

4. Мушинка М. Музей визвольної боротьби України в Празі та доля його фондів. – К., 2005.
5. Наріжний С. Українська еміграція: Культурна праця української еміграції між двома світовими війнами. – Прага, 1942. – Ч. 1. – 372 с.
6. Наріжний С. Українська еміграція. Культурна праця української еміграції 1919–1939 (матеріали зібрані С. Наріжним до частини другої). – К. : Видавництво імені Олени Теліги, 1999. – 272 с.
7. Петрів М. Й. Наукові праці українських правників в галузі права в Чехо-Словацькій Республіці в 1921–1940 рр. : Бібліогр. покажчик. – К., 1998. – 64 с.
8. Попенко Я. Діяльність А. Яковліва – українського дипломата, історика, юриста // Історичний журнал. – 2005. – № 3. – С. 64-73.
9. Савка М. Українська еміграційна преса у Чехословацькій республіці (20–30 рр. ХХ ст.) / Історико-бібліографічні дослідження. – Львів, 2002. – 306 с.
10. Стецюк Н. Андрій Яковлів (1872–1955) // Вибори та демократія. – 2007. – № 1. – С. 59-63.
11. Ульяновський В. Історик права і громадський діяч // Київська старовина. – 1994. – № 5. – С. 8-11.
12. ЦДАВО України, ф. 4438, оп. 1, од. 5.

Маньгора Т. В. Эмигрантский период жизни и деятельности А. Яковлева.

Статья посвящена деятельности известного украинского общественного и политического деятеля, ученого правоведа, историка украинского права А. И. Яковлева в эмиграции.

Ключевые слова: А. И. Яковлев, эмиграция.

Mangora T. Emigrant period of life and work of A. Yakovlev.

This article is dedicated to the work well-know Ukrainian public and political person, scientist, jurisprudent, historian of Ukrainian legacy A. Yakovlev the emigration.

Key words: A. Yakovlev, emigration.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Берназюк Я. О.

**Український державний університет
фінансів та міжнародної торгівлі**

ДИРЕКТИВА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ОДНА З ФОРМ АКТИВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Автором здійснено дослідження природи та конституційно-правового характеру такого виду актів Президента України як директива глави держави, охарактеризовано сферу застосування директив Президента України, а також виділено їх основні ознаки та види.

Ключові слова: Президент України, акти глави держави, директива Президента України.

В аспекті дослідження системи нормативно-правових та інших актів Президента України досить важливе значення має питання визначення місця і ролі в цій системі таких актів як директиви глави держави.

Загальноприйнято під терміном “директива” (фр. Directive, лат. Dirigere – направляти) розуміти загальну керівну вказівку, яка надається вищим органом підлеглому [1].

Українська вчена П. М. Балтаджи [2, с. 130] відносить директиву до управлінських рішень та пропонує під цим поняттям розуміти підготовлений на основі варіативного аналізу та оцінювання акт, який організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління та має загальнообов'язкове значення.

У юридичній літературі директива досить часто розглядається як загальне поняття, синонім поняттю “усне доручення”. Так на думку Л. А. Окунькова [3, с. 61-62], послання глави держави для органів виконавчої влади фактично є завданням, директивою вищого органу влади.

Український вчений В. А. Шатіло [4, с. 145] зауважує, що існують такі види актів глави держави як директиви і накази.

Сферу застосування директив Президента України закріплюють ряд законодавчих актів. Разом з тим, як показує дослідження, основною сферою застосування директив Президента України є сфера національної безпеки та оборони України.

Так, у частині третій статті 6 Закону України “Про оборону України” передбачено, що Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України у межах повноважень, визначених Конституцією України, видає директиви і накази з питань оборони. Зазначені акти також передбачені у статті 10 Закону України “Про Державну спеціальну службу транспорту”. При цьому, у статті 4 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” встановлено, що цей орган розробляє та подає Президентові України проекти директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, а у статті 11 Закону України “Про оборону України” – контроль за виконанням директив і наказів Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України покладається на Генеральний штаб Збройних Сил України.

Шляхом затвердження директив Президент України здійснює регулювання діяльності органів влади та навіть суб'єктів господарювання у сферах, які відносяться до національної безпеки та оборони. Так, Указом Президента України “Питання енергетичної безпеки України” [5] встановлено, що проведення офіційними делегаціями, представниками України переговорів, затвердження в установленому порядку директив офіційним делегаціям та представникам України на міжнародні переговори, засідання міжурядових комісій та інших органів з питань двостороннього та багатостороннього співробітництва у паливно-енергетичній сфері здійснюється виключно відповідно до Генеральних директив, виданих главою держави. Крім того, цим же Указом зобов'язано Кабінет Міністрів України забезпечувати при проведенні суб'єктами господарювання переговорів, пов'язаних із здійсненням двостороннього та багатостороннього співробітництва у паливно-енергетичній сфері, додержання як міжнародних зобов'язань України та законів, так і відповідних Генеральних директив Президента України.

У сфері національної безпеки та оборони право видавати директиви також має Міністерство оборони України та інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво відповідними військовими формуваннями (стаття 6 Закону України “Про організацію оборонного планування”), а саме: Міністр оборони України (статті 100, 334 Закону України “Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил

України”), Командувач військ Цивільної оборони України (стаття 18 Закону України “Про війська Цивільної оборони України”), Командувач внутрішніх військ (Указ Президента України “Питання органу військового управління внутрішніх військ” [6]), Начальник Генерального штабу (Указ Президента України “Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України” [7]). Такий вид акта як директиви також передбачений законами України “Про правовий режим воєнного стану” та “Про правовий режим надзвичайного стану”.

Крім сфери національної безпеки та оборони, така форма актів Президента України як директиви застосовується досить часто у зовнішньополітичній діяльності глави держави.

Відповідно до статті 7 Закону України “Про міжнародні договори України” саме директиви Президента України уповноважують делегацію чи представника України вести переговори та здійснювати інші дії, пов’язані з укладенням міжнародних договорів України.

Як правило, проекти директив для делегацій та представників України за дорученням глави держави готує Міністерство закордонних справ України. Наприклад, на виконання Указу Президента України “Про підготовку самміту “Україна – Європейський Союз” [8] в 2009 році Міністерство закордонних справ України готувало для затвердження Президентом України проекти директив делегації України на самміт “Україна – Європейський Союз”.

Загальний порядок підготовки директив у сфері зовнішньополітичної діяльності встановлений Указом Президента України “Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин” [9], який передбачає, що офіційні делегації та представники України на міжнародних переговорах (консультаціях, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів) керуються письмовими директивами, що визначають позицію України; відповідні директиви погоджуються з Міністерством закордонних справ України; директиви на переговори, що стосуються особливо важливих питань двостороннього та багатостороннього співробітництва, а також укладення міжнародних договорів від імені України, затверджуються главою держави. Крім того, Указом Президента України “Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями” [10] передбачено, що пропозиції стосовно службових відряджень за кордон керівників Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій мають містити поряд з поданням главі держави, в якому обґрунтовується необхідність здійснення відповідного службового відрядження, також проекти, погоджених у встановленому порядку, директив на заходи під час службового відрядження.

Обов’язковість як ознака директив підтверджується положеннями Указу Президента України “Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин” [9], який встановлює, що офіційні делегації та представники України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів, а також делегації та представники державних організацій і

підприємств, які перебувають за кордоном, зобов'язані поінформувати відповідне дипломатичне представництво України за кордоном про одержані директиви; персональна відповідальність за неухильне виконання директив, що даються офіційним делегаціям та представникам України, покладається на керівників офіційних делегацій і представників України на міжнародних консультаціях, переговорах, конференціях, сесіях органів міжнародних організацій, засіданнях міжурядових комісій та інших органів.

За загальним правилом, директиви відносяться до непублічних актів, які не підлягають опублікуванню та, як правило, мають гриф "таємно". Так, відповідно до статті 8 Закону України "Про державну таємницю" до державної таємниці у сфері зовнішніх відносин належать директиви делегаціям і посадовим особам з питань зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України, спрямовані на забезпечення її національних інтересів і безпеки. Наприклад, під грифом "таємно" Президент України у 2009 році затвердив Директиви делегації України на 64-ту сесію Генеральної Асамблеї ООН [11], Генеральні директиви офіційним делегаціям, представникам України на переговори з питань двостороннього та багатостороннього співробітництва у паливно-енергетичній сфері [12].

Відповідно до параграфу 99 Регламенту Кабінету Міністрів України [13] Кабінет Міністрів, здійснюючи відповідно до законодавства свої повноваження щодо контролю за діяльністю державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, зокрема затверджує в разі необхідності директиви суб'єктам природних монополій на переговори з іноземними суб'єктами господарювання. Крім того, параграф 112 цього ж Регламенту передбачає, що Кабінет Міністрів за рішенням Президента України подає на його затвердження проект директив делегації чи представників України на переговори, які проводяться від імені України; проект директив готує та вносить в установленому порядку для попереднього розгляду на засіданні Кабінету Міністрів Міністерство закордонних справ разом з іншими заінтересованими органами виконавчої влади.

Український вчений Ю. Г. Барабаш у своєму дослідженні, присвяченому природі державно-правових конфліктів [14; 145, 149] описує конфліктну ситуацію між Президентом України та Прем'єр-міністром України, яка виникла у 2006 році напередодні візиту української урядової делегації до США. Це було зумовлено затвердженням окремих директив главою держави та урядом для однієї і тієї ж делегації.

На нашу думку, з метою уникнення таких непорозумінь між найвищими посадовими особами України доцільно в Регламенті Кабінету Міністрів України (параграфи 6, 40, 99) зазначити, що уряд затверджує лише директиви суб'єктам природних монополій на переговори з іноземними суб'єктами господарювання, інші види директив – затверджуватися виключно на підставі законів України та актів Президента України.

Варто звернути увагу на те, що Указ Президента України "Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України" [15] встановлює порядок, згідно з яким рішення про надання директив делегаціям чи представникам України оформляються розпорядженнями глави держави. Разом з тим, на практиці такі

рішення, як правило, оформлюються у вигляді указів (наприклад, укази Президента України “Про деякі питання переговорів з Європейським Союзом щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом” [16], “Про делегацію України для участі у переговорах з Європейською асоціацією вільної торгівлі щодо укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та Європейською асоціацією вільної торгівлі” [17]).

Такий акт глави держави як директива має своє широке застосування і в зарубіжних країнах. Як зазначає В. Л. Зьолка [18, 44, 52], у США правовою базою забезпечення національної безпеки і оборони є Конституція, ряд спеціальних законів, укази Президента США та його директиви для нижчестоящих органів, які часто виходять за межі регулювання суто адміністративних питань та мають статус актів, що фактично за своєю юридичною силою прирівнюються до законів Конгресу. Крім того, як зазначає науковець, у Франції у зв'язку із відсутністю єдиного законодавчого акта, який би встановлював основні положення військової доктрини і регламентував би питання забезпечення воєнної безпеки країни, таку роль виконують, зокрема директиви законодавчих і виконавчих органів влади.

У формі директив також приймаються рішення вищими органами Європейського Союзу. При цьому, загальноприйнято під директивами Європейського Союзу (англ. Directive) розуміти юридично обов'язковий акт, прийнятий компетентним органом Європейського Союзу, який належить до вторинного законодавства і є обов'язковим для кожної держави – члена Європейського Союзу, однак залишає національним органам влади вибір форм та методів імплементації.

На відміну від директив такі акти ЄС як постанови і регламенти є інструментами прямої дії. Відповідно до статті 249 Договору про створення Європейського Співтовариства [19] для виконання своїх завдань і відповідно до положень даного Договору, Європейський Парламент разом з Радою й Комісією приймає регламенти, директиви, надає рекомендації й висновки, які є обов'язковими у всіх своїх елементах і мають пряму дію в державах-членах. Директива також є обов'язковою для кожної держави-члена, якій вона направляє із вказівкою кожної держави-члена щодо результатів її досягнення, залишаючи при цьому право вибору форм і методів її реалізації національним владним органам.

Досить часто науковці ототожнюють три різних форми актів Президента України (директива, доручення та вказівка), що, ми вважаємо, є помилковим, з огляду на специфіку кожного з таких актів. Так, наприклад С. Г. Серьогіна [20, с. 123] зазначає, “вже давно увійшли у практику і сприймаються як цілком належне регулярні “директиви” Президента України, адресовані Кабінету Міністрів України й окремим міністерствам, різного роду “вказівки” членам уряду й керівникам органів виконавчої влади різного рівня”. Таку ж неточність, на нашу думку, свого часу допустив Б. М. Лазарев [21, с. 57], який вважав, що реалізація директив нерідко вимагає наступного видання різних правових норм та індивідуальних приписів.

Суть такого акта як директива та відповідно його різниця від доручення та вказівки, полягає в тому, що директива визначає лише межі можливої поведінки суб'єкта, якому вона адресована; конкретний варіант поведінки (рішення) суб'єкт визначає самостійно відповідно до ситуацій, яка не може бути достовірна відома на

момент підписання директив.

Таким чином, директива Президента України – це одна з форм актів глави держави, яка видається ним у процесі виконання повноважень у таких сферах як зовнішньополітична діяльність і сфера національної безпеки та оборони і передбачає надання завдання певним посадовим особам або органам влади діяти лише у визначених межах та допускає варіативність поведінки цих суб'єктів. При цьому директива Президента України може бути усною або письмовою (у вигляді окремого акта, складової частини указу, розпорядження чи у формі додатку до них). До характерних ознак директив Президента України належить: обов'язковість, неопублічність, оперативність, строковість дії та необхідність одноразового або систематичного звітування Президенту України суб'єктом, якому цей акт адресований.

Використані джерела:

1. Директива http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0_%28%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%29
2. Балтаджи Поліна Миколаївна. Юридична мова правозастосовних актів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2008. – 205 арк.
3. *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М. : Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА. – 1996. – 240 с.
4. *Шатіло В. А.* Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К., 2005. – 189 арк.
5. Указ Президента України “Питання енергетичної безпеки України” від 14 березня 2007 року № 204 (із змінами) // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 55.
6. Указ Президента України “Питання органу військового управління внутрішніх військ” від 6 червня 2007 року № 501 (із змінами) // Офіційний вісник Президента України. – 2007 р. – № 16. – стаття 253.
7. Указ Президента України “Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України” від 21 вересня 2006 року № 769 // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 39. – стор. 9. – стаття 2616.
8. Указ Президента України “Про підготовку саміту “Україна - Європейський Союз” від 19 листопада 2009 року № 942 // Офіційний вісник Президента України. – 2009 р. – № 35. – стор. 27. – стаття 1178.
9. Указ Президента України “Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин” 18 вересня 1996 року № 841 (із змінами) // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
10. Указ Президента України “Про Порядок здійснення зовнішніх зносин Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями” від 5 березня 2002 року № 217 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2002 р. – № 10. – стор. 169. – стаття 471.
11. Указ Президента України “Про делегацію України для участі в роботі 64-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН” від 9 вересня 2009 року № 722 // Офіційний вісник Президента України. – 2009 р. – № 28. – стор. 42. – стаття 927.
12. Указ Президента України “Про затвердження Генеральних директив офіційним делегаціям, представникам України на переговори з питань двостороннього та багатостороннього співробітництва у паливно-енергетичній сфері” від 11.04.2008 № 320 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
13. Регламенту Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.

14. *Барабаш Ю. Г.* Державно-правові конфлікти на сучасному етапі державотворення: конституційно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 415 арк.
15. Указ Президента України “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України” від 15 листопада 2006 року № 970 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 47. – стор. 48. – стаття 3123.
16. Указ Президента України “Про деякі питання переговорів з Європейським Союзом щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом” від 10 серпня 2010 року № 804/2010 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
17. Указ Президента України “Про делегацію України для участі у переговорах з Європейською асоціацією вільної торгівлі щодо укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та Європейською асоціацією вільної торгівлі” від 24 лютого 2010 року № 244/2010 // Інформаційно-пошукова система “Ліга”.
18. *Зьолка В. Л.* Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері оборони : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К. – 2004. – 221 арк.
19. Джерела європейського права <http://youth.crimeastar.net/europe/html/pravo/index4.html>.
20. *Серьогіна С. Г.* Компетенція Президента України: теоретично – правові засади : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. – 1998. – 192 арк.
21. *Лазарев Б. М.* Компетенція органів управління. – М. : “Юрид. лит.”, 1972. – 280 с.

***Берназюк Я. А.* Директивы Президента Украины как одна с форм актов главы государства в сфере внешнеполитической деятельности и сферы национальной безопасности и обороны.**

Автором осуществлено исследование природы и конституционно-правового характера такого вида актов Президента Украины как директива главы государства, определено сферу применения директив Президента Украины, а также их главные признаки и виды.

Ключевые слова: Президент Украины, акты главы государства, директива Президента Украины.

***Bernazyuk I. O.* Directive of President as a form with the head of state acts in the sphere of foreign policy and national security and defense.**

The author carried out research into the nature and the constitutional-legal nature of this type acts as a directive of President Head of State, defined the scope of the directives of the President of Ukraine, as well as their main features and types.

Keywords: President of Ukraine, acts of country's leader, directive of President of Ukraine.

Рябченко Т. О.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

АКТИ, ПРИЙНЯТІ ВСЕУКРАЇНСЬКИМ РЕФЕРЕНДУМОМ, ТА ЇХ ЮРИДИЧНА ПРИРОДА (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Стаття присвячена дослідженню юридичної природи правових актів всеукраїнського референдуму. Особлива увага приділяється проблемі визначення місця актів, прийнятих всеукраїнським референдумом, у системі нормативно-правових актів України та, власне, їх ідентифікації як нормативно-правових актів.

Ключові слова: правовий акт всеукраїнського референдуму, прийняття Конституції та законів України на всеукраїнському референдумі.