

Мартинюк Р. Проблеми визначення конституційно-правового статусу Президента України в умовах змішаної форми правління // Право України. – 2009. – № 5. – С. 44-50.

Конституційно-правовий статус глави держави (президента) за змістом конституційних текстів сучасних розвинених країн із республіканською формою правління від держави до держави, попри наявні спільні риси, виявляє суттєву несхожість. Конституційні тексти також часто акцентують увагу на тому чи іншому функціональному аспекті влади президента: його представницьких повноваженнях, арбітражній функції, функції забезпечення конституційної законності, повноваженнях у виконавчій сфері, сфері національної безпеки тощо. При цьому важливо відмітити, що інститут президента в державній практиці розвинених країн демонструє значну різноманітність не лише в аспекті його формально-юридичних характеристик, але й реальної ролі в системі стримувань і противаг, зумовленої вже суто політичними чинниками. Усе це суттєво ускладнює можливість однозначної характеристики функціональної природи інституту президента та визначення більш-менш усталеного конституційно-правового статусу глави держави.

Самі ж національні відмінності конституційно-правової регламентації статусу президента відображають сприйняті в окремих країнах відмінні доктринальні підходи до визначення природи інституту президента та функцій, які покликаний виконувати глава держави. Зокрема, на історичній батьківщині інституту президента – у Сполучених Штатах Америки ще в часи, коли цей інститут був уперше запроваджений, у середовищі конституціоналістів склалося сприйняття президента насамперед як представника держави в цілому і голови виконавчої влади. Американський підхід до визначення конституційно-правового статусу президента передбачає, що позбавлення глави держави можливості здійснювати виконавчі функції порушує реальний баланс влад і призводить до компетенційного домінування в механізмі влади парламенту. Важливим чинником, який обумовив віднесення компетенції Президента

Сполучених Штатів до виконавчої сфери, став досвід функціонування аморфної й нежиттєздатної конструкції влади, регламентованої “Статтями про Конфедерацію” 1776 р. Відсутність у цій конструкції посади глави держави, наділеного необхідним комплексом повноважень, разом з організаційною неспроможністю у внутріполітичній сфері законодавчого органу – Конгресу, приречило механізм влади, передбачений “Статтями” на цілковиту неефективність. У новій конструкції влади, запровадженій Конституцією Сполучених Штатів 1787 р., інститут президента мав стати ключовою гарантією її високої функціональності. Теоретично ж структурна й функціональна інтеграція Глави Сполучених Штатів до виконавчої гілки влади обґрунтовується американським підходом до розуміння ідеї “жорсткого” поділу влади. В умовах жорсткого поділу влади уряду як незалежного колегіального вищого органу виконавчої влади не існує, як не існує й посади прем’єра, а всі традиційні повноваження вищого органу виконавчої влади віднесені до прерогатив президента. Виконавча влада, таким чином, персоніфікована Президентом Сполучених Штатів і надана йому в особистій формі.

Згаданому підходу на Європейському континенті в 1958 р. був протиставлений альтернативний погляд на природу інституту президента. П’ята Республіка у Франції стала першим прецедентом реалізації концепції раціоналізованого парламентаризму – змішаної республіки, у якій статус президента набував цілком нових характеристик. Французький раціоналізований парламентаризм зразка 1958 року став результатом тривалого й багато в чому унікального досвіду державного будівництва у Франції. Історія виникнення й існування французьких республік дала зразки як вкрай централізованої (Перша Французька Республіка 1793-1802 рр.) так і надмірно децентралізованої конструкцій влади (Четверта Французька Республіка 1946-1958 рр.), з відповідним конституційно-правовим статусом президента. Цей досвід був адекватно врахований розробниками Конституції П’ятої Республіки, яка стала результатом пошуку балансу між початками централізації й децентралізації влади. Сама ж композиція механізму влади П’ятої Республіки,

як і форми організації конкретних державних інститутів, що його утворювали, стали в багатьох випадках зразком для наслідування в новітніх основних законах посткомуністичних європейських держав, що сприйняли французьку державно-правову теорію.

Головною рисою концепції раціоналізованого парламентаризму в аспекті визначення конституційно-правового статусу президента є та, що згадана концепція описує главу держави як особу, яка не утворює 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 [1]. Визначення президента в системі поділу влади як арбітра, згідно концепції раціоналізованого парламентаризму, унеможлиблює його віднесення до будь-якої з гілок влади, адже останнє суперечило б виконанню ним посередницької ролі в можливих конфліктних взаєминах між вищими органами держави. Згадана концепція набула на європейських теренах такої популярності, що із плином часу під впливом французької державно-правової теорії в загальноєвропейському фаховому середовищі склалася домінуюча парадигма мислення, яка стверджує, що ототожнення глави держави з якою-небудь однією з гілок влади веде до гіпертрофії влади президента, що, у свою чергу, загрожує порушенням балансу державних влад, і, відповідно, небезпечними деформаціями у практиці здійснення принципу поділу влади. Тому загалом європейський континентальний підхід до пояснення природи інституту президента передбачає, що його (інститут президента) неможливо інтегрувати в жодну з гілок влади.

Вищезгадані підходи до визначення конституційно-правового статусу президента знаходять відображення в чинних конституційних текстах і обумовлюють конституційну модель республіканської форми правління в конкретній державі. Вони ж засвідчують той факт, що в теоретичному плані положення глави держави в системі поділу влади на сьогодні продовжує залишатися предметом наукових дискусій. Як наслідок – у сучасний період фактично відсутні держави з тотожним конституційно-правовим статусом

президента; компетенції кожного з них притаманні іноді суттєві відмінності навіть у межах окремої моделі республіканської форми правління.

В аналізі природи інституту президента окремої уваги потребує з'ясування типової для конституційних текстів розвинених республік формули “президент – глава держави”. Тут важливо відмітити, що за змістом сучасних конституцій саме поняття “глава держави” теж не дає можливості з належним ступенем чіткості визначити функціональну природу та структуру конституційно-правового статусу президента: глава держави в різних країнах може виконувати досить несхожі функції, а його конституційно-правовий статус у цьому аспекті виявляє значну специфіку. Реально конституційно-правовий статус президента визначається, насамперед, усталеними політичними традиціями та практикою функціонування державних інститутів. Не дивно, що в багатьох пострадянських державах проблема оптимізації правового статусу глави держави шляхом визначення необхідного обсягу його повноважень у сфері державно-правової науки набуває виключної актуальності. Фактично єдина спільна риса, притаманна конституційно-правовому статусу всіх президентів у всіх формах правління – це зовнішньополітичне представництво держави. Конституційно-правова регламентація інших повноважень глави держави може набувати істотних національних відмінностей. Відтак, аналіз конституційної формули “президент – глава держави”, принаймні, дає лише підстави вважати, що констатація статусу президента як глави держави у змішаній республіці не повинна тлумачитися як визнання факту його зверхності стосовно інших елементів владного механізму [2]. Водночас ця формула не дозволяє конкретизовано визначити зміст та обсяг багатьох повноважень президента.

На переконання дослідника, у з'ясуванні смислового наповнення приведеної формули слід виходити з усвідомлення того факту, що в усіх формах правління (й у змішаній зокрема) прерогативу глави держави складає представництво держави в цілому. Ця функція є об'єктивно приналежною інституту президента: глава держави представляє державу в цілому, а не окремий сегмент механізму влади. Відтак, – згадана функція принаймні у

формально-юридичному плані мінімально детермінується специфікою обраної форми правління. Це також означає, що фундаментальне повноваження президента на представництво держави в цілому повинне відображати саме ті функції, які здійснюються державою в цілому, а не будь-яким її функціонально спеціалізованим органом влади. До інших повноважень глави держави (і це уявляється особливо важливим у механізмі реалізації його конституційно-правового статусу) мають бути віднесені визначені основним законом інструменти (конституційно-правові засоби) реалізації його базисних повноважень, що випливають із природи держави в цілому. Конкретизовано ці повноваження можуть бути визначені як забезпечення державної незалежності, національної безпеки, правонаступництва держави, представництва держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, забезпечення конституційної законності, узгодженого функціонування всієї системи органів влади держави.

Звертаючись до аналізу сучасного конституційно-правового статусу Президента України, важливо відмітити, що 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, зокрема, парламентська інвеститура Уряду та право Глави держави достроково припиняти повноваження Прем'єра лише за згодою останнього, які грають, без перебільшення, ключову й 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. Тим не менше, приймаючи до уваги той факт, що в Україні запроваджена змішана

форма правління (тобто раціоналізований парламентаризм), а змішана республіка за змістом Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. виявляла очевидну схожість із Французькою П'ятою Республікою, є очевидним і те, що визначення конституційно-правового статусу Президента України має здійснюватися саме з позицій французької конституційно-правової теорії раціоналізованого парламентаризму. Тут варто наголосити, що французька конституційно-правова теорія розглядає інститут глави держави насамперед у якості представника держави в цілому, гаранта національної єдності, який водночас покликаний забезпечувати наступництво і стабільність державної влади, взаємодію різних її гілок. Так, ст. 5 Конституції Франції гласить: “Президент... забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також наступництво держави” [3].

Визначаючи конституційно-правовий статус Президента України у змішаній формі правління, дослідник виходить із тієї (як він вважає найважливішої) передумови, що наповнення цього статусу має впливати з функцій, що здійснюються державою в цілому. Тому повноваження, які здійснює Президент України, у значно більшій мірі, порівняно з повноваженнями органів законодавчої, виконавчої та судової влади мають бути спрямовані на забезпечення принципу єдності (цілісності) державної влади. Очевидно, що саме на виконання цього завдання мають бути спрямовані повноваження Президента України, які охоплюють сфери компетенції всіх гілок влади. Відтак, забезпечення єдності державної влади Президентом України має досягатися шляхом впливу на інші вищі органи державної влади з метою координації, узгодження й консолідації їхніх рішень та дій. Засобом концентрації влади й механізмів управління в одній особі Президент України має оперативно попереджувати, обмежувати, швидко та ефективно вирішувати протиріччя, кризи, що можуть нести небезпеку для суспільства. У такому контексті, як гарант додержання Конституції України, конституційної законності, Президент України покликаний виконувати стабілізуючу роль у функціонуванні державного механізму Республіки [4]. Для цього він і має

забезпечувати таке становище, за якого всі органи держави виконуватимуть свої функції узгоджено, не виходячи за межі своєї компетенції.

Згадані повноваження мають відображати саму сутність інституту президента в умовах змішаної форми правління і, відповідно, утворювати структуру його конституційно-правового статусу. Таким чином, 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. Глава держави 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. Водночас Президент України покликаний гарантувати дотримання принципу єдності державної влади в умовах її поділу, узгоджене функціонування та взаємодію органів державної влади. Для цього він, об'єктивно, має бути наділений повноваженнями, які уможливлуватимуть його легальне функціональне проникнення у сферу компетенції інших владних структур, з тим, щоб легально примушувати їх діяти в межах конституційних приписів. Тут може бути виправданим нагадати про відому формулу з Основного Закону України, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”, який, проте, “здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади” (ст. 5). Влада народу у самій своїй суті передбачає цілісність, телеологічну єдність засобів і механізмів її реалізації. Основним інститутом, покликаним стояти на сторожі принципу єдності влади має бути (поряд із Конституційним Судом України) Президент України. В умовах низької політичної і правової культури державних посадовців конституційний принцип єдності державної влади неминуче перетворюватиметься на юридичну фікцію, якщо тільки не буде забезпечений ефективними процесуальними гарантіями. Серед них чи не найважливішими мають стати визначені на конституційному рівні арбітражні повноваження Президента України.

У свою чергу, визначення конституційно-правового статусу Президента України у змішаній формі правління актуалізує аналіз проблеми вироблення механізму реалізації згаданого статусу. Справа в тім, що за змістом ст. ст. 102 та 106 Конституції України, які є ключовими в характеристиці конституційно-правового статусу Президента України, залишається нез'ясованим питання про те, як згадані статті співвідносять функції та повноваження Глави держави [5]. У сфері конституційно-правової теорії повноваження органу влади розглядаються як нормативні інструменти реалізації його відповідних функцій. Функції гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, визначені у ст. 102 Основного Закону України, можуть мати реальний характер лише за умови адекватного кореспондування їм відповідних повноважень Глави держави. Тут доречна постановка запитання: які з повноважень Президента України за змістом ст. 106 Конституції України кореспондують вищезгаданим функціям? Пошук змістовного взаємозв'язку між формулюваннями ст. ст. 102 та 106 Конституції України може бути здійснений на рівні конституційно-правової теорії. Це, однак, породжує суб'єктивізм суджень про суть такого взаємозв'язку, який міг би бути подоланим лише офіційною позицією Конституційного Суду України із цього питання. Тому дослідник вважає, що Конституція України мала б значно вищий нормативно-регулятивний потенціал, якщо б пропонувала чітке і зрозуміле визначення механізмів реалізації конкретних функцій Президента України через його конкретні повноваження і не перетворювала б питання про суть таких механізмів на предмет конституційно-правових дискусій.

Об'єктивний аналіз конституційно-правового статусу Президента України за змістом чинної редакції Конституції України вимагає зацентувати увагу і на такій його принциповій особливості, як безпосередня залежність Глави держави у здійсненні багатьох наданих йому Основним Законом 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 [6]. 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 й 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, зрозуміло, ставить під сумнів можливість ефективного здійснення відповідних повноважень Глави держави. Реально Президент України може ефективно реалізувати свій конституційно-правовий статус лише за сприятливих політичних обставин: коли парламентська коаліційна більшість та утворений нею Уряд будуть партійними союзниками Глави держави, а ще краще – представлятимуть із ним єдину політичну силу. За інших умов, тобто у випадку протистояння, реалізація конституційно-правового статусу Президента України зазнаватиме суттєвих ускладнень, якщо не буде в частині окремих повноважень зведена нанівець. Відтак, на поточний момент реалізація конституційно-правового статусу Президента України значною мірою детермінується політичними чинниками і виявляє недостатність конституційних гарантій цього статусу. Глава держави в Україні чинною редакцією Основного Закону позбавлений 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 тощо).

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 та Кабінету Міністрів України, вони (повноваження Президента) можуть здійснюватися лише за умови досягнення тісної взаємодії зазначених суб'єктів із Главою держави. Зокрема, здійснення значного обсягу конституційних повноважень Президента України, що функціонально перетинаються з компетенцією Уряду, має найбільш проблемний 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].

1. Филипп Ардан. Франция: государственная система. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 61, 62.

2. Серьогіна С. Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4 (23). – С. 54-65.

3. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 666.

4. Рудик П. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – Київ: Атіка, 2006. – С. 84.

5. Ключковський Ю. Скупий платить безкінечно // Народний депутат. – 2008. – № 3 (39) – С. 50.

6. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 24.

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