

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Серьогіна Світлана Григорівна

УДК 342.511

**КОМПЕТЕНЦІЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ :
ТЕОРЕТИЧНО - ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Спеціальність 12.00.02 - конституційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 1998

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти України

Науковий керівник - кандидат юридичних наук, професор **Воронов Микола Павлович**, завідувач кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

Офіційні опоненти :

1. Член-кореспондент Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор **Тодика Юрій Миколайович**, завідувач кафедри конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

2. Кандидат юридичних наук, доцент **Євграфов Павло Борисович**, суддя Конституційного Суду України.

Провідна організація - Інститут держави і права імені В.М.Корецького НАН України, відділ конституційного права, проблем законотворчості і місцевого самоврядування, м.Київ.

Захист відбудеться “ 12 ” лютого 1999 р. о 10.00 год.

на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого (310024, м.Харків, вул. Пушкінська , 77).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (310024, м.Харків, вул. Пушкінська, 77).

Автореферат розісланий “ 17 ” грудня 1998 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

Жигалкін П.І.

Загальна характеристика роботи

Актуальність теми дослідження. Розбудова незалежної демократичної правової Української держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення у відповідність до вимог

сьогодення, що передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування й нормативного оформлення компетенції між усіма органами державної влади та місцевого самоврядування. У цьому аспекті важливе значення має проблема оптимального юридичного визначення компетенції вищих органів державної влади, оскільки саме вони визначають зміст і загальну спрямованість внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Конституція України 1996 р. хоч і підбила підсумки тривалих дискусій щодо загальних засад організації та функціонування державного апарату, показавши відданість ідеалам демократії й вільного розвитку особистості, але залишила відкритими цілу низку питань щодо розподілу компетенції між різними гілками і рівнями державної влади та налагодження конструктивної взаємодії між ними. Однією з найбільш актуальних проблем сучасної науки конституційного права України за даних умов стає проблема теоретичного обґрунтування місця і ролі Президента України як глави держави в загальній системі органів влади, максимально чіткого визначення його компетенції. Норми Основного Закону, присвячені статусу Президента України, з причин їх загального характеру дають досить широкий простір для тлумачення, що містить загрозу викривлення дійсних намірів законодавця і фактичного виходу глави держави за межі своєї компетенції. Це потребує зваженого й чіткого доктринального визначення цілісної концепції організації та функціонування інституту глави держави в Україні, обґрунтування необхідного йому об'єму компетенції, а також ретельного дослідження основних політико-правових важелів впливу Президента України на різні сфери суспільного життя.

Інститут президентства, незважаючи на свою відносну “молодість”, встиг не тільки посісти одне з провідних місць у системі державної влади України, але й відчувати трансформацію, пов'язану зі зміною уявлень про місце і роль глави держави в загальній системі влади і більш чітким втіленням у життя принципу розподілу влад. Навіть після прийняття нової Конституції України було б передчасним розглядати інститут Президента України як усталену сукупність конституційних норм, оскільки він постійно розвивається і набуває нових рис. Багато функцій і повноважень Президента, закріплених у Конституції України, отримали необхідну конкретизацію у поточному законодавстві та нормативних указах самого глави держави; поряд з тим значна їх кількість все ще залишаються недостатньо розвинутими і потребують належного наукового обґрунтування. До того ж сучасний статус глави Української держави ще далекий від оптимального, що потребує конструктивного критичного аналізу нормативного визначення його статусу і практики

функціонування даного інституту, порівняння його з зарубіжними аналогами. Вищезначені фактори визначають актуальність обраної теми дисертаційного дослідження і її важливість для державного будівництва.

У вітчизняній юридичній літературі рівень наукового опрацювання проблем правового статусу глави держави взагалі та його компетенції зокрема є недостатнім і не відповідає потребам державного будівництва. З цих питань нема спеціальних досліджень, за винятком деяких статей, виступів на науково-практичних конференціях та праць науково-популярного характеру, що не відповідає важливості теми. Відставання у дослідженнях проблеми правового статусу Президента України значною мірою пояснюється їх тісним зв'язком із суто політичними аспектами, зокрема з розподілом публічної влади між головними політичними силами країни, а також різко полярним ставленням до інституту глави держави різних соціальних груп Українського суспільства. Важливим чинником відставання є й той факт, що за радянських часів даний інститут визнавався буржуазним, антидемократичним, і таким чином був виведений за межі ґрунтовних державно-правових досліджень. Лише з введенням в державний механізм України у 1991 р. посади Президента УРСР почався новий етап досліджень правового статусу глави держави і науковий інтерес до цих проблем значно зріс.

Зв'язок праці з науковими програмами. Дисертація виконана у відповідності з комплексною програмою № 0186.0.070865 “Проблеми вдосконалення організації і діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та самоврядування в Україні”.

Головна мета дисертаційного дослідження полягає у розробці теоретичної моделі компетенції Президента України як одного з вищих органів державної влади та визначенні оптимального набору повноважень, необхідних для ефективного виконання покладених на нього функцій в межах конституційних засад організації державної влади України. Для досягнення поставленої мети дисертант мав вирішити такі завдання:

- обґрунтувати теоретичну конструкцію компетенції Президента України, вичленувавши її структурні елементи;
- визначити систему функцій глави Української держави, які обумовлюють зміст його компетенції;
- проаналізувати особливості правового закріплення компетенції Президента України у чинному конституційному законодавстві і визначити шляхи його оптимізації;
- розкрити зміст компетенції глави Української держави, акцентуючи увагу на його конституційних повноваженнях за певними сферами суспільного життя;
- висвітлити основні проблеми розмежування компетенції Президента України

з компетенцією Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України і знайти шляхи їх вирішення у відповідності до функціонального призначення кожного з цих органів;

■ дослідити форми реалізації компетенції глави держави, запропонувати конкретні заходи щодо підвищення їх ефективності.

Предметом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації компетенції Президента України, виходячи з функцій, що покладені на нього Конституцією України. Об'єктом даного дослідження є юридична природа, зміст, проблеми нормативного регулювання та реалізації компетенції глави Української держави.

Методологічну основу роботи складає загальнонауковий матеріалістично-діалектичний метод. У процесі дослідження також застосовувались історично-правовий, порівняльно-правовий, структурно-функціональний, формально-логічний, соціологічний, статистичний та ряд інших загальнонаукових і спеціальних наукових методів.

Теоретичною основою дисертації стали наукові положення про сутність та зміст функцій і компетенції державних органів, статус глави держави у системі державної влади, про специфіку організації державного апарату за принципом розподілу влад та проблеми взаємодії між її гілками, про форми діяльності органів держави, що містяться в роботах класиків дореволюційної політико-правової думки О.С.Алексєєва, О.Д.Градовського, М.О.Захарова, Ф.Ф.Кокошкіна, М.М.Коркунова, М.І.Лазарєвського, Б.Е.Нольде, а також сучасних українських та російських державознавців В.Б.Авер'янова, Н.Г.Александрова, А.П.Альохіна, М.В.Баглая, Д.М.Бахраха, І.Л.Бачило, А.С.Білоуса, Ф.Г.Бурчака, Б.Н.Габричидзе, С.С.Головатого, В.М.Горшеньова, Б.М.Лазарева, Л.В.Ковалю, Ю.М.Козлова, В.В.Копейчикова, Л.Т.Кривенко, М.А.Крутоголова, А.І.Кудряченко, О.Є.Кутафіна, С.Л.Лисенкова, А.Ф.Ноздрачова, Л.А.Окунькова, В.Ф.Опришка, В.Ф.Погорілка, Н.А.Сахарова, Б.О.Страшуна, Ю.О.Тихомирова, Ю.М.Тодики, В.Є.Чиркіна, В.М.Шаповала, М.А.Шафіра, К.Ф.Шеремета, В.А.Шувалової, О.І.Ющика та інших.

Поряд з науковими розробками вітчизняних авторів в дисертації широко використовувались праці класиків зарубіжного конституціоналізму Ж.Бодена, Г.Гегеля, Л.Дюгі, Б.Констана, Ш.Монтеск'є, а також провідних сучасних державознавців Б.Ловерна, Д.Каррі, Дж.Тарбера, Дж.Уілсона, К.Хессе, А.Шлезінгера та інших.

Дослідження здійснювалося на основі Конституції України, законів України, указів Президента України, конституцій, актів парламентів і судової практики ряду зарубіжних

держав. Науковому аналізу піддавались як діючі нормативні акти, так і ті, що втратили чинність, але мають наукову цінність в історично-правовому аспекті.

Емпіричною базою роботи стали матеріали практики нормотворчої та правозастосовчої діяльності Президента України, опубліковані в офіційних виданнях та періодичній пресі, а також матеріали щодо функціонування інституту глави держави, опубліковані у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі.

Особливість дисертаційного дослідження визначається спробою комплексного розгляду проблем нормативного закріплення і реалізації компетенції Президента України і вироблення її єдиної, цілісної концепції, заснованої на ґрунтовному аналізі положень чинної Конституції та передового зарубіжного досвіду. Наукова розробка конституційно-правових проблем компетенції глави Української держави здійснювалась з використанням результатів наукових досліджень загальної теорії держави і права, адміністративного права та теорії управління.

Наукова новизна дисертації полягає, насамперед, у тому, що вперше у вітчизняній науці конституційного права на теоретичному рівні проаналізовано сутність і зміст компетенції глави Української держави, зроблено комплексний критичний аналіз її регламентації у конституційному законодавстві і практики реалізації, що дало змогу запропонувати цілісну концепцію компетенції Президента України як органічну складову загальної організації державної влади України, закріпленої Конституцією 1996 р.

На основі проведеного дослідження сформульовано ряд положень, висновків та пропозицій, з числа яких виносяться на захист:

* визначення поняття компетенції Президента України як сукупності закріплених Конституцією та законами України підвідомчості і повноважень глави Української держави, шляхом встановлення якої фіксується об'єм і зміст його діяльності та визначається місце Президента в системі вищих органів державної влади України;

* твердження про двохелементний склад компетенції глави Української держави, структурними елементами якої визнаються підвідомчість (предметна і територіальна) та повноваження (право-обов'язки); характеристика підвідомчості як родового поняття по відношенню до предметів відання та територіальних меж діяльності органів публічної влади;

* визначення основних функцій глави Української держави; виділення двох прерогативних напрямів його діяльності - забезпечення єдності державної влади та представництво; теза про похідний від функцій характер компетенції Президента;

* розкриття змісту компетенції глави Української держави та характеристика його

повноважень у сферах державного будівництва, законодавчої діяльності, забезпечення конституційної законності, обороноздатності й національної безпеки, основних прав і свобод громадян, нагородної політики, а також у сфері міжнародних відносин;

* положення про неприпустимість розширювального тлумачення терміну “гарант Конституції, основних прав і свобод громадян”;

* твердження про неприпустимість встановлення субординаційних зв’язків між Президентом і Кабінетом Міністрів України, оскільки номінаційні (рівно як і установчі) повноваження самі по собі не тягнуть за собою права керувати відповідними органами;

* обґрунтування найбільш доцільних способів регламентації повноважень Президента України в залежності від характеру нормативних актів: для Конституції - “компетенційно-рамковий” і “перелік з допущенням інших нормативно встановлених повноважень”, а для спеціальних законів - “закритий перелік”;

* пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання компетенції Президента України, зокрема положення про те, що компетенція Президента має регламентуватися лише Конституцією і законами України, оскільки межі повноважень і підвідомчість вищих органів державної влади повинні визначатися тільки народом України (безпосередньо на референдумі або через Верховну Раду України), про необхідність закріплення на конституційному рівні повноваження Президента вдаватися до узгоджувальних процедур для розв’язання конституційно-правових конфліктів;

* визначення основних форм реалізації компетенції глави Української держави: правових (установчої, нормотворчої, правозастосовчої, контрольної, інтерпретаційної) і неправових (що здійснюються Президентом особисто, а також тих, що здійснюються співробітниками Адміністрації Президента);

* розкриття основних проваджень в межах правової форми реалізації компетенції Президента України та їх основних стадій.

Наукове і практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані при вдосконаленні законодавства про статус Президента України, в науково-дослідницькій роботі, поглиблюють знання про інститут президента та його функціонування, сприятимуть оптимальному застосуванню принципу поділу влади в Україні. Положення дисертації можливо також застосувати в учбовому процесі при читанні лекційних курсів “Конституційне право України” та “Державне будівництво і самоврядування в Україні”.

Основні тези дисертації знайшли висвітлення у виступах автора на міжнародному

науково-практичному семінарі “Проблеми розширення наукових досліджень та удосконалення викладання конституційного права” (Харків, 19 червня 1998 р.), а також на міжрегіональній науковій конференції молодих учених та аспірантів “Становлення правової системи демократичної України та юридична наука” (Харків, 16-17 червня 1998 року). На основі матеріалів дослідження автор підготував текст лекції з курсу державного будівництва та самоврядування в Україні й методичні вказівки до вивчення теми “Організація роботи Президента України”.

Публікації. Сформульовані в роботі висновки та пропозиції викладені дисертантом у п’яти статтях та тезах доповіді на науковій конференції.

У відповідності до мети, завдань, предмету і логіки дослідження дисертація складається з вступу, двох розділів, шести підрозділів, чотирьох підпунктів, висновку та списку використаної літератури (200 найменувань). Обсяг дисертації складає 178 сторінок.

Зміст дисертації

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації та ступінь її наукової розробленості, мета і завдання роботи, визна-чаються її методологічна основа та науковознавча база, а також основні положення, які виносяться на захист, підкреслюється наукова новизна і практична значимість результатів дослідження.

Перший розділ “Поняття і правове регулювання компетенції Президента України” присвячений визначенню вихідних теоретичних положень щодо юридичної природи, функціональної обумовленості та внутрішньої структури компетенції Президента України, а також характеру її правової регламентації у конституційному законодавстві України.

Аналіз підходів до тлумачення змісту поняття “компетенція”, що склались у вітчизняній державознавчій науці з кінця XIX ст., дав можливість виділити три основні напрями - “класичний”, “розширювальний” та “обмежувальний”. На думку дисертанта, у структурі компетенції органів публічної влади найбільш доцільно виділяти два елементи - підвідомчість і повноваження, оскільки саме вони дають можливість робити цілком певний висновок про правомочність владного органу в конкретних публічних правовідносинах. При цьому під повноваженнями органу слід розуміти його “право-обов’язки”, адже за наявності юридичних фактів орган не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб’єктивного права по відношенню до підвладного суб’єкта. У свою чергу підвідомчість - це юридична вказівка на територіальні межі та змістовну специфіку тих суспільних відносин, на які направлена владна діяльність органу, чим обумовлена необхідність її розчленування на дві складові -

предметну і територіальну підвідомчість.

Виходячи з “класичної” точки зору на поняття компетенції сформульовано визначення компетенції Президента України як сукупності закріплених Конституцією та законами України підвідомчості (предметної й територіальної) та повноважень глави Української держави, шляхом встановлення якої фіксується об’єм, зміст його діяльності та визначається місце Президента в системі вищих органів державної влади. Водночас звертається увага на те, що компетенція Президента України характеризується багатоманітністю, внутрішньою структурною єдністю і персоніфікованістю.

При цьому мова йде про главу держави як про орган державної влади, а не посадову особу. Адже державно-службова посада - це частина організаційної структури державного органу, обособлена і закріплена в офіційних документах, з відповідною частиною компетенції цього органу, тобто “службове місце” в державному органі. Якщо визнати главу держави лише посадовою особою, то залишається незрозумілим, в якому ж органі він займає посаду. Тому більш коректно іменувати главу держави не посадовою особою, а одним з вищих органів державної влади. Оскільки в теорії держави і права загально визнано, що орган держави - це посадова особа (одноосібний орган) або певним чином організована група посадових осіб (колегіальний орган), що здійснює у певному об’ємі функції держави на певній ділянці керівництва суспільством, Президент України, як і практично всі глави зарубіжних держав, є одноосібним органом.

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

Наявність розгалуженої системи допоміжних та дорадчих органів надає статусу Президента двоїстого характеру, адже він водночас виступає і як посадова особа, що повністю реалізує повноваження глави держави, і як керівник-адміністратор. Двоїста сутність статусу Президента України породжує і двоїстість його компетенції. З одного

боку, Президент як посадова особа монократичного органу має окреслену в Конституції компетенцію, яка визначає місце і роль глави держави серед вищих органів державної влади і повністю належить до предмету конституційного права; з іншого - як керівник-адміністратор, він наділений певною компетенцією по організації роботи свого апарату, має повноваження щодо структурних ланок і окремих співробітників своєї адміністрації, різного роду дорадчих та консультативних органів. Виходячи з вищезначеного, слід чітко розмежовувати конституційно-правову і адміністративно-правову компетенцію Президента України, оскільки вони відрізняються своєю сутністю, нормативною базою, сферою вияву, юридичними наслідками використання та вимогами до меж і порядку реалізації. Необхідність такого розмежування обгрунтовувалась ще наприкінці XIX ст. "класиками" конституціоналізму (Д.Бертелемі, Л.Дюгі, Ф.Моро) і сьогодні зберігає велике теоретичне і практичне значення.

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

Аналіз статей Конституції, присвячених компетенції Президента України, дав можливість виділити групи його повноважень за специфікою предметів відання, серед яких повноваження у сферах : 1) державного будівництва, 2) законодавчої діяльності, 3) забезпечення конституційної законності, 4) оборони та національної безпеки, 5) забезпечення основних прав і свобод громадян, 6) зовнішньої політики та міжнародних відносин, 7) нагородної політики. Наведена класифікація є, безумовно, децю умовною, але дозволяє досить чітко уявити роль глави держави у впорядкуванні різноманітних суспільно-політичних відносин.

На основі аналізу поглядів, висловлених у юридичній літературі на співвідношення між функціями та компетенцією державних органів, автор приходить до висновку, що саме через компетенцію реалізуються функції органу, причому функція ніби розкладається на елементарні складові. Компетенція органу похідна від його функцій і більш рухома за об'ємом; водночас функції органу виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції.

З огляду на це, питання про функції глави держави зводиться, по суті, до визначення його місця та ролі в системі вищих органів держави. Теорія Ш.Монтеск'є виявляється непридатною для вирішення проблеми функцій Президента України, оскільки в його

концепції розподілу влад главі держави (монарху) ввірялась виконавча влада, а Конституція України 1996 року не включає Президента в жодну з триади влад. На думку автора, у даному випадку слід звернутися до теорії “упокорюючої” (“врівноважуючої”) влади, розвинутої французьким державознавцем Б.Констаном, інтерпретованої німецькими мислителями Г.Гегелем та Л.фон Штейном і підтриманої дореволюційними російськими конституціоналістами Ф.Ф.Кокошкіним і Н.А.Захаровим. Влада, здатна впорядковувати дії різних влад, повинна бути дійсно незалежною, авторитетною і нейтральною по відношенню до всіх їх, і цим вимогам найповніше відповідає глава держави. Головні повноваження Президента України повинні забезпечити організаційну та функціональну єдність державної влади, що діє на основі і для виконання Конституції, яка проголошує основним обов’язком держави ствердження і забезпечення прав і свобод людини.

Виходячи з тези, що компетенція будь-якого органу публічної влади є похідною від покладених на нього функцій, здійснено систематизацію функцій Президента України. Звернуто увагу на те, що наявність глави держави, який не входить в жодну з “класичних” гілок державної влади, ніяким чином не порушує принцип поділу влади, оскільки його головні повноваження спрямовані на виконання “внутрішніх” по відношенню до державного механізму функцій, у першу чергу на забезпечення організаційної та функціональної єдності державної влади. Загальну систему функцій Президента України складають: 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. Перші дві функції мають прерогативний характер, тобто властиві тільки главі держави і обумовлюють необхідність існування самого цього інституту, інші - теж мають важливе значення, але можуть бути присутніми і в інших державних органах. Функція забезпечення єдності державної влади розділяється на три підфункції: 1) координація діяльності всіх гілок влади, 2) врівноважування гілок влади, створення балансу сил, 3) припинення, присікання дій органів, які порушують єдність влади. Водночас в залежності від сфери вияву функція представництва держави розподіляється на дві підфункції: внутрішньополітичне і зовнішньополітичне представництво.

Насьогодні найважливіші (на думку законодавця) 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.). Приймаючи до уваги те, що компетенція глави держави, як і його правовий статус взагалі, не можуть визначатися підзаконними нормативними актами, а у чинній Конституції України завдання, функції та компетенція Президента викладені упереміш, іноді неповно й неточно, слід звести всі повноваження Президента в єдиний правовий акт, що сприяло б більш комплексному, повному і зручному для сприйняття врегулюванню компетенції глави держави. Роль такого кодифікованого акту найкраще міг зіграти Закон “Про Президента України”, який замінив би собою застарілий Закон “Про Президента Української РСР” і чітко визначив завдання, функції та компетенцію глави держави в усій їхній різноманітності і взаємозв’язку. При цьому для регламентації повноважень глави держави у Конституції доцільним є використання компетенційно-рамкового способу та переліку з допущенням інших нормативно встановлених повноважень, а для Закону “Про Президента України” - переліку з допущенням інших нормативно встановлених повноважень, що обумовлено статутним характером цього документу та необхідністю максимально повно охарактеризувати компетенцію глави держави, одночасно маючи можливість деталізувати її у спеціальному законодавстві. У спеціальних законах перевагу слід віддавати закритому переліку повноважень. Якісний рівень правового регулювання компетенції Президента України є передумовою ефективного функціонування цього інституту та й усього державного механізму в цілому.

У другому розділі “Зміст і реалізація компетенції Президента України” досліджуються повноваження глави Української держави за близькими за змістом сферами суспільно-політичного життя, проблеми розподілу компетенції між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також форми реалізації компетенції Президента України.

Повноваження Президента України у 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. На думку дисертанта, існуючий об’єм номінаційних повноважень глави держави є надлишковим, оскільки містить загрозу перетворення Президента в опозиційний Верховній Раді України центр політичної влади, домінуючий навіть над Кабінетом Міністрів, що в свою чергу може призвести до підриву самого принципу поділу влади як однієї з основ конституційного ладу України.

Розв'язання даної проблеми вбачається у коригуванні кадрових повноважень глави Української держави. На конституційному рівні слід закріпити правило, що припинення повноважень Прем'єр-міністра, так само як і його призначення, потребує згоди Верховної Ради України, а припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій можливе лише за поданням Прем'єр-міністра України. Вказані зміни знімуть питання про “формального” і “реального” главу виконавчої влади, закріплять єдність центру політичної влади в особі парламенту (який за Конституцією є єдиним органом, повноважним визначати засади внутрішньої та зовнішньої політики) і ще більше зобов'яжуть вищі органи державної влади діяти узгоджено і йти на певний компроміс при розробці та прийнятті владних рішень.

У сфері законодавчої діяльності до компетенції Президента України належать такі повноваження: право законодавчої ініціативи, право вето, повноваження щодо підписання та обнародування законів, а також право призначати всеукраїнський референдум. Право вето глави держави є, по суті, похідним від його повноваження щодо підписання і обнародування законів, і його існування покликане слугувати засобом стримування парламенту від недостатньо обгрунтованих рішень. Насьогодні наріла потреба чіткого законодавчого врегулювання процедури реалізації цього права Президента. Зокрема, слід передбачити механізм, який попереджав би виникнення ситуацій порушення термінів підписання і обнародування прийнятих законів, а також відповідальність Президента у тому випадку, коли він не підписує і не повертає на повторний розгляд поданий йому для промульгації закон протягом встановленого строку. Вельми актуальною є сьогодні й проблема юридичної форми президентського вето. Оскільки накладення вето на закон є актом органу державної влади і призводить до значних юридичних наслідків, йому повинна надаватись форма указу Президента про повернення законопроекту на повторний розгляд.

Доцільно ввести у лексикон вітчизняного конституційного права загальноживаний у зарубіжному державознавстві термін “промульгація”, що означає санкціонування законопроекту главою держави у встановлені конституцією строки, а також опублікування закону в офіційному віснику. Застосування цього терміну замість вживаних Конституцією України понять “оприлюднення” та “опублікування” ліквідує наявну сьогодні двозначність і невизначеність у процедурі введення в дію схвалених Президентом законів.

Центральне місце у компетенції глави Української держави займають повноваження у сфері забезпечення конституційної законності, обороноздатності та національної

безпеки. У механізмі захисту Конституції Президенту України належить провідна роль, про що свідчать такі його повноваження, як право звертатися Конституційного Суду України, скасовувати акти Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій. Президент, здійснюючи зазначені повноваження, забезпечує належне виконання конституційних обов'язків усіма державними органами. Досягає він цього шляхом безпосереднього звернення до органів та осіб, чії дії не відповідають нормам Основного Закону України, та через компетентні в цій галузі державні органи. В якості засобів забезпечення конституційної за-конності можуть також розглядатись право Президента на відкладальне вето та його право приймати рішення про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану. Однак положенню глави держави, що забезпечує збалансованість влад, більше відповідало б не його повноваження діяти в ролі особи, що скасовує акти тих чи інших владних структур, а перш за все своїм арбітражем забезпечувати узгодження позицій різних органів влади, пошук компромісних рішень в інтересах громадської злагоди. З цією метою пропонується доповнити перелік конституційних повноважень Президента України правом використовувати узгоджувальні процедури, а в разі недосягнення узгодженого рішення - передавати розв'язання спору на розгляд відповідного суду.

До сфери оборони та національної безпеки належить майже половина всіх повноважень Президента України, що загалом відповідає його конституційному статусу Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Аналіз конституційних повноважень Президента в даній сфері дає підстави стверджувати, що роль Верховного Головнокомандувача зводиться не до оперативно-тактичного чи стратегічного управління військами, а до функції політичного керівництва державними органами, що забезпечують обороно-здатність 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.

Проголошення Президента України гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина обумовлює наявність значних повноважень глави держави у сфері забезпечення основних прав і свобод громадян. З даною сферою корелюють практично всі повноваження глави держави, приймаючи до уваги, що і розбудова незалежної держави, і

забезпечення її внутрішньої та зовнішньої безпеки, конституційної законності та плідної міжнародної співпраці має кінцевою метою саме благополуччя громадян, якомога повнішу реалізацію їх прав і свобод. Однак зміст компетенції Президента України складають і певні повноваження, які можна віднести до сфери забезпечення прав і свобод у вузькому сенсі слова: приймати рішення з питань громадянства та надання притулку в Україні, а також здійснювати помилювання. Головною прикметою цих повноважень є чітко індивідуальна спрямованість та конкретність.

Повноваження глави держави у сфері зовнішньої політики та міжнародних відносин є необхідним атрибутом його конституційного статусу в усіх країнах світу, а конкретний їх перелік є типовим принаймні для держав з республіканською формою правління: право вести переговори і укладати міжнародні договори, акредитувати і приймати дипломатичних представників. Загалом зміст зовнішньополітичних повноважень глави Української держави полягає у переведенні зовнішньополітичних принципів та настанов, вироблених парламентом, у площину державно-владних рішень.

Конституція 1996 р. позбавила Президента статусу глави виконавчої влади, іменуючи його виключно главою держави, але водночас зберегла за ним (майже в повному обсязі) об'єм повноважень, які належали Президенту за Основним Законом 1978 р. Широке повноваження по формуванню виконавчої гілки влади та контролю за її діяльністю дали можливість Президенту підпорядкувати собі як уряд, так і всю виконавчу вертикаль, що призвело до появи двох центрів політичної влади в Україні - глави держави і парламенту - та боротьби між ними за право визначення основних засад внутрішньої й зовнішньої політики. Таке протистояння є неприйнятним і підлягає вирішенню шляхом усунення внутрішніх протиріч Конституції. Проголошення Президента України гарантом певних соціально-політичних цінностей не може слугувати обґрунтуванням його права діяти, виходячи за межі компетенції, закріпленої Конституцією, оскільки такий вихід здатен привести до підриву засад конституційного ладу України.

Оскільки інститут глави держави відзначається багатофункціональністю та універсальністю компетенції, його діяльність здійснюється практично у всіх правових формах: установчій, правотворчій, правозастосовчій, інтерпретаційній і контрольній-наглядній. Установчу форму реалізації компетенції Президента України складають шість видів проваджень, кожне з яких відрізняється кількістю та змістом етапів, колом суб'єктів, процесуальними строками, а також фактичним складом: 1) по формуванню Верховної Ради України; 2) щодо створення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади; 3) по формуванню персонального складу органів

виконавчої влади; 4) по створенню судів; 5) щодо формування персонального складу Конституційного Суду України, а також судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів; 6) щодо створення допоміжних органів і служб.

Нормотворча форма реалізації компетенції глави Української держави складається з трьох груп правотворчих проваджень: ординарного, особливого і спеціального. Конституція України не містить чіткого переліку питань, які підлягають самостійному нормативному регулюванню з боку Президента, що на практиці інколи призводить до виходу глави держави за межі закріпленої за ним компетенції.

Правозастосовча діяльність Президента пов'язана зі створенням юридичних актів, покликаних продовжити загальне нормативне регулювання, задане правотворчістю, одночасно доповнюючи його індивідуальним правовим регламентуванням. При цьому може виконуватись як правонадільна функція правозастосовчої діяльності, так і правоохоронна. В межах даної форми можна виділити такі провадження: 1) щодо визнання іноземних держав; 2) щодо скасування актів Кабінету Міністрів України та Ради міністрів АРК; 3) з питань оголошення стану війни і використання Збройних Сил України; 4) з питань мобілізації і введення воєнного стану; 5) щодо введення надзвичайного стану; 6) щодо присвоєння вищих спеціальних звань і класних чинів; 7) нагородне; 8) з питань громадянства; 9) щодо надання притулку в Україні; 10) з питань помилування.

Контрольна діяльність Президента України не отримала належного нормативного закріплення, проте це не може слугувати підставою для заперечення проти такої форми реалізації його компетенції, оскільки контроль є необхідним елементом будь-якої управлінської діяльності. Виділяються правотворче і виконавче контрольні провадження. Правотворче контрольне провадження являє собою надвідомчий контроль Президента за правотворчою діяльністю Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК (безпосередньо) та голів місцевих держадміністрацій (опосередковано - через уряд та голів місцевих держадміністрацій вищого рівня), а виконавче контрольне провадження - за правозастосовчою діяльністю названих суб'єктів.

Правові режими правороз'яснювальної діяльності Президента ще тільки складаються, і виступають як юридизоване вираження конкретних дій по розробці, прийняттю і оприлюдненню інтерпретаційних актів, що оформлюються указами глави держави.

Загалом, рівень правової регламентації правових форм реалізації компетенції Президента України ще залишається низьким, особливо у частині процесуальних норм;

виключення становлять провадження з питань громадянства, нагородження і помилування, а також більшість нормотворчих проваджень. Недостатня процесуальна встановленість є загальним недоліком усього вітчизняного конституційного права, але у сфері реалізації компетенції органів публічної влади ця проблема стоїть особливо гостро.

Значним елементом діяльності глави Української держави є неправові форми реалізації його компетенції, до числа яких слід віднести проведення координаційних зборів, нарад, науково-практичних конференцій, здійснення робочих поїздок по країні, робочих та офіційних закордонних візитів, проведення прес-конференцій та ряд інших. При цьому слід розрізняти неправові форми реалізації компетенції Президента, які реалізуються ним особисто, і ті, що здійснюються співробітниками Адміністрації Президента.

В цілому арсенал форм реалізації компетенції Президента України досить широкий, що відповідає об'єму компетенції глави держави та важливості покладених на нього завдань, а ефективність функціонування цього інституту значною мірою залежить від вмілого поєднання різних форм діяльності.

У висновках узагальнюються основні результати дослідження, пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання компетенції Президента України, визначаються аспекти, дослідження яких може сприяти вирішенню зазначених проблем. Зокрема, викладається поняття компетенції Президента України, розкривається її структура та зміст, пропонуються оптимальні способи її закріплення у чинному законодавстві та шляхи більш чіткого розподілу повноважень між вищими органами державної влади України, визначається перелік форм реалізації компетенції Президента України та стан їх сучасної процесуальної регламентації.

За темою дисертації опубліковані такі роботи :

1. Серьогіна С.Г. Конституционные основы взаимодействия законодательной и президентской властей // Нова Конституція України і проблеми вдосконалення законодавства: Темат.зб.наук. праць / Відповід.ред М.І.Панов. - Харків: Нац.юрид.академія України, 1997. - С.18-24.

2. Серьогіна С.Г. Теоретичні аспекти компетенції Президента України // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. - Вип.3-4. - Харків: Ун-т внутр.справ, 1998. - С.170-177.

3. Серьогіна С.Г. Проблеми правового регулювання компетенції Президента України // Становлення правової системи демократичної України та юридична наука: Короткі тези

доповідей та наук. повідомлень наук. конфер. молодих учених / За ред. М.І.Панова. - Х.: Нац.юрид.академія України, 1998. - С.11-13.

4. Серьогіна С.Г. Функції Президента України // Проблеми законності. №34. Респ.міжвід.наук.зб. - Х.: Нац.юрид.академія України, 1998. - С.54-59.

5. Серєгіна С.Г. Что может Президент // Бизнес Информ. - 1997. - №1. - С.15-19.

6. Серегина С.Г. Проблемы определения полномочий Президента Украины // Бизнес Информ. - 1998. - №15. - С.12-14.

АНОТАЦІЇ

Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично - правові засади. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право. - Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 1998 р.

Дисертація присвячена вивченню сутності та змісту компетенції глави Української держави, а також дослідженню проблем розмежування компетенції між вищими органами державної влади та основних форм реалізації компетенції Президента України. Зроблено комплексний критичний аналіз її регламентації у конституційному законодавстві і практики реалізації. Запропоновано цілісну концепцію компетенції Президента як органічної складової загальної організації державної влади України, закріпленої Конституцією 1996 р. У дисертації сформульовані концептуальні положення, обґрунтовані нові пропозиції і висновки щодо досліджуваних питань.

Ключові слова: Президент України, глава держави, компетенція, повноваження, підвідомчість, функції, поділ влади, форми реалізації компетенції.

Серегина С.Г. Компетенция Президента Украины: теоретико-правовые основы. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право. - Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 1998.

Диссертация посвящена изучению сущности и содержания компетенции главы Украинского государства, а также исследованию проблем размежевания компетенции между высшими органами государственной власти и основных форм реализации компетенции Президента Украины. Сделан комплексный критический анализ ее

регламентации в конституционном законодательстве и практики реализации. Предложена целостная концепция компетенции Президента как органическая составляющая общей организации государственной власти Украины, закреплённой Конституцией 1996 г. В диссертации сформулированы концептуальные положения, обоснованы новые предложения и выводы по исследованным вопросам.

Ключевые слова : Президент Украины, глава государства, компетенция, полномочия, подведомственность, функции, разделение властей, формы реализации компетенции.

Seryogina S.G. Competence of the President of the Ukraine: theoretical and legal fundamentals. - Manuscript.

Thesis for the competition for academic degree of the candidate of jurisprudence for the specialty 12.00.02. - constitutional law. - National juridical academy named for Yaroslav Mudriy, Kharkov, 1998.

The thesis is devoted to the study of the essence and content of the competence of the head of Ukrainian State and research of the problems of demarcation of the competence between the highest organs of the government and basic forms of realization of the competence of the President of the Ukraine. The comprehensive critical analysis of its regulation in the constitutional law and practice of the realization. The integral conception of the competence of the President of the Ukraine as the organic component of the general government authority, prescribed by the Constitution of 1996, is proposed. In this thesis there are conceptual provisions formulated, new proposals and conclusions on the investigated questions are proved.

Key words: President of the Ukraine, head of the state, competence, authority, dependence, functions, division of power, forms of realization of the competence.

Відповідальний за випуск: к.ю.н., доц. Яворський В.Д.

Підписано до друку 19.10.98. Формат 60x90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі. Умовно-друк. Арк. 0,6.

Облік.-вид.арк. 1,0. Тираж 100 прим. Зам. №415.

Друкарня

Національної юридичної академії України

імені Ярослава Мудрого

310201, Харків, вул.Пушкінська, 77.