

УДК 342.511

Слободська І.А.

Національний авіаційний університет, Київ

Понур Ю. С.

КМКДКА, Київ

## ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

*Стаття присвячена теоретичним аспектам функціонування інституту президентства в системі органів державної влади в Україні та їхньому зв'язку з практичними завданнями політичного життя сучасного українського суспільства. Проведення такого аналізу дозволило зробити висновок, що наділення Президента певним обсягом повноважень перш за все повинне бути збалансоване таким же обсягом.*

За двадцять років в Україні було суттєво змінено законодавство, впроваджено систему політичних новацій, які спричинили постійний та конкурентний поділ влади між державними органами та посадовими особами. Повноваження органів влади змінювалися з огляду на новостворену політичну систему. Народ України відчув безпосередньо на собі функціонування державної влади на основі так званої змішаної республіки, що згодом трансформувалася з президентсько-парламентської до парламентсько-президентської, а станом на сьогодні знову повернулися до президентсько-парламентської. Здійснення таких політичних реформ відволікало увагу суспільства від реальних економічних проблем та створило умови для законодавчо врегульованого розкрадання державної власності з боку національного та компрадорського капіталу, інтереси якого почала відстоювати державна машина.

Теоретичним аспектам функціонування інституту президентства в системі органів державної влади та їхньому зв'язку з практичними завданнями сучасного політичного життя суспільства й присвячується дана стаття.

Президент України за Конституцією є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Для того щоб зрозуміти суть терміну «глава держави» розглянемо погляди на даний інститут в різних правових системах та формах державного правління. Конституційно-правовий інститут глави держави в країнах сучасного світу зазвичай складається з норм, що визначають місце і роль глави держави в державному механізмі конкретної окремо взятої національної

держави і його взаємини з іншими органами цієї держави, закріплюють повноваження глави держави, встановлюють порядок усунення глави держави з його посади і припинення його повноважень, передбачають юридичну відповідальність глави держави за державну зраду і порушення конституції. Передбачені конституцією, вони, як правило, конкретизуються чинним законодавством.

У багатьох сучасних державах глава держави є або главою виконавчої влади, або її невід'ємним елементом. Так, наприклад, згідно з Конституцією США 1787 р. (розділ 1 ст. II) «виконавча влада здійснюється президентом Сполучених Штатів Америки», Конституція Греції 1975 р. (ст. 26, п.2) проголошує суб'єктами виконавчої влади президента і уряд [1; 2, 167-172]. Таким чином, глава держави розглядається як елемент виконавчої влади.

Інакше інститут глави держави розглядався в контексті соціалістичних держав. Оскільки не визнавався принцип поділу гілок влади, глава держави і уряд розглядалися не в рамках єдиного механізму державної влади (як в більшості інших держав), а поділялися на дві різні групи державних органів. Уряд при цьому вважався найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади, що очолює систему органів державної влади. «Глава держави» виступав додатковим елементом виконавчої влади.

Проте не можна прирівнювати поняття «глава держави» і «глава виконавчої влади», оскільки в деяких країнах глава держави є невід'ємною частиною парламенту, а, отже, належить і до законодавчої гілки влади. Так, в дослівному значенні британської конституції «парламент – триєдиний орган», що складається не тільки з двох палат, але й включає в себе й

монарха. Главою ж виконавчої влади є глава уряду.

У той же час, в ряді країн «глава держави» не входить до складу якої б то не було гілки влади (Німеччина, Італія), або є виключно «символом державності» (Японія), «владним арбітром по відношенню до інших інститутів держави» (Франція), «одноосібним володарем» (Оман, Саудівська Аравія) [1; 2, 167-172].

Конституції багатьох сучасних країн з республіканською формою правління не містять поняття «глава держави». Крім того, в юридичній літературі висловлена точка зору, згідно з якою, в сучасній правовій державі поняття «глава держави» вносить плутанину в оптимальні взаємовідносини між законодавчою і виконавчою гілками влади, невиправдано прославляє роль і значення «глави» (по суті – виконавчої влади), ставлячи його мало не вище за законодавчу гілку влади. Тому багато західних держав, розвиваючись у бік правової держави, відмовилися від поняття «глава держави».

Таким чином постає питання: так чи є необхідність у формуванні єдиного поняття «глава держави», яке б охоплювало все різноманіття форм державного устрою і правління, історичні і політичні традиції чи сучасні умови не дозволяють виробити єдиний підхід до такого визначення?

Відповіді на поставлене питання, мабуть, слід шукати виходячи з реалій політичного життя та функціонування органів державної влади кожної конкретно взятої національної держави. Саме виходячи з реалій сучасного політичного життя українського суспільства та особливостей функціонування органів влади його держави у їхній взаємодії з інститутом президентства, ми зробимо спробу сформулювати уявлення про роль глави української держави та можливості підвищення ефективності його функціонування.

Дослідженню інституту президента нині присвячено велику кількість публікацій широкого кола науковців (В. Авер'янов, Ф. Бурчак, М. Кармазіна, Л. Кривенко, Н. Нижник, В. Погорілко, С. Сербогіна, Ю. Тодика, М. Томенко, В. Шаповал, В. Яворський), які суттєво різняться своїми підходами. Однак до сьогодні не знайшли свого однозначного вирішення дискусії, зокрема щодо обсягу президентських повноважень та порядку і механізмів їх здійснення. Спостерігається помітне відставання теоретичного пошуку від практики розвитку цього інституту в Україні.

Адже, наприклад, політична чутливість теми зумовлює більшу увагу науковців до формальної сторони інституту, натомість межі вільного розсуду президента, як, утім, і багатьох інших органів держави, окреслюються не стільки юридичними нормами, скільки політичними чинниками. Тому залишаються актуальними критичний аналіз чинних норм та практики їх реалізації; окреслення принципів підходів до змісту та форми норм, що визначають конституційно-правовий статус глави Української держави; відстеження взаємозв'язку між окремими нормами з метою забезпечення належної системності конституційного регулювання відповідних правовідносин; прогнозування наслідків застосування окремих пропонованих норм.

Інститут глави держави, зокрема Президента України, є порівняно новим явищем у політичному житті України, оскільки був заснований законом лише у 1991 році [3].

На час виконання повноважень Президент України користується правом недоторканності. Звання Президента України зберігається за ним довічно, якщо тільки він не був усунутий з поста в порядку імпічменту.

Як глава держави Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. Він звертається з посланнями до народу та зі щорічними й позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [4].

Окрім повноважень глави держави, Президент виконує велике коло функцій, які подібні до функцій парламенту. Загалом він реалізує представницьку, нормотворчу, установчу та контрольну функції.

Значну частину конституційних повноважень Президента України, формально здійснюваних «за поданням», де-факто було перетворено на дискреційні (зокрема, призначення і звільнення голів місцевих державних адміністрацій). У супереч положенню п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, яке передбачало вичерпне визначення повноважень Президента України, ці повноваження було істотно розширено як законами України, так і указами глави держави [5, 20].

Однією з основних функцій Президента є представницька: він представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде

переговори та укладає міжнародні договори України, приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах та при міжнародних організаціях, приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав.

Реалізуючи нормотворчу функцію, Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

На виконання установчої функції Президент України бере участь у формуванні органів державної влади, насамперед органів виконавчої влади. Так, Президент вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про призначення Прем'єр-міністра України, вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України, призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України тощо [4].

Для реалізації контрольної функції Президент володіє низкою стримувань і противаг щодо інших органів державної влади: у визначених випадках припиняє повноваження Верховної Ради, зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, скасовує акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [4]. Стаття 75 Конституції України встановлює положення, за яким єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент, – Верховна Рада України. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України). Як зазначено в ч. 1 ст. 124 Конституції України, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій суддів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Також ч. 1 ст. 147 Конституції

України чітко вказує, що єдиним органом конституційної юрисдикції є Конституційний Суд України. Враховуючи те, що норми Конституції України мають пряму дію (ч. 3 ст. 8), можна впевнено стверджувати, що владою в нашій країні є виключно Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та йому підвідомчі органи, а також система судів загальної юрисдикції та Конституційний Суд України [4].

Це означає, що відповідальність за стан розвитку держави та за рівень життя народу в цілому мають нести саме органи державної влади, тобто Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та суди.

Але, проаналізувавши норми Основного Закону щодо повноважень Президента можемо впевнено говорити про те, що інститут президентства має всі повноваження влади, незважаючи на те, що влада не може відповідно до норм Конституції України розподілятися між іншими органами та посадовими особами, окрім законодавчої, виконавчої та судової гілки державних органів та їхніх посадових осіб. Аргументуючи таке твердження, слід спиратися передусім на ст. 106 Конституції України, яка закріплює за Президентом України численні повноваження.

Стаття 87 Конституції України передбачає також обов'язок для Верховної Ради України за пропозицією Президента збиратися на засідання для того, щоб прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Проте найбільш знаковим є повноваження Гаранта Конституції щодо можливості розпустити Верховну Раду України та відповідно призначити позачергові вибори (ч. 2 ст. 90 Конституції України). Тобто наділений законодавчою владою орган, якому підконтрольна виконавча гілка влади, що обирається безпосередньо народом, і повинен забезпечувати злагоджене функціонування державної влади, може розпустити Президент, який немає ніякої влади та ні за що не несе відповідальності. В 2007 році Президент розпустив діючу та щойно вибрану народом Верховну Раду України.

Відповідно до положень п. 9 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України «призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку».

Відповідно до положень ч. 3 ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» «Президент України подає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України...» [6]. Тобто такі повноваження є першим свідченням того, що Президент повинен фактично нести відповідальність за діяльність уряду. Але як ми вже знаємо, цей орган не несе ніякої відповідальності, тому що він, начебто, не має влади. Такі особливості реалізації принципу розподілу влади в Україні.

Поряд з можливістю розпустити Парламент, український Президент наділений повноваженням ініціювати також питання про розпуск Кабінету Міністрів України (ст. 87 Конституції України). Таке питання вважається політичним, а це означає, що Президент може бути винуватцем звільнення з посад вдалого складу Кабінету Міністрів України. Знову ж таки, ніякої відповідальності за такі дії Президент нести не буде.

Саме тому було б доцільно або ліквідувати законодавчо врегульоване право втручання Президента України в діяльність Кабінету Міністрів України або встановити відповідальність Президента за наслідки таких дій. Виконавчий орган повинен працювати в злагоджених взаємовідносинах, а не бути під постійним тиском органів, які на відміну від нього ні за що не відповідають та не мають влади.

В сучасних умовах, коли Президент і парламентська більшість (коаліція) прибічники однієї політичної сили, можливо, ми не будемо спостерігати явних протистоянь, але ми повинні розуміти, що така ситуація в державі трапляється вкрай рідко, тому окреслення перспектив розвитку інституту президентства в Україні, на нашу думку, має ґрунтуватися на таких засадничих положеннях:

- Наділення Президента певним обсягом повноважень перш за все повинне бути збалансоване таким же обсягом відповідальності.

- Інститут Президента в Україні не повинен порушувати баланс владних відносин, змагаючись з парламентом за вплив на систему виконавчої влади.

- Президент має діяти чітко за законом, а закон має бути таким, щоб у глави держави не було свободи вибору, коли вибір залежить чи то від суб'єктивних факторів, чи то від домовленостей, які ніяк не стосуються інтересів держави.

- Глава держави має відійти від керівництва економікою й соціальною сферою, зосередившись на забезпеченні належного функціонування державного механізму. Він має стояти між гілками влади та забезпечувати єдність державної влади і злагоджене функціонування її гілок.

І головне, коригування Основного Закону України має бути дуже зваженим і обмеженим, а головне – системним процесом. І закон треба не тільки змінювати, але й виконувати. Це, мабуть, найголовніша проблема українських керманів.

#### Список літератури

1. *Конституции зарубежных государств: учебное пособие* [Електронний ресурс] / сост. проф. В.В. Маклаков – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Издательство БЕК. 1999. – 584 с. – Режим доступа до посіб.: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z174\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z174_page_1.html)
2. *Конституционное право зарубежных стран: учебно-метод. компл.* [под ред. Малько А.В.]. – М.: Норма, 2004. – 320 с.
3. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* – Режим доступу до інформ.: [http://www.president.gov.ua/content/president\\_history.html](http://www.president.gov.ua/content/president_history.html).
4. *Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.* – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page>. Конституція України.
5. *Інститут президента в Україні: стан та перспективи розвитку* / Мельниченко В., Плахотнюк Н. // *Право України.* – 2009. – № 12. – С. 18-30.
6. *Закон України «Про Кабінет Міністрів України»* від 07.10.2010 № 2591-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>. Закон України Про Кабінет Міністрів України.