

УДК 342.511

Олена Ковальчук

Національний університет «Львівська політехніка»,  
доцент кафедри кримінального  
права і процесу Навчально-наукового  
інституту права, психології та інноваційної освіти,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України  
olena.b.kovalchuk@lpnu.ua  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5547-1625>

## ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

<http://doi.org/10.23939/law2023.40.086>

© Ковальчук О., 2023

У статті розглянуто питання нормативно-правового регулювання діяльності Президента України, зокрема, визначення повноважень Президента України в Конституції України та проблем нормативно-правового регулювання реалізації повноважень Президента України на законодавчому рівні.

Пропонується прийняття Закону України «Про Президента України», до положень якого включити питання: повноважень Президента України, гарантій його діяльності, особливостей повноважень Президента України у відносинах з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами влади і їх посадовими особами, актів Президента України, строків виконання повноважень Президентом України, припинення повноважень Президента України, гарантій безпеки Президента України та членів його сім'ї, матеріально-побутового забезпечення Президента України, створення та функціонування консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президенті України та інші.

Вбачається, що особливе місце у зазначеному законі повинно бути визначено для процедурних питань реалізації повноважень Президента України з метою уникнення в процесі їх виконання двоякого трактування способу їх здійснення.

**Ключові слова:** Президент України; акти Президента України; закон; повноваження; припинення повноважень; діяльність.

**Постановка проблеми.** Інститут Президента України займає одне з найважливіших місць в системі державних органів України. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Незважаючи на те, що в Україні станом на сьогодні існує парламентсько-президентська форма державного правління, Президент України наділений вагомими повноваженнями, які повинні мати належне нормативно-правове регулювання. Важливо з'ясувати, чи достатньо такого регулювання і розглянути шляхи його вдосконалення.

**Метою статті** є дослідження питання нормативно-правового регулювання діяльності Президента України та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

**Аналіз дослідження проблеми.** Питанням, присвяченим проблемам статусу Президента України, нормативно-правовому регулюванню його діяльності чимало науковців надавали увагу у своїх працях, зокрема В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, М. П. Орзіх, В. І. Чушенко, В. М. Шаповал, В. В. Кравченко та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Статус Президента України, визначений у Конституції, дає підстави вважати його уособленням державної влади загалом, а не окремих гілок влади, що насамперед зумовлено колом повноважень, роллю і місцем Глави держави в системі органів державної влади. Президент України діє як гарант Конституції щодо забезпечення відповідності внутрішньої та зовнішньої політики для інтересів держави [1, с. 166].

Нормативно-правове регулювання діяльності Президента України передбачено у Розділі V та інших статтях Конституції України [2].

Стаття 102 Конституції України визначає, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [2].

Донедавна в Україні вважався чинним Закон УРСР «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року № 1295-XII [3] і лише в 2022 році було прийнято Закон України «Про дерадянізацію законодавства України» від 21 квітня 2022 року № 2215-IX, яким визнано Закон УРСР «Про Президента Української РСР» таким, що не застосовується на території України [4].

В 2017 році був зареєстрований проєкт Закону України від 31 жовтня 2017 № 7248 «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» [5], однак він не був прийнятий. Поява такого проєкту закону не випадкова, адже повноваження Президента України визначені вичерпно в Основному Законі, а питання реалізації цих повноважень не врегульовані на законодавчому рівні, оскільки це зроблено, для прикладу, щодо уряду у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [6] чи в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо парламенту [7].

Стаття 106 Конституції України передбачає низку важливих повноважень, які потребують регулювання у спеціальному законі питань: призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією; внесення до Верховної Ради України після консультацій з Вищою радою правосуддя проєкту закону про утворення, реорганізацію чи ліквідацію суду; подання до Верховної Ради України законопроєкту про внесення змін до Конституції України [2].

Також потребують регулювання кадрові повноваження, зокрема: внесення до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань; призначення на посади третини складу Конституційного Суду України; призначення на посаду судді за поданням Вищої ради правосуддя; призначення двох членів Вищої ради правосуддя [2].

Крім того, Президент України відповідно до Конституції України: зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам [2].

У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України 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 статті 106 Конституції України [2]. Але ці питання також не врегульовані належно.

Стаття 108 Конституції передбачає підстави дострокового припинення повноважень Президента України, серед яких усунення з поста в порядку імпічменту. 10 вересня 2019 року був прийнятий Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» № 39-IX [8], однак, вважається за доцільне висвітлювати такі повноваження в окремому розділі спеціального закону.

Варто зауважити, що нормотворча діяльність, як і нормотворчі повноваження, також є невід'ємною частиною статусу Президента України [9, с. 25]. Нормотворча діяльність Президента України має здійснюватися у правовій процесуальній формі.

З огляду на важливість нормотворчої діяльності Президента України для реалізації мети діяльності, статусу й усіх повноважень Президента України, її владного характеру, встановленої загальнообов'язковості актів, що приймаються Президентом України, є необхідність нормативного упорядкування порядку її здійснення, фіксації результатів на відповідних її стадіях. Такий висновок впливає із змісту статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та способом, що передбачений Конституцією та законами України. Тому до нормотворчої діяльності Президента України, як і до нормотворчої діяльності інших органів державної влади та їх посадових осіб, є правомірним висунення таких вимог, що гарантували би дотримання цього дозвільного принципу.

Найперше нормотворчу діяльність Президента України слід розглядати як таку, що має бути достатньою мірою формалізована, здійснюватися у відповідному процедурно-процесуальному порядку, відображатися у певній системі взаємозалежних, організаційно упорядкованих та послідовних дій, що підпорядковані загальній меті і спрямовані на отримання конкретного результату [9, с. 26].

З огляду на її значущість нормотворча діяльність Президента України має здійснюватися з застосуванням відповідних засобів контролю за цією діяльністю, супроводжуватися контролем за конституційністю і законністю актів, що приймаються Президентом України, а також дотриманням внутрішньої процедури підготовки і проходження правових актів Президента України [9, с. 26].

Відповідно до Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [2]. Інших нормативно-правових актів не передбачено як таких, що може видавати Президент України, однак були випадки, коли Президент України підписував універсали, або практика видання ним доручень. Думається, що така практика не може застосовуватись, адже перелік актів, які видає Президент України, встановлюється винятково Конституцією України.

З 1991 року до сьогодні були неодноразові спроби врегулювати нормотворчу діяльність в Україні. Так, були зареєстровані проекти законів «Про нормативно-правові акти», «Про закони і законодавчу діяльність», які не були прийняті. У 2021 році у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про правотворчу діяльність», який спрямований на визначення засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні, зокрема принципів правотворчої діяльності та регулювання відносин, пов'язаних із її плануванням, розробкою, прийняттям (виданням) та реалізацією нормативно-правових актів [10]. В ньому згадується і про правотворчу діяльність Президента України, але цього недостатньо.

## *Питання нормативно-правового регулювання діяльності Президента України*

Також варто зауважити, що за умов неповної правової регламентації повноважень існує різна практика реалізації і функцій контролю Президента України [11, с. 98].

Президент України, будучи Главою держави й Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, має суттєві повноваження у сфері військового управління, що стосуються широкого спектру військових питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки й оборони держави. У деяких випадках військово-управлінські повноваження Президента досить докладно встановлені в чинному законодавстві, а в деяких – доволі фрагментарно, що вимагає запровадження відповідних заходів у напрямі вдосконалення адміністративно-правового регулювання означених питань [12, с. 145].

Ще одним важливим напрямком повноважень, закріплених у Конституції України, який потребує особливого регулювання на рівні спеціального закону, є створення Президентом України у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб [2].

Специфіка положення органів забезпечення діяльності Президента України в державному апараті полягає в тому, що ця система є тією ланкою державного управління, яка орієнтована насамперед на потреби глави держави, що впливають із обсягу президентських повноважень та тих гарантій, що держава надає Президенту України під час здійснення ним своїх повноважень, та після того, як глава держави залишить посаду [13, с. 315].

**Висновки.** Наявність регулювання реалізації повноважень Президента України у різних законах України призводить до виникнення ряду питань, які не врегульовані жодним нормативно-правовим актом. Оскільки спосіб реалізації повноважень не може залишатися поза межами їх правового регулювання, вважається за доцільне, щоб повноваження Президента України, які визначені в Конституції України, знайшли відображення у спеціальному законі, зокрема в Законі України «Про Президента України». Саме така назва закону дозволила б охопити процесуальні питання реалізації повноважень Президента України повною мірою. До положень такого закону могли б ввійти питання: повноважень Президента України, гарантій його діяльності, особливостей повноважень Президента України у відносинах з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами влади і їх посадовими особами, актів Президента України, строків виконання повноважень Президентом України, припинення повноважень Президента України, гарантій безпеки Президента України та членів його сім'ї, матеріально-побутового забезпечення Президента України, створення та функціонування консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президенті України та інші.

Особливе місце у зазначеному законі мали б зайняти процедурні питання реалізації повноважень Президента України з метою уникнення в процесі їх виконання двоякого трактування способу їх здійснення.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Жуковська Я., Тарасюк Р. Конституційно-правовий статус Президента України // *Актуальні проблеми правознавства*, 2018. Випуск 4 (16). С. 163–167.
2. Конституція України: від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 31.08.2023).
3. Закон УРСР «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року № 1295-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text> (дата звернення: 31.08.2023).
4. Закон України «Про дерадянізацію законодавства України» від 21 квітня 2022 року № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text> (дата звернення: 31.08.2023).
5. Проект Закону України «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» від 31 жовтня 2017 № 7248. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH5LC00A?an=237> (дата звернення: 31.08.2023).
6. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 31.08.2023).

7. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 31.08.2023).
8. Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпичмент)» від 10 вересня 2019 року № 39-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text> (дата звернення: 31.08.2023).
9. Погорелова З. О. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації нормотворчих повноважень // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2022. Серія ПРАВО. Випуск 73: частина 1. С. 24–30.
10. Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355).
11. Доронін І. Контрольні повноваження Президента України у сфері національної безпеки: проблеми і перспективи // *Підприємництво, господарство і право*, 2019. № 2. С. 95–100.
12. Мельник С. М. Повноваження Президента України у сфері військового управління // *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*, 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 141–145.
13. Полякова Ю. О. Органи забезпечення діяльності Президента України та їх місце в механізмі управління державою // *Форум права*, 2013. № 4. С. 311–316.

## REFERENCES

1. Zhukorska Ya., Tarasyuk R. Konstitucijno-pravovij status Prezidenta Ukrayini // *Aktualni problemi pravoznavstva*, 2018. Vipusk 4 (16). P. 163–167. [In Ukrainian].
2. **Konstituciya Ukrayini**: vid 28 chervnya 1996 p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennya: 31.08.2023). [In Ukrainian].
3. Zakon URSR «**Pro Prezidenta Ukrayinskoyi RSR**» vid 5 lipnya 1991 roku No. 1295-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text> (data zvernennya: 31.08.2023). [In Ukrainian].
4. Zakon Ukrayini «**Pro deradyanizaciyu zakonodavstva Ukrayini**» vid 21 kvitnya 2022 roku No. 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text> (data zvernennya: 31.08.2023). [In Ukrainian].
5. Proekt Zakonu Ukrayini «**Pro Prezidenta Ukrayini ta porjadok pripinennya jogo povnovazhen**» vid 31 zhovtnya 2017 No. 7248. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH5LC00A?an=237> (data zvernennya: 31.08.2023). [In Ukrainian].
6. Zakon Ukrayini «**Pro Kabinet Ministriv Ukrayini**» vid 27 lyutogo 2014 roku No. 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (data zvernennya: 31.08.2023). [In Ukrainian].
7. Zakon Ukrayini «**Pro Reglament Verhovnoyi Radi Ukrayini**» vid 10 lyutogo 2010 roku No. 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (data zvernennya: 31.08.2023). [In Ukrainian].
8. Zakon Ukrayini «**Pro osoblivu proceduru usunennya Prezidenta Ukrayini z posta (impichment)**» vid 10 veresnya 2019 roku No. 39-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text> (data zvernennya: 31.08.2023). [In Ukrainian].
9. Pogoryelova Z. O. Normotvorcha diyalnist Prezidenta Ukrayini yak pravova forma realizaciyi normotvorchih povnovazhen // *Naukovij visnik Uzhgorodskogo Nacionalnogo Universitetu*, 2022. Seriya PRAVO. Vipusk 73: chastina 1. P. 24–30. [In Ukrainian].
10. Proekt Zakonu Ukrayini «**Pro pravotvorchu diyalnist**» vid 25 chervnya 2021 roku No. 5707. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355). [In Ukrainian].
11. Doronin I. Kontrolni povnovazhennya Prezidenta Ukrayini u sferi nacionalnoyi bezpeki: problemi i perspektivi // *Pidpriyemnictvo, gospodarstvo i pravo*, 2019. No. 2. P. 95–100. [In Ukrainian].
12. Melnik S. M. Povnovazhennya Prezidenta Ukrayini u sferi vijskovogo upravlinnnya // *Vcheni zapiski TNU imeni V. I. Vernadskogo. Seriya: yuridichni nauki*, 2019. T. 30 (69). No. 4. P. 141–145. [In Ukrainian].
13. Polyakova Yu. O. Organi zabezpechennya diyalnosti Prezidenta Ukrayini ta yih misce v mehanizmi upravlinnnya derzhavoyu // *Forum prava*, 2013. No. 4. P. 311–316. [In Ukrainian].

Дата надходження: 31.08.2023 р.

**Olena Kovalchuk**

Lviv Polytechnic National University,  
Associate Professor of the Criminal Department  
law and the educational and scientific process  
Institute of Law, Psychology and Innovative Education  
candidate of legal sciences, associate professor,  
honored lawyer of Ukraine  
olena.b.kovalchuk@lpnu.ua  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5547-1625>

**THE ISSUE OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION  
OF THE ACTIVITIES OF THE PRESIDENT OF UKRAINE**

The article examines the issue of normative and legal regulation of the activities of the President of Ukraine, in particular, the definition of the powers of the President of Ukraine in the Constitution of Ukraine and the problems of normative and legal regulation of the implementation of the powers of the President of Ukraine at the legislative level.

It is proposed to adopt the Law of Ukraine «On the President of Ukraine», the provisions of which include the following issues: powers of the President of Ukraine, guarantees of his activities, features of the powers of the President of Ukraine in relations with the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and other authorities and their officials, acts of the President of Ukraine, the term of office of the President of Ukraine, the termination of the powers of the President of Ukraine, security guarantees of the President of Ukraine and his family members, the material support of the President of Ukraine, the creation and functioning of advisory, advisory and other auxiliary bodies and services under the President of Ukraine, and others.

It is considered that a special place in the mentioned law should be defined for procedural issues of exercising the powers of the President of Ukraine, in order to avoid a double interpretation of the way of their implementation in the process of their implementation.

**Keywords:** President of Ukraine; acts of the President of Ukraine; law; powers; termination of powers, activity.