

Т. О. Мацелик, кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри господарсько-
правових дисциплін НУДПСУ

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті розглянуто питання статусу Президента України з позиції адміністративного права, наголошується на тому, що Президент України є посадовою особою.

В статье рассмотрены вопросы статуса Президента Украины с позиции административного права. Отмечается, что Президент Украины является должностным лицом.

The questions of President's of Ukraine status from position of administrative law are examined in the article. It is marked on that President of Ukraine is a public servant.

Ключові слова. Президент України, виконавча влада, посадова особа, правовий статус.

Вступ. Особливістю правового статусу Президента України є його здебільшого конституційно-правовий характер. Так, Президент – гарант Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, суверенітету та територіальної цілісності нашої держави [1]. Саме він виступає головною силою, що задає загальний вектор роботи всього державного механізму. Внаслідок цього правове закріплення статусу Президента України має бути особливо ретельним.

Разом з тим правове регулювання діяльності Президента поки що не має належного рівня впорядкованості, глибини та деталізованості. Воно багато в чому недосконале. Однією з причин недоліків правового регулювання статусу Президента України можна визнати недостатню наукову опрацьованість питань про місце та роль Президента в системі публічної влади України, що й зумовило дослідження науково-теоретичних і практичних питань правового регулювання статусу Президента.

© **Т. О. Мацелик, 2011**

При цьому не слід забувати, що, незважаючи на відносну новизну, ця посада існує в Україні більше 10 років. Уже накопичено певний досвід щодо її функціонування, який потребує узагальнення та правової оцінки.

Функції і повноваження Президента України досліджувались у працях В. Б. Авер'янова, Ф. Г. Бурчака, С. С. Головатого, В. К. Колпакова, В. В. Копейчикова, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодици, С. Г. Серьогіної, С. А. Агафонова, В. М. Горшеньова, Б. М. Лазарева, Ю. М. Козлова, Ю. О. Тихомирова, В. Є. Чиркіна. Проблему адміністративно-правових аспектів діяльності Президента України досліджувала Н. О. Рибалка.

Відаючи належне напрацюванням вітчизняних та іноземних учених, необхідно зазначити, що проблеми статусу Президента України як самостійного суб'єкта адміністративного права досліджено недостатньо.

Постановка завдання. Мета пропонованої статті – аналіз правового статусу Президента України з позиції адміністративного права.

Результати дослідження. Посаду Президента в Україні запроваджено Законом “Про Президента Української РСР” від 5 липня 1991 р., Президент визнавався найвищою посадовою особою Української Держави і главою виконавчої влади. Згодом правовий статус Президента України було визначено Конституцією України 1996 р., де зазначалося, що Президент України є лише главою держави і виступає від її імені. Таким чином, називаючи Президента главою держави, Конституція фактично виводить його посаду за межі системи поділу влади.

Той факт, що Президент не належить до жодної з гілок влади, не означає невизначеності його правового статусу. Якщо вивести його над усіма гілками влади, то значним буде вплив на всі інші державні владні органи з обмеженням їх самостійності. Місце Президента має бути не “над”, а “між” гілками влади як інтеграційний чинник їх співпраці. Маючи “особливий” статус зі своїми повноваженнями та комплексним характером взаємодії з іншими гілками влади, Президент тяжіє до виконавчої влади [2, 37], але мусить бути сполучною ланкою між усіма гілками влади як центр, що налагодить і скоординує спільні зусилля [3].

Разом із тим він має власний апарат, який у науці конституційного права називається “інститут президентства”.

Однак у науці адміністративного права склалася думка про визнання Президента країни органом держави. Такої позиції дотримуються С. Г. Стеценко, Н. О. Рибалка, які зазначають, що Президент України, зважаючи на соціальну природу, територіальний масштаб діяльності, спосіб формування, склад і характер повноважень, є первинним, вищим, виборним, одноосібним державним органом [4, 9]. На наш погляд, це посадова особа, органом держави якої є адміністрація. До речі, з цього приводу слушно зазначив професор В. К. Колпаков: “Перелік повноважень Президента України дає підстави погодитися з пропонованим у юридичній літературі визначенням ролі Президента як носія виконавчої влади [5, 41] (щоправда, з єдиним

уточненням: йдеться про носія не взагалі влади, а повноважень відповідної гілки влади) на противагу безпідставному визначенню його деякими фахівцями як власне органу виконавчої влади” [6, 210].

Важливо наголосити, що йшлося про повноваження саме Президента України як глави держави, а не про повноваження апарату, що забезпечує діяльність Президента, тобто його адміністрації [6, 217–218].

До того ж слід звернути увагу, що в Конституції України зазначено, що новообраний Президент України вступає на пост. “Великий тлумачний словник сучасної української мови” одним із різновидів тлумачення поняття “пост” визначає “відповідальну посаду”. У Конституції Російської Федерації (ст. 81, 82) зазначається про посаду “Президент РФ”, що при застосуванні екстраполяції ще раз підтверджує: Президент України – це посадова особа, а не орган держави.

Законодавство України не містить вимоги до Президента України про громадянство (українець за національністю), тоді як інші національні держави до цієї вимоги ставляться інакше. Наприклад, Конституція Республіки Білорусь передбачає, що Президентом має бути обрано громадянина Білорусі за народженням [7].

Основними елементами правового статусу Президента України можна визнати: ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі, суспільстві щодо інших суб’єктів права; основні напрямки діяльності глави держави, загальні функції Президента України [8, 51].

Ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі й суспільстві розкривається через місце в системі державної влади України й визначається такими характеристиками: по-перше, Президент України в системі поділу державної влади не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади, займаючи особливе, самостійне місце в державному механізмі, але за змістом своїх повноважень Президент України найбільш наближений до виконавчої влади; по-друге, влада Президента України походить від влади народу України, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (ч. 2 ст. 5 Конституції України), що забезпечує формальну незалежність Президента України від інших вищих органів державної влади; по-третє, Президент України забезпечує єдність державної влади і державної політики, цілісність державного механізму; по-четверте, Президент України є рівноправним суб’єктом у системі державної влади; по-п’яте, Президент України зобов’язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України) [8, 51].

Найбільшим обсягом повноважень Президент України наділений у сфері виконавчої влади.

Президент України, зокрема:

– утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем’єр-міністра України міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ч. 1 ст. 106 – тут і далі посилання на статті Конституції України);

– призначає за згодою Верховної Ради України Прем’єр-міністра України, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку (п. 9 ч. 1 ст. 106);

– призначає за поданням Прем’єр-міністра членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їх повноваження на цих посадах (п. 10 ч. 1 ст. 106; ч. 4 ст. 118);

– видає акти – укази і розпорядження, якими має керуватися у своїй діяльності Кабінет Міністрів (ч. 2 ст. 113; п. 1 ч. 1 ст. 116), які обов’язкові для всіх органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 106);

– визначає функції Кабінету Міністрів України (п. 10 ч. 1 ст. 116);

– здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, а також у сферах національної безпеки і оборони держави (п. 3, 17 ч. 1 ст. 106); фактично саме йому підпорядкована вся сфера державного управління обороною та забезпечення національної безпеки, оскільки реалізація таких завдань потребує концентрації та єдності влади, координації діяльності всіх гілок державної влади і максимально оперативного прийняття владних рішень;

– через очолювання Ради національної безпеки і оборони України (п. 18 ч. 1 ст. 106) координує і контролює діяльність органів виконавчої влади в зазначених сферах (ч. 2 ст. 107);

– скасовує акти Кабінету Міністрів України й акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ч. 1 ст. 106), а також рішення голів місцевих державних адміністрацій (ч. 8 ст. 118) [6, 210–211].

Конституцією закріплено право Президента України призначати Голову Центрального банку та його членів, а також за згодою Верховної Ради України – Голову Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення.

Проголошення Президента України гарантом дотримання прав і свобод людини і громадянина зумовлює наявність значних повноважень глави держави у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян. Із цієї сферою корелюють практично всі повноваження глави держави.

Однак зміст компетенції Президента України становлять і певні повноваження зі сфери забезпечення прав і свобод людини у вузькому розумінні слова: приймати рішення з питань громадянства та надання притулку в Україні, а також здійснювати помилування. Головною прикметою цих повноважень є чітко індивідуальна спрямованість і конкретність. Президент України присвоює вищі військові звання, нагороджує державними нагородами, установлює президентські відзнаки та нагороджує ними [9, 159].

Отже, можна стверджувати, що Президент повністю контролює формування та діяльність органів виконавчої влади, що робить досить умовними положення Конституції про незалежність виконавчої влади.

Аналізуючи повноваження Президента України, вчені-адміністративісти дійшли висновку, що їх можна поділити на три групи: формування виконавчої влади; визначення змісту і спрямування її функціонування; забезпечення законності у сфері державного управління [10, 104].

Існує й інший класифікаційний поділ повноважень, а саме: кадрові; забезпечувальні; контрольні [11, 67].

Президент на основі Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [1]. Указом Президента затверджено Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [12], яке передбачає, що внесений проект акта Президента України реєструється й опрацьовується в Секретаріаті Президента України в порядку, що затверджується главою Секретаріату Президента України. Проекти актів мають бути завізовані посадовими особами, керівниками органів, які вносять проекти актів. Привертає увагу та норма положення, що проекти актів Президента України, які вносяться Кабінетом Міністрів України, мають бути погоджені з Міністерством юстиції України, якщо вони мають нормативний характер; погоджені з Міністерством фінансів України, якщо їх видання впливає на видаткову, доходну частину державного бюджету. На нашу думку, погоджуватися в Міністерстві юстиції України мають акти Президента нормативного характеру, незалежно від суб'єкта, який їх вносить.

Привертають увагу і вимоги до режиму законності актів Президента України. Наприклад, Указ Президента України "Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва" [13], незважаючи на ст. 92 Конституції України, яка встановлює, що виключно законами України визначається система оподаткування, податки і збори, називає засади спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва. Цей акт продовжує діяти й після надання чинності Податковому кодексу України, така ситуація ставить під сумнів легітимність норм акта Президента. У випадках, коли Президент має намір усунути ті чи інші прогалини в законодавстві, доцільною і легітимною є процедура внесення ним до Верховної Ради України відповідного законопроекту щодо реалізації права законодавчої ініціативи.

Президент України має право скасовувати акти Кабінету Міністрів України й акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України. Щодо нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, то Президент України може зупинити їх чинність через невідповідність Конституції України та законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Підтвердженням превалювання більшості повноважень Президента України у сфері виконавчої влади можна вважати й те, що в разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст. 108, 109, 110, 111 Конституції України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пп. 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 ст. 106 Конституції України [1].

Президент України – гарант забезпечення прав людини та демократичного розвитку українського суспільства.

Аналіз чинного законодавства дає можливість стверджувати, що за конституційного закріплення статусу Президента України особливе місце належить питанням взаємодії з органами виконавчої влади та видання указів і розпоряджень щодо формування виконавчої влади, визначення змісту й напрямів функціонування публічної адміністрації та забезпечення законності у сфері діяльності публічної адміністрації, що дає можливість обрати найефективніші форми організації діяльності Президента та способи взаємодії з публічною адміністрацією.

Висновки. Таким чином, Президент є гарантом стабільності, прогресу соціальних відносин і забезпечення умов для всебічного розвитку людини і громадянина.

Література

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України : офіц. текст станом на 04.02.2011. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика : монография / Окуньков Л. А. – М. : Норма, Инфра-М, 1996. – 240 с.
3. Кузнецова О. В. Взаємодія інституту президентства з іншими гілками влади (на прикладі України, Росії та Білорусі) [Електронний ресурс] / О. В. Кузнецова // Гілея : науковий вісник. – 2011. – № 45. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P6_doc.pdf.
4. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07 / Рибалка Н. О. – К., 2009. – 20 с.
5. Шаповал В. М. Президент України і виконавча влада / В. М. Шаповал // Виконавча влада і адміністративне право ; за заг. ред. Авер'янова В. Б. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс / [редкол. : Авер'янов В. Б. та ін.]. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 592 с.
7. Конституция Республики Беларусь [Електронний ресурс] : Закон Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=v19402875>
8. Крусян А. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення / А. Крусян // Юридичний вісник. – 2001. – № 2. – С. 49–57.

9. Псалтирник О. С. Повноваження Президента незалежної України / О. С. Псалтирник // Наукові праці : політологія. – 2005. – № 31. – С. 44.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, –1999. – 736 с.
11. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. проф. Коломоєць Т. О]. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
12. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006008. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=970%2F2006>.
13. Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва [Електронний ресурс] : Указ Президента України станом на 01.01.2011. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=970%2F2006>.