

Лекція 11. ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ, СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

11.1 Історичні витоки становлення президентства в Україні

Інститут Президента України як одноособового глави держави є порівняно новим явищем у політичному житті і державному будівництві України. Тривалий час в Україні функції глави держави виконували переважно Верховна Рада України, яка вважалася найвищим органом державної влади України, її Президія як постійно діючий орган державної влади та її Голова.

Теоретичною основою зосередження функцій глави держави у Верховній Раді України, в особі її постійно діючого органу Президії Верховної Ради України була концепція *«колективного президента»*, яким вважалася президія та вчення про ради і радянське державне будівництво в цілому: народ здійснює державну владу через ради народних депутатів України, що становить єдину систему органів державної влади і є політичною основою держави, а Верховна Рада України – найвищим органом державної влади.

Нинішній інститут президентства в Україні створився не відразу. Він пройшов кілька етапів за своєю назвою і статусом. Становлення інституту Президента України було основним у реформуванні державної влади, пов'язаному із проголошенням її незалежності та зміною конституційного ладу України.

Започаткувала процес реформування державної влади в Україні Декларація про державний суверенітет України, яка уперше в Україні проголосила, що державна влада в республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Це зумовило введення інституту президентства. Приблизно через рік, 25 червня 1991 р. Верховна Рада України ухвалила постанову «Про вибори Президента Української РСР», якою визнала за доцільне заснувати пост Президента України (Української РСР) до прийняття нової Конституції і провести вибори Президента у 1991 р.

Оскільки інститут Президента України мав перетворитись із символічного колективного інституту в реальний одноособовий позапарламентський інститут і Президент України мав обиратися не парламентом, а громадянами України, цей інститут об'єктивно мав отримати необхідну конституційно-правову основу перш ніж стати реальністю. Відповідно, 5 липня 1991 р. було прийнято закони України «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР» і «Про вибори Президента Української РСР». Прийняттю цих законів передувало внесення відповідних змін і доповнень до чинної на той час Конституції. Зокрема, Конституцію було доповнено новою главою – 12-1, яка була присвячена посаді Президента України. У відповідних положеннях Конституції України і названих законах визначався статус Президента України, його функції, повноваження та порядок обрання.

Теоретичною основою становлення інституту президентства на даному етапі була насамперед Концепція нової Конституції України, схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р.

1 грудня 1991 р. відбулися перші у нашій державі вибори Президента України, під час яких було уперше на конституційній основі шляхом прямих виборів обрано Президента України. Проте конституювання інституту президентства активно і всебічно тривало у ході конституційного процесу, пов'язаного з підготовкою нової Конституції України і внесення ряду змін і доповнень до чинної на той час Конституції. Про це свідчать, зокрема, проекти Конституції України у редакціях 1992, 1993, 1995 рр. та Конституційний договір, укладений між Президентом України і Верховною Радою України 8 червня 1995 р. За даними проектами Конституції України і Конституційним договором Президент України набував статусу глави держави і глави виконавчої влади. У правовому аспекті статус Президента України було закріплено Конституцією України 1996 р.

У 2005 році відповідно до внесених змін до чинної Конституції України Президента України позбавлено прямого права призначати та усувати з посади членів Кабінету Міністрів, керівників інших органів виконавчої влади. Значно обмежено можливість Президента України впливати на кадрові рішення, що стосуються «силового блоку»: призначати або звільняти з посади Генерального прокурора, Голову СБУ.

Значно обмежено вплив Президента України на урядові рішення, адже за Конституцією Президент має право скасовувати лише акти Ради міністрів Автономної республіки Крим, в той час як рішення Кабінету Міністрів – лише зупиняти у разі їх невідповідності Конституції України. При цьому істотно ускладнено нормативний формат: Президент повинен звернутися з офіційним представленням до Конституційного Суду щодо конституційності конкретного акта Кабінету Міністрів. Президента України також позбавлено більшості установчих повноважень, які він мав згідно з попередньою редакцією Конституції, наприклад, права конструювати та визначати характер діяльності виконавчої гілки влади: створювати, реорганізовувати та ліквідовувати міністерства та інші органи центральної влади.

Нинішні повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України обмежують вплив Президента України на діяльність уряду зовнішньополітичною та оборонною сферами, що ставить під загрозу систему національної безпеки України.

Політико-інституційна модель парламентсько-президентської республіки, що сформувалася в Україні в 2005-2009 рр, стала результатом «українського іспиту на демократію» – наслідком вирішального консенсусу еліт часів Майдану, однак водночас своїм функціонуванням стало вказує на певні недоліки напівпрезиденталізму. Серед них слід виділити кілька.

По-перше, конкуренція між президентом і парламентом за вплив на політичні процеси, оскільки обидва інститути обираються всенародно і тому мають однакову легітимність (конфлікт легітимностей).

По-друге, конфлікт між президентом і урядом чи окремо прем'єр-міністром внаслідок розділеності виконавчої влади між президентом та урядом: постає проблема цілісного уряду і єдиного курсу в рамках виконавчої влади.

По-третє, конфліктність, що має місце, створює можливість для узурпації влади президентом чи прем'єр-міністром.

Функціонування нової форми правління додатково ускладнилося запровадженням з 2006 р. нових виборчих правил – виборів до парламенту на пропорційній основі за закритими партійними списками. Така формула виборів значно посилила вплив лідерів парламентських політичних сил на очолювані ними фракції аж до реальної загрози підміни вільного політичного вибору народних депутатів диктатурою цих лідерів, зменшила вплив суспільства на діяльність представницьких органів влади і політичний процес у цілому, значно знизила рівень довіри населення до всіх інститутів влади.

11.2 Елементи статусу Президента України

Виділення повноважень Президента України необхідно здійснювати, виходячи з того, що їх сукупність й визначає правовий статус Президента. Відповідно до правового статусу Президент виступає учасником конституційно-правових відносин, діючи у межах конституційно визначеної компетенції.

Наділення Президента України відповідними повноваженнями, можливостями їх практичної реалізації та вимогами щодо процедури реалізації, визначають формальне місце Президента України у конституційно визначеному механізмі реалізації державної влади в Україні. Відповідно до цього місця Президента України у механізмі державної влади та його компетенції (виступати від імені держави, бути гарантом дотримання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина та ін.) Президент України наділяється відповідними повноваженнями. Практична ж реалізація главою держави його повноважень визначає його фактичне місце (фактичний статус) у механізмі державної влади та у політичній системі. Через повноваження стає зрозумілою і роль Президента України у державному механізмі. Не будучи включений у систему органів жодної з гілок влади, Президент водночас не знаходиться і зверху над ними. Він є рівноправним органом у системі вищих органів влади, який, виходячи з повноважень, тяжіє до органів виконавчої влади.

Як глава держави, Президент України наділений правом виступати від її імені. Це право реалізується двоюко: всередині держави і назовні. Усередині держави – шляхом послань Президента до народу, нагородження державними нагородами, здійснення помилування, вирішення питань громадянства. Назовні – це представництво України на міжнародній арені як офіційне (під час укладення міжнародних договорів, ведення переговорів, призначення глав дипломатичних представництв), так і під час неофіційних візитів.

Визначення Президента України главою держави доповнюється іншими нормами (ч. 2 ст. 102 Конституції України), які визначають компетенцію Президента. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Для реалізації цієї загальної компетенції Президент України наділений досить значними повноваженнями, перелік яких дається у статті 106 Конституції України, а також формує відповідні органи, які безпосередньо вирішують питання, віднесені до компетенції Президента України. Як гарант додержання Конституції України, державного суверенітету і територіальної цілісності, Президент України, насамперед, має створювати умови для нормального функціонування всіх державних органів і посадових осіб. З іншого боку, Президент сам має дотримуватися Конституції і законів України. Відповідно будучи гарантом дотримання Конституції України Президент України виступає і гарантом дотримання прав і свобод людини й громадянина, оскільки останнє впливає з першого.

Компетенція Президента України реалізується у його повноваженнях, конституційно визначених у ст. 106 Конституції України [8]. При цьому конституційно закріплюючи президентські повноваження, законодавець чітко окреслює їх перелік, наголошуючи на тому, що Президент може здійснювати як інші лише ті повноваження, що визначені Конституцією України. Тому доволі неоднозначною є думка про прийняття окремого закону «Про Президента України», який повинен об'єднати як конституційні повноваження Президента, так і такі, що передбачені у законах України. Останні можуть лише іти у розвиток конституційних положень, а не встановлювати додаткові президентські повноваження.

11.2.1 Повноваження Президента України щодо органу законодавчої влади

Відносини між Президентом України та Верховною Радою України, іншими словами можна назвати відносинами по розподілу між ними повноважень. А сам розподіл повноважень є, у свою чергу, похідним від встановленої у країні форми державного правління [17, с. 105]. Встановлена в Україні парламентсько-президентська форма державного правління визначає і характер взаємних відносин між главою держави і її представницьким органом. У цих відносинах Президент України наділений досить значними повноваженнями по відношенню до парламенту. У той же час зворотній вплив не можна назвати значним.

Щодо формування Верховної Ради України Президент України конституційно наділяється правом призначення позачергових виборів, правом розпуску парламенту та правом вимагати скликання позачергової сесії парламенту. Право вимоги позачергової сесії взагалі не є похідним від встановленої у країні форми державного правління. Це скоріше данина традиціям наділяти такими правами глав держав. В Україні не існує норми, яка б регулювала усю процедуру скликання позачергової сесії на вимогу Президента України. Її порядок передбачений ч. 2 ст. 83 Конституції України, де сказано, що «позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на

вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України».

Право Президента України вимагати скликання позачергової сесії не можна вважати досить значним, яке тяжіє над парламентом. Таке ж право мають і президенти у інших республіках. Наприклад, ст. 39 Конституції ФРН наділяє Президента ФРН правом «вимагати від Президента Бундестагу дострокового скликання його сесій» [22, с. 171]; ч. 5 ст. 95 Конституції Республіки Білорусь встановлює, що «Палата Представників, Рада Республіки у випадку особливої необхідності скликаються на позачергову сесію за ініціативою Президента» [10]. Президент Грузії, крім права скликання позачергової сесії в період між сесіями має право скликати позачергове засідання в період роботи чергової сесії (ч. 2 ст. 61 Конституції) на вимогу Голови парламенту, не менше 1/4 членів парламенту чи за власною ініціативою [11].

Існування цього права у президентів багатьох країн пояснюється можливістю використання президентами парламентів для прийняття відповідних потрібних президентам законів. До цього права Президент України на практиці, за 5 роки після прийняття Конституції України, не вдавався. Однак, відсутність правових норм, які мають детально регулювати питання скликання позачергових сесій, є недоліком інституту президентства. У цих нормах мають бути урегульовані питання: з яких питань Президент України має право вимагати скликання позачергових сесій; як часто; чи це право Президента є дискреційним, чи він має його узгодити попередньо з Головою Верховної Ради України тощо.

Маючи право вимагати скликання позачергової сесії, Президент України не наділений правом скликання чергової сесії парламенту та правом відкриття першої сесії парламенту після його чергових виборів. Останні права, наприклад, закріплені за Президентом Італії (як право визначати день першого засідання палат – ч. 2 ст. 87 Конституції) [11, с. 261], за Президентом Казахстану (як право «скликання першої сесії Парламенту і прийняття присяги його депутатів народу Казахстану» (п. 2 ст. 44 Конституції)). Право президентів розпускати парламент є похідним від форми державного правління. Це право є характерним для парламентарних та змішаних республік, де праву розпуску парламенту президентом кореспондує право висловлення парламентом вотуму недовіри уряду.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України згідно статті 90 Конституції України.

У випадку розпуску парламенту, Президент України призначає позачергові вибори до Верховної Ради України, які проводяться у період 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення її повноважень.

Повноваження Президента України щодо функціонування Верховної Ради України полягають у його участі в законотворенні, майже на кожному етапі законодавчого процесу. Насамперед це право законодавчої ініціативи Президента України. Законопроекти, які вносяться Президентом України до Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи є двох видів: звичайні законопроекти та законопроекти про внесення змін до Конституції України. При цьому законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

В Україні конституційно встановлені певні вимоги при поданні главою держави законопроектів про зміну Конституції України. У Конституції передбачені дві категорії законопроектів щодо змін Конституції України, які може вносити Президент України. Перші – загальні законопроекти, які стосуються будь-якого розділу чи статті Конституції (за виключенням р.р. I, III та XIII), другі – спеціальні законопроекти (які торкаються розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум», розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»). Що стосується першої категорії, то такий законопроект стає законом лише за умови, якщо за нього на наступній сесії проголосувало не менше як дві третини конституційного складу Верховної Ради. Що стосується другої категорії, то оскільки ці законопроекти торкаються положень Конституції України, які регулюють питання державної влади, державного устрою, влади народу тощо, то і сама процедура їх подання і прийняття є більш ускладненою. Законопроект має бути прийнятий не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради України [8]. Прийнятий законопроект затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Сам порядок проведення такого референдуму регулюється Законом України «Про всеукраїнський і місцевий референдуми» від 3 липня 1991 року.

Для набрання чинності закон має бути промульгований Президентом, тобто підписаним протягом визначеного терміну і опублікований.

Хоча Президент України не є присутнім у сесійному залі Верховної Ради під час обговорення того чи іншого закону, однак право на існування кожного закону залежить від Президента України (при цьому Конституція України не встановлює винятків ні щодо самої Конституції, ні щодо Закону «Про Державний бюджет України»). Тобто, після прийняття законопроекту Верховною Радою, він стає законом і за підписом Голови Верховної Ради України направляється Президенту України для промульгації (підписання і обнародування). Сам термін «промульгація» означає обнародування, офіційну публікацію певного закону. Водночас, як відмічає Л. Кривенко, промульгація закону включає в себе декілька етапів: засвідчення закону і того факту, що він прийнятий за належною процедурою, підписання закону, розпорядження про його опублікування і виконання [12, с. 40]. Загальний термін підписання і оприлюднення закону Президентом України становить 15 днів (для прикладу, у Греції – 30 днів, у США – 10 днів). Скорочений термін промульгації закону щодо якого подолано парламентом вето Президента становить в Україні 10 днів.

Оскільки між парламентом і Президентом України виникали конфлікти з приводу підписання і оприлюднення законів, Конституційний Суд України своїм рішенням №11-рп/98 від 7.07.1998 року визначив порядок перебігу 10-ти і 15-ти денного строку, передбаченого для підписання направленою Президенту України закону.

Крім промудрації закону, впродовж 15 днів (загальний термін) чи 10 днів (скорочений термін), Президент України може погодитись з законом (ст. 94 Конституції України, «якщо протягом 15 днів Президент не повернув закон для повторного розгляду»), то такий закон вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюднений). З тексту цієї норми випливає, що підпис під законом і його оприлюднення має відбутися не пізніше 16-го дня з дня отримання закону Президентом України.

Встановлення 15-денного загального терміну для підписання закону є строком, необхідним Президенту України з залученням Секретаріату Президента та уряду прорахувати можливість реалізації закону його безпосередніми виконавцями – органами виконавчої влади. Таке вивчення є тим більше необхідним для України, оскільки у нас ще не створена парламентська практика при прийнятті закону погоджувати і заходи щодо його реалізації, які мають надаватися органами, наділеними правом законодавчої ініціативи, одночасно із законопроектом. Також не завжди існує узгодження між прийнятим законом і уже діючими законами. Порядок вивчення законів, що надійшли на підпис главі держави регулюється розпорядженням Президента України «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президенту України законів України» № 221/97-рп від 30 травня 1997 року. У розпорядженні передбачені органи, які приймають участь у підготовці на підпис главі держави закону та їх повноваження у цій сфері.

Після підписання закону Президент України оприлюднює його в офіційних друкованих виданнях чи іншим способом. На сьогодні, в Україні, такими офіційними друкованими виданнями є «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник України», «Офіційний вісник Президента України», «Урядовий кур'єр», «Голос України».

Право промудрації законів є характерним для президентів при будь-якій формі державного правління. Як правило, у парламентських республіках це право є єдиним у сфері законотворення для президентів, а у президентських і напівпрезидентських республіках президенти не лише промудрають закони, а й мають щодо них право вето.

Право вето Президент України може застосувати лише протягом 15 календарних днів. Разом з повернутим законом він має підготувати і спрямувати до Верховної Ради умотивовані і сформульовані пропозиції щодо закону, який повертається.

Одним з основних повноважень Президента України щодо функціонування парламенту України є його звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України. Довго статус послань Президента України не був визначений, хоча у світовій практиці послання – це офіційний документ, який визначає дії уряду. І лише у 1997 році, відповідно до Указу Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» №314/97 від 9.04.97 року в Україні «послання вважаються офіційними документами глави держави, в яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку» (п. 1 Указу).

Президент України направляє чергові послання Верховній Раді України, як правило, у березні-травні кожного року, інформуючи в них про внутрішнє і зовнішнє становище України за минулий рік і намічаючи заходи вирішення основних завдань держави. Крім того, Президент України, як мінімум два рази на рік, має звертатися до парламенту з позачерговими посланнями.

11.2.2 Повноваження Президента України щодо органів виконавчої влади

У механізмі здійснення державної влади Президент України взаємодіє не лише з парламентом. Одними з основних його повноваження стосуються органів виконавчої влади.

Повноваження Президента України щодо функціонування органів виконавчої влади є визначеними конституційно і залежать від рівня органу виконавчої влади у ієрархії органів. У ієрархії органів виконавчої влади України нормативно і теоретично виділяють три рівні: вищі, центральні та місцеві органи.

Щодо Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади Президент України приймає участь у визначенні керівника Кабінету Міністрів України та вирішує питання відповідальності уряду.

Крім того, Президент України, не очолюючи уряд і не будучи главою виконавчої влади, в той же час наділений широким колом повноважень вищої виконавчої влади (він є Верховним Головнокомандувачем, має право видавати укази, має право законодавчої ініціативи, призначає значну кількість вищих посадових осіб держави). В українських науковців існує думка, що в даному випадку Президент України виступає як «носії повноважень виконавчої влади» і входить до системи органів виконавчої влади функціонально – через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади, на відміну від «носія» виконавчої влади, якими є конституційно визначені органи виконавчої влади.

Повноваження Президента України щодо уряду полягають, насамперед, у внесенні ним, за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України (п. 9 ст. 106 Конституції України).

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України у строк,

визначений Конституцією України, подання про призначення на зазначену посаду вносить до Верховної Ради України коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (стаття 8).

Діяльність Президента України по формуванню уряду, крім подання кандидатури на призначення Прем'єр-міністра, полягає також у поданні на призначення двох членів Кабінету Міністрів України: Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 10 ст. 106 Конституції України).

Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Ця вимушена відставка уряду може бути охарактеризована як форма колективної відповідальності уряду перед Президентом чи парламентом (ч. 2 статті 113 Конституції України). Однак, конституційно підстави відповідальності Кабінету Міністрів перед Президентом не визначені (на протигвагу цьому відповідальність уряду перед парламентом є результатом його підзвітності і підконтрольності.). Ними можуть бути як невиконання безпосередніх завдань, поставлених перед урядом парламентом чи Президентом, а також загальних завдань, перелічених в ст. 116 Конституції України, серед яких першочерговими є завдання по забезпеченню державного суверенітету, економічної самостійності, забезпеченню проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, організації виконання Державного бюджету тощо.

Органами виконавчої влади на місцях є відповідно до ст. 118 Конституції України обласні та районні державні адміністрації, а також державні адміністрації в містах Києві та Севастополі. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Президент України має повноваження по їх формуванню через призначення на посади та звільнення з посад голів адміністрацій та вирішення питання їх відповідальності. Щодо функціонування місцевих органів виконавчої влади, глава держави наділений правом скасовувати акти голів адміністрацій.

Призначення голів місцевих державних адміністрацій здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118 Конституції України).

11.2.3 Повноваження Президента України щодо органів судової влади

Повноваження Президента України по формуванню і щодо функціонування органів судової влади є досить значними, і полягають, зокрема, у формуванні судів. Повноваження у сфері судової влади Президент України виконує, поділяючи їх з Прем'єр-міністром та Міністром юстиції України, який є відповідальним за акти глави держави, прийняті у судовій сфері.

Формування органів судової влади Президент України здійснює шляхом призначення суддів та формування мережі судів.

Призначення членів Конституційного Суду України разом з Президентом України здійснюють Верховна Рада України та з'їзд суддів України (по 6 суддів). Такий порядок формування Конституційного Суду України впливає з самого статусу Конституційного Суду який відповідно до п. 1 ст. 147 Конституції України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні і вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Саме з метою уникнення впливу на Конституційний Суд з боку якогось одного вищого органу держави, він і формується на паритетних засадах.

Президент України бере участь у функціонуванні Конституційного Суду, маючи право звернутися до нього з поданням щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість [6, ст. 272].

Крім Конституційного Суду України, судочинство в Україні здійснюється судами загальної юрисдикції, система яких будується за принципами територіальності і спеціалізації. Президент України при формуванні судів має наступні повноваження: визначення мережі судів (створення та ліквідація судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів) і кількісного складу суддів місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судів. У залежності від виду судів загальної юрисдикції вони утворюються Президентом України за поданням: 1) Голови Верховного Суду України; 2) голови вищого спеціалізованого суду (наприклад, Голови Вищого Господарського суду України); 3) Міністра юстиції України.

Президент України має право призначення на посаду професійного судді вперше строком на п'ять років. Рекомендації особі, що претендує на посаду, надає кваліфікаційна комісія суддів Вищій раді юстиції, яка у свою чергу виходить з рекомендацією про призначення до Президента України. Суддя може бути звільнений з посади Президентом України, відповідно до ч. 5 ст. 126 Конституції України у разі: закінчення строку на який його було призначено, досягнення суддею 65-річного віку, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, порушення суддею вимог щодо несумісності, порушення суддею присяги та за іншими підставами. Пропозицію про звільнення з посади судді Президенту України вносить Вища рада юстиції за пропозицією кваліфікаційної комісії суддів. Президент України призначає до Вищої ради юстиції 3 членів шляхом видання указу про призначення. Він також вирішує питання про припинення їх повноважень. Посвідчення Суддям Верховного Суду України, Голові Верховного Суду, його заступникам; Голові, заступникам Голови та суддям Вищого Господарського Суду України ті інших вищих судів видаються за підписом Президента України.

11.3 Допоміжні інституції Президента України

Президент України для реалізації наданих йому державою функцій, виражених у його компетенції, утворює свій апарат (Адміністрація, консультативні і дорадчі органи та служби). Однак не всі ці органи можуть бути охарактеризовані як органи державної влади. Більшість з них за своїм статусом є допоміжними органами при главі держави. Такий висновок можна зробити, виходячи з того, що орган державної влади виступає від імені держави і представляє державу, він наділяється відповідними державно-владними повноваженнями і приймає у межах цих повноважень рішення, обов'язкові до виконання. У той же час допоміжні органи при Президентові України лише забезпечують виконання главою держави його повноважень.

Статус допоміжних органів при главі держави і їх кількість визначається формою державного правління, оскільки саме з нею пов'язані межі компетенції самого глави держави і відповідно функції, які на нього покладаються. У структурі допоміжних органів при главі держави, незалежно від форми державного правління, виділяють три основні групи:

органи, які мають забезпечити персональний статус глави держави (в Україні – Адміністрація Президента);

органи, які координують діяльність інших державних структур (Рада Національної безпеки і оборони України, Представники Президента в Конституційному Суді, Верховній Раді та Кабінеті Міністрів України, комісії, ради та інші консультативно-дорадчі органи);

органи, які представляють главу держави назовні, тобто формують імідж глави держави (прес-секретарі, патронатна служба).

На сьогодні існує дві моделі організації главами держав свого оточення [15, с. 97]:

1) «*кругова*». При круговій моделі декілька помічників мають право доповідати безпосередньо президенту. Її недоліками є жорстка конкуренція, суперництво і конфлікти серед помічників.

2) «*пірамідална*». Більшість помічників доповідають по інстанції аж до керівника апарату який потім спілкується з президентом. Її недоліком є ризик отримати добре відфільтровану інформацію.

Визначені недоліки і обумовлюють необхідність поєднання главами держав цих моделей у залежності від ситуації, що спостерігається і в Україні.

Загальна кількість повноважень глави Української держави, навіть без звертання до їх змісту, говорить про неможливість одноособово їх здійснювати. А розкриття їх змісту приводить до висновку про складність процедур реалізації. Враховуючи, крім цих, такі фактори як необхідність ефективності реалізації повноважень, необхідність забезпечення як внутрішнього, так і зовнішнього представництва, при главі держави і створюються органи, які забезпечують виконання президентських функцій.

Секретаріат Президента України (з 25 лютого 2010 р. *Адміністрація Президента України*) є постійно діючим органом, який утворюється Президентом України для забезпечення виконання його конституційних повноважень. Основними завданнями Адміністрації Президента України є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Адміністрація відповідно до покладеного на неї основного завдання:

1) аналізує політичні, соціально-економічні та інші процеси, що відбуваються в Україні та за її межами, і за результатами такого аналізу готує та подає на розгляд Президентові України оперативні-інформаційні матеріали, пропозиції щодо забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, їх захисту;

2) опрацьовує пропозиції щодо пріоритетів державної політики, шляхів їх впровадження та супроводження;

3) забезпечує підготовку проєктів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, доповідей та виступів Президента України;

4) забезпечує планування діяльності Президента України;

5) забезпечує підготовку, опрацювання і подання на підпис главі держави проєктів указів, розпоряджень і доручень Президента України;

6) здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України, готує главі держави пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;

7) забезпечує офіційне оприлюднення Президентом України законів, а також указів і розпоряджень Президента України;

8) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції щодо утворення і ліквідації судів, визначення кількості суддів у судах, переведення суддів, призначення суддів на адміністративні посади в судах;

9) забезпечує підготовку проєктів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи;

10) здійснює підготовку проєктів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України;

11) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції з вирішення кадрових питань, що належать до повноважень Президента України, та веде облік відповідних кадрів;

12) здійснює моніторинг актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності відповідних підстав вносить Президентів України пропозиції щодо зупинення дії, скасування таких актів, рішень;

13) забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України;

14) вносить Президентів України пропозиції щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, створює умови для доступу громадськості до інформації про діяльність глави держави, Секретаріату, здійснює видавничу діяльність;

15) організовує публічне обговорення ініціатив Президента України, проектів його актів;

16) забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд главі держави пропозицій щодо нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними, розвитку нагородної справи та геральдики, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, здійснення помилування;

17) забезпечує організацію та проведення протокольних та церемоніальних заходів за участю Президента України, зарубіжних візитів, а також робочих поїздок глави держави;

18) організовує прийом громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, а також звернень державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, політичних партій, громадських та інших організацій, на основі аналізу таких звернень розробляє і подає Президентів України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем;

19) забезпечує взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування;

20) сприяє підвищенню ефективності взаємодії Президента України з політичними партіями, громадськими організаціями, в тому числі професійними спілками, організаціями підприємців, релігійними та іншими організаціями, підприємствами, установами, утвердженню і розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцненню їх ролі у вирішенні питань загальнодержавного, регіонального та місцевого значення;

21) здійснює забезпечення діяльності створених Президентом України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

22) забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та контроль за її збереженням;

23) здійснює матеріально-технічне, фінансове, соціально-побутове забезпечення діяльності Президента України, його консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

24) виконує інші функції для забезпечення здійснення главою держави своїх повноважень [26].

Кадрова та установча функції у Адміністрації Президента значною мірою є прерогативою Глави Адміністрації Президента України. Глава Адміністрації Президента України здійснює загальне керівництво Адміністрацією, координує діяльність усіх його структурних підрозділів, постійних представників Президента України, розподіляє обов'язки між Першими заступниками та заступниками Глави Адміністрації, затверджує положення про структурні підрозділи Адміністрації.

Конституційно визначеним органом, який діє при Президентів України є **Рада національної безпеки і оборони України** (далі РНБО України), яка характеризується як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони. Цей орган діє на підставі Закону України «Про Раду Національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року [4, ст. 482]. Президент України особисто очолює цей орган. Аналогічні органи існують і при президентах інших держав. У Грузії Президент головує на засіданнях Ради Національної Безпеки та призначає її членів (п. 4 ст. 73 Конституції), Президент Республіки Казахстан формує Раду Безпеки (п. 20 ст. 44 Конституції), Президент Російської Федерації формує і очолює Раду Безпеки Російської Федерації (ст. 83 Конституції), Президент Французької Республіки «головує у вищих радах і комітетах національної оборони» (ст. 15 Конституції). Водночас аналогічного права не мають президенти Узбекистану, Вірменії, Киргизії, хоча вони і є головнокомандувачами Збройними Силами [10].

По відношенню до цього органу держави Президент України: 1) формує персональний склад Ради Національної безпеки і оборони України (за виключенням призначення посадових осіб, які входять до її складу за своєю посадою: Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України) та вирішує питання діяльності її Апарату; 2) головує на засіданнях Ради Національної безпеки і оборони України; 3) вводить у дію своїми указами рішення Ради Національної безпеки і оборони України; 4) опосередковано через Раду Національної безпеки і оборони України може контролювати і координувати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

У той же час Рада Національної безпеки і оборони України не є органом, який може підміняти Міністерство оборони України чи Генеральний штаб Збройних Сил України або ж інший вищий чи центральний орган державної виконавчої влади. Кожен з цих органів має виконувати свої повноваження як

у звичайних умовах, так і при виникненні надзвичайних обставин. Рада Національної безпеки і оборони України має бути координуючим центром як центральних так і місцевих органів виконавчої влади з метою виявлення та подолання обставин, які деструктивно впливають на стабільне існування країни, її громадян, важливих суспільних і державних інституцій [4].

За рахунок коштів передбачених у Державному бюджеті Президент України має право формувати консультативні, дорадчі та інші органи. Як правило, органи, які створюються при Президентові України носять назву комісії, міжвідомчі комісії, ради, комітети, робочі групи (групи) та інші структури. Їх кількість при главі держави постійно змінюється. Це пов'язано з тим, що одні з них утворюються на певний строк, інші для виконання певної функції, треті функціонують постійно.

При Президентові України утворені і діють також Національна академія державного управління, Національний інститут стратегічних досліджень та Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.

Повноваження Президента України щодо допоміжних органів свідчать не лише про його політичний статус, урегульований нормами конституційного права, а й про його чисто адміністративні (управлінські) функції. До останніх належать: 1) організація, тобто формування та визначення структури органів, необхідних для забезпечення конституційно окреслених повноважень; 2) управління персоналом, насамперед підбір і призначення їх керівництва; 3) здійснення контролю і координації цих органів та 4) регулювання їх діяльності відповідними указами і розпорядженнями (наприклад, указами Президента України затверджуються положення про структурні підрозділи Адміністрації Президента України та про консультативно-дорадчі органи).

11.4 Президент України: перспективи розвитку

Основними напрямками удосконалення статусу президентства в Україні мають стати напрямки, пов'язані з:

1) реалізацією основних конституційних положень щодо характеристики України як правової, демократичної і соціальної держави. Лише законність та демократизм функціонування інституцій держави і, зокрема, Президента України стане реальною передумовою реального втілення цих характеристик;

2) визначенням президентської влади в Україні та її місця і ролі у системі державної влади;

3) формальним наділенням Президента України, поряд з існуючими функціями, функцією узгодження діяльності органів державної влади;

4) удосконаленням існуючих правових норм і прийняттям нових, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з діяльністю Президента України;

5) необхідністю удосконалення правового регулювання взаємовідносин Президента України з Верховною Радою України та органами державної виконавчої влади.

Основою реалізації цих напрямків має бути відповідне законодавство.

Подальший розвиток президентства в Україні є похідним від визначення статусу України як правової, демократичної, соціальної держави (ст. 1 Конституції України). З цих характеристик держави як соціальної, правової і демократичної, насамперед, важливою видається її характеристика як політичного арбітра у вирішенні внутрішніх питань. З політичним арбітражем держави (у даному випадку мова йде про Україну) прямо пов'язаний арбітраж її глави як уособлення цієї держави.

Для України є доцільним закріплення на конституційному рівні арбітражу глави держави між органами державної влади, а не її гілками. Президент (хоча і обраний всенародно) як орган в державі, не може стояти над гілками влади, бо це дає йому фактично неконтрольовану владу і відповідно ні про яку демократичну і правову державу не може йти мова. Саме у такому аспекті функція арбітражу Президента України є необхідною, оскільки «інститути державної влади, навіть за наявності розвинутої правової системи, не можуть залишатися, без авторитетного арбітра, який, не перебуваючи з цими інститутами у прямих відносинах влади-підпорядкування, однак забезпечує злагоду їх функціонування, здатний оперативно виводити державну систему із можливих тупикових ситуацій, які не завжди мають форму правового спору» [9, с. 468].

З метою вдосконалення правотворчості Президента України пропонується:

– проведення систематизації правотворчої діяльності Президента України з метою виявлення актів Президента України, які не відповідають Конституції та законам України, актів, існування яких втратило актуальність тощо;

– врегулювання процедури опрацювання проектів актів Президента України в Адміністрації Президента України шляхом затвердження спеціального регламенту чи внесенням змін і доповнень до існуючого Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України;

– упорядкування консультативно-дорадчих органів, утворених при Президентові України з відповідних напрямів реалізації державної політики.

Список використаної і рекомендованої літератури

Вавженчук С.Я. Виконавча влада – Президент України : конституційно-правові аспекти структурної взаємодії // Держава і право. – 2005. – Вип. 30. – С. 246-255.

Волощук О.Т. Конституційні проблеми взаємовідносин Президента та виконавчої влади // Держава і право. – 2004. – Вип. 26. – С. 184-190.

- Горбулін В.П.* Діяльність Ради національної безпеки і оборони України з реалізації Концепції національної безпеки держави // *Наука і оборона*. – 1999. – № 3. – С. 3-6.
- Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про Кабінет Міністрів України». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- Кармазіна М.* Президентство : український варіант. – К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, 2007. – 365 с.
- Коваленко А.И.* Конституционное право Российской Федерации : схемы, комментарии. – М. : Право и закон, 1996. – 60 с.
- Конституція України. – Х. : Фоліо, 2006. – 48 с.
- Конституція України : огляд і коментарі / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Наукова думка, 2006. – 212 с.
- Конституция Российской Федерации : Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. – М. : Юристъ, 1997. – 716 с.
- Литвиненко О.* Україну нікому розколювати. – Режим доступу: http://www.ucers.org/ukr/article.php?news_id=683.
- Конституции государств Европейского Союза. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 816 с.
- Олексенко О.* Політична еліта і демократія : дилема поєднання / О. Олексенко // *Вісн. Черкаського ун-ту. Політологія та культурологія*. – 2008. – № 5. – С. 166-168.
- Окуньков Л.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 240 с.
- Осавелюк А.М.* Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект. – М. : Юристъ, 1998. – 192 с.
- Плахотнюк Н.Г., Мельниченко В.І.* Інститут президентства в Україні : становлення та розвиток. Монографія. – К. : Вид. дім. Максимус, 2004. – 224 с.
- Серьогіна С.Г.* Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Харків : Ксилон, 2001. – 280 с.
- Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / [Под общ. ред. В.С. Бакирова, Н.И. Сазонова]. – Х. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. – 592 с.
- Тускоз Жан. Міжнародне право. – К. : АртЕК, 1998. – 416 с.
- Указ Президента України від 3 квітня 2005 року № 593 «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій». – <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- Указ Президента України від 26 квітня 2005 року № 706 «Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- Указ Президента України від 5 липня 2005 року № 1049 «Про Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- Указ Президента України від 26 липня 2005 року № 1132 «Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- Указ Президента України «Про Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» від 14 жовтня 2005 року № 1446. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Указ Президента від 19 грудня 2005 року № 1784 «Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- Указ Президента України від 25.02.2010 року № 265/2010 «Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
- Черкасов А. И.* Глава государства и правительство в странах современного мира. – М.: Экзамен, 2006. – 222 с.