

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА ТА СТРОК ЙОГО ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ ТА ІНШИХ КРАЇНАХ СВІТУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Проаналізовано історію становлення та розвитку інституту президентства, правову регламентацію та строк повноваження. Зроблений порівняльно-правовий аналіз інституту президентства України та інших країн світу.

Ключові слова: інститут президентства, строк повноважень, правова регламентація.

Теоретико-правові питання становлення та функціонування інституту президентства у своїх роботах розглядалися такими вченими, як Ю.М. Бисага, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський, С.П. Головатий, М.П. Орзіх, В.М. Шаповал та ін.

Тенденція становлення держав – колишніх республік СРСР і зарубіжний досвід свідчать про загальне зростання конституційно-правових інститутів, створення їх різноманітних варіантів, що породжується історичними та національними умовами розвитку конституціоналізму, а також практикою включення у механізм здійснення державної влади президента, який має представляти державу.

Саме у США зародився інститут президента як один із найважливіших державно-правових інституцій. На відміну від інших держав того періоду, де влада належала монарху, у США запровадили процедуру обрання глави держави загальними виборами.

Створений Конституцією США (1787 р.) інститут президентства слушно вважається першою спробою запровадження нової форми організації державної влади в новітній історії. До цього часу, правові системи різних країн світу не зазнавали такого рішучого й радикального перевороту в поглядах на організацію державної влади.

Уведення у США посади Президента, в особі якого об'єднуються повноваження глави держави і глави уряду, стало базою розвитку в світі цього інституту. Наявність європейської і латиноамериканської моделей президентства не применшує значення інституту президентства США, який довів свою дієздатність у політичному механізмі США і надбання якого використовуються іншими країнами світу, в тому числі в Україні [8, с. 5].

Водночас для України є характерними історичні традиції республіканської форми правління, наявність ідей інституту президентства в українській історико-політичній думці середини ХІХ – початку ХХ століття та існування історичної практики конституційно-правового закріплення цього інституту.

Розвиток сучасних державотворчих процесів в Україні та інших країн Європейського союзу характеризується динамічністю та прагматизмом, прагненням усіх суб'єктів державних відносин узгодити державницькі інтереси з інтересами громадянського суспільства та правами і свободами людини й громадянина.

Постановою Верховної Ради «Про вибори Президента Української РСР», датованою 25 червня 1991 року, визнавалося «за доцільне заснувати пост Президента Української РСР до прийняття Конституції РСР». Потім було ухвалено два закони: «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) УРСР» та «Про Президента Української РСР», які подекуди збігалися й водночас доповнювали одне одного. У цих законодавчих актах Президент характеризувався «найвищою посадовою особою Української держави».

Статус Президента деталізував Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року, за яким його відповідно визнавали главою держави, також про це йшлося в Конституційному договорі.

Президент України як глава держави виступає від її імені, гарантує державний суверенітет і територіальну цілісність країни, додержання Основного Закону, прав і свобод людини та громадянина.

Згідно з ч. 1 ст. 106 він утворює, реорганізує й ліквідує за поданням Прем'єр-міністра мініс-

терства та інші центральні органи виконавчої влади, призначає за поданням Прем'єр-міністра членів уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їхні повноваження на цих посадах [1].

Отже, враховуючи численність і складність конституційних завдань функцій Президента, можна стверджувати, що вони є досить різноманітними.

Із ч. 3 ст. 105 та інших Конституції України стає зрозумілим, що деталізації правового статусу Президента України сприятиме прийняття нового Закону України «Про Президента України», оскільки Закон України «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року не відповідає вимогам сьогодення.

У цьому законодавчому акті поряд із іншими елементами конституційно-правового статусу Президента України мають бути врегульовані суспільні відносини, що стосуються інституту Президента України. Зрозумілим є те, що інститут Президента України передбачає врегулювання:

- повноважень Президента України, тобто його прав та обов'язків;
- форм (організаційних і правових) та методів (переконання та примусу) реалізації повноважень;
- гарантій статусу Президента України (організаційних, матеріальних, фінансових, трудових, тощо);
- юридичної сили актів Президента України, їхнього співвідношення з іншими нормативно-правовими актами, засобів їхнього виконання.

Згідно з Конституцією України, Президент не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований. Обшук, затримання такої посадової особи або огляд її особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції й вживання інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи Президента України, можливі лише після припинення ним його повноважень.

Такі ж самі, або приблизно аналогічні формулювання, що стосуються правового статусу президента є і в конституціях інших країн світу.

Стосовно гарантій правового статусу інституту президентства, слід зауважити, що вони чітко регламентовані нормами конституцій країн Європейського союзу, колишнього ра-

дянського союзу і відповідно органічними законами.

Так у Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року у ст. 90 зазначено «Президент Республіки не несе відповідальності за дії, вчинені під час виконання своїх функцій, за винятком державної зради або посягання на Конституцію. У таких випадках за рішенням Парламенту, ухваленим на спільному засіданні палат на основі абсолютної більшості голосів його членів, Президент Республіки притягується до відповідальності перед судом» [2].

У низці випадків ця юридична гарантія проголошується і подається її загальне тлумачення. Так, зокрема, в ч. 1 ст. 86 Конституції Литовської Республіки записано, що особистість Президента Республіки недоторкана: до тих пір, поки він виконує свої обов'язки, він не може бути заарештований, притягнений до кримінальної або адміністративної відповідальності.

Окремо необхідно виділити відповідну норму Основного Закону Французької Республіки, яка, не використовуючи термін «недоторканість», разом з тим визнає за президентом відповідне право. Так, ст. 68 Конституції Французької Республіки встановлює, що Президент Республіки не несе відповідальності за дії, вчинені ним під час виконання своїх функцій, крім випадків державної зради. Йому може бути пред'явлено звинувачення тільки двома палатами, які виносять ідентичні рішення публічним голосуванням і абсолютною більшістю голосів членів, що складають палати; справу Президента розглядає Висока палата правосуддя.

Низка інших Основних Законів країн Європейського союзу, як і Конституція України, містять тільки констатацію відповідної юридичної гарантії. Згідно з ч. 3 ст. 54 та ч. 1 ст. 65 Конституції Чеської Республіки Президент Республіки не несе відповідальності за здійснення своїх функцій і він не може бути затриманий, підданий кримінальному переслідуванню або переслідуванню за провинність чи інше адміністративне правопорушення.

Але саме в цьому випадку варто зазначити, що в колишніх країнах СРСР вслід за конституційними приписами було розроблено і ухвалено відповідні органічні закони. У Республіці Білорусь – це Закон Республіки Білорусь «Про Президента Республіки Білорусь» від 21 лютого 1995 року, в Республіці Казахстан – це Закон Республіки Казахстан «Про Президента Республіки Казахстан» від 26 грудня 1995 року та Закон Республіки Казахстан «Про Першого Президента Республіки Казахстан – Лідера

Нації» від 20 липня 2000 року, в Російській Федерації – це Федеральний Закон «Про гарантії Президенту Російської Федерації, що припинив виконання своїх повноважень, і членам його родини» від 12 лютого 2001 року.

Окреме становище займають Основні Закони країн, які взагалі не встановлюють відповідної юридичної гарантії для президента держави. Так, зокрема, ч. 1 ст. 145 Конституції Республіки Польщі визначає, що за порушення Конституції, закону або за вчинення злочину Президент Республіки може бути притягнений до відповідальності перед Державним Трибуналом[3, с. 233].

У свою чергу, відповідно до ч. 4 ст. 60 Конституції Федеративної Республіки Німеччини відносно Федерального президента діють відповідні положення ч. 2–4 ст. 46 Основного Закону. Згідно з названими положеннями ст. 46 Закону Федеральний президент може бути притягнений до кримінальної відповідальності або заарештований за кримінально-каране діяння лише за згодою Бундестагу, за винятком випадків затримання на місці злочину або протягом доби, наступного дня за його вчинення [4].

Однак, розділ 4 ст. 2 Конституції Сполучених Штатів Америки закріплює, що Президент, Віце-Президент та всі цивільні Службовці Сполучених Штатів усуваються з Посади при імпичменті і визнанні винними в державній зраді, хабарництві чи в інших тяжких злочинах і правопорушеннях[5]. Таким чином, на наш погляд, робиться наголос на рівності всіх громадян країни, незалежно від їх посадового статусу, підкреслюється рівність всіх перед законом.

Варто зазначити, що, проаналізувавши тексти конституційних актів понад 20 країн світу (Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Італійської Республіки, Республіки Польщі, Латвійської Республіки, Литовської Республіки, Естонської Республіки, Російської Федерації, Киргизької Республіки, Грузії, Республіки Таджикистан, Китайської Народної Республіки, Японії, Королівства Саудівська Аравія, Сполучених Штатів Америки, Канади, Аргентинської Республіки, Федеративної Республіки Бразилія, Південно-Африканської Республіки та ін.), нами встановлено, що в них відсутнє згадування про будь-який окремий чи особливий захист інституту глави держави.

Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади є важливим елемен-

том системи стримувань і противаг, без якого не існує баланс між гілками влади.

На думку Барабаша Ю.Г., значення конституційно-правової відповідальності для ефективності функціонування інституту дискреційних повноважень полягає в тому, що особа, яка наділяється достатньо серйозними владними важелями, повинна відчувати неминучість притягнення до відповідальності за використання повноважень всупереч конституційним цінностям. У цьому контексті спостерігається негативна тенденція, коли слабкість інституту конституційної відповідальності намагаються компенсувати регламентацію дій посадовців у разі порушення ними приписів Основного Закону[12, с. 113].

Особливістю правової природи інституту президентства як юридичної форми глави держави є обмежений строк президентських повноважень. Що ж стосується терміну «перебування» на посаді глави держави, то мається на увазі період часу, в який дії Президента є легітимними, тобто законними.

Під строком існування повноважень треба розуміється період, протягом якого глава держави має характеристики реального буття, тобто є наявним у часі й просторі.

За загальним правилом, відлік строку повноважень Президента починається з моменту складання присяги.

Наприклад, новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів. Складання присяги часто визнається елементом процедури інавгурації, тобто проголошення відповідної особи главою держави [6, с. 452]. Припиняються його повноваження, згідно з ст. 108 Конституції України, в момент вступу на пост новообраного Президента України.

Конституцією Республіки Італії передбачено, що президент Республіки вибирається парламентом на його засіданні (ст. 83) на сім років. За тридцять днів до закінчення цього терміну голова Палати депутатів збирає сесію парламенту і делегатів від областей на спільне засідання для обрання нового президента Республіки. Якщо відбувся розпуск палати чи до закінчення терміну їхніх повноважень залишається менше трьох місяців, вибори проходять протягом 15 днів після

зібрання нових палат. На цей час продовжуються повноваження Президента, який перебуває на посаді [2].

У квітні 1989 року прийнято Закон «Про зміну Конституції Польської Народної Республіки», зокрема створено інститут президентства, замість Державної ради, передбаченої Конституцією ПНР 1952 року. Президент обирається на спільному засіданні Сейму та Сенату. Цей спосіб обрання Президента був змінений законом 1990 року і з того часу Президент став обиратися народом безпосередньо. Згідно із положенням діючої Конституції Польщі, Президент є вищим представником Республіки Польща і гарантом безперервності державної влади. Він слідкує за додержанням Конституції, стоїть на варті суверенітету і безпеки держави та обирається терміном на п'ять років. Вибори Президента Республіки призначає Маршал Сейму на день, який припадає на період не раніше ніж 100 днів і не пізніше ніж 75 днів до завершення строку повноважень Президента, якій обіймає цю посаду.

Французький досвід державного будівництва та еволюції інституту глави держави цікавий за рядом причин. Франція не тільки була, але і є однією із ключових світових держав. Крім того, надзвичайно важливим є її внесок у формування сучасних державних інститутів і політико-правової ідеології. За останні 200 років вона пережила чотири революції, п'ять монархій, п'ять республік, два режими (не оформлених конституційно), чотири тимчасові уряди і дванадцять конституцій. Президент Республіки обирається на п'ять років шляхом загального прямого голосування згідно зі статтею 6 Конституції. Вибори нового Президента регламентуються ст. 7 Конституції, законом про вибори Президента, загальним голосуванням і Декретом про застосування цього закону. Положенням вказаної вище статті Конституції закріплено, що вибори проводяться не раніш ніж за двадцять днів і не пізніше ніж за тридцять п'ять днів до закінчення строку повноважень Президента, який перебуває на посаді.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в Конституціях Франції і Польщі передбачено час, потрібний для процедури визначення наступного глави держави, вступ на посаду якого збігається з моментом закінчення повноважень його попередника. Тобто не виникає питань щодо легітимності перебування попереднього Президента після проведення виборів і до моменту вступу на цю посаду його наступника.

Тому встановлення терміну повноважень Президента має перешкодити формуванню незмінного клану керуючих осіб, появи та збереженню стійких корпоративних груп, відкрити шляхи припливу в ешелони влади свіжих сил, політичних діячів і лідерів нового покоління. В країнах з усіма сучасними республіканськими формами державного правління передбачений п'ятирічний строк [10].

Враховуючи, що нині існує розрив між нормами Основного закону і фактичним станом інституту президента в Україні у системі органів державної влади.

Розбудова незалежної демократичної держави в Україні потребує реформування державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення його діяльності у відповідність до вимог сьогодення. Це, безумовно, передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування й нормативного оформлення компетенції між усіма органами державної влади [7, с. 4].

Згідно з ч. 2 ст. 102 Конституції України, Президент України є гарантом не лише державного суверенітету, територіальної цілісності (як, наприклад у Франції), а й «додержанням Конституції України» [9, с. 62].

Виведення Президента України з виконавчої гілки влади, його конституювання як «глави держави» не означає також і створення нової-четвертої, «представницької» гілки влади, яка стояла би над законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Досвід Франції, де вже тривалий час використовується подібна модель організації влади, свідчить, що таке конституційне визначення статусу глави держави характеризує його особливе місце в системі органів державної влади: він не входить безпосередньо до жодної з гілок влади, гарантує єдність державної влади в умовах її поділу, погоджене функціонування та взаємодію органів державної влади, що забезпечується наявністю в нього досить широких повноважень як у сфері виконавчої, так і стосовно законодавчої та судової гілок влади [11, с. 289–290].

Отже, для вирішення цього питання і деталізації положень Конституції України варто прийняти Закон України «Про Президента України», який прямо вимагає (ч. 2 ст. 19 Конституції України), що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України».

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

2. Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. / Електронний режим доступу: www.confider.richmond.edu

3. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Право, 1996. – 544 с.

4. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини від 23 квітня 1949 р./ Електронний режим доступу: www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm

5. Основний закон Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 р. / Електронний режим доступу: http://www.pseudology.org/state/Cons_usa.html

6. Ріяка В.О. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібн. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

7. Белов Д.М. Порівняльно-правовий аналіз інституту президентства в Україні та Франції: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2005 – 18 с.

8. Бойко О.В. Інститут президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аналіз): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2004. – 20 с.

9. Конституція України. Текст Основного закону з офіційними тлумаченнями Конституційного суду України / Огляд і коментарі В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка. – К.: Наук. думка, 2006. – 212 с.

10. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К.: Вища шк., 1997. – 264 с.

11. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.

12. Барабаш Ю.Г. Нариси з конституційного права : зб. наук. пр. / Юрій Барабаш. – Х. : Право, 2012. – 160 с.

В.В. Кохановский

Институт президентства и срок его полномочий в Украине и других странах мира: сравнительно правовой анализ

Проанализирована история становления и развития института президентства, правовая регламентация и срок полномочий. Сделан сравнительно-правовой анализ института президентства Украины и других стран мира.

V.V. Kokhanovskiy

Institute of presidency and term of its appointments in Ukraine and other countries of the world: comparatively legal analysis

History of becoming and development of institute of presidency, legal regulation and term of appointments, is analysed. Done comparatively legal analysis of institute of presidency of Ukraine and other countries of the world.