

Мартинюк Р. Аналіз функціональної природи інституту президента в Україні // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С. 80-85.

На сучасному етапі розвитку Української держави особливої значимості набуває розробка вітчизняної концепції інституту глави держави (президента). Згадана концепція мала б, насамперед, визначити функціональну природу інституту президента та положення і роль глави держави в системі стримувань і противаг, адекватних національним державно-політичним реаліям та ключовим завданням державотворення в Україні. Поява такої концепції, яка б сформувала відповідну парадигму сприйняття інституту президента у фаховому середовищі, є виключно актуальним завданням вітчизняної конституційно-правової науки.

Предметом цієї наукової статті є опис і аргументація авторського бачення функціональної природи інституту президента в умовах сучасного розвитку України як демократичної правової держави.

Значимість порушеної у статті проблематики зумовлюється насамперед недостатністю спеціальних комплексних досліджень інституту президента у вітчизняній державно-правовій науці. Саме на подоланні даної проблеми зосереджена головна увага дослідження. Хоча аналіз функціональної природи інституту президента ставав предметом дослідження низки робіт вітчизняних авторів, для більшості праць загальною тенденцією залишається те, що згадана проблематика в них була побічним чи принаймні не єдиним предметом дослідження. У багатьох наукових роботах акцентовано досліджувались окремі аспекти цієї проблематики, але був відсутній цілісний аналіз.

У вітчизняному фаховому середовищі питання про зміст функцій президента в умовах сучасної розвиненої державності розглядалося в роботах: В. Шаповала (“Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект)”), Ю. Тодики та В. Яворського (“Президент України: конституційно-правовий статус”), А. Зайця (“Правова держава в контексті новітнього українського досвіду”), М. Оніщука (“Президент України як конституційний гарант і політичний арбітр у відносинах Парламенту та Уряду”), Н. Нижник

(“Державне управління в Україні: централізація і децентралізація”), Є. Назаренко (“До питання про конституційну реформу державної влади України”), Р. Михеєнка (“Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України”), С. Серьогіної (“Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці”, “Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президента в Україні”), П. Рудика (“Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи”), В. Шатіло (“Інститут президента в системі державної влади України”). Згадана проблематика склала предмет дослідження і в роботах багатьох російських авторів, зокрема, О. Румянцева (“Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления)”), В. Чиркіна (“Государствоведение”, “Президентская власть”, “Современное государство”), Н. Міхалевої (“Конституционное право зарубежных стран СНГ”), С. Червонної, М. Петросяна (“Политическая система США: Актуальные измерения”), Н. Сахарова (“Институт президенства в современном мире”), Л. Окунькова (“Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика”) та ін.

З-поміж згаданих робіт особливої уваги заслуговують дослідження Ю. Тодики, В. Яворського, С. Серьогіної та М. Оніщука, у яких найбільш безпосередньо досліджується функціональна природа інституту президента, пропонуються відповідні концептуальні підходи до її аналізу. Відмітною рисою робіт цих авторів є погляд на природу інституту президента через призму арбітражної функції глави держави. У цьому контексті важливо підтримати висловлену проф. Ю. Тодикою тезу про те, що попри особливу значущість реалізації Президентом України арбітражної функції в умовах нетривалого досвіду розвитку української державності на принципах поділу влади та її єдності, проблема арбітражу глави держави залишається малодослідженою не лише у практичній, але й у теоретичній площині.

Загалом заснування і розвиток інституту президента в сучасній Україні не спиралися на належні теоретичні розробки, не враховували відповідну

державно-правову практику розвинених зарубіжних країн, відбувались переважно шляхом “спроб і помилок” та некритичного сприйняття відповідних моделей США, Франції та Росії. Як наслідок, інститут президента в Україні в період до вступу в дію конституційних поправок від 8 грудня 2004 р. демонстрував гіпертрофію. Президент України в поточній діяльності значно виходив за межі своїх і без того широких повноважень, фактично виконуючи функції вищого органу виконавчої влади. Надмірний контроль Глави держави над Кабінетом Міністрів України спричиняв ситуацію, за якої Уряд міг бути відправлений у відставку залежно від політичної кон’юнктури і незалежно від результатів його діяльності.

У цілому тенденція невизначеності функціональної природи інституту президента простежується в ряді посткомуністичних держав, що утворилися на теренах СРСР. З огляду на брак демократичних традицій державотворення в більшості посткомуністичних країн, насамперед азійських, у конституційно-правовій науці цих країн простежуються спроби виправдати своєрідне піднесення інституту глави держави над усім державним механізмом і його необґрунтоване втручання в діяльність інших гілок влади. Таке деструктивне сприйняття статусу глави держави і його зверхнього положення щодо традиційних гілок влади у вітчизняному науковому середовищі було особливо помітним у перші роки новітньої української державності і, зокрема, знайшло відображення у формулюванні одного з положень Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки “Про Президента Української РСР”, яке визначало Главу держави “найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади” [1]. У цілому в Україні сам термін “глава держави”, у поєднанні із ще більш розпливчастим за змістом терміном “гарант Конституції” набув викривленого тлумачення.

У відповідності з концепцією раціоналізованого парламентаризму, уперше зреалізованій у Конституції Французької республіки 1958 р., глава держави не утворює окремої гілки влади і не є складовою традиційних гілок влади (хоча сама практика раціоналізованого парламентаризму засвідчує функціональне

тяжіння президента до виконавчої гілки влади). Змішана форма правління стала найпоширенішою на європейських теренах, зокрема, і в посткомуністичних державах. Запропоноване концепцією раціоналізованого парламентаризму тлумачення принципу поділу влади не розглядає інститут глави держави окремою гілкою влади ні з огляду на його статус, ні з огляду на сутність.

У силу того, що принцип поділу влади передбачає виокремлення законодавчої, виконавчої й судової влади за функціональними та сутнісними ознаками, природу президентської влади неможливо жорстко прив'язати лише до одного із класичних елементів тріади поділу влади. Адже статус президента не пов'язаний ні зі здійсненням законодавчої функції, ні з виконанням законів та здійсненням виконавчої влади, ні із судочинством.

Сьогодні в державно-правовій доктрині існують суттєві розходження в уявленнях про природу інституту президента та функції, які покликаний виконувати цей інститут. Так, наприклад, конституціоналісти США переконані, що позбавлення глави держави можливості здійснювати виконавчі функції, задля чого, на їхню думку, насамперед цей інститут і запроваджений, означає не що інше, як грубе порушення принципу поділу влади і встановлення диктатури парламенту. Навпаки, у європейській державно-правовій доктрині під впливом французької державно-правової теорії домінуючим стало уявлення, що ототожнення глави держави з якою-небудь однією з гілок влади веде до гіпертрофії влади президента, що може порушити баланс державних влад, і, відповідно, спотворити застосування самого принципу поділу влади. Тому континентальна конституційна доктрина стверджує, що інститут президента неможливо інтегрувати в жодну з гілок влади [2]. Ця доктрина описує главу держави (президента) як особу, яка не утворюючи окремої гілки влади і, зокрема, не будучи формально поєднаною із системою органів виконавчої влади, виступає в ролі "арбітра", забезпечуючи взаємодію в системі органів державної влади загалом. Визначення президента в системі поділу влади як арбітра унеможлиблює його віднесення до будь-якої з гілок влади, адже таке співвіднесення суперечило б виконанню ним ролі арбітра.

Приймаючи до уваги той факт, що в Україні запроваджена змішана форма правління (тобто раціоналізований парламентаризм), а змішана республіка за змістом первинної редакції Конституції України виявляла очевидну схожість із Французькою П'ятою Республікою, є очевидним і те, що оцінка положення Президента України в системі стримувань і противаг має здійснюватися саме з позицій французької конституційно-правової концепції раціоналізованого парламентаризму.

При цьому важливо відмітити, що інститут президента в державно-правовій практиці зарубіжних країн демонструє значну різноманітність від держави до держави як у аспекті формально-юридичного статусу президента так і його реальної ролі в системі стримувань і противаг. Згадана різноманітність суттєво ускладнює можливість однозначної функціональної характеристики інституту президента. Тому і сам термін “глава держави” не дає можливості з належним ступенем точності охарактеризувати сутність, функції та компетенцію цього органу, оскільки на відміну, наприклад, від парламенту (який у всіх країнах є вищим представницьким і законодавчим органом) глава держави виконує різні функції і наділений різним правовим статусом. У будь-якому випадку формально-правова оцінка місця й ролі глави держави в державному механізмі, його співвідношення з тією чи іншою гілками влади є недостатніми і визначаються, головним чином, усталеними традиціями та реальною практикою функціонування державних інститутів. Сьогодні фактично відсутні держави з тотожним правовим статусом президента, компетенція кожного з них відрізняється певними відмінностями навіть у межах кожної із трьох основних моделей республіканського правління. При цьому майже у всіх пострадянських державах гострої актуальності набуває проблема оптимізації правового статусу глави держави шляхом визначення необхідного обсягу його повноважень. Тому визначення “президент – глава держави” фактично нічого не прояснює в його правовому статусі і не дає можливості більш-менш чітко визначити його функціональну природу. Фактично єдина спільна риса, що простежується у функціях, які здійснюються всіма главами держав світу – це

зовнішньополітичне представництво держави. Всі інші функції можуть набувати істотних відмінностей у кожній із країн.

Запропонований аналіз поняття “президент – глава держави”, принаймні, дає підстави вважати, що константація статусу президента як глави держави не повинна тлумачитися як визнання факту його зверхності стосовно інших елементів владного механізму.

Для України, яка за роки своєї незалежності зазнала істотних змін форми правління – від радянської моделі організації влади до президентської республіки, а потім до напівпрезидентської та парламентарно-президентської, була характерна зміна уявлень політичної еліти про сутність функцій Президента України. У новітніх вітчизняних коментарях та підручниках із державознавства ще донедавна були звичними визначення на зразок: президент є “носій верховної державної влади і є вищим представником держави в її відносинах з іншими країнами” [3]. Один вітчизняний автор у своєму монографічному дослідженні навіть вдався до обґрунтування ідеї про існування окремої, президентської гілки влади (!) [4]. Понад це, деякі автори стверджують, що загальною рисою статусу президента для напівпрезидентських держав є прагнення поставити президента над традиційними гілками влади [5].

Згадана інтерпретація положення глави держави в механізмі влади є, фактично, спробою реанімації обґрунтування ідеї конституційного монарха з точки зору органічної теорії держави і є небезпечною для неусталених традицій української демократії [6]. Описане визначення положення і ролі Президента в механізмі влади в Україні було зумовлене загальною тенденцією розвитку політичних систем посткомуністичних країн Східної Європи та Азії. Ця тенденція, яка набула розвитку в Україні в період президентства Л. Кучми, полягає в тому, що в більшості пострадянських країн, в умовах нерозвиненого громадянського суспільства та неусталеної партійної системи ключовим елементом державно-політичного життя став президент, який часто використовує інші політичні інститути лише для забезпечення та посилення власної легітимності, перетворюючи їх на своєрідну політичну декорацію.

У контексті сказано важливо наголосити, що в державному механізмі України, побудованому на засадах принципу поділу влади, Глава держави має виступати лише одним із вищих органів державної влади, поряд із Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, Верховним Судом України. Термін “глава держави” тому має означати, що Президент України стоїть не над гілками влади (фактично всім апаратом держави), а між ними, забезпечуючи єдність державної влади та координацію у взаємодії її структурних елементів (гілок). Уявляється, що саме на виконання цих завдань мають бути спрямовані повноваження Президента України, які охоплюють сфери функціонування всіх гілок влади. Відтак, гарантування верховенства Основного Закону України Президентом України має досягатись не шляхом безпосереднього впливу на громадянське суспільство, оскільки такий вплив мають здійснювати “традиційні” гілки влади, а шляхом впливу на інші вищі органи державної влади з метою координації, узгодження й консолідації. Саме в цьому мала полягати сутність природи інституту президента в умовах змішаної форми правління, запровадженої Конституцією 1996 р. в Україні і саме таке розуміння природи Глави держави, вважає дослідник, простежується у змісті конституційних поправок від 8 грудня 2004 р. Аналіз повноважень, які реально здійснюються Президентом України в механізмі влади, засвідчує, що функції Глави держави фокусуються у сферах забезпечення зовнішньополітичного представництва, національної безпеки, абітражу та конституційної законності.

Відповідно до положень розділу V Конституції України і сприйнятої Основним Законом французької конституційно-правової теорії Президент України займає особливе положення в системі стримувань і противаг. Президент України не належить до жодної з гілок влади і в умовах змішаної форми правління та притаманного цій формі правління явища розпорошення влади несе відповідальність за розв’язання стратегічних питань розвитку всіх сфер суспільного життя країни.

Відомо, що конструкція системи влади у змішаних формах правління відрізняється від конструкцій системи влади у парламентарних і президентських республіках більшим рівнем складності. Реальне функціонування механізму влади тут (у змішаних формах) передбачає використання значного числа процедурних форм взаємодії владних структур із метою реалізації їхніх, часто сумісних, повноважень. Ці процедури охоплюють найрізноманітніші питання організації і здійснення влади, зокрема, порядку подання і затвердження кандидатур на державні посади, їх зміщення з посади (наприклад, формування уряду, дострокового припинення повноважень уряду (відставки окремих міністрів), організації законодавчого процесу на стадії промульгації, дострокового припинення повноважень парламенту, введення в дію указів глави держави і т. д.

Значення цих конституційних процедур може набувати до певної міри формального характеру за умови поєднання низки факторів: наявності усталеної партійної системи з малим числом впливових центристських партій; дією принципу партійної дисципліни, який уможливорює тісне співробітництво парламентської більшості й утвореного нею уряду та забезпечує функціональну цілісність усього державного механізму; високого рівня політичної і правової культури державних посадовців, відтак, готовності владних структур до конструктивного співробітництва тощо. Унікальне поєднання цих факторів має місце в деяких високорозвинених державах, на зразок Великобританії. В Україні ж вони всі відсутні. З огляду на цю обставину роль Президента України як гаранта дотримання принципу єдності державної влади в умовах її поділу, узгодженого функціонування та взаємодії органів державної влади набуває особливої значимості. Для цього він і наділений повноваженнями, які уможливають його функціональне проникнення у сферу компетенції інших владних структур.

Внаслідок концентрації влади й механізмів управління в одній особі інститут президента має особливі можливості оперативно попереджувати, обмежувати, швидко та ефективно вирішувати протиріччя, кризи, що можуть

нести небезпеку для суспільства. У такому контексті, як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини, Президент України покликаний виконувати стабілізуючу роль у функціонуванні державного механізму Республіки. Для цього він має забезпечити таке становище, за якого всі органи держави виконують свої функції, не виходячи за межі своєї компетенції.

Таким чином, аналіз особливостей положення глави держави в системі стримувань і противаг у сучасних розвинених республіканських формах правління, альтернативних теоретичних підходів до проблематики взаємовідносин глави держави (президента) з іншими гілками влади, насамперед виконавчою, сприйнятих у США та в континентальній Західній Європі, функцій, які виконують глави держав у згаданих регіонах, пропонує теоретичне підґрунтя для визначення відповідних національним реаліям і актуальним завданням вітчизняного державотворення ролі та положення інституту президента в системі стримувань і противаг. З огляду на специфіку (особливості) політичної системи України, зокрема, такі її характеристики як усталена практика конфліктних взаємовідносин між органами влади та низька здатність партійно-політичних сил до співробітництва, виникає необхідність за змістом подальших конституційних коректив зацентрувати увагу на потребі виконання Главою держави повноважень представницького та арбітражного характеру, які не допускають функціональної інтеграції Президента України до виконавчих структур, при одночасному збереженні його повноважень у галузях управління, що за своєю функціональною суттю та необхідністю прийняття оперативних рішень потребують активного здійснення принципу одноосібного керівництва. Насамперед, такими галузями, на переконання дослідника, є сфера забезпечення національної безпеки і суверенітету держави (зокрема, сфера керівництва Збройними Силами та сфера забезпечення конституційної законності (сфера захисту прав людини). Це цілком обумовлюється статусом Глави держави в Україні як гаранта територіальної цілісності України, прав та свобод людини і громадянина.

1. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки “Про Президента Української РСР” // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – С. 446.
2. Чиркин В. Президентская власть // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 16, 17.
3. Коментар до Конституції України / Під ред. В. Ф. Опришко. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 230; Кравченко В. Конституційне право України. – К.: Атіка, 2000. – С. 210.
4. Шатіло В. Інститут президентства в системі державної влади України. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с.
5. Бурчак Ф., Погорілко В. Конституційно-правовий статус Президента України // Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – С. 222; Скуратов Ю. Конституционная система государственных органов Российской Федерации // Государственное право Российской Федерации / Под ред. О. Е. Кутафина. – М.: Юридическая литература, 1996. – С. 306.
6. Серьогіна С. Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4 (23). – С. 65.

В научній статті аналізується функціональна природа інституту президента в Україні. Исследується стереотипное восприятие этого института в отечественной государственно-правовой науке, обусловленное общей тенденцией развития института президента в посткоммунистических государствах Восточной Европы и Азии со слабыми традициями демократии. Предлагается авторский взгляд на вопрос о функциональной природе института президента.