

УДК 342.51(477)

DOI: 10.31359/1993-0941-2019-37-291

Глазунова А. В., здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ВИКОНАННЯ РОЗПОРЯДЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

***Анотація.** Статтю присвячено дослідженню проблеми реалізації розпорядчих актів Президента України. У процесі дослідження знайдено підходи до підвищення якості та своєчасності виконання адресатами розпоряджень Президента України. На основі цього запропоновані відповідні зміни до Закону України «Про державну службу» та до Указу Президента України «Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України».*

***Ключові слова:** виконання актів, розпорядження Президента України, контроль виконання актів, дисциплінарні стягнення, заохочення.*

Постановка проблеми. На теперішній час актуальним залишається питання ефективності виконання правотворчих актів Президента України. Розпорядження в ієрархії актів Президента України посідають друге місце після указів за застосовністю, а також, мають оперативний характер, що дає можливість швидко вирішити питання на рівні глави держави.

Мета статті. Удосконалення законодавства України стосовно питань підвищення якості та своєчасності виконання адресатами розпоряджень Президента України.

Аналіз останніх досліджень. Основу малодослідженої порушеної проблеми склали праці зарубіжних і вітчизняних дослідників, серед яких слід особливо виділити О. О. Томкіну, Ю. І. Бірченко, В. П. Писаренка, Я. О. Берназюка, К. Є. Ігнатенкову.

Вклад основного матеріалу. Згідно ст. 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [4].

Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» у п. 4 закріплено, що розпорядженнями Президента України оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України рішення про: 1) надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань рішення про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів (крім рішень, які згідно з пунктом 3 цього Положення оформляються указами); 2) проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України; 3) оперативні, організаційні і кадрові питання (крім рішень, які згідно з пунктом 3 цього Положення оформляються указами); 4) призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; 5) внесення змін до розпоряджень Президента України, визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Президента України; 6) винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України.

Розпорядженнями Президента України оформляються також інші рішення, прийняття яких у формі розпорядження передбачено законами України, актами Президента України [9].

Згідно п. п. 15 п. 4 Указу Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» Адміністрація відповідно до покладених на неї завдань забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України [8].

Згідно п. 4 Указу Президента України «Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» контроль за виконанням актів, доручень здійснює Головний контрольний департамент Адміністрації Президента України. Актом, дорученням може бути визначено орган або посадову особу, на яких покладається здійснення контролю за його виконанням. У разі якщо Президентом України орган або посадову особу, на яку покладається здійснення контролю за виконанням акта, доручення, не визначено, контроль повноти та результативності виконання акта, доручення здійснюється також підрозділом Адміністрації Президента України, який ініціював або опрацьовував видання проекту акта, доручення [10]. Також, згідно п.п. 2 п. 3 Указу Президента України «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» контроль за станом виконання актів та доручень Президента України здійснюється Апаратом Ради національної безпеки та оборони України [6].

Пунктом 7 Указу «Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» виконання завдань, визначених в актах, дорученнях, у строки, встановлені Президентом України. Якщо строк виконання завдання не визначено в акті Президента України, тоді його виконання здійснюється протягом 30 календарних днів з дати набрання чинності актом Президента України.

У п. 9 цього Указу вказано, що у разі неможливості виконання завдання в установлений строк виконавець до закінчення визначеного для виконання завдання строку вносить до Адміністрації Президента України подання про перенесення в установленому порядку строку виконання завдання з обґрунтуванням такої неможливості. Відповідний структурний підрозділ Адміністрації Президента України, орган або посадова особа,

які здійснюють контроль за виконанням акта, доручення, розглядають пропозиції щодо продовження строку виконання завдання, у разі потреби додатково вивчають питання та за результатами розгляду з урахуванням висновків інших структурних підрозділів вносять відповідні пропозиції Главі Адміністрації Президента України.

Ми вважаємо, що буде за доцільним встановлення трьохденного строку як найбільш оптимального для повідомлення виконавцем Адміністрації Президента України про причини неможливості виконання завдання так як: по-перше, це скоротить втрачений час до закінчення терміну, визначеного для виконання завдання і тим самим сприятиме оперативному прийняттю рішення Адміністрацією Президента України щодо подальшого ходу справи по даному питанню; по-друге, акти Президента України як глави держави повинні бути завжди для усіх виконавців завданням першорядної важливості.

За зазначених підстав пропонуємо абз. 1 п. 9 Указу Президента України «Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» викласти в такій редакції: «У разі неможливості виконання завдання в установленій строк виконавець протягом трьох днів з моменту отримання завдання, визначеного в акті вносить до Адміністрації Президента України подання про перенесення в установленому порядку строку виконання завдання з обґрунтуванням такої неможливості».

Погоджуємось с точкою зору Я. О. Берназюка, який зазначає що серед причин низької ефективності виконання рішень глави держави є низька виконавська дисципліна, що пов'язана, в першу чергу, із відсутністю належних стимулів як позитивного, так і карального характеру для виконавців відповідного акту за допущені порушення, зокрема відсутність законодавчо визначеного механізму притягнення до відповідальності винних посадових осіб. А також, вчений вказує на неефективність системи контролю (обліку), а саме відсутність належного механізму контролю за строками та якістю підготовки за виконанням проєктів відповідних нормативних актів та розпорядчих актів Пре-

зидента України. У порядку вирішення цих проблем вчений пропонує забезпечити належний контроль за їх виконавцями, шляхом надання доручення Президента України, адресованого Адміністрації Президента України провести відповідну інспекційну перевірку. Крім цього, доручення щодо проведення перевірки стану виконання актів Президента України можуть адресуватися і іншим органам влади [1, с. 43, 45].

На нашу думку, для якісного та своєчасного виконання адресатами розпорядження Президента України важливо цей процес стимулювати можливими грошовими надбавками до заробітної плати, або іншими видами заохочень за рахунок бюджету держави на розсуд Президента України в залежності від складності та ступеню важливості даного розпорядження.

Згідно ч. 24 та 25 ст. 106 Конституції України Президент України: присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними [4].

За особливі трудові заслуги працівники представляються до вищих органів для заохочення, нагородження медалями, орденами, почесними грамотами, нагрудними значками і до присвоєння почесних звань і звань кращого працівника за даною професією. Ці відносини регулюються: Законом України «Про державні нагороди України» від 16.03.2000 р. № 1549-III; Указом Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» від 30.05.2012 р. № 365/2012; Положенням про почесні звання України, затвердженим Указом Президента від 29.06.2001 р. № 476/2001 та іншими актами.

Добре зазначив італійський мислитель і історик Нікколо Макіавеллі на цю тему в своїй роботі «Государь»: «Велич государя зміцнюється також завдяки незвичайним велінням всередині держави, схожим на ті, які приписуються мессеру Бернабо да Мілані, іншими словами, коли хто-небудь зробить що-небудь важливе в цивільному житті, погане або хороше, його слід нагороджувати або карати так, щоб це запам'яталося надовго. Государю необхідно також проявити себе в якості покровителя

талантів, залучати талановитих людей, допомагати тим, хто вправний у якомусь ремеслі або мистецтві» [5, с. 103–105].

Заслужують уваги цінні поради римського муніципала і філософа Квінта Туллія у пам'ятці в допомогу братові Марку Туллію, який висунув свою кандидатуру на вищий виборний пост Римської республіки: «Зроби так, щоб обов'язки кожного, хто перед тобою в боргу, були точно розписані і розподілені. Нехай вони розуміють, що ти уважно стежиш за послугами з їх боку, нехай їм буде ясно, що ти добре бачиш і відзначаєш, скільки кожен з них для тебе робить» [3].

При цьому підкреслимо, що вкрай важлива категоричність в зазначеному питанні, яка посприяє відсіюванню малоефективних і так званих «випадкових» людей на відповідальних постах у структурах влади. Адже такі якості як знання і відповідальність, на наш погляд, не завжди поєднуються в одній людині, так як особистість кваліфікована в своїй роботі може бути в тій чи іншій мірі безвідповідальна.

Вчена К. Є. Ігнатенкова стверджує, що заохочення і покарання, які явно не заслужені (включаючи ту ж саму думку самого індивіда) не роблять правильного стимулюючого ефекту [2, с. 132].

Тому, вважаємо за потрібним запропонувати розробку положення, в якому було б визначено ієрархію категорій важливості питань що відповідають державним інтересам та за належне виконання цих питань визначити можливі, на розсуд глави держави, відповідні заохочення для виконавців. Важливо підкреслити, що заохочення не повинні мати обов'язковий характер. І тут важливу роль, на нашу думку, буде відігравати психологічний фактор особи, що полягає в прагненні отримання цього заохочення.

Таким чином, на нашу думку, до розпоряджень Президента України виконавці будуть ставитися більш відповідально і прискіпливо, що значно прискорить виконання цих розпоряджень та підвищить якість їх виконання. У свою чергу, при затримці виконання розпорядження глави держави, а також у разі інших недоліків в його виконанні, що має бути неприпустимо враховуючи статус Президента України як особи, відповідальної за

порядок в країні, слід посилити покарання в нормах законодавства виконавця, що провинився.

Так, контроль за виконанням актів, доручень відповідно до п.п. 3 п. 3 Указу Президента України «Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» передбачає порушення за наявності підстав у встановленому порядку питання про притягнення до відповідальності посадових осіб.

Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» дисциплінарними проступками є невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень [7].

Згідно ч. 1 ст. 66 цього Закону серед видів дисциплінарних стягнень зазначено: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

Частиною 3 Закону зазначено, що у разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5, 12 та 15 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану. Згідно ч. 4 Закону у разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 2 та 8 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службу відповідність. А відповідно до ч. 5 цього Закону звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9–11, 13, 14 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 частини другої статті 65 цього Закону.

Висновки. Пропонуємо внести зміни до ч. 3 ст. 66 Закону України «Про державну службу», а саме: замість «У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5, 12 та 15 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану», викласти в такій редакції: «У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5, крім актів Президента України, 12 та 15 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану». Відповідно, ч. 4 ст. 66 цього Закону доповнити після слів «вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5» словами «крім актів Президента України». Також, внести зміни до ч. 5 ст. 66 вказаного Закону, доповнивши перелічені пункти частини другої статті 65 цього Закону щодо звільнення з посади державної служби пунктом «5 в частині невиконання або неналежного виконання актів Президента України».

Розпорядженнями голови держави повинні якісно і в строк вирішуватися різні питання життя держави для дотримання порядку і стабільності в органах влади як в ланках одного ланцюга. Також, дуже важливо щоб у владних структурах затримувалися високопрофесійні і відповідальні працівники.

Запропоновані нами заходи стосовно виконання актів Президента України, на наше переконання, сприятимуть вихованню в трудящому патріотизму, поваги до своєї справи, що зрештою сприятиме процвітанню держави.

Список використаних джерел:

1. Берназюк Я. О. Актуальні питання вдосконалення механізму реалізації розпорядчих актів Президента України. Я. О. Берназюк. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2013. Вип. 5, С. 42–46.
2. Игнатенкова К. Е. Неотвратимость наказания как условие его эффективности. К. Е. Игнатенкова. Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2 (43), С. 131–133.

3. Квинт Туллий Цицерон. Краткое наставление по соисканию. Письма Марка Туллия Цицерона к Аттику, близким, брату Квинту, И. Бруту: [в 3 т.]. Марк Туллий Цицерон; пер. В. О. Горенштейна. Москва. 1994. Т.1, годы 68–51.
4. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
5. Макиавелли Н. Государь: пер. с итал. К. А. Тананушко. Н. Макиавелли. Минск: ООО «Харвест», 2004. 703 с.
6. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України. Указ Президента України від 14.10.2005. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005>
7. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
8. Про Положення про Адміністрацію Президента України. Указ Президента України від 02.04.2010. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>
9. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України. Указ Президента України від 15.11.2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>
10. Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України. Указ Президента України від 19.02.2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155/2002>

References :

1. Bernaziuk Ya. O. (2013). Aktualni pytannia vdoskonalennia mekhanizmu realizatsii rozporiadchykh aktiv Prezydenta Ukrainy. *Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu*. Pravo. issuer 5, 42–46 [in Ukrainian].
2. Ignatenkova K. E. (2011). Neotvratimost nakazaniya kak uslovie ego effektivnosti. *Pravovaya politika i pravovaya jizn*. № 2 (43), 131–133 [in Russian].
3. Kvint Tulliy TSitseron. Kratkoe nastavlenie po soiskaniyu. Pisma Marka Tulliia TSitserona k Attiku, blizkim, bratu Kvintu, I. Brutu. (Vols 1–3), (voice1), godyi 68–51. Gorenshteyn (Transl.). (1994). Moskva [in Russian].
4. Konstytuciya Ukrayiny'. Zakon vid 28.06.1996. № 254k/96-VR. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> [in Ukrainian].
5. Maky'avelly' N. Gosudar'. Tananushko. N. (Transl.). (2004). My'nsk. «Харвест». [in Russian].
6. Py'tannya Aparatu Rady' nacional'noyi bezpeky' i oborony' Ukrayiny'. Ukaz Prezy'denta Ukrayiny' vid 14.10.2005. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005> [in Ukrainian].
7. Pro derzhavnu sluzhbu. Zakon Ukrayiny' vid 10.12.2015. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].

8. Pro Polozhennya pro Administraciyu Prezy'denta Ukrayiny'. Ukaz Prezy'denta Ukrayiny' vid 02.04.2010. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/504/2010> [in Ukrainian].
9. Pro Polozhennya pro poryadok pidgotovky' ta vnesennya proektiv aktiv Prezy'denta Ukrayinu. Ukaz Prezy'denta Ukrayiny' vid 15.11.2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006> [in Ukrainian].
10. Pro poryadok organizaciyi ta zdijsnennya kontrolyu za vy'konanniam ukaziv, rozporyadzhen' i doruchen' Prezy'denta Ukrayiny'. Ukaz Prezy'denta Ukrayiny' vid 19.02.2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155/2002> [in Ukrainian].

Глазунова А. В.

Выполнение распоряжений Президента Украины

***Аннотация.** Стаття посвящена исследованию проблемы реализации распорядительных актов Президента Украины. В процессе исследования найдены подходы к повышению качества и своевременности выполнения адресатами распоряжений Президента Украины. На основе этого предложены соответствующие изменения в Закон Украины «О государственной службе» и Указ Президента Украины «О порядке организации и осуществления контроля за выполнением указов, распоряжений и поручений Президента Украины».*

***Ключевые слова:** исполнение актов, распоряжения Президента Украины, контроль исполнения актов, дисциплинарные взыскания, поощрения.*

Glazunova A. V.

Implementation of orders of President of Ukraine

***Summary.** The article is sanctified to research of problem of realization of prescriptive acts of President of Ukraine. In the process of research, going is found near upgrading and timeliness of implementation of orders of President of Ukraine addressees. On the basis of it corresponding changes offer in Law of Ukraine «On government service» and to Decree of President of Ukraine «About the order of organization and realization of control after implementation of decrees, orders and commissions of President of Ukraine».*

In the process of research of question of implementation of acts of country's leader an author examines except works scientists, row of normative acts, that regulate the questions related to edition of acts by President of Ukraine. In particular, the list of the decisions, accepted by President of Ukraine on basis

and on implementation of Constitution and laws of Ukraine, that are recorded the orders of country's leader, is set, here, orders have operative character that gives an opportunity quickly to decide a question at the level of country's leader and occupy the second place in the hierarchy of acts of President of Ukraine after decrees after applicability. Also, what public organs are set provide control after implementation of acts of President of Ukraine.

In Decree of President of Ukraine «About the order of organization and realization of control after implementation of decrees, orders and commissions of President of Ukraine» the set terms implementations of tasks, that not always can be certain in acts and commissions a country's leader. Besides, for a performer there can be obstacles to implementation of acts of President of Ukraine that drives to impossibility the job processing to the set term. Therefore, it offers to set the most optimal term an author for notification by the performer of Administration of President of Ukraine in case of appearance of reasons of impossibility of the job processing and this suggestion, according to his opinion, will assist the considerable acceleration of process of decision of questions.

In the article paid attention an author quality and timeliness of implementation of orders of President of Ukraine addressees. Analysing marked, them levers were offered to stimulations of performers, that must, on his look, improve attitude of people toward work on the whole, that will assist the screening-out of ineffective and so-called «casual» people on responsible posts in the structures of power. For this purpose an author considers necessary development of position in that the hierarchy of categories of importance of questions would be certain that answer state interests with the foresight of possible, at discretion of country's, corresponding encouragements leader for performers. It, he considers, will promote responsibility and meticulousness of performers, that considerably will accelerate implementation of these orders and will improve quality their implementation.

The question of responsibility for non-fulfillment of acts was also considered an author and it offers to strengthen responsibility in the norms of legislation in case of guilt of person that had to execute a task in obedience to the order of President of Ukraine.

For an order and stability in government bodies, and also, prosperities of the state it is very important to have high-professional and responsible workers among a population, especially in the field of government service.

Key words: *execution of acts, orders of the President of Ukraine, control of the execution of acts, disciplinary penalties, encouragements.*