

Мартинюк Р. Проблема “функціональної недостатності” інституту президента в Україні та шляхи її розв’язання // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 3. – С. 115-118.

Аналіз проблематики визначення положення і ролі Президента України в системі поділу влади в сучасних умовах потребує принаймні самого загального огляду головних концептуальних підходів до розуміння функціональної природи інституту президента, та, відповідно, його положення у структурі механізму держави, співвідношення компетенції президента з компетенцією інших вищих органів влади в республіканських формах правління.

Конституційно-правова доктрина континентальної правової сім’ї розглядає інститут глави держави в якості гаранта національної єдності, який водночас покликаний забезпечувати наступництво і стабільність державної влади, взаємодію різних її гілок. Наприклад, ст. 5 Конституції Франції містить формулювання, згідно з яким “Президент... забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також наступництво держави” [1, с. 666]. Вважається, що за таких умов ототожнення глави держави з якою-небудь однією з гілок влади може порушити баланс державних влад і, відповідно, спотворити застосування самого принципу поділу влади. Навпаки, конституціоналісти США вважають, що позбавлення глави держави можливості здійснювати виконавчі повноваження, які є титульними у статусі президента, означає не що інше, як деформацію принципу поділу влади в напрямку гіпертрофії парламентаризму. Відмінності в теоретичних підходах до визначення положення й ролі інституту президента в системі поділу влади відбивають, таким чином, той факт, що на сьогодні питання про оптимальне співвідношення інституту президента з виконавчою гілкою влади залишається відкритим.

Згадані підходи до визначення реальної ролі глави держави у процесі здійснення влади та, відповідно, його правового статусу, знаходять відображення в конституційних текстах і обумовлюють конституційну модель

форми правління в конкретній державі. Таким чином, у теоретичному плані положення глави держави в системі поділу влади залишається предметом наукових дискусій.

У повоєнний період серед державознавців країн Континентальної Європи склалась парадигма державно-правового мислення, яка розглядає президентську форму правління як потенційно небезпечну для демократії. Це пояснює, чому на сьогодні в Європі існують лише парламентарні та змішані республіканські форми правління. Загалом при характеристиці структури державного механізму розвинених парламентарних європейських держав є недоцільним розглядати главу держави як складову виконавчої гілки влади. У змішаних же формах правління роль і місце глави держави в державному механізмі визначається в кожному конкретному випадку по-різному, у залежності від особливостей конституційного ладу, конституційно-правового статусу глави держави, а головним чином – реальною практикою функціонування державних інститутів. Однак загальним правилом є те, що в європейських республіках державно-правова доктрина, під впливом французької політичної теорії і практики не розглядає главу держави як складову однієї з гілок влади і наділяє його насамперед загальнопредставницькими й арбітражними повноваженнями.

Концепція раціоналізованого парламентаризму, розроблена французькими державознавцями і втілена в конструкції механізму влади змішаної П'ятої Республіки у Франції в 1958 р., на сьогодні стала чи не найпопулярнішою і сприйнята багатьма європейськими країнами, зокрема, посткомуністичними країнами Центральної і Східної Європи. Для цих країн вибір змішаної форми правління був у певному сенсі безальтернативним. Відсутність розвинених і усталених традицій демократії (у цих країнах) робили надто небезпечним розрахунок на ефективність президентської форми правління, а відсутність розвиненого громадянського суспільства та його атрибутів – чисельного середнього класу і потужних центристських партій залишали даремними сподівання на мінімальну життєздатність класичного парламентаризму. Досвід французької державності, яка в республіканський період своєї історії пізнала в

самих крайніх формах вади як критично централізованої (Перша Французька Республіка 1793-1802 рр.) так і надмірно децентралізованої конструкції влади (Четверта Французька Республіка 1946-1958 рр.), був адекватно врахований укладачами багатьох новітніх конституцій посткомуністичних європейських держав.

Авторами Конституції України від 28 червня 1996 р. теж була сприйнята концепція раціоналізованого парламентаризму. Конструювання механізму влади в Конституції України здійснювалося під її визначальним впливом, а безпосереднім прототипом форми правління за змістом первинної редакції Конституції України була французька змішана П'ята Республіка. Конструкція механізму влади за змістом первинної редакції Конституції України у своїх головних рисах виразно нагадує П'яту Республіку у Франції. Принаймні Основний Закон України безпосередньо сприйняв такі важливі атрибути П'ятої Республіки як спосіб формування Уряду, інститут парламентської відповідальності уряду, право Глави держави відправляти Уряд у відставку за власною ініціативою та феномен дуалізму виконавчої влади, що перебувала під керівництвом двох суб'єктів – Прем'єр-Міністра України і Президента України. Проте інші важливі атрибути французького раціоналізованого парламентаризму 1958 року, які грають, без перебільшення, ключову і визначальну роль у забезпеченні реального балансу влад, були розробниками Основного Закону України “не помічені” і в первинній редакції (як і чинній) Конституції України відображення не знайшли. Виключно важливим елементом системи стримувань і противаг у французькій П'ятій Республіці є інститут парламентської інвеститури уряду [2, с. 78]. Вимога парламентської інвеститури уряду полягає у схваленні представницьким органом програми діяльності уряду, що водночас є схваленням і складу уряду. Уряд, що заручився в такий спосіб довірою парламенту, вважається легітимним і може приступити до виконання своїх повноважень. Якщо ж склад Уряду не задовольняє Парламент, він (Уряд) може відразу піти у відставку [3, с. 129].

Відтак, одна з істотних особливостей державного механізму П'ятої Республіки полягає в тому, що його практичне функціонування прямо залежить від того, чи збігається партійна приналежність Президента і парламентської більшості. У тих випадках, коли політичні сили, що підтримують Президента, водночас контролюють Національні Збори, роль Президента як носія виконавчої влади помітно зростає. Практично в цій ситуації він формує Уряд зі своїх однодумців і керує його діяльністю. Якщо ж політичні сили, які утворюють більшість у Національних Зборах, не належать до пропрезидентського блоку, ситуація складається зовсім інша. У цьому випадку у зв'язку з дією інституту парламентської відповідальності уряду Президент змушений призначити Уряд, який представляє опозиційні йому сили. Можливості Президента до здійснення виконавчої влади різко звужуються. Роль Уряду на чолі із Прем'єр-міністром помітно зростає. Загалом французька модель змішаної форми правління може бути описана наступною формулою: вона працює як президентська республіка, якщо Президент і Прем'єр належать до однієї партії, і як парламентарна – якщо вони представляють опозиційні партії [4, с. 117]. Тому французьку модель краще називати не “змішаною”, а “змінною” республікою.

Ще одним елементом системи стримувань і противаг у змішаній П'ятій Республіці є особлива форма відповідальності Уряду перед Главою держави. Президент формально відкликає Прем'єр-міністра й інших членів Уряду. Однак фактично Президент не може в односторонньому порядку відправити Прем'єра у відставку, оскільки Конституцією 1958 р. передбачена формула “підписує заяву Прем'єр-міністра про відставку” [5, с. 667], тобто, якщо немає відповідної заяви, відставка Уряду неможлива. Дана обставина забезпечує достатню функціональну самостійність Уряду від Глави держави і виступає ще одним ключовим інструментом, що забезпечує баланс позицій Прем'єра і Президента в системі стримувань і противаг.

Саме через відсутність у первинній редакції Конституції України положень про парламентську інвеституру Уряду та вимоги заяви Прем'єра про відставку, зініційовану Главою держави, форма правління в Україні в період від прийняття

Конституції України 28 червня 1996 р. до конституційної реформи від 8 грудня 2004 р. не зазнавала жодних принципівих змін і фактично не залежала від наявності чи відсутності у представницькому органі союзної Президенту України коаліційної більшості. Фактично форма правління в Україні у згаданий період завжди залишалася напівпрезидентською.

Зазначені вади конституційної регламентації форми правління, закріплення за Главою держави надмірних установчих і кадрових повноважень у виконавчій сфері в умовах нерозвиненості інституту парламентаризму спричинили гіпертрофію інституту президента в Україні. Президент України в поточній діяльності значно виходив за межі своїх і без того широких повноважень, фактично виконуючи функції вищого органу виконавчої влади. Це засвідчувало очевидність проблеми функціонального домінування Глави держави над усіма іншими вищими владними структурами. Особливо проблематичний характер мали надмірні установчі й кадрові повноваження Президента України у виконавчій сфері. Фактично Конституція України наділяла найбільшим обсягом повноважень Президента України і, водночас, встановлювала для нього найменший рівень конституційно-правової відповідальності порівняно з іншими органами влади. У силу того, що Президент України був ключовим елементом механізму влади, напівпрезидентська форма правління, сконструйована первинною редакцією Конституції України, характеризувалася в цілому низьким рівнем відповідальності влади перед суспільством. Упродовж усього періоду існування президентсько-парламентарної форми правління в Україні її визначальною рисою була нелегітимність.

Не дивно, що перехід від президентсько-парламентарної до парламентарно-президентської форми правління, який від самого початку був задекларований як головна мета конституційної реформи 2004 р., передбачав перерозподіл владних повноважень між Главою держави, Парламентом та Урядом не на користь Президента України. До того ж, однією із цілей конституційної реформи було зменшення можливості прийняття Президентом України державно-значимих рішень одноосібно, у односторонньому порядку. Тому

зменшення повноважень Глави держави за результатами реформи було логічним і виявилось суттєвим [6, с. 20].

Характеризуючи функціональні втрати Глави держави в системі стримувань і противаг за наслідками внесених 8 грудня 2004 р. конституційних поправок, важливо відмітити одну визначальну особливість зміни конституційно-правового статусу Президента України. Конституційна реформа призвела не лише до прямого зменшення обсягу його владних повноважень шляхом внесення до Основного Закону України положень, якими відповідні повноваження Глави держави були передані іншим органам, але й до приведення в дію тих положень Конституції України, які до реформи виконували роль, по суті, юридичних фікцій. Це спричинило, зокрема, набуття Кабінетом Міністрів України нового конституційно-правового статусу, визначальною рисою якого стала компетенційна незалежність від Президента України.

Об'єктивний аналіз положення Президента України в системі стримувань і противаг за змістом чинної редакції Конституції України вимагає зацентувати увагу і на такій принциповій особливості статусу Глави держави, як його безпосередня залежність у здійсненні багатьох наданих йому Конституцією України повноважень від політичної позиції і наявності волі до співробітництва інших владних структур. Відсутність у Конституції України положень про механізми узгодження політичних позицій вищих органів державної влади містить небезпеку виникнення конфліктів на цьому ґрунті, конкуренції за можливість реалізації повноважень, спроб обмеження повноважень одного органу влади іншим. Наприклад, повноваження Президента України, визначені ст. 102 Конституції України та пунктами 3, 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України (керівництво у сферах зовнішньої політики, національної безпеки і оборони) передбачають їх реалізацію через систему органів виконавчої влади. Водночас, практика здійснення Президентом України функції із забезпечення національної безпеки і обороноздатності країни, а також здійснення керівництва у сфері зовнішньої політики вже в перший рік функціонування системи стримувань і

противаг за змістом чинної редакції Конституції України засвідчила принципову залежність Глави держави від політичної позиції Уряду в цих сферах діяльності Президента України. Це, безумовно, є вкрай деструктивною рисою сучасної системи організації влади.

Відтак, є підстави стверджувати, що невдала конструкція системи стримувань і противаг у частині взаємодії Глави держави та Уряду, встановлена конституційною реформою, спричиняє феномен “недостатності” у Президента України конституційно-правових механізмів для виконання ним повноважень, передбачених ст. 102 Конституції України (здійснення Президентом України статусу Глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина), передбачених п. 1 і 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України (забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, представництва держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України), а також забезпечення виконання власної передвиборчої програми.

Таким чином, з огляду на ту обставину, що повноваження Президента України перебувають у безпосередньому зв'язку з діяльністю інших державних структур і, насамперед, Верховної Ради України й Кабінету Міністрів України, вони (повноваження Президента) можуть здійснюватися лише в ситуації досягнення тісної взаємодії зазначених суб'єктів із Главою держави.

За умови дотримання сконструйованої за змістом чинної редакції Конституції України системи стримувань і противаг, її реального функціонування, Президент України зможе продовжувати відігравати вирішальну роль в ухваленні всіх ключових державно-значимих рішень, якщо коаліція більшості у представницькому органі та утворений нею Кабінет Міністрів України будуть у партійно-політичному відношенні “одноколірними” із Президентом України або, принаймні, будуть його політичними союзниками. В іншому випадку, тобто у випадку протистояння, можливості Глави держави

впливати на зміст таких рішень виявляться суттєво обмеженими. Гіпотетично, у ситуації, коли Президент України та парламентська більшість і Уряд будуть представлені політичними опонентами, вплив Глави держави на внутрішню політику все ж може зберігати істотне значення. Вплив Президента України на хід державних справ може набувати форми президентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та застосування правових засобів протидії спробам виконавчої влади порушити Конституцію чи закони України, створити для себе домінуюче становище, схоже до того, яке сам Глава держави мав до конституційної реформи 2004 р. Однак виконання такої ролі Президентом України у значній мірі носить потенційний характер і залежить від перспектив нормативної регламентації інституту відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом України, передбаченого ч. 2 ст. 113 Конституції України та п. 3 ст. 1 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” [7].

Можливими ключовими засобами посилення позицій Глави держави в системі стримувань і противаг, а відтак, інструментами забезпечення реального характеру конституційних повноважень Президента України можуть стати наступні.

Слід переглянути роль Президента України у процедурі формування Кабінету Міністрів України. Автор вважає оптимальним такий порядок формування Уряду: Прем'єр-міністр України має призначатися Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України має вносити Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Прем'єр-міністр України після свого призначення на посаду повинен негайно вносити Президенту України пропозицію про персональний склад Кабінету Міністрів України. Президент України має призначати міністрів своїм указом упродовж п'ятнадцяти днів із дня внесення пропозиції. Після призначення Президентом

України міністрів Прем'єр-міністр України повинен представити на розгляд і затвердження Верховної Ради України персональний склад і Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Відхилення Верховною Радою України персонального складу і Програми діяльності Кабінету Міністрів України має спричиняти відставку Кабінету Міністрів України. У разі відхилення Верховною Радою України персонального складу чи Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України упродовж п'ятнадцяти днів повинна призначити Прем'єр-міністра України, затвердити персональний склад і Програму діяльності Кабінету Міністрів України. У разі неспроможності Верховної Ради України здійснити зазначені дії в передбачені Конституцією України строки, Президент України повинен припинити повноваження Верховної Ради України і призначити дострокові вибори до Верховної Ради України.

Також необхідно конституційно закріпити право Президента України не лише вносити до Верховної Ради України, за пропозицією парламентської більшості, подання про призначення Прем'єра, але і приймати відставку Кабінету Міністрів України в разі прийняття Парламентом резолюції недовіри Уряду, а також самостійно ініціювати питання про відставку Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр, проте, має залишатись на посаді, якщо він її залишати не бажає й не подає Главі держави відповідної заяви.

За Президентом України слід закріпити право ініціювати і приймати відставку урядовців будь-якого рівня, з тією, однак, корективою, що члени Кабінету Міністрів України, а так само керівники центральних органів виконавчої влади, що входять до структури Уряду, можуть звільнитися зі своїх посад лише за відповідним поданням Прем'єра.

Зазначені зміни дозволять збалансувати положення Глави держави в системі стримувань і противаг, уникнути його перетворення на номінальний інститут і водночас вони сприятимуть збереженню статусу Прем'єра як однієї з найбільш впливових та дієздатних політичних фігур, а Уряду в цілому – на самостійного і рівносильного іншим вищого органу державної влади.

Президент України також має володіти правом здійснювати призначення Голови Служби безпеки України (можливо, за згодою Верховної Ради України) і звільняти його з посади. Президент України, відповідно до п. 1 ст. 106 Конституції України забезпечує державну незалежність і національну безпеку. Служба безпеки України є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента України. Тому саме Главі держави має підпорядковуватися Служба безпеки України і саме Президент України повинен мати право призначати Голову Служби безпеки України. Уявляється, що наявність у Президента України права призначати Голову Служби безпеки України (як і Міністра внутрішніх справ України) безпосередньо кореспондуватиме його статусу гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання конституційної законності, прав і свобод людини і громадянина, керівника у сферах національної безпеки й оборони держави, стане важливим інструментом для здійснення згаданого статусу.

1. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – 816 с.

2. Филипп Ардан. Франция: государственная система. – М.: Юридическая литература, 1994. – 175 с.

3. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993. – 143 с.

4. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001. – 224 с.

5. Конституция Французской Республики. Ст. 8 // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – 816 с.

6. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 2-41.

7. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – С. 7.