

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-93>

УДК 342.511(477)

Приходько В.Ю.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

**Анотація.** У даній статті досліджені найактуальніші питання, які стосуються діяльності Президента України та організації його роботи. Також акцентується увага безпосередньо на ролі Президента в державі, а також на його найголовніших функціях. Головні проблемні питання зосереджені саме в регламентації компетенції та функцій Президента. Саме ця потреба переважно є предметом даної роботи. В ході дослідження беруться до уваги різні думки правильності рішення щодо закріплення норм, що регулюють цю сферу, в одному акті. Особлива увага приділяється спеціальному закону, передумовам, обґрунтованості та необхідності, всім аргументи за та проти його прийняття. Цікавим моментом в проблематиці є нормотворча діяльність Президента. Ця функція потребує більш чіткої і детальної регламентації в законодавстві, оскільки вона відсутня. Також окремо розглядається процес усунення Президента з поста в порядку імпичменту. Ця процедура закріплена в законі, але часто ставиться під сумнів важливість існування такого механізму без спеціального закону, тому в статті виділяється дане питання і шляхи його вирішення.

**Ключові слова:** президент, правовий статус президента, проблемні питання, проблематика діяльності, спеціальний закон, імпичмент, конституційна відповідальність, організація роботи, нормотворча діяльність.

Prikhodko Valeriia

Yaroslav Mudryi National Law University

## PROBLEMS IN THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE PRESIDENT OF UKRAINE

**Summary.** This article deals with the most urgent issues concerning the activities of the President of Ukraine and the organization of his work. It also focuses on the role of the President in the state, as well as on his most important functions. The main issues are concentrated in the regulation of the competence and functions of the President. This need is mainly the subject of this work. In the course of the study, different opinions of the correctness of the decision to consolidate the norms governing this sphere are taken into account in one act. Particular attention is paid to a special law, prerequisites, justification and necessity, all arguments for and against its adoption. The President's rule-making activity is an interesting point in the problems. This function requires clearer and more detailed regulation in the legislation, as it is absent. Also, the process of removing the President from office in the order of impeachment is considered separately. This procedure is enshrined in the law, but often questions the importance of the existence of such a mechanism without a special law, so the article highlights this issue and the ways of its solution. Such an institution, as the presidency, needs to be changed in parallel with the development of the state, with changes in the form of government, the form of government, the state regime. The president is a leader who is building a development course for his country, and the opportunity to realize it is only in those cases, in which it allows the scope of its competence and the specific functions assigned to this post. This is the main problem, since it is impossible to determine a clear list of these components, and therefore it is always possible to deny or insist on the importance of this or that part of the status of the president.

**Keywords:** president, legal status of the president, problem issues, problems of activity, special law, impeachment, constitutional responsibility, organization of work, norm-setting activity.

**Постановка проблеми.** Дослідження такого інституту, як президентство, завжди було актуальним з моменту його виникнення. Він потребує змін паралельно з розвитком держави, зі змінами форми правління, форми державного устрою, державного режиму. Розвиток науки у даному напрямку тісно пов'язаний зі значущістю ролі президента в державі, а також з особливою увагою безпосередньо до глави держави як конкретної особи, його статусу, важливості тих функцій, які на нього покладаються. Президент є лідером, який будує для своєї країни курс на розвиток, а можливість це реалізувати в нього є лише у тих випадках, в яких це дозволяє обсяг його компетенції та конкретних функцій, покладених на дану посаду. Це і є основною проблемою, оскільки неможливо визначити чіткий перелік цих складових, а отже завжди можна заперечувати або наполягати на важливості тієї чи іншої частини статусу президента. На мою думку, в українському законодавстві є мо-

менти стосовно регулювання діяльності Президента України, змінивши які Україна зміцнить свою позицію на міжнародній арені, та буде мати більше можливостей для постійного розвитку як суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Так само питання регулювання процесу нормотворчості Президента України та органів його нормопроектного забезпечення є, як ніколи, актуальними, бо без належної організації цієї діяльності амбітні реформи, започатковані главою держави, не можуть бути реалізовані оперативної та повною мірою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Напередодні виборів Президента в Україні наукові роботи, присвячені цьому питанню є дуже доречними. Досліджуючи їх можна визначитись, що фахівці приділяють багато уваги цьому органу, чим ще більше підкреслюється його значимість в державі. Багато цікавих праць стосовно діяльності Президента України написала Серьогіна С.Г. Конституційно-правовий аналіз актів Президента України

можна побачити в праці Скомороха Т.В. Також актуальні проблеми підкреслюють безліч українських вчених правників, зокрема, Шатіло В.А. Вирішення подібних питань неможливо без аналізу зарубіжного законодавства. Окрім законів можна використати монографії, наприклад, робота Скуратов Д.Ю. Багато робіт сьогодні можна знайти на відповідну тематику, деяка частина з них були використані для статті.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Всі науковці, праці яких присвячені діяльності Президента України або інституту президентури взагалі, не мають однакової думки з багатьох проблемних питань, що лише підкреслює актуальність цієї теми. Дослідження зазвичай присвячені окремим складовим статусу Президента, або аналізу якоїсь окремої функції. Актуальною є дискусія щодо прийняття спеціальних законів про президента, про його нормотворчу діяльність, про імпичмент. Але дуже мало робіт присвячені комплексному вирішенню цих питань, що, на мою думку, є дуже важливим та цікавим завданням.

**Формулювання цілей статті.** Головною метою цієї статті є аналіз законодавства, що регулює діяльність Президента України, виділення недоліків правового регулювання у цій сфері та вироблення власних методів для його вдосконалення, що може в майбутньому слугувати підґрунтям для покращення інституту президентства в Україні. Важливою частиною даного дослідження є питання про необхідність прийняття спеціалізованих законів, або закону, який регламентував би діяльність Президента України та організацію його роботи, а також правовий статус глави держави.

**Виклад основного матеріалу досліджень.** Відповідно до статті 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1].

Глава держави – це особа, яка формально займає найвищу сходинку в державній ієрархії і здійснює верховне представництво держави у внутрішньо – та зовнішньополітичних відносинах.

Конституційно-правовий статус Президента України встановлюється нормами Конституції України, які визначають місце та роль Президента України в системі органів державної влади та його взаємовідносини з іншими органами державної влади; закріплюють порядок заміщення поста Президента України в порядку імпичменту; передбачають конституційно-правову відповідальність за державну зраду та інші злочини; визначають функції та повноваження Президента України.

Конституція України передбачає систему гарантій, мета яких – виключити можливість узурпації всієї повноти влади Президентом, перетворення його в авторитарного правителя.

Президент України на час виконання повноважень користується правом недоторканності (ст. 105 Конституції України). Це означає, що до усунення Президента з поста проти нього не можна порушити кримінальну справу, арештувати тощо.

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунутий з поста в порядку імпичменту.

Президент України здійснює й інші повноваження, визначені Конституцією та законами України, але при цьому він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового Президента покладається на Голову Верховної Ради України. Але при цьому він не може здійснювати повноваження Президента України, які передбачені пунктами: 2, 6-8, 10-13, 22, 24,25, 27, 28 ст.106 Конституції України.

Таким чином, можна зазначити, що посада Президента України є новацією у суспільно-політичному житті України, вона регламентована Конституцією України, реалізація повноважень Президента передбачає координацію і співдію з іншими гілками державної влади.

Специфіка глави Української держави як одноосібного органу впливає на юридичну конструкцію його компетенції. Як відомо, загальна компетенція колегіальних органів реалізується через спеціальну компетенцію його структурних підрозділів та посадових осіб. В одноосібному ж органі, яким є глава держави, компетенція органу і посадової особи співпадають. Цим пояснюється той факт, що Розділ V Конституції 1996 р. має назву «Президент України», а не «Президентура України». З теоретичної точки зору доцільно розрізняти президентуру як монократичний державний орган і Президента як посадову особу, що очолює його. Конституція у розділі V окреслює статус не окремих службовців, що працюють у президентурі, а статус глави держави як одного з вищих органів державної влади, єдину посадову особу якого обирає народ шляхом загальних, рівних, прямих і таємних виборів [4].

Наявність розгалуженої системи допоміжних та дорадчих органів надає статусу Президента двоїстого характеру, адже він водночас виступає і як посадова особа, що повністю реалізує повноваження глави держави, і як керівник-адміністратор. Двоїста сутність статусу Президента України породжує і двоїстість його компетенції. З одного боку, Президент як посадова особа монократичного органу має окреслену в Конституції компетенцію, яка визначає місце і роль глави держави серед вищих органів державної влади і повністю належить до предмету конституційного права; з іншого, як керівник-адміністратор, він наділений певною компетенцією по організації роботи свого апарату, має повноваження щодо структурних ланок і окремих співробітників своєї адміністрації, різного роду дорадчих та консультативних органів [4]. Виходячи з вищезазначеного, слід чітко розмежовувати конституційно-правову і адміністративно-правову компетенцію Президента України, оскільки вони відрізняються своєю сутністю, нормативною базою, сферою вияву, юридичними наслідками використання та вимогами до меж і порядку реалізації.

Відповідно до обраної в Україні напівпрезидентської форми правління глава Української держави наділений широким колом повноважень, вагомість і значущість яких дає підстави вважати його одним з центрів зосередження державної влади і прийняття політичних рішень. За широтою предметної підвідомчості (за ступенем предметної спеціалізації) Президент України належить до органів загальної компетенції.

На сьогодні найважливіші повноваження Президента закріплені в Конституції України, а решта визначені законами України («Про Президента Української РСР», «Про міжнародні договори України», «Про РНБО України», «Про громадянство України» та ін.). Приймаючи до уваги те, що компетенція глави держави, як і його правовий статус взагалі, не можуть визначатися підзаконними нормативними актами, а у чинній Конституції України завдання, функції та компетенції Президента викладені іноді неповно й неточно. Доречною є думка, що слід звести всі повноваження Президента в єдиний правовий акт. Науковці вважають, що він повинен розкрити статус Президента України [2, с. 12]; визначити правовий статус консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України [3, с. 68]; визначити коло питань, що належать до його нормотворчої компетенції, а також закріпити положення про те, що нормативні акти глави держави, видані з питань компетенції парламенту, не діють і не підлягають застосуванню до їх затвердження парламентом [5, с. 101]; визначити види актів Президента України, порядок їх підготовки і прийняття, юридичні критерії розмежування указу і розпорядження, порядок надання главою держави доручень, а також порядок оприлюднення контрасигнованих актів Президента України [6, с. 9].

У процесі дослідження була звернута увага на прийняті закони про Президента у Вірменії [7], Білорусі [8], Казахстані [9], Туркменістані [10]. Але не на самому аналізі цих документів та детальному розгляді їх норм. Увага акцентується саме на тому, що їх прийняття у багатьох країнах є тим фактом, який підтверджує значущість такого нормативно-правового акта, і має бути прикладом для країн, які його не мають.

В Україні були неодноразові спроби прийняти закон «Про Президента України». Так, зареєстрований у 1999 році відповідний проект [11] навіть був прийнятий парламентом у другому читанні, але не став законом. Два інші [12; 13] після внесення на розгляд були відкликани авторами. Крім того, протягом 1993-1995 років діяв Закон Автономної Республіки Крим «Про Президента Республіки Крим», який Верховна Рада України скасувала як неконституційний [14].

Важливо зауважити, що на прийнятті закону «Про Президента України» свого часу наполягала Парламентська асамблея Ради Європи у резолюції «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» [15]. Зокрема, в матеріалах цього документа міститься висновок про те, що ціла низка положень Конституції України посилаються на певні закони, які мають розвивати її норми, серед них і закон про Президента України.

У дослідженні С. Серьогіна робить висновок про необхідність звести (кодифікувати) всі повно-

важення глави держави в єдиний конституційно-правовий акт, що сприяло б комплексному і, з погляду практики, зручнішому для сприйняття врегулюванню компетенції глави держави. Роль такого кодифікованого документа, на думку вченої, найкраще міг би відіграти закон «Про Президента України», замінивши собою застарілий Закон УРСР «Про Президента Української РСР» і чітко визначивши завдання, функції та компетенцію глави держави в усій їхній різноманітності та взаємозв'язку [4, с. 73].

З необхідністю визнання Закону УРСР «Про Президента Української РСР» таким, що втратив чинність, можна однозначно погодитися. До того ж на цю проблему часто звертають увагу в публічних дискусіях. Взагалі, використання застарілих актів, які прийняті до здобуття Україною незалежності, є не доцільним. На мою думку, слід відмовитися від них і прийняти відповідне оновлене законодавство, оскільки регулювання відносин старими актами може гальмувати розвиток нормотворчої діяльності в Україні.

У спеціальних законах перевагу слід віддавати вичерпному переліку повноважень. Якісний рівень правового регулювання компетенції Президента України є передумовою ефективного функціонування цього інституту та й усього державного механізму в цілому.

Згідно з ч. 2 ст. 106 Конституції України, Президент видає акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України. Укази і розпорядження Президента носять підзаконний характер: вони видаються на основі Конституції і законів України. Укази і розпорядження на підпис Президенту України подає Глава Адміністрації Президента України.

Деякі акти Президента потребують контрасигнації – скріплення підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Процес підготовки, прийняття та реалізації актів нормотворчості глави держави сьогодні унормовується переважно указами та розпорядженнями Президента України, а також у загальних рисах Конституцією України і в окремих аспектах законами України.

Досліджуючи питання регулювання нормотворчої діяльності Президента України, необхідно з'ясувати, в якому стані перебуває та чи потребує змін чинна система законодавства у сфері нормопроектного забезпечення Президента України.

Науковці, дослідження яких стосувалися нормотворчого процесу, звертають увагу на його недостатню врегульованість, а також істотне відставання від стандартів, які діють у Європейському Союзі. На думку науковців, аналіз тексту Конституції України дає підстави стверджувати про відсутність єдиного механізму системного регламентування нормотворчої діяльності, тому що положення щодо цієї діяльності містяться в її різних розділах з неоднаковими ступенем деталізації та обсягом. Окрім того, є думка, що найсуттєвішою проблемою нормативно-правового забезпечення законотворчої діяльності загального характеру є значний обсяг та розгалуженість нормативно-правового поля у цій сфері [6].

Більшість українських і зарубіжних науковців, які досліджували питання інституту глави

держави загалом та його правотворчості зокрема, звертали увагу на необхідність прийняття спеціального закону про нормативно-правові акти, який, на їхню думку, виокремить сферу нормотворчої діяльності глави держави, що здійснюється з допомогою указів, а також розмежує сферу указів та розпоряджень глави держави [5]; упорядкує всю систему чинних нормативно-правових актів, забезпечить вищі вимоги до їхнього змісту та форми, а також предметно розмежує сферу правового регулювання парламенту та глави держави [6]; врегулює питання правотворчості глави держави, види його правових актів та їхнє співвідношення, а також питання реалізації правових актів шляхом підвищення виконавської дисципліни і контролю за виконанням норм та встановлення відповідальності осіб за невиконання або неналежне виконання правових приписів; дасть відповіді на питання, пов'язані з актами глави держави, зокрема визначить органи, що забезпечують контроль за їх виконанням, а також застосовують заходи юридичної відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання; врегулює особливості нормотворчого процесу та вимоги до нормативних актів глави держави; дасть можливість упорядкувати систему законодавства та визначити в ній місце актів глави держави [2].

На сьогодні також популярною є дискусія про політику відповідальності Президента, стосовно прийняття спеціального закону про імпічмент. Багато правників вважають, що відсутність такого закону суперечить ознакам правової соціальної держави і є порушенням конституційних прав громадянина, принципам демократичної держави. Думки зводяться до того, що відсутність чіткої регламентації цього процесу заперечує можливість усунення Президента України з посади в порядку імпічменту.

Проблема полягає у тому, а чи потрібен Україні взагалі такий закон? Чи не суперечитиме його ухвалення Конституції України?

Насправді відповіді на поставлені запитання містяться у самій Конституції. Отже:

1. Імпічмент або інакше – суд над Президентом за вчинення ним державної зради або іншого злочину це – виключна прерогатива Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу влади в державі. Повноваження цього органу виписані лише у Конституції України (ст. 85). Тобто, жодним іншим законодавчим актом не можна передбачити якихось додаткових повноважень для неї.

2. Ст. 92 Конституції України, подаючи перелік напрямків функціонування держави, які визначаються та встановлюються виключно законами України, не містить вимоги про врегулювання процедури усунення з поста Президента України

спеціальним законом. Пункт 21-й цієї статті, де йдеться про організацію і порядок діяльності Верховної Ради, реалізований ухваленням Закону про Регламент Верховної Ради України.

3. Що стосується самої процедури імпічменту, яка власне й повинна стати предметом врегулювання на думку ініціаторів майбутнього закону, то вже згадувана ст. 85 Основного Закону у п. 10-му вказує, що до повноважень Верховної Ради належить усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції.

Тобто бланкетність конституційної норми обмежується рамками Основного Закону і вона не вимагає ухвалення для цього спеціального закону, на відміну від інших випадків (див. ст. 136 ч. IV, ст. 140 ч. II, ст. 153 і т.п.).

4. Сама процедура (порядок) імпічменту Президента чітко визначена у ст. 111 Конституції України. Її умовно можна поділити на п'ять взаємопов'язаних стадій.

**Висновки і пропозиції.** Проаналізувавши використані джерела, дуже важко однозначно визначитись стосовно всіх проблемних питань в роботі Президента України. Але можна прийти до висновку, що є необхідність прийняття єдиного акту, в якому будуть міститись всі норми, що пов'язані з організацією та діяльністю Президента України. В такому важливому інституті як президентура законодавець має передбачити всі деталі його роботи, і особливо ті, що часто можуть викликати сумнів. Законодавство в цій сфері має бути якісним, чітким та актуальним для тих суспільних відносин, що складаються на даному етапі розвитку суспільства. Тому також важливим є провести швидку заміну застарілих законів на нові, більш якісні. Що стосується процедури імпічменту, то жодного іншого закону, в якому могли б міститись якісь інші правила для додаткового врегулювання порядку проведення імпічменту Президента України, не потрібно. Діяльність тимчасових слідчих комісій Верховної ради врегульована у її Регламенті, а спеціальні прокурори і слідчі знають свої повноваження згідно з законом Про прокуратуру, так само, як надання висновків Конституційним Судом України і Верховним Судом не є проблемою для останніх. Отже, прийняття Закону України «Про Президента України» є важливим і необхідним етапом в розвитку нашої країни. Закон має містити в собі всі норми, необхідні для діяльності Президента України, організацію його роботи, детальну та чітку процедуру нормотворчості Президента, а також процедуру імпічменту, оскільки вона стосується безпосередньо усунення глави держави і повинна регламентуватися у спеціальному законі, що регулює його діяльність.

## Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – В редакції від 21.02.2019.
2. Крусан А.Р. Методологічні питання оновлення Конституції України. Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності. *Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2012. С. 11–21.
3. Шатіло В.А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні : дис. к.ю.н., 12.00.02. Київ : Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова, 2005. 189 с.
4. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади : дис. к.ю.н., 12.00.02. Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 1998. 237 с.
5. Скомороха Т.В. Акти Президента України: конституційно-правовий аналіз : дис. к.ю.н., 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. 17 с.

6. Закон Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» № 3602-XII от 02.02.1995.
7. Конституционный закон Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан» № 2733 от 26.12.1995.
8. Закон Туркменистана «О Президенте» № 192-IV от 10.07.2007.
9. Закон «О Президенте Республики Абхазия» № 2997-с-IV от 21 сентября 2011 года.
10. Проект Закону Про Президента України № 2287-III (н. д. Зварич Р.М., Коліушко І.Б., Мороз О.О., Ющик О.І.) від 12.07.2001.
11. Про скасування Конституції і деяких законів Автономної Республіки Крим : Закон України № 92/95-ВР від 17 березня 1995 року.
12. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», 2005.

## References:

1. Constitution of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254к / 96-ВР. In the wording of 21.02.2019.
2. Krusyan A.R. (2012). Metodologichni pitannya onovlennya Konstitucii Ukraini. Konstitucijna asambleya: politiko-pravovi aspekti diyal'nosti [Methodological issues of updating the Constitution of Ukraine. Constitutional Assembly: Political and Legal Aspects of Activity]. *Bulletin of Informational and Analytical Materials*.
3. Shatilo V.A. (2005). Teoretichni problemi institutu prezidentstva v Ukraini [Theoretical Problems of the Presidential Institute in Ukraine]. Dissertation Candidate Lawyer Sciences, 12.00.02. Kyiv : National Pedagogical University named after M.P. Drahomanov.
4. Seryogina S.G. (1998). Kompetenciya Prezidenta Ukraini: teoretichno-pravovi zasadi [Competence of the President of Ukraine: theoretical and legal principles]. Dissertation Candidate Lawyer Sciences, 12.00.02. Kharkiv : National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise.
5. Skomorokha T.V. (2012). Akti Prezidenta Ukraini: konstitucijno-pravovij analiz [Acts of the President of Ukraine: constitutional and legal analysis]. Dissertation Candidate Lawyer Sciences, 12.00.02. Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.
6. Law of the Republic of Belarus "On the President of the Republic of Belarus" No. 3602-XII of 02.02.1995.
7. The Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan "On the President of the Republic of Kazakhstan" No. 2733 of December 26, 1995.
8. Law of Turkmenistan "On the President" No. 192-IV of 07.07.2007.
9. The Law "On the President of the Republic of Abkhazia" No. 2997-s-IV of September 21, 2011.
10. Draft Law on the President of Ukraine No. 2287-III (n. Zvarych R.M., Koliushko I.B., Moroz O.O., Yuschik O.I.) from 12.07.2001.
11. On the abolition of the Constitution and some laws of the Autonomous Republic of Crimea: Law of Ukraine No. 92/95-VR of March 17, 1995.
12. Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe No. 1466 "On the Execution of Obligations and Obligations by Ukraine", 2005.