

ПРЕЗИДЕНТ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ТА ЗАРУБІЖНОЇ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

УДК 342.511



В. А. ШАТИЛО

*кандидат юридичних наук, доцент,
Київський національний лінгвістичний університет*

У статті розглянуті питання еволюції інституту президента в зарубіжній політико-правовій думці та державно-правовій практиці.

Проведено аналіз статусу глави держави у президентській, президентсько-парламентській та парламентсько-президентській республіках.

Визначено статус Президента України у механізмі державної влади України. Зроблено висновок про необхідність удосконалення інституту президента у напрямку формування сучасного українського конституціоналізму з метою утвердження України як демократичної, конституційно-правової держави.

Ключові слова: *глава держави, президент, Президент України, механізм державної влади.*



PRESIDENT IN THE STATE POWER MECHANISM: SOME ISSUES OF NATIONAL AND FOREIGN THEORY AND PRACTICE

Shatilo V.A.

Received: 12 Oct 2014.

Однією з найперших і найскладніших проблем у науково-пізнавальному визначенні інституту глави держави є розкриття змісту політичних та правових засад його функціонування. В юриспруденції, як і в будь-якій іншій науці, завданням визначення поняття є передусім розкриття його змісту шляхом з'ясування основних, суттєвих та специфічних ознак, які вирізняють це поняття з-поміж низки інших суспільних явищ. Тож спочатку зупинимось на з'ясуванні загальних підходів визначення поняття інституту глави держави.

За Конституцією України Президент України є главою держави і виступає від її імені (ч. 1 ст. 102). З точки зору конституційно-правової теорії, глава держави – це конституційний орган і водночас вища посадова особа держави, що представляє державу ззовні і всередині країни, символ державності народу [6; 13]. Як правило, це одноосібний орган загальної компетенції, один з вищих органів державної влади. На наш погляд, термін «глава держави» не дає можливості з належним ступенем точності охарактеризувати сутність, функції та компетенцію даного органу, оскільки на відміну, наприклад, від парламенту (який в усіх країнах світу є вищим представницьким і законодавчим

органом), глава держави виконує різні функції і наділений різним правовим статусом. Як цілком слушно зазначається у новітній державознавчій літературі, статус глави держави у кожній з країн визначається обраною формою правління та усталеними політико-правовими традиціями [2; 9; 10; 11]. Загалом слід зазначити, що інститут глави держави досліджувався в працях значної кількості представників юридичного профілю. Серед них слід виділити відомих українських вчених В. Авер'янова, Ф. Бурчака, М. Козюбру, А. Колодія, В. Мельниченка, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, В. Погорілка, Ю. Тодику, О. Фрицького, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, В. Яворського та інших.

В основі терміну «глава держави» лежала органічна теорія держави, що розглядала державний механізм як певний суспільний організм, складові ланки якого виступають як органи, що виконують неповторні функції. З точки зору прихильників органічної теорії, монарх має виконувати в державному механізмі функції, аналогічні функціям голови в людському організмі: аналізувати події та явища, що відбуваються в оточуючому середовищі, приймати вольові рішення і доводити їх до виконання іншим органам. Ця теорія отримала логічне завершення наприкінці XVIII століття і набула широкого поширення й визнання в умовах «освіченого абсолютизму».

Надалі таке пояснення влади глави держави в конституційній монархії стало панівним у німецькій літературі. Воно отримало особливий розвиток у працях Г. Мейера і його учня і послідовника Аншютца. Ці автори ввели для визначення того особливого становлення, яке займає монарх серед інших органів,

особливий термін – «носії державної влади».

Поступово у державознавчій літературі утверджується позиція, згідно з якою статус президента за республіканської форми правління визнається майже аналогічним статусу монарха при монархічній формі правління. Порівняльно-правовий аналіз компетенції глав у конституційних монархіях та президентських республіках давав можливість зробити цілком певний висновок про їх аналогічність в усіх істотних елементах. За даних умов термін «глава держави» почав розповсюджуватись і на президента республіки, ставши загальною назвою для одноосібних органів державної влади, що уособлювали державу в цілому.

У подальшому, для визначення статусу конституційного монарха поряд з терміном «носії державної влади», почав застосовуватись термін «глава виконавчої влади», оскільки монарх за цієї форми правління визнавався своєрідним одноосібним органом, якому належить уся повнота виконавчої влади. Оскільки президент у президентській республіці виконував у сфері виконавчої діяльності ті ж повноваження, що й конституційний монарх, то термін «глава виконавчої влади» був розповсюджений і на нього.

Напівпрезидентська республіка, яка органічно поєднала в собі риси президентської і парламентської республіки вперше була оформлена Конституцією Франції 1958 року, ставши державно-правовою відповіддю на істотні зміни суспільно-політичних реалій. Певною мірою П'ята Республіка у Франції ознаменувала собою дві суперечливі тенденції: зміцнення влади держави за рахунок його функціонального поєднання з

виконавчою гілкою влади і занепад парламентаризму. Цікавим є той факт, що розробники Конституції Франції 1958 р. первісно закладали в неї модель парламентарної республіки з дещо розширеними повноваженнями глави держави, однак підсумковий варіант надто відрізнявся від тогочасних парламентських республік, а наступні конституційні реформи взагалі вивели французьку модель за межі знаних форм правління.

«Французький варіант» фактично перекреслив усталені конституційно-правові традиції і уявлення про місце глави держави в державному механізмі. Будучи формально введеним за рамки законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, Президент Франції наділявся настільки могутніми повноваженнями, що міг цілком вважатися складовою частиною кожної з них. Отже, з певним ризиком для демократії досягалося одразу кілька позитивних результатів: консолідація державної влади, збільшення її міцності і водночас підвищення її ефективності та оперативності. Слід відзначити, що напівпрезидентська республіка від самого початку свого існування піддається нищівній критиці за гіперболізацію влади президента і порушення конституційного принципу поділу влади. Однак вона виявила свою життєздатність і, більше того, стала взірцем для багатьох інших держав, особливо постсоціалістичних.

Еволюція інституту президентства в передових країнах західної демократії дає можливість стверджувати, що його статус постійно змінювався. При цьому цікавим є той факт, що з кінця XVIII століття з проміжком у 80–90 років світова політико-правова теорія і практика дарували світові нову модель республіканської

форми правління: 1787 рік – президентська республіка (США), 1875 рік – парламентсько-президентська республіка (Франція), 1958 рік – президентсько-парламентська республіка (Франція). У президентській республіці президенту ввіряється уся повнота виконавчої влади, а також представницькі та номінаційні повноваження; у парламентсько-президентській республіці – тільки представницькі та номінаційні повноваження; і, нарешті, у президентсько-парламентській республіці президент отримує найбільш широкі повноваження, що стосуються майже усіх сфер суспільного життя і всіх гілок влади, однак функціонально тяжіє до виконавчої гілки влади.

Крім того, можна констатувати, що останні десятиліття позначилися розмаїттям унікальних форм правління. Нині фактично нема держав з тотожним правовим статусом глави держави. Компетенція кожного з них відрізняється певними відмінностями навіть в межах кожної з трьох основних моделей республіканського правління. При цьому майже в усіх пострадянських державах гострої актуальності набуває проблема оптимізації правового статусу глави держави шляхом визначення необхідного обсягу повноважень.

Тому визначення «президент – глава держави» фактично нічого не прояснює у його правовому статусі і не дає можливості більш-менш чітко виявити його місце у системі вищих органів державної влади. Саме цим пояснюється той факт, що термін «глава держави» не зустрічається у переважній більшості конституцій розвинених демократичних країн. Виняток становлять Іспанія (ст. 56 Конституції 1978 року), Італія (ст. 87 Конституції

1947 року) та Швеція (глава 5 «Форми правління» 1974 року), хоча і в зазначених актах міститься деталізація правового статусу глави держави шляхом вказівки на його функції та повноваження [4]. Стаття 99 Конституції Аргентини 1853 року (в редакції 1994 року) проголошує президента главою нації і главою уряду [5]. Єдине, що поєднує глав усіх держав світу – це право зовнішньо- та внутрішньополітичного представництва. Усі інші повноваження можуть суттєво відрізнятися у кожній з держав.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що конституційно-правовий інститут глави держави в країнах сучасного світу зазвичай складається із норм, що: а) визначають місце і роль глави держави в державному механізмі і його взаємовідносини з іншими органами держави; б) встановлюють порядок заміщення посади глави держави; в) передбачають можливу відповідальність глави держави за державну зраду і порушення конституції; г) закріплюють повноваження глави держави. Ці норми, будучи включеними до конституції, додатково конкретизуються поточним законодавством.

Для України, яка за двадцять років своєї незалежності пережила істотні зміни форми правління, – від радянської республіки через президентську республіку, президентсько-парламентську, парламентсько-президентську знову повернулася до президентсько-парламентської республіки, була характерною й відповідна зміна правового статусу Президента України. На жаль, заснування і становлення інституту президентства в нашій країні не базувалося на належних теоретичних і державно-правових розробках, відбувалось здебільшого

шляхом «проб і помилок» та некритичного сприйняття відповідних моделей США, Франції та Росії.

Сам термін «глава держави», особливо у поєднанні із запозиченим з французької та російської конституцій ще більш розпливчастим за змістом терміном «гарант Конституції», набув викривленого тлумачення. Нечіткість конституційних норм, що закріплюють правовий статус Президента України, та їх певна суперечність з проголошеним принципом поділу влади дали підстави деяким авторам навіть стверджувати, що обрана в Україні форма правління – змішана (напівпрезидентська) республіка – є «неправильною» [12].

У новітніх працях з конституційного права України Президент України визначається як «носієр верховної державної влади і вищий представник держави у її відносинах з іншими країнами» [3; 7]. Більше того, деякі автори прямо зазначають, що «загальною рисою статусу президента для напівпрезидентських держав є прагнення поставити президента над традиційними гілками влади, всіма інститутами держави...в самостійній якості, зокрема, як арбітра, координатора щодо органів державної влади, держави і суспільства» [1]. Таке тлумачення статусу Президента України фактично є реанімацією обґрунтування статусу конституційного монарха з точки зору органічної теорії держави у викладенні німецьких конституціоналістів XVIII–XIX ст.ст. Гербера, Мейєра та Аншютца [8] і є небезпечним для неусталених традицій української демократичної республіки.

У державному механізмі України, побудованому на засадах законності, республіканізму, народного суверенітету та розподілу влад, Президент України є лише

одним з вищих органів державної влади (поряд з парламентом, урядом, Верховним Судом України, Конституційним Судом України), тобто підпорядкований тільки народу. Він стоїть не над гілками влади, а між ними, забезпечуючи єдність державної влади і злагоджене функціонування її гілок. Саме на виконання зазначених функцій і спрямовані повноваження Президента України, закріплені у ст. 106 Конституції України, що «проникають» у сфери функціонування усіх гілок влади. Тому діяльність Президента України має спрямовуватись у першу чергу не назовні державного механізму, а всередину. Гарантування Конституції України, основних прав і свобод Президентом України має досягатись не шляхом безпосереднього впливу на громадянське суспільство (для цього існують «традиційні» гілки влади), а шляхом впливу на інші вищі органи державної влади з метою координації, узгодження і консолідації, спрямування їх діяльності на виконання Конституції України, засад внутрішньої та зовнішньої політики, визначених парламентом. Саме в цьому, на нашу думку, полягає сутність інституту президента у тій моделі президентсько-парламентської республіки, яка закріплена Конституцією України 1996 року.

Ще однією обставиною, яка зумовлює більш чітке визначення місця глави держави у механізмі державної влади України, є те, що в сучасних умовах актуалізації конституційної реформи в Україні конституційно-правовий статус Президента України має бути удосконаленим у напрямку формування сучасного українського конституціоналізму, механізм якого передбачає таку організацію державної влади, при якій досягається та забезпечується конституційно-правова свобода людини. Для цього, передусім, необхідним є конституційне

закріплення взаємодії органів державної влади (при здійсненні державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову). Президент України має відігравати у цьому важливу роль, а саме виступати органом, який об'єднує всі гілки влади, виконуючи координаційну функцію та функцію узгодження діяльності всіх органів державної влади. Крім того, важливим є нормативне врегулювання взаємовідносин Президента з іншими органами державної влади, зокрема, доцільним є закріплення принципів таких взаємовідносин в Основному Законі держави.

У контексті удосконалення конституційного законодавства, як необхідної умови здійснення конституційних перетворень в Україні, вважаємо за доцільне прийняття закону «Про Президента України». У цьому законі, зокрема, доцільним було б визначення процедури здійснення Президентом України його конституційних функцій гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також врегулювання питань щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення державної діяльності Президента України, захисту його честі і гідності, а також питань щодо відповідальності Президента України тощо.

Отже, становлення інституту президента в сучасній Україні характеризується періодичними змінами конституційно-правового статусу Президента України, які відбивають особливості розвитку української держави та суспільства. В умовах конституційних перетворень в Україні важливим є удосконалення цього інституту у напрямку формування сучасного українського конституціоналізму з метою утвердження України як демократичної, конституційно-правової держави.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Бурчак Ф. Г.* Конституційно-правовий статус Президента України / Ф. Г. Бурчак., В. Ф. Погорілко // Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К. : Український центр правничих студій, 1999. – С. 222.
2. *Коломієць Ю. М.* Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн. – Х. : Основа, 1998. – С. 24–58.
3. *Коментар Конституції України* / [ред. кол.: В. Ф. Опришко (голова) та ін.]. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 230.
4. *Конституции государств Европейского Союза* / [под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова]. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 382, 437, 710.
5. *Конституции зарубежных государств. Американский континент.* – Ереван : Мхитар Гош, 1998. – С. 30.
6. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран.* Тома 1–2. Часть общая / [отв. ред. Б. А. Страшун]. – М. : БЕК, 1999. – С. 599.
7. *Кравченко В. В.* Конституційне право України : навч. посібник / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2000. – С. 210.
8. *Россинский Б. В.* Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2009.
9. *Серьогіна С. Г.* Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Харків : Ксілон, 2001. – С. 7–17.
10. *Сравнительное конституционное право* / [ред. кол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин (отв. ред.), Ю. А. Юдин]. – М. : Манускрипт, 1996. – С. 590–622.
11. *Тодыка Ю. Н.* Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – С. 9–25.
12. *Цвік М.* Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад / М. Цвік, І. Процюк // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1 (16). – С. 51–61.
13. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1997. – С. 268.

Стаття надійшла до редакції: 12.10.2014.

Рекомендовано кафедрою кримінального та адміністративного права

**PRESIDENT IN THE STATE POWER MECHANISM: SOME ISSUES
OF NATIONAL AND FOREIGN THEORY AND PRACTICE***Shatilo V.*

Abstract: Issues concerning evolution of the institute of president in foreign political and legal thought and legal practice of the state are discussed. The status of the head of state in presidential, presidential-parliamentary and parliamentary-presidential republics is analyzed. The status of the President of Ukraine within the state power mechanism in Ukraine is outlined. The conclusion is made on the need to revise the institute of president towards building up the contemporary Ukrainian constitutionalism, in order to establish Ukraine as a democratic, constitutional and legal state.

The article also studies another condition which requires a more distinct definition of the head's of state status in the state power mechanism in Ukraine. Nowadays in the circumstances of constitutional reform actualization the constitutional and legal status of the head of state is to be revised in the direction of modern Ukrainian constitutionalism formation, mechanism of which envisages such an organization of state power under which constitutional and legal freedom of a human is being achieved and guaranteed. Thus, mutual cooperation between state power bodies (while exercising state power on the basis of its division into legislative, executive and judicial) is to be fixed in the Constitution. The President of Ukraine is to play an important role in this process; in particular he is to represent the body that unites all branches of power while performing the coordinative function and agrees state power bodies' activity. Besides, mutual cooperation between President and state power bodies is important to be legally regulated; in particular such principles of cooperation are to be fixed in the Supreme Law of the state.

Keywords: head of state, president, President of Ukraine, state power mechanism

**ПРЕЗИДЕНТ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: НЕКОТОРЫЕ
ВОПРОСЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ***Шатило В.*

Резюме: В статье рассмотрены вопросы эволюции института президента в зарубежной политико-правовой мысли и государственно-правовой практике. Проведён анализ статуса главы государства в президентской, президентско-парламентской и парламентско-президентской республиках. Определён статус Президента Украины в механизме государственной власти Украины. Сделан вывод о необходимости усовершенствования института президента в направлении формирования современного украинского конституционализма с целью утверждения Украины как демократического, конституционно-правового государства.

Ключевые слова: глава государства, президент, Президент Украины, механизм государственной власти.