

ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2015, вип. 45(2), с. 64–69

Досліджується сутність та зміст конституційно-правового статусу Президента України. Аналізуються його функції та повноваження, місце глави держави в системі органів державної влади. У контексті функціонування державного механізму розглянуто відносини президента з парламентом та урядом.

Сутність і зміст конституційно-правового статусу Президента України визначають його функції та повноваження. Їх вичерпний перелік дискретно визначений у ст. 102 і ч. 1 ст. 106 Конституції України. Функції, тобто основні напрями і види діяльності Президента України як глави держави, корелюються з його конституційними повноваженнями, тобто тими правами і обов'язками, якими Конституція України наділяє главу держави для належної реалізації його завдань і функцій. Повноваження Президента України охоплюють всі сфери суспільного та державного життя.

Президент України не належить до жодної з гілок влади, а виступає як глава держави, знаходиться над гілками влади. У результаті цього Президент України має широкі повноваження щодо цих гілок влади.

Відносини президента з парламентом – головний елемент державного механізму в країнах світу. Від ефективності взаємодії цих політичних інститутів багато в чому залежить стабільність всієї політичної системи. Зміни характеру відносин між президентом та парламентом обумовлені, як відомо, радикальними змінами в державних структурах, що пов'язані з формуванням практично нової форми держави. Саме відносини між президентом і парламентом багато в чому впливають на форму державного правління [1, 163].

Прикладом цьому є конституційна реформа в Україні, коли шляхом розподілу повноважень між Верховною Радою України та Президентом України в країні форма правління з президентсько-парламентської змінюється на парламентсько-президентську.

Президент України значно впливає на ефективність діяльності Верховної Ради України. Цей вплив характеризується можливістю Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 цієї Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Президент України видає указ, яким припиняє повноваження Верховної Ради України, вказуючи на підстави, з яких виданий указ, а також встановлює дату, на яку призначає проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

Це право глав держав вважається істотним важелем у системі стримувань і противаг у їх відносинах із парламентом. Підставами застосування главою держави права розпуску парламенту в більшості країн є порушення передбачених конституцією умов формуван-

ня уряду, прийняття державного бюджету тощо [2, 228].

Основною серед функцій Верховної Ради України є законодавча. Конституція України передбачає можливість Президента України активно впливати на законотворчий процес.

Одним із найголовніших повноважень Президента України є право законотворчої ініціативи. Законотворча ініціатива – це перша стадія законодавчого процесу, яка характеризується внесенням проекту закону у Верховну Раду України уповноваженим на це органом чи посадовою особою у встановленому законом порядку. До того ж законопроекти, які Президент України визначив як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Президент України має право вносити до Верховної Ради України також проекти законів про внесення змін до Конституції України. Наприклад, народні депутати України можуть також внести подібний проект, але не менш як третиною від конституційного складу Верховної Ради України, а в разі якщо зміни стосуються розділів I “Загальні засади”, III “Вибори. Референдуми”, XIII “Внесення змін до Конституції України” – двома третинами.

Крім того, після того як Верховна Рада України прийняла закон і його підписав Голова Верховної Ради України, він надходить до Президента України, який протягом п’ятнадцяти днів його або підписує, і тоді для набрання юридичної сили залишається тільки оприлюднити закон, або застосовує право вето і зі своїми пропозиціями повертає до Верховної Ради України. У цьому випадку Верховна Рада України або переглядає закон з дотриманням пропозицій Президента України, або двома третинами від конституційного складу долає його.

Президент України хоча і не входить до жодної з гілок влади, але найбільш наближений до виконавчої влади і як глава держави наділений значними повноваженнями щодо уряду країни – Кабінету Міністрів України.

Насамперед повноваження Президента України стосуються процесу формування складу Кабінету Міністрів України. До 2006

року, коли зміни до Конституції України набрали чинності, Президент України особисто формував склад Кабінету Міністрів України. Нині повноваження Президента України щодо формування Кабінету Міністрів України значно обмежені. Так, Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, подання про призначення Прем’єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п’ятнадцятий день після одержання такої пропозиції. Водночас із членів Кабінету Міністрів України кандидатури Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України вносить на розгляд Верховної Ради України Президент України.

Крім участі у формуванні Кабінету Міністрів України, Президент України має широкі повноваження щодо формування інших органів влади. Так, Президент України призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України, призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Президент України, за поданням Кабінету Міністрів України, призначає на посаду і звільняє з посади голів місцевих державних адміністрацій.

Конституція України надає Президенту України значні повноваження у сфері формування судової гілки влади. Президент України, згідно із принципом рівного представництва всіх гілок влади в Конституційному Суді України, призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України. Крім того, у визначеному законодавством порядку Президент України утворює та реорганізує суди загальної юстиції. Президент України здійснює перше призначення на посаду професійного судді строком на п’ять років.

Крім того, характерними повноваженнями у сфері захисту правопорядку є повноваження Президента України щодо призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального проку-

рора України, а також внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України.

Одними із пріоритетних повноважень Президента України щодо здійснення функцій стосовно представництва держави всередині країни і поза її межами є його повноваження щодо звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; представництво держави у міжнародних відносинах і здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів і укладення міжнародних договорів України; прийняття рішень про визнання іноземних держав; призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав тощо.

Президент України як особа, яка є главою держави і виступає від її імені, має повноваження щодо призначення та проголошення всеукраїнських референдумів. Так, якщо Верховна Рада України прийняла закон про внесення змін до Конституції України у розділі I “Загальні засади”, III “Вибори. Референдуми”, XIII “Внесення змін до Конституції України”, Президент України призначає всеукраїнський референдум з питань затвердження цього закону.

Крім того, Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Це положення Конституції України не можна відносити до права Президента України, оскільки, згідно із Рішенням Конституційного Суду України, 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 положення пункту 6 ч. 1 ст. 106 Конституції України, згідно з яким Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, слід розуміти так, що Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум, якщо його ініційовано з додержанням встановлених Конституцією та законами України вимог.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України. Щодо виконання цієї функції Президент України вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави.

З метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина Президент України приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Особливою організаційною формою гарантування Президентом України конституційного ладу України, державної незалежності і безпеки є Рада національної безпеки і оборони, яка є координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президентові України. До відання Ради національної безпеки і оборони належить координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони [2, 231].

Властивим лише для глави держави в різні часи було нагородження за сумлінне виконання своїх обов'язків та відданість країні. Президент України, згідно із наданими йому повноваженнями, присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними.

Крім того, винятково до повноважень Президента України належить рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні, а також здійснення помилування.

Як визначає Конституція України, Президент України є гарантом Конституції України і конституційного ладу України. Це положення Конституції України слід тлумачити не лише як обов'язок Президента України контролювати насамперед вищі органи державної влади стосовно відповідності їх дій нормам Конституції України, а й дотримання цими органами принципу верховенства конституції в їх законотворчій та нормотворчій діяльності. Щодо виконання зазначеної функції Президент України має право на подання до Конституційного Суду України з питань конституційності, тобто відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Для ефективного виконання покладених на нього функцій Президент України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Серед таких органів слід відзначити Адміністрацію Президента України, Національний інститут стратегічних досліджень та ін.

Здійснюючи визначені Конституцією України функції та повноваження, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України (ч. 3 ст. 106 Основного Закону). Тобто акти Президента України є юридичною формою реалізації його конституційних повноважень, важливим складовим елементом системи чинного законодавства України.

Право Президента України видавати укази не тільки індивідуального (наприклад, актів про призначення тих чи інших осіб на державні посади, присвоєння почесних і спеціальних звань, нагородження державними

нагородами тощо), а й загального, нормативного характеру визначалося теоретиками права незаперечним ще на початковому етапі розроблення нової Конституції України. У зв'язку з цим вчені висловлювали пропозиції щодо більш чіткого визначення меж нормативно-правових указів глави держави, які б мали спрямовуватися не на заповнення прогалин у законах, що є виключно компетенцією парламенту, а на організацію їх виконання, тобто мати головним чином процедурно-допоміжний характер [3, 15]. Водночас такий погляд перестав виправдовувати себе після набуття в 2006 році чинності всіма положеннями Закону України "Про внесення змін до Конституції України", що спричинило до утвердження парламентсько-президентської форми республіканського державного правління. Нині акти Президента України є не лише юридичним втіленням реалізації його конституційних функцій і повноважень, а й легітимним способом оперативного здійснення своїх політико-владних повноважень.

Повноваження Президента України видавати нормативно-правові акти, безперечно, є важливим елементом регулювання суспільних відносин. Нормативно-правові акти Президента України дають змогу звільнити законодавство від детального регулювання, яке набуває більшого значення в сучасному стані, а також забезпечує оперативне реагування нормативної сфери на зміну певних обставин у суспільно-політичному житті держави.

Нормативно-правові акти Президента України мають характерні ознаки:

1. Правові акти Президента України мають за мету деталізацію положень Конституції та законів України. Вони мають нормативний характер та підтримуються можливістю застосування державного примусу. Тобто правові акти Президента України не можуть бути "голосливими" – у разі наявності в них регламентарних норм у законодавстві повинна бути передбачена юридична відповідальність за невиконання або неналежне виконання. З вимоги конституційності правових актів Президента випливає також інша вимога – обґрунтованість, що передбачає на-

ведення певних міркувань щодо обставин та суспільної необхідності прийняття правового акта глави держави.

2. Нормативно-правові акти Президента України мають підзаконний характер. Свідченням цього є положення Конституції України про те, що Президент України видає укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції та законів України. Таким чином, вони мають їм відповідати та спрямовуватися на виконання їх положень.

Порівнюючи правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України, слід зазначити, що перші мають більшу юридичну силу. Так, Конституція України визначає, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України. Крім того, згідно з Конституцією України правові акти Президента України обов'язкові до виконання на всій території України.

3. Президент України приймає свої правові акти лише у межах повноважень, визначених у Конституції та законах України. Конституція України чітко окреслює коло повноважень Президента. Це конституційне положення означає, що Президент України приймає правові акти для здійснення своїх функцій та повноважень.

4. Правові акти Президента України приймаються у спосіб, передбачений Конституцією і законами України. Верховна Рада України приймає закони у порядку, передбаченому Регламентом, у випадку з Президентом України законодавство на містить таких вимог щодо його правових актів. Тому правові акти Президента України повинні не суперечити Конституції і законам України.

5. Правові акти Президента України мають прийматися з дотриманням конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності. Вимоги щодо дотримання належних

правових процедур прийняття правових актів є важливою умовою їх конституційності. Як саме буде готуватися та розглядатися проект правового акта Президента України, на відміну від Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, вирішує безпосередньо Президент України, але, як правило, рішення щодо підписання правових актів Президент приймає одноособово. У разі якщо предмет регулювання правових актів Президента України стосується питань національної безпеки та оборони, то проект акта розглядається в РНБО [4, 128–130].

У деяких випадках Конституцією України передбачена обов'язкова контрасигнація правових актів Президента України Прем'єр-міністром України і міністра, відповідального за виконання цього акта. Зокрема, ч. 4 ст. 106 визначила, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання. Водночас відповідна процедура з різних причин так і не була впроваджена в конституційну практику України.



Література

1. Белов Д. М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції / Д. М. Белов, Ю. М. Бисага. — Ужгород: Ліра, 2007. — 216 с.
2. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наук. думка, 2007. — 338 с.
3. Головатенко В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції // Право України. — 2004. — № 3.
4. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) / за ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка — К.: Ін-т громад. сусп-ва, 2008.

Наведено аналіз сутності та змісту конституційно-правового статусу Президента України, його функцій та повноважень, місця Глави держави в системі органів державної влади, відносини Президента з парламентом та урядом.

Приведен анализ сущности и содержания конституционно-правового статуса Президента Украины, его функций и полномочий, места Главы государства в системе органов государственной власти, отношения Президента с парламентом и правительством.

There is an analysis of the nature and content of the constitutional and legal status of the President of Ukraine, its functions and powers, President's place in the system of state power between the president and parliament and the government.

Надійшла 3 березня 2015 р.