



Я. О. БЕРНАЗЮК
кандидат юридичних наук,
керівник Служби забезпечення
зв'язків з Верховною Радою України
та Кабінетом Міністрів України
Секретаріату Президента України

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

З часу проголошення незалежності України кардинальних змін зазнала не тільки національна правова система, а й основні інститути державної влади. Так, за відносно нетри-

валий проміжок часу в нашій державі усталилась нова система вищих органів державної влади, яка ґрунтується на принципах поділу влади та характеризується наявністю конституційно-правових механізмів стримувань і противаг між цими гілками влади. При цьому важливою складовою системи вищих органів державної влади в Україні є Президент України, який не відноситься до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади, а є, згідно зі ст. 102 Конституції України, главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина.

Не дивлячись на важливість посади Президента України в системі вищих органів державної влади, питання інституту президентства залишаються на сьогодні малодослідженими у вітчизняній конституційно-правовій науці. Так, в українській конституційно-правовій науці здійснювались окремі дисертаційні дослідження, присвячені інституту президентства¹, але монографічні дослідження з цієї проблематики залишаються поодинокими і традиційно розробляються в контексті конституційної компаративістики². Однією з важливих проблем сучасної конституційно-правової науки, на нашу думку, є проблема генезису інституту президентства в Україні та зарубіжних країнах. Розв'язання цієї пробле-

ми дозволить виявити основні тенденції становлення та розвитку цього інституту державної влади та визначити основні перспективи його подальшого вдосконалення в умовах конституційно-правової реформи в Україні.

Як відомо, президент (лат. *presidens* – “той, хто сидить попереду”) є одноособовим виборним главою держави в країнах із республіканською формою державного правління. Нині президенти є главами держав у близько 150 країнах світу (із понад 200).

У вітчизняній і зарубіжній науці конституційного права президент визначається через призму інститутів держави та інститутів конституційного права. До сьогодні проблема розмежування інститутів держави й інститутів конституційного права залишається дискусійною в юридичній науці, але щодо інституту президентства можна висловити думку, що цей інститут є одночасно складовою і системи конституційного права (сукупність якісно однорідних норм конституційного права, що визначають правовий статус Президента України), і системи інститутів державної влади.

Українські та зарубіжні правознавці доволі часто застосовують поняття “інститут президентства”, але єдності в поглядах учених щодо сутності та змісту цієї юридичної категорії не існує. Як правило, цю категорію співвідносять з інститутом конституційного права. Зокрема, В. А. Шатіло визначає інститут пре-

зидентства як систему норм, які регулюють порядок виборів президента, визначають функції і повноваження президента, термін його повноважень та порядок їх припинення, його конституційно-правову відповідальність, а також норми, що регламентують діяльність допоміжних органів і установ при президенті³.

Отже, під інститутом президентства слід розуміти систему норм конституційного та інших галузей права, які визначають сутність і зміст конституційно-правового статусу президента як глави держави та його призначення в механізмі державної влади.

Інститут президентства є порівняно новим інститутом конституційного права та інститутом державної влади не тільки для України, а й для світового досвіду державотворення. Цей інститут з'явився понад 300 років тому в період утвердження перших буржуазних республік на Американському континенті та в країнах Західної Європи, тоді як монархічна форма державного правління, яка визнає верховенство державної влади за монархом, має багатотисячолітню історію. Відомості про перших царів містять не тільки такі релігійні книги, як Артхашастра, Старий Заповіт, а й такі давні джерела права, як Закони Ману, Законник царя Хаммурапі, Книга законів царства Вей, Закони Драконта, Закони Лікурга, Закони XII таблиць, Салічна правда, Ріпуарська правда, Бургундська

права, Саксонська правда, Руська правда, Велика хартія вольностей, Золота булла, Павійська унія та ін. Натомість інститут президентства утверджується лише в кінці XVIII ст. у Північній Америці. Античним і середньовічним республікам, поза їх антимонархічну сутність, посада президента була невідомою.

В Україні перші спроби теоретичного обґрунтування інституту президентства належать М. Грушевському, С. Дністрянському, М. Драгоманову, В. Липинському та іншим вітчизняним мислителям, які обстоювали республіканську ідеологію. Реальні ж можливості конституювання цього інституту з'явилися лише в період національно-визвольних змагань 1917-1920 рр.

На жаль, ці можливості виявилися нереалізованими, а інститут президентства в Україні в 1918-1920 рр. зазнав дещо специфічного розвитку. Зокрема, Конституція УНР 1918 р. закріплювала так звану директоріальну республіканську форму державного правління (на зразок Швейцарського Союзу), за якої функції глави держави в Українській Народній Республіці розподілялися між Радою Народних Міністрів і головою Всенародних зборів. Схожу директоріальну модель інституту глави держави установлював і "Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії, ухвалений Українською Національною Радою на засіданні 13

листопада 1918 р." (Конституція ЗУНР 1918 р.), який розподіляв функції та повноваження глави ЗУНР між Українською Національною Радою і Державним Секретаріатом⁴. У подальшому, режими Гетьманату П. Скоропадського, а пізніше й Директорії, в силу історичних обставин, не спромоглися встановити інститут президента України в його сучасному розумінні.

З часу проголошення радянської влади на українських землях розвиток інституту президента за радянської доби був загальмований радянською державно-правовою доктриною, яка знайшла своє нормативне втілення в конституціях радянської України 1919, 1929, 1937, 1978 рр. В системі вищих органів державної влади тогочасної України, яка сформувалася під впливом доктрини, що проголошувала приналежність всієї повноти влади "радам усіх рівнів", до 1990 р. в СРСР, і до 1991 р. в Українській РСР посада президента була відсутньою.

Теоретичною основою зосередження функцій глави держави у Верховній Раді Української РСР, в особі її постійно діючого органу Президії Верховної Ради Української РСР була концепція "колективного президента", яким вважалася президія та вчення про ради і радянське державне будівництво в цілому. Зміст цього вчення полягав у тім, що радянський народ здійснював державну владу через ради народних депутатів, які становили єдину систему органів

державної влади і виступали політичною основою держави, а Верховна Рада Української РСР – найвищим органом державної влади в колишній УРСР⁵.

Лише наприкінці існування колишнього СРСР була запроваджена посада президента СРСР та прийнято низку правових актів, що мали визначати його державно-правовий статус: Указ Президента СРСР “Про місцезнаходження резиденції Президента СРСР, Президентської ради СРСР і Ради Федерації СРСР” від 21 березня 1990 р., Закон СРСР “Про захист честі і гідності Президента СРСР” від 14 травня 1990 р., Закон СРСР “Про додаткові заходи щодо стабілізації економічного і суспільно-політичного життя країни” від 24 вересня 1990 р. та ін. У 1990-1991 рр. посади президентів, з ініціативи президента колишнього СРСР М. Горбачова, були запроваджені й у союзних республіках. Але навіть запровадження цього демократичного інституту, в комплексі з низкою інших демократичних перетворень, не змогло упередити розпад колишнього Радянського Союзу. До того ж, інститут президентства в колишньому СРСР сформувався лише як інститут державного права, але не отримав розвитку як інститут державної влади.

Цілком закономірно, що схожі до радянської конституційні моделі глави держави сформувалися в повоєнний період у країнах так званого “соціалістичного табору”. Зокрема, у колишніх соціалістичних країнах

роль глави держави виконували постійно діючі колегіальні органи (президії) представницьких органів державної влади або безпосередньо представницькі органи. У тих соціалістичних країнах, де існував особливий інститут президента (Чехословаччина та ін.), повноваження глави держави ділилися між президентом і президією. Президії обиралися вищими представницькими органами державної влади. Подібна ситуація зберігається й нині у деяких державах світу: КНР, КНДР, Куба. Так, на Кубі низка важливих повноважень глави держави реалізується головою Державної ради – постійно діючого органу Національної асамблеї народної влади.

Уперше інститут президентства в Україні було нормативно закріплено Постановою Верховної Ради Української РСР “Про вибори Президента Української РСР” від 25 червня 1991 р., якою визначалось за доцільне “запровадити пост Президента Української РСР до прийняття Конституції УРСР”, а вже 5 липня 1991 р. було прийнято Закон Української РСР “Про утворення поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР”, а також Закон Української РСР “Про Президента Української РСР”, які, на думку В. М. Шаповала, були взаємопов’язаними⁶. При цьому теоретичним підґрунтям утворення інституту Президента Української РСР (України) була насамперед “Кон-

цепція нової Конституції України”, напрацьована Комісією з розробки нової Конституції Української РСР і схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р.

Як відомо, 1 грудня 1991 р., одночасно із всеукраїнським референдумом, на якому було надано вищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., відбулися перші в нашій державі вибори Президента України, під час яких було вперше на конституційній основі шляхом прямих виборів обрано Президента України. Таким чином, дієвість інституту Президента України абсолютно збігається у часі з дієвістю незалежної України, як повноцінного суб'єкта міжнародних правовідносин.

Подальша історія національного державотворення свідчить, що становлення та розвиток республіканської форми державного правління в сучасній Україні позначились утвердженням, розвитком і вдосконаленням такого важливого інституту державної влади, як інститут глави держави – Президента України. За більш ніж п'ятнадцять років із часу запровадження в механізм Української держави посади Президента України конституційно-правовий статус глави держави зазнав якісних змін, ставши своєрідним юридичним індикатором генезису республіканської форми державного правління в Україні. Це позначилося на основних віхах української державності, яка пройшла складний історичний шлях

від президентської до парламентсько-президентської форми республіканського правління: 1991-1996 рр. – президентська республіка; 1996-2004 рр. – президентсько-парламентська республіка; 2004-2007 рр. – утвердження парламентсько-президентської республіки. Вбачається, що пошук оптимальної форми республіканського державного правління в Україні може тривати й надалі, що безперечно може позначитись на зміні конституційно-правового статусу Президента України.

Генезис конституційно-правового статусу Президента України не в усіх випадках відбувався еволюційним шляхом. Нерідко зміни конституційно-правового статусу президента України ставали юридичними наслідками конституційних конфліктів і подальших правових компромісів між вищими органами державної влади та різними політичними силами.

Так, конституювання інституту президентства активно і всебічно тривало у ході конституційного процесу, пов'язаного з підготовкою нової Конституції України і внесенням змін і доповнень до чинної на той час Конституції. Про це свідчать, зокрема, проекти Конституції України у редакціях 1992, 1993, 1995 рр. та Конституційний Договір, укладений між Президентом України і Верховною Радою України 8 червня 1995 р. За даними проектами Конституції України і Конституційним Договором (Законом України “Про основні засади організації та функціонуван-

ня державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Нової Конституції України") Президент України набував статусу глави держави і глави виконавчої влади.

Остаточний правовий статус Президента України був визначений Конституцією України 1996 р., у якій міститься розділ V "Президент України". У Конституції України визначались основи виборів Президента України, вимоги до кандидатур на цю державну посаду (ст. 103), гарантії діяльності президента України (ст. 105), конституційні завдання, функції та повноваження Президента України, а також правовий статус його актів (ст. 106), конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України, що є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України (ст. 107), підстави припинення повноважень Президента України, у тому числі й порядок імпичменту (ст. ст. 108, 109, 110, 111). Вказані конституційні положення корелювались з іншими розділами і статтями Основного Закону і в своїй сукупності складали такий конституційно-правовий інститут, як інститут Президента України.

Основний Закон в 1996 р. закріпив президентсько-парламентську республіканську форму державного правління, яка передбачала визнання за Президентом України функцій глави держави з широкими повноваженнями у сфері виконавчої влади.

Зокрема, пункти 9-10 ст. 106 і ст. 114 Конституції України закріплювали визначальні повноваження Президента України при призначенні Прем'єр-міністра України та формуванні уряду.

Водночас запроваджений Конституцією України інститут президентства на практиці загрожував узурпацією влади главою держави. Після виборчого циклу 1997-1998 рр. частішали випадки порушення принципу поділу влади, фактично постійним явищем стала конфронтація між законодавчою і виконавчою владою, що, у свою чергу, призвело до ослаблення керівництва суспільними процесами, поширення правового нігілізму, інших негативних явищ, котрі стримували розвиток демократичних інститутів держави і суспільства загалом⁷.

З метою посилення державної влади та здійснення конституційних реформ Президент України призначив 16 квітня 2000 р. всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Проведення цього референдуму мало на меті легітимізацію питань щодо додаткових підстав припинення повноважень парламенту, ліквідації депутатського імунітету, скорочення кількості народних депутатів України до 300 чоловік і формування в Україні двопалатного парламенту. Більшість громадян України підтримала всі питання, що виносились на всенародне голосування⁸, але рішення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. не були реалізова-

ними. В подальшому, у 2000-2004 рр. неодноразово здійснювалися спроби реформування інституту президентства в Україні, але вони увінчалися успіхом тільки під час президентських перегонів та Помаранчевої революції в 2004 р.

Нагадаємо, що при повторному голосуванні на виборах Президента України у грудні 2004 р. було прийнято Закон України № 2222 “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., який започаткував конституційно-правову реформу 2004-2007 рр., що призвела до зміни правового статусу вищих органів державної влади в Україні, у тому числі й до реформування інституту президентства.

Після набуття 25 травня 2006 р. чинності усіма положеннями Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. в Україні почала формуватися парламентсько-президентська республіка. Зміст цього різновиду форми республіканського державного правління передбачав посилення політико-правового значення парламенту в системі органів державної влади, формування парламентською коаліцією у взаємодії з главою держави підзвітного і підконтрольного йому уряду. Водночас конституційно-правова реформа не передбачала зведення повноважень Президента України виключно до представницьких функцій глави держави.

На жаль, практика реалізації положень конституційної реформи в

2006-2007 рр. виявила прагнення окремих політичних сил щодо неправомірного обмеження конституційних функцій і повноважень Президента України, що призвело до конституційної кризи в державі та дострокового припинення в квітні-травні 2007 р. повноважень Верховної Ради України V скликання.

На нашу думку, подальший розвиток інституту президентства в Україні буде ефективним передусім за умови вдосконалення його нормативно-правової складової. Так, р. V “Президент України” Конституції України не в усіх випадках знаходить своє адекватне відтворення в інших положеннях Основного Закону та конституційного законодавства України в цілому, що на практиці призводить до численних колізій, пов'язаних із реалізацією Президентом України своїх повноважень. Зокрема, реалізація окремих функцій і повноважень Президента України, в тому числі й у сфері формування органів державної влади, гальмується штучно відтвореними в чинній Конституції України механізмами “конкуренції повноважень” між главою держави, парламентом і урядом. Зазначене свідчить про нагальну потребу вдосконалення чинної Конституції України, зокрема, в частині, яка визначає конституційні основи інституту президентства в умовах утвердження парламентсько-президентської республіки в Україні.

Подальше вдосконалення інституту президентства потребує належ-

ного теоретико-методологічного обґрунтування, що ставить перед українською юридичною наукою серйозні завдання щодо визначення інституту президентства та конституційно-правового статусу Президента України й дослідження проблем співвідношення цих категорій; виявлення основних етапів становлення і розвитку інституту президентства в Україні та зарубіжних країнах; дослідження порядку та процедури проведення президентських виборів;

систематизації основних завдань, функцій і повноважень Президента України та нормативно-й організаційно-правових гарантій його діяльності; виявлення юридичних властивостей правових актів Президента України; дослідження проблем конституційних обов'язків Президента України та форм і видів його конституційно-правової відповідальності тощо.

Література

1. Белов Д. М. Порівняльно-правовий аналіз інституту президентства в Україні та Франції: Автореф. дис. ... к. ю. н. – К., 2005.; Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: Автореф. дис. ... к. ю. н. – К., 2005 та ін.
2. Шаповал В. М. Президент у механізмі здійснення державної влади. – К., 1995; Коломієць Ю. М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн; Белов Д. М., Бисага Ю. М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції. – Ужгород, 2007. та ін.
3. Див.: Шатіло В. А. Вказ. пр.
4. Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (Конституція УНР) // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – 2-е вид. Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К., 2006. – С. 40-49.
5. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підруч. / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2006. – С. 213-214.
6. Так само. – С. 332.
7. Белов Д. М., Бисага Ю. М. Вказ. пр.
8. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року: Повідомлення Центральної виборчої комісії // Голос України. – 2000. – 25 квітня. – С. 2; Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: Навч. посібник. – К., 2006. – С. 75.

