

О. В. КРАСНОГОР

І. Ю. КЛІНОВА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ІНСТИТУТ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Наукові праці МАУП, 2015, вип. 45(2), с. 55–59

Проводиться ретроспективний аналіз встановлення інституту глави держави в Україні та історичні екскурси еволюції цього інституту в зарубіжних країнах. Аналізується загальна характеристика цього інституту в Україні та його сучасний конституційно-правовий статус, чинники його формування, розкривається вплив форми правління на його формування.

Глава держави є одним із центральних суб'єктів конституційного права в Україні та всіх інших країнах світу. Він наділений особливою конституційною правосуб'єктністю і має право виступати від імені держави у міжнародних зносинах, є гарантом конституційного ладу, конституції, законності, прав і свобод людини тощо. Інакше кажучи, глава держави, президент чи монарх, має особливий конституційно-правовий статус, сформований історично, під впливом різних чинників формування загальносвітового та національного конституціоналізму в кожній окремо взятій державі світу.

Праобраз інституту глави держави можна виявити вже у найбільш ранніх державних формах.

У сучасному розумінні інститут президента вперше був конституційно оформленим у США. На першому етапі американської державності не існувало одноособового глави держави, замість нього Конгрес обирав зі свого складу президента, функції якого полягали в головуванні на засіданні Конгресу. Створюючи американську конституцію, її творці віддали перевагу ідеї єдності виконавчої влади, тобто виконавча влада мала зосереджуватися в одних руках, а не бути розпорошеною. З часом у побудові федеральної виконавчої влади у США чітко утвердилося

положення, згідно з яким її главою став президент США.

Хоча творці американської конституції негативно ставилися до державного ладу Англії, при моделюванні інституту президента вони орієнтувалися саме на британську політико-правову концепцію розподілу державної влади та досвід її реалізації. Врешті-решт, Конституція США закріпила статус президента як певний гібрид англійського монарха і прем'єр-міністра, який уособлює державу в цілому і водночас визначається главою виконавчої влади [1, 12].

Водночас не в усіх державах світу інститут президентства був визнаний безальтернативним і єдино вірним. Про це, зокрема, свідчить той факт, що близько четверті сучасних держав світу є монархіями. При цьому слід взяти до уваги, що за більше ніж два століття з часу утвердження інституту президентства еволюціонував і конституційно-правовий статус монархії.

Нині конституційно-правовий статус глави держави різниться залежно від форми державного правління в тій чи іншій державі світу. Це відображується не тільки на назві глави держави, а й на його конституційній правосуб'єктності, гарантіях правового статусу тощо.

У державах із монархічною формою правління (Бельгія, Велика Британія, Данія, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Норвегія та ін.) главою держави є монарх, конституційно-правовий статус якого характеризується тим, що, *по-перше*, влада монарха, будучи обмеженою представницькими органами, сформованими народом безпосередньо, є важливою для суспільства та держави і часто загалом ототожнюється з державною владою. Навіть у парламентських монархіях прерогатива влади монарха пронизує всю систему державної влади, всю систему державного управління в країні, яка реалізується від імені монарха. До того ж монарх вважається символом єднання нації, а його влада є чинником об'єднання громадянського суспільства. *По-друге*, влада монарха, як правило, успадковується в особливому порядку престолонаслідування (хоча існують і виборні монархи – Ватикан). *По-третьє*, монарх має право на виключний титул (король, цар, султан тощо) і державні регалії та наділяється переважно абсолютним імунітетом, що свідчить про особливі гарантії його конституційно-правового статусу. До того ж більшість монархій світу є теократичними за своєю сутністю – глава держави у них є лідером помісної церкви чи релігійної громади країни, коли йдеться про світові релігії, зокрема, це стосується ісламу.

У державах із республіканською формою правління (Австрія, Греція, Італія, Німеччина, Португалія, Франція та ін.) главою держави є президент. Характерними ознаками його конституційно-правового статусу, зокрема, є: виборність, строковість, несумісність його посади з іншими мандатами, конституційно обмежений імунітет. У президентських і президентсько-парламентських республіках президент є очільником виконавчої влади або бере активну участь у формуванні та діяльності системи органів виконавчої влади.

Отже, президент (від лат. *praesidens*, що буквально означає “той, хто сидить попереду”) – це обраний народом або парламентом змінний глава держави, який може одночасно бути очільником виконавчої влади у президентських і президентсько-парламентських республіках.

На сьогодні інститут президентства утвердився як невід’ємна складова національного конституційного ладу України. Президент України посідає особливе місце в механізмі розподілу влади, яке полягає в тому, що його не можна віднести цілком і повністю до однієї з гілок влади, оскільки він наділений повноваженнями, що дають змогу впливати на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади, розташовуючись ніби “над ними”. Крім того, президент як глава держави володіє широким колом інших повноважень, що дає можливість зробити висновок про його знаходження “поза” і “над” гілками влади, але Президент України не випадає з механізму розподілу влади, а, навпаки, стає його основним елементом, що забезпечує його нормальне функціонування. Одним із перших цю тезу обґрунтував В. Медведчук, який вказував, що Президент України об’єднує в єдине ціле всі гілки державної влади, здійснює погоджувальні функції стосовно їхньої діяльності, виступає в ролі арбітра у разі виникнення непорозумінь [2, 39]. Учені-конституціоналісти висловлюють й інші думки щодо призначення Президента України у механізмі Української держави. Існують досить оригінальні. Зокрема, О. Волощук відстоює думку про включення Президента України до виконавчої гілки влади [3, 8].

Проте у парламентсько-президентській республіці, якою з 2006 року є й Україна, глава держави не може бути віднесений чи ототожнений із виконавчою владою. Більше того, більшість сучасних конституційних конфліктів в Україні стали саме результатом невинновданого збереження феномену так званого “дуалізму виконавчої влади”. Президент України є, у першу чергу, главою держави, арбітром нації, наділений належним чином гарантованими представницькими і контрольними функціями в усіх сферах суспільного та державного життя. Таке призначення Президента України у механізмі Української держави зумовлює сутність і зміст його конституційно-правового статусу.

Конституційно-правовий статус глави держави визначається, як правило, конституціями відповідних держав, а іноді й окре-

ними законами. Ці нормативно-правові акти визначають роль і місце президента в механізмі держави і його взаємовідносини з іншими органами державної влади, порядок заміщення поста президента, його повноваження та відповідальність за порушення конституції, зраду держави тощо [4, 212]. Щодо України, то особливості конституційно-правового статусу Президента України, принаймні в частині його функцій і повноважень, отримали своє вичерпне закріплення в Конституції України. Це є однією з особливостей унормування правового статусу глави держави у нашій країні.

Отже, під конституційно-правовим статусом Президента Україна слід розуміти закріплену в Конституції України систему його завдань, функцій і повноважень (прав і обов'язків) як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Основного Закону, прав і свобод людини і громадянина, а також гарантії реалізації цього статусу.

Конституційно-правовий статус Президента Україна формується під впливом низки чинників. Насамперед конституційно-правовий статус глави держави залежить від форми правління (парламентської, президентської або змішаної форми правління). Водночас Президент України за всіх умов був і залишається главою держави. Як глава держави, відповідно до ч. 2 ст. 106 Конституції України, він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Зазначене конституційне положення, по-суті, визначає завдання Президента України у механізмі Української держави.

Важливим елементом правового статусу Президента України є його функції, тобто основні напрями і види його діяльності як глави держави. Вони досить тісно корелюються з конституційною правосуб'єктністю Президента України, тобто тими правами й обов'язками, якими Конституція України наділяє главу держави для належної реалізації його завдань і функцій. Повноваження Президента України охоплюють всі сфери су-

спільного та державного життя. Він є повноважним впливати на діяльність Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів судової влади для того, щоб підтримувати ефективність функціонування механізму держави і Української держави загалом.

Задля належного здійснення конституційних завдань, функцій і повноважень Конституція України наділяє Президента України особливими правовими гарантіями його діяльності. На весь час виконання своїх обов'язків Президент України користується правом на недоторканість. Однак Конституція України, визначаючи принцип недоторканості Президента України, не розкриває його змісту.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, крім випадку, коли Президент України був усунений з поста в порядку імпічменту. Честь і гідність Президента України охороняються чинним законодавством. Водночас кримінальне законодавство України, на відміну від багатьох держав світу, не передбачає юридичної відповідальності за посягання на честь і гідність Президента України.

Президент України, як і інші конституційні органи державної влади, не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Це є важливою гарантією як статусу Президента України, так і конституційного ладу України загалом.

Конституційно-правовий статус Президента України має й інші елементи. Зокрема, можна говорити про цензи до кандидатури, яка балотується на посаду глави держави. Так, ч. 2 ст. 103 Основного Закону встановлює, що така особа повинна бути громадянином України, який досяг 35 років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. До правового статусу глави держави також відносять принципи його діяльності тощо. У будь-якому разі зазначені елементи є взаємопов'язаними і характеризують конституційно-правовий статус Президента України ще й як динамічні правовідносини, які становлять стрижень української державності.

Утвердження інституту президента в Україні стало основним завданням молодшої Української держави у реформуванні організації всієї системи державної влади, подоланні інерцій радянської системи “рад всіх рівнів”. Як відомо, до запровадження інституту Президента в Україні функції, притаманні главі держави, здійснювала Верховна Рада Української РСР, яка на той час вважалася найвищим органом державної влади в Україні. Оскільки Верховна Рада Української РСР не була постійно діючим органом державної влади, то її функції зосереджувалися у Президії та Голови Президії Верховної Ради Української РСР, які й уособлювали так званого “колективного главу держави” у колишній УРСР.

Теоретичною основою концепції “колективного президента” було вчення про ради і радянське державне будівництво в цілому: народ здійснює державну владу через ради народних депутатів України, що становить єдину систему органів державної влади і є політичною основою держави, а Верховна Рада України — найвищим органом державної влади [4, 214]. Водночас слід зазначити, що тогочасний “колективний президент” Української РСР був лише відбитком загальносоюзної моделі державного будівництва та управління.

Посада Президента України (Української РСР) з’явилася лише наприкінці існування колишнього СРСР із прийняттям Закону України “Про Президента Української РСР” від 5 липня 1991 р. Згідно з цим Законом Президент України став найвищою посадовою особою Української РСР і главою виконавчої влади. Запровадження посади Президента України покладалося на представницький орган державної влади — Верховну Раду Української РСР. Ці положення в 1992 році були також внесені до Конституції Української РСР 1978 р., яка діяла з численними змінами до 1995 року. Внаслідок голосування під час проведення всеукраїнського референдуму та одночасних виборів глави держави в Україні першим Президентом України 1 грудня 1991 р. був обраний

Голова Верховної Ради Української РСР Л. М. Кравчук.

Тогочасне законодавство наділяло новообраного Президента України широкими повноваженнями у сфері регулювання організації та діяльності органів державної влади та регулювання конституційно-правових відносин загалом. Найголовнішим з цих повноважень Президента України стало узгодження з Президентом України порядку формування та діяльності органів державної влади всіх рівнів, а акти Президента України стали обов’язковими для всіх суб’єктів права.

Наступним етапом у розвитку президентства (та інституту Президента) просовувався через Конституційний Договір (Закон України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Нової Конституції України”), який 8 червня 1995 р. був підписаний Президентом України Л. Д. Кучмою і більшістю народних депутатів України. Сутність Конституційного Договору полягала в тому, що він до прийняття нової Конституції мав діяти як “Мала Конституція” [1, 42]. Крім того, Конституційний Договір передбачав, що в новій Конституції обов’язково має бути закріплено президентську форму правління з потужним інститутом Президента України, що, в першу чергу, повинно було визначатися підпорядкованості Уряду Президенту України.

Найважливішим етапом в організації державної влади загалом та встановленні інституту Президента України зокрема стало прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., в якій положення про Президента України містяться в окремому розділі — Розділі V “ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ”. Згідно з відповідними положеннями Основного Закону в Україні встановилася президентсько-парламентська республіка з сильним президентом. Головним досягненням все ж стало чітке розмежування повноважень, насамперед між законодавчою, виконавчою гілками влади та главою держави — Президентом України.

З часом стало зрозуміло, що Конституція України потребує змін насамперед в частині демократизації організації державної влади. Можливість внести зміни до Конституції України з'явилися лише у 2004 році. Як відомо, Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV значно змінив правовий статус Президента України, в результаті чого президентсько-парламентська форма правління в Україні була замінена на парламентсько-президентську. Сутність змін полягала в тому, що повноваження стосовно формування Кабінету Міністрів України загалом (за Міністром закордонних справ і Міністром оборони Президент України зберіг кадрові паритети) перейшли від глави держави до Верховної Ради України. У 2010 р. Україна знову повернулася до президентсько-парламентської форми правління. Однак перемога Революції Гідності 2014 року утвердила парламентсько-президентську форму правління.

Починаючи з введення інституту Президента України, він знаходиться в постійній динаміці та розвитку. Це є результатом

відсутності в Україні достатнього досвіду функціонування інституту президента, що є об'єктивним, зважаючи на тривалий час відсутності самостійної Української держави. Слід зазначити, що в цьому процесі Україна вже досягла деяких позитивних результатів, на яких не можна зупинятися. Слід здійснювати пошук такої моделі інституту Президента України, яка могла б забезпечити належне функціонування політичної, економічної, соціальної та інших сфер суспільного життя.



Література

1. Белов Д. М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції / Д. М. Белов, Ю. М. Бисага. — Ужгород: Ліра, 2007. — 216 с.
2. Медведчук В. В. Новий вимір демократії / В. В. Медведчук. — К., 2001. — С. 39.
3. Волощук О. Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Т. Волощук. — Х., 2008. — С. 8.
4. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наук. думка, 2007. — 338 с.

Починаючи з введення інституту Президента України, він перебуває в постійній динаміці та розвитку. Це є результатом відсутності в Україні достатнього досвіду функціонування інституту президента, що є об'єктивним, зважаючи на тривалий час відсутності самостійної Української держави. Слід здійснювати пошук такої моделі інституту Президента України, яка могла б забезпечити належне функціонування політичної, економічної, соціальної та інших сфер суспільного життя.

Начиная с введения института Президента Украины, он находится в постоянной динамике и развитии. Это является результатом отсутствия в Украине достаточного опыта функционирования института президента, что есть объективным, ввиду длительного отсутствия самостоятельного Украинского государства. Следует осуществлять поиск такой модели института Президента Украины, которая могла бы обеспечить надлежащее функционирование политической, экономической, социальной и других сфер общественной жизни.

Since the introduction of the President of Ukraine, it is in constant dynamics and development. This is due to the absence in Ukraine sufficient experience of the institute president, which is an objective view of the long absence of an independent Ukrainian state. We need to search for such a model institution of the President of Ukraine, which would ensure the proper functioning of the political, economic, social and other spheres of public life.

Надійшла 3 березня 2015 р.