic acts – decrees that approved the state doctrine, concepts, strategies and programs. Strategic Analysis of the president acts as the Sustainable Development Strategy «Ukraine – 2020» National Strategy for Human Rights for the period 2020 et al., Revealed their shortcomings and achievements; substantiated essential in shaping policy framework; defined constitutional and legal nature of certain types of strategic acts of the President of Ukraine.

Key words: President of Ukraine, form of participation, public policy, strategy doctrine, concept of the program.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню окремих форм участі Президента України у формуванні засад державної внутрішньої політики. Такими формами, зокрема, визначено видання Президентом України стратегічних актів – указів, якими затверджуються державні доктрини, концепції, стратегії та програми. Проведено аналіз таких стратегічних актів глави держави, як Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року та ін., виявлено їх недоліки та здобутки; обґрунтовано їх значення у формуванні засад державної політики; визначено конституційно-правову природу окремих видів стратегічних актів Президента України.

Ключові слова: Президент України, форми участі, державна політика, доктрина стратегія, концепція, програма.

Постановка проблеми. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина приймає участь у формуванні засад державної політики шляхом звернення з 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, а також видання на виконання Конституції і законів України указів та розпоряджень [1].

Таким чином, однією з форм участі Президента України у формуванні засад державної політики є видання указів, якими визначаються стратегічні завдання суспільного та державного розвитку в цілому або в окремих сферах. Даний вид указів Президента України недостатньо досліджений у наукових джерелах, однак слід вказати на їх суттєву роль у формуванні засад державної політики.

Актуальність теми зумовлюється тим, що Президент України як глава держави має визначати пріоритети та напрямки суспільного та державного розвитку, приймаючи участь у формуванні засад державної політики у різних формах. Однією з поширених, але недостатньо досліджених форм є прийняття указів, якими затверджуються доктрини, концепції, стратегії. При цьому в законодавстві України чітко не визначено природа цих актів, їх юридичний статус, а також організаційні засади їх прийняття та виконання, що зумовлює необхідність проведення ґрунтовного наукового аналізу даного питання.

Метою статті є визначення та характеристика окремих форм участі Президента України у формуванні засад державної внутрішньої політики. Для реалізації поставленої

мети необхідно виконати такі завдання: 1) провести аналіз таких стратегічних актів глави держави, як Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року та ін.; 2) обґрунтувати їх значення у формуванні засад державної політики; 3) визначити конституційно-правову природу окремих видів стратегічних актів Президента України як форм участі у формуванні засад державної політики; 4) розробити пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання окремих видів стратегічних актів Президента України.

Викладення основного матеріалу. Окрему групу стратегічних актів Президента України складають укази, якими він затверджує загальнонаціональні доктрини, концепції, стратегії та в деяких випадках – програми. Прийняття цих актів необхідно розглядати як одну із форм участі глави держави у формуванні засад державної політики.

Необхідно зауважити, що повноваження щодо прийняття таких ненормативних за змістом указів Президентом України чітко не визначене законодавством України, а лише слідує з деяких конституційних повноважень глави держави, внаслідок чого на практиці можуть виникати певні проблемні моменти: неузгодженість різних назв стратегічних актів, невизначеність їх статусу тощо.

Одним із актів стратегічного за змістом характеру загальнонаціонального значення, затверджених Указом Президента України, є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [2]. По своїй суті даний документ став актом, в якому визначені пріоритетні напрямки суспільного та державного розвитку в усіх сферах державної політики (як зовнішньої, так і внутрішньої).

Зокрема, визначено такі чотири вектори розвитку:

1) вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок,

підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями;

2) вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності;

3) вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах;

4) вектор гордості – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Стратегія передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави [2].

Аналізуючи положення даного документа, В. Куйбіда схвально оцінив його назву, зазначивши, що потенціал економічного прогресу, що базується на сталому розвитку, передбачає якісне удосконалення, що опирається лише на збільшення кількісних показників. У той же час аналітик відмічає, що це не ґрунтовно продуманий і прописаний концепт соціально-економічного розвитку України на наступні п'ять років, а перелік реформ, які запропоновано здійснити у державі [3].

Можна погодитись із думкою експерта та зазначити, що, крім того, в Стратегії чітко не проаналізований наявний стан в Україні, не обґрунтовані можливості та необхідність провадження деяких видів реформ, а також деякі терміни, які застосовуються в Стратегії сталого розвитку «України – 2020», не цілком обґрунтовані, що потребує додаткового роз'яснення термінології. Наприклад, у розділах «вектор гордості» або «вектор відповідальності» вміщуються стратегічні завдання, які не повністю відповідають підібраній назві відповідного напрямку.

На те, що Стратегія містить низку незрозумілих формулювань, вказують і деякі експерти. В якості прикладу І. Курус наводить одну з основних цілей стратегії, яка сформульована таким чином: «Утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО», у той же час нічого не сказано, що буде з СНД. Ще одним прикладом є визначення одного із завдань: «Досягнення визначених цілей потребує зміцнення Української держави шляхом забезпечення поступального суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку України», оскільки в тексті зовсім не сказано, як буде забезпечуватися поступальний суспільно-політичний розвиток та ін. [4].

Певні критичні зауваження щодо змісту Стратегії були висловлені редакційною колегією Vox Ukraine. Зокрема, було звернено увагу на те, що глава держави не навів жодних подробиць про те, що і як він збирається реформувати, не намітив бодай загальних принципів, на які спиратимуться реформи; відсутні будь-які дати й строки – крім 2020 року, коли все «буде добре», – щоб люди могли контролювати ці процеси. На думку редколегії, відсутність деталізованого плану може свідчити про відсутність відповідальності [5].

У той же час із позитивної сторони можна відзначити те, що Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» була винесена на громадське обговорення. Зокрема, як зазначається в п. 14 Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням Президента України можуть бути винесені на обговорення громадськості [6].

В Адміністрації Президента України наголосили на тому, що за 2 тижні з моменту винесення Стратегії на громадське обговорення надійшло більше ста відгуків та пропозицій. При цьому зазначалось, що на сайті reforms.in.ua був розміщений опитувальник із різними варіантами значень ключових показників ефективності у 2020 році. Надійшло близько трьохсот відповідей, причому відповіді лише по одній чверті показників розходяться із значеннями, вказаними у «Стратегії – 2020». Крім того, в Адміністрації Президента України зауважили, що понад 40-а вітчизняним та міжнародним експертам було запропоновано висловити їх бачення щодо тих реформ, які призведуть до найбільшого зростання економіки України на різних часових проміжках. З метою ефективного моніторингу втілення «Стратегії реформ – 2020» було заплановано розробити систему збалансованих ключових показників [7].

На виконання Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» Кабінетом Міністрів України було розроблено План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році [8]. При цьому станом на початок 2017 р. відповідний план заходів на 2016–2017 рр. та наступні роки урядом не розроблений. Крім того, слід вказати на відсутність будь-яких аналітичних даних про хід виконання Стратегії.

Аналогічним до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» є Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» [9]. У документі обґрунтовується забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У результаті виконання Стратегії передбачається запровадження системного підходу до виконання завдань та забезпечення узгодженості дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері прав і свобод людини, створення в Україні ефективного (доступного, зрозумілого, передбачуваного) механізму реалізації та захисту прав і свобод людини.

Стратегічними напрямками визначені: забезпечення права на життя, протидія катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, забезпечення права на справедливий суд, забезпечення свободи думки і слова, вираження поглядів і переконань, доступу до інформації та вільного розвитку особистості та ін. Усього виділено 24 стратегічні напрями.

Структурно Національна стратегія у сфері прав людини побудована таким чином, що в ній визначені стратегічні пріоритети, в межах кожного з яких сформульована стратегічна мета та очікувані результати. Також визначається спосіб та порядок проведення моніторингу та контролю за імплементацією положень Стратегії.

На виконання Національної стратегії у сфері прав людини Кабінетом Міністрів України було розроблено Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року [10]. Можна виділити такі ключові заходи: розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту про ратифікацію Європейської конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів; розроблення законопроекту про внесення змін до законодавчих актів із метою створення компенсаційних механізмів для потерпілих осіб щодо відшкодування шкоди за тривале та неефективне розслідування випадків смерті; проведення аналізу відповідності норм міжнародного гуманітарного права та кримінального законодавства України з метою виявлення

прогалин та невідповідності (наприклад, щодо визначення воєнних злочинів) тощо.

У 2016 р. учасниками Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини було підготовлено Звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (I квартал 2016 року), в якому зазначено, що з передбачених до виконання в 2015, а також у I кварталі 2016 року заходів було виконано всього чотири, не виконано – 29, в стані виконання – 3, виконані частково – 9, виконано заходів з пізнішим терміном – 1. Відмічені також заходи з пізнішим терміном, що перебувають у стані виконання, однак є ризик їх невідповідності очікуваним результатам Національної стратегії – таких всього вісім [11].

Отже, стан виконання запланованих заходів із метою реалізації Національної стратегії у сфері прав людини знаходиться в незадовільному стані. Крім того, необхідно відмітити, що рік потому, тобто на початок 2017 р., ситуація суттєво не змінилась. Із найсуттєвіших заходів, які були заплановані, але не виконані, необхідно відмітити: розроблення законопроекту про внесення змін до законодавчих актів із метою створення компенсаційних механізмів для потерпілих осіб щодо відшкодування шкоди за тривале та неефективне розслідування випадків смерті; розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про боротьбу з тероризмом».

Визначаючи конституційно-правову природу розглянутих вище стратегічних актів Президента України, можна зробити висновок, що видання таких актів не передбачено Конституцією та законами України, а лише допускається в порядку реалізації повноважень глави держави щодо участі у формуванні засад внутрішньої та зовнішньої політики та реалізації конституційного статусу Президента України як глави держави.

Зокрема, що стосується Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», то, виходячи з її змісту, це документ, в якому визначені стратегічні завдання у сфері реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики України.

Шляхом прийняття Національної стратегії у сфері прав людини Президент України реалізував свій конституційний статус як гаранта прав і свобод людини і громадянина, що є однією з пріоритетних сфер, в яких глава держави визначає засади державної політики. Однак загалом необхідно зауважити, що види та назви стратегічних актів Президента України потребують законодавчої систематизації.

Наступною формою участі Президента України у формуванні засад державної політики є прийняття ним указів, якими затверджуються доктрини, стратегії та концепції в окремих сферах державної внутрішньої політики. До них можна віднести Національну доктрину розвитку освіти [12], Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [13], Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року [14] та ін.

Так, у Національній доктрині розвитку освіти [12] визначені пріоритетні напрями державної політики щодо розвитку освіти, зокрема: особистісна орієнтація освіти; формування національних і загальнолюдських цінностей; створення для громадян рівних можливостей у здобутті освіти; постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу тощо.

На виконання цієї Доктрини розроблена Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [13]. Характерно, що в означеному документі деталізовано

стратегічні напрями державної політики у сфері освіти, якими повинні стати: реформування системи освіти, в основу якої покладатиметься принцип пріоритетності людини; оновлення згідно з вимогами часу нормативної бази системи освіти; модернізація структури, змісту та організації освіти на засадах компетентнісного підходу тощо.

Ще одним прикладом даної групи стратегічних актів є Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року, в якій визначаються способи та заходи вирішення таких актуальних проблем молоді: забезпечення доступної освіти; забезпечення зайнятості; погіршення стану фізичного і психічного здоров'я тощо [14].

Статус стратегічних актів глави держави досліджуваної групи був уточнений в Ухвалі Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження в справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» від 26 березня 2002 р. № 22-у [15].

Дане конституційне провадження було ініційоване народними депутатами України, які вважали, що за своїм змістом Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки, додані до Указу Президента України як його невід'ємна частина, є однією із засад внутрішньої і зовнішньої політики держави, затвердження яких, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України, належить до повноважень Верховної Ради України. У зв'язку із цим суб'єкт права на конституційне подання вважав, що відповідні Основні напрями земельної реформи мали бути визнані неконституційними, оскільки ними врегульовуються відносини, які повинні бути врегульовані не актом Президента України, а законом.

Однак у своїй Ухвалі Конституційний Суд України зазначив, що депутатами не наведено належних аргументів щодо того, що Основні напрями є загальнодержавною програмою чи засадами внутрішньої політики, які мають затверджуватись Верховною Радою України, оскільки в них йде мова про необхідність формування законодавчої бази у сфері земельних відносин. У зв'язку із цим Суд не знайшов підстав для визнання неконституційним Указу [15]. Тобто фактично даний Указ не був визнаний засадою зовнішньої політики.

Таким чином, прийняття указів, якими затверджуються доктрини, стратегії, концепції, основи та ін. є формою участі глави держави у визначенні та реалізації засад внутрішньої державної політики, але самі по собі ці документи не можна відносити до таких засад.

Висновки. Таким чином, на підставі проведеного в даній статті дослідження можна зробити висновки.

1. Поширеними формами участі Президента України у формуванні засад державної внутрішньої політики є видання указів, якими затверджуються загальнонаціональні доктрини, стратегії, концепції та програми, а також укази, якими визначаються стратегічні напрямки розвитку суспільства та держави в окремих сферах. Ці акти є стратегічними за своїм характером та мають важливе значення в процесі формування засад державної політики.

2. Конституційно-правова природа внутрішньонаціональних стратегічних актів Президента України полягає в тому, що шляхом їх прийняття глава держави приймає участь у розробці та визначенні способів реалізації внутрішньої державної політики або окремих її сфер, тобто вони є однією з форм участі глави держави у формуванні засад державної політики. При цьому реалізується конституційний статус Президента України як глави держави, гаранта національного суверенітету та територіальної цілісності, а також прав і свобод людини та громадянина,

тому особливе значення мають стратегічні акти, прийняті у цих, пріоритетних для глави держави, сферах державної політики.

3. Для вдосконалення законодавства у сфері регулювання прийняття окремих стратегічних актів Президента України необхідно: 1) на рівні Конституції України визначити головним суб'єктом стратегічної правотворчості Президента України; 2) внести доповнення та зміни до Указу Президента та України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України»; зокрема, потребують уточнення особливості процедури підготовки та прийняття стратегічних актів, порядок здійснення контролю за їх реалізацією, форми звітності про стан виконання відповідних доручень тощо.

Список використаної літератури:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Куйбіда В. Профанація або «Про Стратегію сталого розвитку Україна – 2020» / В. Куйбіда // Новини LB.UA. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/vasyk_kuybida/300576_profanatsiya_abo_pro_strategiyu.html.
4. Курус І. Стратегія нацбезпеки: ті ж яйця, тільки в профіль. / І. Курус // Українська правда. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/05/29/7069490/>.
5. Білан О. Про що сказав президент Порошенко й про що промовчав. Аналіз виступу / О. Білан, Ю. Городніченко та ін. // Українська правда. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/10/1/7039455/>.
6. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.
7. Адміністрація Президента ретельно аналізує відгуки та пропозиції до «Стратегії реформ – 2020», Дмитро Шимків // Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/31459.html?PrintVersion>.

8. Про затвердження Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/document/248017544/R0213.doc.

9. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

10. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р. // Урядовий портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>.

11. Звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (I квартал 2016 року) : Підготовлений учасниками Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/zvit-za-rezultatami-monitorynhu-implementatsiji-natsionalnoji-stratehiji-u-sferi-prav-lyudyny-i-kvartal-2016-roku/>.

12. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

13. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

14. Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президент України від 27.09.2013 № 532/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/532/2013>.

15. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки» : Ухвала Конституційного Суду України від 26.03.2002 № 22-у/2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/en/v002u710-02>.