Лекція 5

Тема: **Організація роботи Президента України**

План

1. Правова основа діяльності та правовий статус Президента України

2. Функції, компетенція та повноваження Президента України

3. Припинення повноважень Президента України. Підстави і процедури дострокового припинення повноважень Президента України

**1. Правова основа діяльності та правовий статус Президента України**

За Конституцією Президент є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Так, Президент України обирається на п'ять років та не більше двох термінів підряд, є главою держави і виступає від її імені, а також:

- є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і в НАТО;

- не може мати іншого представницького мандату, обіймати посаду в держорганах або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю або входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку;

- користується правом недоторканості на час виконання повноважень. За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягуються до відповідальності на підставі закону;

- звання Президента охороняється законом і залишається за ним довічно, якщо тільки Президент не був усунений з поста в порядку імпічменту. Зазначимо, що Віктора Януковича позбавили звання Президента [спеціальним Законом](https://ips.ligazakon.net/document/view/T150144?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress01&_ga=2.261352589.1429439548.1599132274-621533573.1591712639) України «Про позбавлення В. Януковича звання Президента України».

Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (ст. 102, 106 Конституції). Одними із пріоритетних повноважень Президента у здійсненні названих функцій є його повноваження щодо представництва держави всередині країни і в міжнародних відносинах. Як глава держави, Президент України має ряд повноважень щодо призначення і оголошення виборів і референдумів як форм безпосередньої демократії та щодо формування і функціонування органів державної влади. Зокрема, Президент призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України (ст. 156), проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає позачергові вибори до Верховної Ради у строки, встановлені Конституцією.

Президент України припиняє повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Президент має також значні повноваження на завершальній стадії законодавчого процесу: підписання і оприлюднення законів. 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. Так, відповідно до ст. 106 Конституції Президент призначає за згодою Верховної Ради Прем’єр-міністра та припиняє його повноваження, приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем’єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах. Одними із пріоритетних повноважень Президента у здійсненні названих функцій є його повноваження щодо представництва держави всередині країни і в міжнародних відносинах. Як глава держави, Президент України має ряд повноважень щодо призначення і оголошення виборів і референдумів як форм безпосередньої демократії та щодо формування і функціонування органів державної влади.

Зокрема, Президент призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України (ст. 156), проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає позачергові вибори до Верховної Ради у строки, встановлені Конституцією. Президент України припиняє повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Президент має також значні повноваження на завершальній стадії законодавчого процесу: підписання і оприлюднення законів. 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. Так, відповідно до ст. 106 Конституції Президент призначає за згодою Верховної Ради Прем’єр-міністра та припиняє його повноваження, приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем’єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

**2. Функції, компетенція та повноваження Президента України**

У структурній організації Української держави Президенту належить особливе місце, оскільки він уособлює державу, виступає від її імені і забезпечує узгоджене функціонування всього державного механізму. У напівпрезидентській республіці, якою за формою правління є Україна, Президент структурно не належить до жодної з гілок влади, однак функціонально тяжіє до виконавчої, маючи значні важелі впливу на всі ланки державного апарату. Це ускладнює чітке наукове визначення місця й ролі глави держави у державному механізмі, який базується на принципі поділу влади, і потребує ґрунтовного дослідження функціонального призначення цього органу. Функції Президента України – це основні напрями діяльності глави Української держави, які виражають його місце і загальне призначення у державному механізмі, а також роль у вирішенні суспільних завдань, що стоять перед державою. Конституція України не містить чіткого і вичерпного переліку функцій Президента України, перераховуючи їх упереміш з цілями і повноваженнями. Тому визначення науково обґрунтованої системи функцій глави Української держави можливе лише шляхом аналізу всього комплексу конституційних норм і узагальнення наявних у нього повноважень.

Всі функції, конституційно покладені на Президента України, складають логічно завершену систему, визначальне місце в якій займають два прерогативні напрямки його діяльності – забезпечення єдності державної влади та представництво держави. Наявність інституту президентства в Україні обумовлена насамперед необхідністю забезпечення узгодженого функціонування державного механізму, організованого на засадах поділу влади. На варті Конституції стоїть Конституційний Суд. Але можливе виникнення таких політичних ситуацій, коли дії різних гілок влади (точніше, окремих органів, які ці влади представляють), формально не виходячи за межі Конституції і не порушуючи основних прав громадян, призводять до негативних наслідків для суспільства в результаті їх «різноспрямованості». Існування кількох влад породжує не тільки їх взаємні обмеження, але й протиріччя і навіть конфлікти, які треба вирішувати демократичним шляхом і на основі закону, забезпечуючи цілісність державної влади і єдність державної політики. У державному механізмі нема жодного органу, який міг би це зробити, а надавати такі повноваження одному з вищих органів державної влади – парламенту чи уряду, було б порушенням «балансу влад» і робило б його «суддею у власній справі». Тому й з’являється інститут президентури як координаційний центр державної влади, який поєднує всі органи держави в цілісний організм. Президенту надаються ті повноваження, які дають змогу ефективно підтримувати єдність влади і нормальне функціонування всіх ланок державного механізму, за необхідності застосовуючи заходи впливу на тих посадових осіб і ті органи, які є причиною розладу. Саме забезпечення єдності державної влади складає серцевину діяльності Президента України, обумовлює необхідність даного інституту. Жоден інший орган державної влади не виконує і не може виконувати цієї функції в механізмі держави, заснованому на принципі розподілу влад, оскільки для їх виконання потрібні незалежність і нейтральність, а цими властивостями володіє тільки глава держави. Функція забезпечення єдності державної влади, у свою чергу, поділяється на такі підфункції: 1) координація діяльності всіх гілок влади, 2) врівноважування гілок влади, створення балансу сил, 3) припинення дій органів, які порушують єдність влади.

Координаційна підфункція Президента України отримала відображення у ч.2 ст.113, ч.5 ст.118 та ст.139 Конституції України. Зокрема, ч.2 ст.113 закріплює положення, за яким Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. У поєднанні з правом Президента на звернення до парламенту, правом вето і правом підписання законів (п.2,29,30 ст.106), а також правом призначення і звільнення з посад членів уряду та правом скасування урядових актів (п.9,10,16 ст.106), це дає можливість главі держави впливати на дії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з метою налагодження їх конструктивної взаємодії між собою.

Підфункція врівноважування гілок влади полягає в забезпеченні того співвідношення політичних і юридичних можливостей державних органів, що належать до різних підсистем державного механізму, яке закріплене Конституцією, у підтриманні їх належного функціонального стану. Зокрема, ця підфункція чітко виявляється у праві Президента на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у випадку, коли її пленарні засідання не можуть розпочатися протягом 30 днів однієї чергової сесії, та праві призначати у цьому випадку позачергові вибори до парламенту (пп.7,8 ст.106). У цьому випадку роль Президента полягає у якомога скорішому врівноваженні гілок влади на вищому їх рівні шляхом забезпечення умов для сформування демократичним шляхом дієздатного парламенту і водночас у здійсненні контролю за тим, щоб уряд, користуючись тимчасовою розбалансованістю державного механізму, не вийшов за межі своєї компетенції. Шляхом використання права вето (п.30 ст.106) Президент України здатен не допустити виходу Верховної Ради за межі своєї компетенції, можливого шляхом прийняття невідповідних законів, і таким чином зберігає конституційний баланс сил на вищому щаблі державного механізму від парламентського диктату. У свою чергу, право скасовувати акти уряду може бути успішно використане для запобігання порушенню балансу влад з боку Кабінету Міністрів.

Важливий функціональний аспект у діяльності Президента – припинення дій, що порушують єдність влади, відображений у праві глави держави припиняти повноваження Прем’єр-міністра, членів уряду, керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, Генерального прокурора України, Голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, скасовувати акти Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК та місцевих державних адміністрацій, звертатись до Конституційного Суду з питань щодо конституційності законів України та правових актів Верховної Ради АРК (пп.9–12, 14, 16, 30 ст.106, ч.8 ст.118, ст.150 Конституції України). У даному випадку мова йде про заходи Президента щодо нейтралізації тих дій посадових осіб та органів державної влади, які вносять розлад у діяльність державного механізму, блокують його нормальне функціонування, йдуть у розріз із політичним курсом держави (незалежно від того, чи порушують ці дії національну безпеку або основні права громадян, чи ні).

У новітній державознавчій літературі функцію Президента щодо забезпечення єдності державної влади іноді називають арбітражною. Даний термін досить образно характеризує зміст даної функції, але потребує певних застережень. Конституційно-правовий арбітраж Президента України слід чітко відмежовувати від діяльності арбітражних судів щодо вирішення господарських спорів. В обох випадках арбітражна діяльність спрямована на гармонізацію відносин між певними суб’єктами правовідносин, але на відміну від судді-арбітра по господарських спорах, глава держави не може розглядатись як такий, що стоїть над учасниками спору. Президент – лише один з вищих органів державної влади, на поведінку якого можна впливати шляхом використання конституційного механізму «стримувань і противаг», а тому він має стояти не над, а між конфліктуючими сторонами.

Другим з провідних напрямків діяльності Президента України є представництво. У ряді випадків вимагається виконання дій від імені держави в цілому як єдиної організації політичної влади. Цілком природно, що такими повноваженнями найбільш доцільно наділити орган, котрий якраз і забезпечує таку єдність, до того ж орган одноосібний, здатний уособлювати єдність нації та єдність державної влади як у внутрішньо-, так і у зовнішньополітичних відносинах. Виконанням саме цієї функції обумовлена наявність у Президента таких повноважень, як право на звернення до народу, а також звернення зі щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України, право на ведення переговорів і укладення міжнародних договорів України, право прийняття рішення про визнання іноземних держав, на прийняття вірчих і відзивних грамот дипломатичних представників зарубіжних держав, право на нагородження державними нагородами, право встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними. Залежно від сфери вияву дана функція розподіляється на дві підфункції: внутрішньополітичне представництво і зовнішньополітичне представництво. Особливістю представницької функції Президента є те, що вона лише опосередковано пов’язана з впорядкуванням суспільного життя і конкретизується у максимально формалізованих повноваженнях (причому, формалізованих як за зовнішніми проявами, так і за внутрішнім змістом).

**3. Припинення повноважень Президента України. Підстави і процедури дострокового припинення повноважень Президента України**

Президент України обирається строком на п'ять років. Його повноваження, як правило, припиняються після закінчення цього терміну. Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Водночас можливе дострокове припинення повноважень Президента України за наявності підстав, передбачених Конституцією України і додержання конституційно визначеної процедури. Відповідно до ст. 108 Конституції України підстави дострокового припинення повноважень Президента України є:

1) відставка;

2) неможливість виконання своїх повноважень за станом здоров'я;

3) усунення з поста в порядку імпічменту;

4) смерть.

Відставка Президента України - добровільне припинення ним своїх повноважень. Заява Президента України про відставку має проголошуватися ним особисто на засіданні Верховної Ради України. Ця конституційна процедура враховує світовий досвід дострокового припинення повноважень Президента. Юридичний факт неможливості виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я як підстава дострокового припинення його повноважень має встановлюватися на засіданні Верховної Ради України в умовах гласності й відкритості. Цей факт має підтверджуватись рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу. Підставою для прийняття такого рішення Верховною Радою України є письмове подання Верховного Суду України за зверненням Верховної Ради України і медичний висновок. Тобто сам по собі медичний висновок не є підставою для дострокового припинення повноважень Президента України. Необхідне ще й письмове подання Верховного Суду України, яке містить юридичну оцінку медичного висновку.

[Конституція України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8), а саме стаття 111 Основного Закону дає визначення імпічменту. У Конституції імпічмент визначається як особлива процедура притягнення до відповідальності [Президента України](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8), що поєднує юридичну, кримінальну і конституційну відповідальність, які реалізуються шляхом осуду Президента, дострокового припинення його повноважень і усунення з посади. Конституція України визначає підставою для імпічменту вчинення [державної зради](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B0) або іншого [злочину](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD), які підпадають під дію кримінального закону (частина 1 ст. 111). У разі дострокового припинення повноважень Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України повноваження покладаються на Голову Верховної Ради України. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертями від її конституційного складу.

Єдиним органом, який може ініціювати питання про усунення Президента України з поста глави держави є Верховна Рада України. Першою стадією процедури імпічменту є ініціювання питання про усунення з поста Президента України більшістю депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Друга стадія. Для проведення розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Третя стадія полягає у розгляді на засіданні Верховної Ради України висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії; Четверта стадія. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України. П'ята стадія полягає у перевірці справи Конституційним Судом України і отриманні його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент.

Розгляду цього питання має передувати перевірка справи Конституційним Судом України й отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отриманням висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. У разі дострокового припинення повноважень Президента України виникає питання про легітимне виконання його обов'язків до обрання нового Президента України. Відповідно до статей 108. 109, 110, 111 Конституції України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України обмежене коло обов'язків покладається на Голову Верховної Ради України.

Голова Верховної Ради України, в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2.6-8.10-13.22,24,25.27,28 ст. 106 Конституції України. Обов'язки Президента України Голова Верховної Ради України має виконувати до 90 днів, оскільки за Конституцією України {ч. 5 ст. 103) протягом цього періоду мають бути проведені вибори нового Президента України.