УДК 342.511(477)

Псалтирник О.С., Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили

Псалтирник Ольга Сергіївна – здобувач Миколаївського державного університету ім. П.Могили. Закінчила історичний факультет Миколаївського державного університету ім. В.О.Сухомлинського з відзнакою. Брала участь у наукових конференціях Миколаєва та Дніпропетровська. Коло наукових інтересів – політико-правові проблеми державотворення України.

Повноваження Президента незалежної України

Автор статті розглядає повноваження та компетенцію такого інституту державної влади, як Президент України, на основі аналізу Конституції та законодавства України.

The author of the article considers functions and the competence of such institute of the government as the president of Ukraine on the basis of the analysis of the constitution and the laws of Ukraine

Органи державної влади України представлені класичною "тріадою" – законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Відповідно до цього, кожна з них має свою компетенцію, функції та обсяг повноважень, за якими ми й виділяємо ці три гілки. Ще одним органом державної влади в Україні є Президент, якому також властиві певні функції, повноваження та компетенція [1].

Конституція України в ст. 106 наділяє Президента України досить широкими функціями і повноваженнями. Проте реальний обсяг їх на практиці залежить від: стану розмежування в Основному Законі повноважень законодавчої влади і Президента; особливостей функціонування усіх гілок влади; конкретної політичної ситуації, яка визначається співвідношенням сил усередині країни.

Компетенцію Президента як сукупність предметів відання, прав та обов'язків можна поділити на певні групи, які зумовлені функціями глави держави.

Оскільки компетенція будь-якого органу публічної влади є похідною від покладених на нього функцій, можна систематизувати функції Президента України, виходячи з того, що наявність глави держави, який не входить в жодну з гілок державної влади, ніяким чином не порушує принципу поділу влади, оскільки його головні повноваження спрямовані на виконання "внутрішніх" щодо державного механізму функцій, у першу чергу, на забезпечення організаційної та функціональної єдності державної влади.

Загальну систему функцій Президента України становлять: забезпечення єдності державної влади, представництво держави, забезпечення державного суверенітету та національної безпеки України, забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян, установча, нормотворча, кадрова функція, а також керівництво зовнішньополітичною діяльністю.

На сьогодні найважливіші повноваження Президента закріплені в Конституції України, а решта визначені законами України ("Про Президента Української РСР", "Про міжнародні договори України", "Про оборону України", "Про громадянство України" та ін.).

Компетенція глави держави, як і його правовий статус взагалі, не можуть визначатися підзаконними актами, а в чинній Конституції України завдання, функції та компетенцію Президента викладено вперемішу, іноді неповно і неточно.

Між тим це має важливе значення щодо виділення певних груп повноважень Президента України залежно від такого критерію як предмет відання. Залежно від цієї істотної ознаки звичайно виділяються такі групи повноважень: державне будівництво; нормотворча діяльність; забезпечення конституційної законності; повноваження в галузі оборони і національної безпеки; реалізація гарантій щодо забезпечення прав і свобод громадян; зовнішня політика та міжнародні відносини; нагородна політика [2].

Таким чином, ми бачимо, що в одних

випадках повноваження належать виключно Президенту України, в інших – вони стикаються з повноваженнями інших органів державної влади.

Одним із пріоритетних повноважень Президента України є його роль щодо представництва держави всередині країни й у міжнародних відносинах.

Як представник держави у своїй країні Президент має право звертатися з посланнями до народу та із щорічними (чи позачерговими) посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Він також представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. Як представник нашої держави в міжнародних відносинах і керівник її зовнішньої політичної діяльності Президент приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, а також приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представництв іноземних держав, присвоює вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини [3].

Будь-яка інша особа, яку б високу посаду вона не обіймала в державному механізмі, виступати від імені України в цілому не має права. Вона може репрезентувати відповідний орган держави – Верховну Раду чи Кабінет Міністрів, укладати угоди від імені цих органів, але не від держави в цілому. Таке повноваження є виключною прерогативою глави держави, тобто Президента України [4].

Повноваження Президента України в сфері державного будівництва зводяться до прав та обов'язків щодо формування органів державної влади, їх реорганізації та ліквідації, які умовно можна поділити на такі групи:

1) установчі повноваження щодо створення, реорганізації та ліквідації органів державної влади;
2) номінаційні щодо формування персонального складу державних органів;
3) процедурні щодо ініціювання процедури формування органів державної влади.

Існуючий обсяг номінаційних повноважень глави держави є надлишковим, оскільки містить загрозу перетворення Президента на опозиційний Верховній Раді України центр політичної влади, домінуючий навіть над Кабінетом Міністрів, що у свою чергу може призвести до підриву самого принципу поділу влади як однієї з основ конституційного ладу України. Розв'язання даної проблеми вбачається в коригуванні кадрових повноважень глави Української держави [4].

Конституція України розмежовує функції Президента України як глави держави і Верховної Ради України як її єдиного органу законодавчої влади. Водночас повноваження Президента в його відносинах з Верховною Радою дають можливість розглядати главу Української держави як повноправного учасника законодавчого процесу. По-перше, Президенту належить право законодавчої ініціативи, а по-друге, законопроекти, визнані Президентом як невідкладні, розглядаються Верховною Радою в позачерговому порядку [5].

Президент має також значні повноваження на завершальній стадії законодавчого процесу: підписання й оприлюднення законів. Відповідно до чинної Конституції Президентові належить право підписання законів, прийнятих Верховною Радою, і оприлюднення їх.

Схвалені Верховною Радою закони спочатку підписуються її Головою і надсилаються Президентові. Відповідно до Конституції (ст. 94) Президент протягом 15 днів після одержання закону підписує його та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. У разі, якщо Президент протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо ж під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів [5].

Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Це зумовлює іноді скликання позачергових сесій Верховної Ради, що мало місце, наприклад, у серпні 1997 року, але в цілому вносить стабільність у роботу парламенту, утверджує його як постійно діючий орган законодавчої влади України. Це право глав держав у парламентських і напівпрезидентських республіках вважається істотним важелем у системі стримань і противаг у їх відносинах з парламентом [6].

Одним з найважливіших і найдієвіших повноважень Президента як глави держави є його установчі повноваження щодо формування органів виконавчої влади: Кабінету Міністрів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій.

Центральними тут виступають повноваження Президента щодо формування і діяльності Кабінету Міністрів та контролю за його роботою. Взаємовідносини Президента України і Кабінету Міністрів України

базуються на безумовному пріоритеті президентської влади. Конституція (п. 9, ст. 106) наділяє Президента правом призначати за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра України, а також припиняти повноваження Прем'єр-міністра і приймати рішення про його відставку. Щодо останнього Основний Закон не вимагає згоди парламенту. Великі повноваження конституційно надаються Президенту по призначенню членів уряду. За поданням Прем'єр-міністра Президент призначає членів Кабінету Міністрів і керівників інших центральних органів виконавчої влади (п. 10, ст. 106). При цьому Конституція також не потребує згоди парламенту. У коло суб'єктів, котрі призначаються Президентом, входять голови місцевих державних адміністрацій. До президентських прав належить припинення повноважень перелічених суб'єктів на зазначених посадах.

За згодою Верховної Ради Президент призначає на посади та звільняє з посад голів: Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення (п. 14, ст. 106).

Конституція наділяє Президента величезними можливостями в сфері організації та ліквідації центральних органів виконавчої влади. Відповідно до п. 15 ст. 106 Президент утворює, реорганізує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до п. 16 ст. 106 Президент має право скасовувати акти Кабінету Міністрів України та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим.

Роль Президента у виконавчій владі рельєфно і вагомо виділяється й мотивується тим, що він постійно бере участь в засіданнях уряду.

Істотним вираженням місця і ролі Президента щодо виконавчої влади є його доручення органам другої гілки та їх керівникам.

Президент безпосередньо дає доручення Кабінету Міністрів, Прем'єр-міністру, членам уряду. Відповідні доручення передусім формулюються в указах Президента. Правовою формою доручень Президента на адресу уряду, Прем'єр-міністра, міністрів, керівників й інших центральних органів виконавчої влади служать також розпорядження Президента.

Згідно з принципами поділу влади і незалежності суду Президент України не має права втручатися в діяльність органів судової влади. Водночас він бере участь у формуванні органів судової влади України та контрольно-наглядових органів. Він призначає третину складу Конституційного Суду України, утворює суди у визначеному законом порядку (п. 22-23, ст. 106 Конституції України). Крім того, на підставі частини першої ст. 128 Основного Закону Президент України здійснює перше призначення суддів на посаду професійного судді строком на п'ять років. Президент України призначає за згодою Верховної Ради на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади; здійснює помилування засуджених [3].

У сфері нормотворчої діяльності до компетенції Президента України належать такі повноваження: право законодавчої ініціативи, право законодавчого вето, повноваження щодо підписання та обнародування законів, а також право призначати всеукраїнський референдум.

В Україні конституційно закріплено відкладальний різновид вето (наділяє главу держави правом повернути переданий йому законопроект для повторного обговорення в парламенті), яке долається кваліфікованою кількістю голосів депутатів Верховної Ради України не менш як двома третинами від її конституційного складу (ч. 4, ст. 94 Конституції України), причому вето поширюється на весь законопроект у цілому. Згідно з п. 30 ст. 106 Основного Закону Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховною Радою.

У ч. 2 ст. 102 Конституції України зазначено, що Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. До того ж він забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (п. 1, ст. 106). Виступаючи гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України та забезпечуючи державну незалежність і національну безпеку, Президент діє в межах своїх повноважень, встановлених Конституцією, однак вказані функції передбачають широке право глави держави діяти на свій розсуд, виходячи не тільки з букви, але й духу Конституції та законів, реагуючи на непередбачені правовою системою життєві обставини. Так, тільки Президент повинен визначати порушення чи загрозу порушення державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності і національної безпеки України та вживати відповідних оперативних заходів, включаючи і застосування сили. Зокрема, глава Української держави особисто виносить рішення про використання Збройних Сил у разі агресії проти України (п. 19, ст. 106), про загальну або часткову мобілізацію і введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях (п. 20, ст. 106), а також щодо оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 21, ст. 106).

Оголошення стану війни здійснюється шляхом внесення Президентом відповідного подання до Верховної Ради (п. 19, ст. 106 Основного Закону).

Успішному здійсненню зазначених функцій Президентом України сприяє те, що він в силу своєї посади є Верховним Головнокомандуючим Збройних Сил, інших військових формувань, здійснює керівництво в сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17, ст. 106). Анализ конституційних повноважень Президента в даній сфері дає підстави стверджувати, що роль Верховного Головнокомандувача зводиться не до оперативно-тактовного чи стратегічного управління військами, а до функції політичного керівництва державними органами, які забезпечують обороноздатність України. Фактично саме йому підпорядкована вся сфера державного управління обороною та забезпечення національної безпеки, оскільки реалізація таких завдань потребує концентрації і єдності влади, координації діяльності всіх гілок державної влади і максимально оперативного прийняття владних рішень.

Президент також очолює Раду національної безпеки й оборони України (п. 18, ст. 107 Конституції України). Згідно зі ст. 107 Основного Закону, Рада національної безпеки й оборони України є координаційним органом національної безпеки й оборони України. Вона не належить до жодної гілки державної влади. Основними функціями Ради є координація і контроль діяльності органів виконавчої влади лише в двох сферах – національної безпеки й оборони України.

Проголошення Президента України гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина зумовлює наявність значних повноважень глави держави в сфері забезпечення основних прав і свобод громадян. З цією сферою корелюють практично всі повноваження глави держави, беручи до уваги, що розбудова незалежної держави, забезпечення її внутрішньої та зовнішньої безпеки, конституційної законності та плідної міжнародної співпраці має на меті саме благополуччя громадян, якомога повнішу реалізацію їх прав і свобод. Однак зміст компетенції Президента України становлять і певні повноваження, які можна віднести до сфери забезпечення прав і свобод 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 та конкретність.

Як гарант Конституції і конституційного ладу України в цілому Президент, поряд з правом відкладального вето, має право звернення до Конституційного Суду з питань конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 150 Конституції).

Президент має право також звернення до Конституційного Суду за висновком про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість (ст. 151) [6].

Президент України присвоює вищі військові звання, нагороджує державними нагородами, установлює президентські відзнаки та нагороджує ними.

Свої функції і повноваження Президент здійснює в певних правових і організаційних формах, які, як правило, властиві лише цьому інституту державної влади.

Державна активність Президента України реалізується через нормативно-правові акти: укази і розпорядження. Як встановлено ч. 3 ст. 106 Конституції, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території України. Окремі види актів Президента скріплюються, відповідно до Основного Закону України, підписами Пре'мєр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання – інститут контрасигнування актів глави держави.

Згідно з вимогами п. 28 ст. 106 Конституції України Президент створює в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України для здійснення своїх повноважень, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які називаються Адміністрацією Президента України.

Президент України також здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України (п. 31, ст. 106). При цьому він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Загалом рівень правової регламентації правових форм реалізації компетенції Президента України залишається низьким, особливо в частині процесуальних норм. Недостатня процесуальна внормованість є загальним недоліком усього вітчизняного конституційного права, але в сфері реалізації компетенції органів публічної влади ця проблема стоїть особливо гостро.

ЛІТЕРАТУРА

1. Агаев М.Б. Президентская власть в системе государственной власти // Государство и право. – 1995. – № 1. – С. 40-42.
2. Ковальський В. Юридична природа президентської влади в Україні // Юридичний вісник України. – 2001. – № 6 (8-14 лютого). – С. 7-10.
3. Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року. – К., 1996.
4. Серегина С. Проблемы определения полномочий Президента Украины // Бізнес-Інформ. – 1998. – № 15. – С. 23-24.
5. Безсмертний Р. Президент України і Верховна Рада України // Віче. – 2000. – № 7. – С. 14-17.
6. Законодавча, виконавча і судова влада української держави. Інститут президентства // Іменем закону. – 2000. – 17 листопада. – С. 5.

Надійшла до редколегії 21.04.2005 р.