

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.511 (045)

В. В. Кохановський,
ад'юнкт

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ: РОЗВИТОК ЙОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ СТРОКУ ПОВНОВАЖЕНЬ

Проаналізовано становлення інституту президентства в Україні, опрацьовано зарубіжний досвід порядку обрання та закріплення строку повноважень глав держав, аргументовано необхідність на конституційному рівні чітко і однозначно закріпити час проведення чергових виборів Президента України.

Ключові слова: інститут президентства, строк повноважень, конституційний статус, вибори.

Процес поглиблення наукового осмислення багатьох проблемних процесів, що відбуваються в сучасній Україні, поява та накопичення вітчизняної практики діяльності раніше невідомих нам структур влади відкривають можливості для формування власної емпіричної бази наукових досліджень і проведення порівняльного аналізу строків повноважень державних органів в Україні та зарубіжних країн. Наукова стаття має на меті розкрити процес становлення інституту президентства в Україні та визначитися із проблемними аспектами правового закріплення строку повноважень Президента України.

Запровадження інституту Президента України в 1991 році відкрило новий етап в розвитку державності і підтверджувало сприйняття усталений державно-політичних інститутів розвинутих країн. Однак, процес запозичення політико-державних інститутів західних демократій не привів до розуміння призначення і місця глави держави в політичній системі суспільства.

Питаннями конституційно-правового статусу Президента України займалися такі вітчизняні вчені-правники: М. Баймуратов, Ф. Бурчак[1], А. Георгіца, О. А. Колодій, Н. Кононенко[2], О. Марцеляк, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, С. Серьогіна[3], В. Шаповал та інші.

На сьогоднішній день не існує монографічних праць, в яких досліджуються конституційно-правові строки, їх види, порядок їх обчислення і правові наслідки їх настання чи спливу. Фрагментарно питання строків повно-

важень Президента України піднімалось у дослідженні Коломійця Ю.М. в 1998 р. на тему: «Інституту глави держави в системі вищих органів влади зарубіжних країн», Кононенко Н.В. «Інститут президентства в Україні: політологічний аналіз»[2], Серьогіна С.Г. «Компетенція Президента України: теоретико-правові засади»[3], Плахотнюк Н.Г. в 1999 р. на тему «Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект». Також окремі аспекти строків повноважень глави держави піднімаються при розкритті проблем виборчого права – Бисагою Ю.[4], Козодоем Л., Шаповалом В., Ключковським Ю.Б. та іншими.

5 липня 1991 року Верховною Радою Української РСР прийнято рішення про створення в Україні інституту одноособового глави держави, шляхом прийняття законів: «Про заснування посади Президента Української РСР та внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР», «Про Президента Української РСР» та «Про вибори Президента Української РСР», тому прийняття вищевказаних законів і внесення відповідних змін до чинної тоді Конституції (Основного Закону) Української РСР 1978 року спонукало до реальних кроків щодо подальшого розвитку інституту президентства.

За час існування нашої держави, проведено п'ять виборчих кампаній по виборах Президента України 1991, 1994, 1999, 2004 та 2010 років, що дало можливість отримати не тільки теоретичні навички, а й практичний досвід, який спонукає для виявлення та усунення прогалин у

законодавстві нашої країни, шляхом внесення змін до законодавчих актів.

Важливим є визначити змістовне навантаження поняття «президент». Опрацювавши довідкову літературу і, перш за все, тлумачні словники, з'ясується, що в багатьох з них відшукати статтю, яка б давала системне пояснення поняття «президент», – досить складна справа. У юридичному енциклопедичному словнику видання 1984 року взагалі відсутня стаття «Президент»[5]. Юридичний словник 1953 року дав досить суперечливе тлумачення цьому поняттю, що буржуазному державознавстві президент розглядається як носій верховної державної влади і вищий представник держави у «зовнішніх стосунках». Подібне твердження зовсім неправильне, бо державна влада в капіталістичних країнах належить буржуазії, яка і є її носієм, а президент – тільки знаряддя диктатури монополій».[6, с. 247].

В юридичній енциклопедії за редакцією Шемшученка Ю.С. «президент» це глава держави і виконавчої влади або тільки держави [7, с.64].

В сучасному розумінні поняття «президент» визначається як виборний глава держави. Саме тому поняття «глава держави» є родовим по відношенню до поняття «президент» і загальним для глав держав як з республіканською, так і з монархічною формами правління. Видовими ознаками поняття «президент» є виборність і визначений строк повноважень. Різні моделі конституційно-правового статусу президента визначають використання в Конституції таких термінів, як «глава держави» (Україна, Російська Федерація, Республіка Беларусь), «глава виконавчої влади» (США), «арбітр» (Франція). Іноді конституційний статус президента не визначений (ФРН).

Науковий апарат в сфері дослідження президентства знаходиться в стані розробки і удосконалення. В науковій літературі, як у вітчизняній так і зарубіжній, науковцями використовуються терміни «інститут президента» і «інститут президентства». Як правило, при характеристиці президента зарубіжних країн використовується термін «інститут президентства», а коли мова йде про Україну – «інститут президента». На нашу думку більш змістовним є термін «інститут президентства», так як президентство включає не тільки Президента України як главу держави, але й конституційні норми, що регу-

люють функціонування президентської влади; прецеденти, що виникли як результат конституційної практики; реальний об'єм повноважень, що склався в результаті співвідношення політичних сил у державі; консультативні та дорадчі органи (адміністрація президента) тощо.

Основною перевагою президентської республіки, безумовно, є гарантована стабільність виконавчої влади порівняно з парламентською, де досить часто виникають міністерські кризи і проходить часта зміна урядів, наприклад Італія. Головним недоліком президентської системи, особливо в умовах нерозвинутих демократичних інститутів, являється її схильність до авторитаризму, тоді як парламентська форма правління фактично виключає таку можливість

Відмова України, як і інших країн СНД, від ідеї верховенства найвищих представницьких органів над основними державними органами вищої ієрархії і сприйняття ідеї розподілу влади. Важливим елементом якої стало введення президента, який обирається громадянами безпосередньо, викликами відкриті на приховані протиріччя між органами влади, конфлікт і навіть жорстке протиборство, що насамперед відзначалося на виконавчих структурах та органами місцевого самоврядування.

Ми підтримаємо позицію, згідно якої причиною такого явища, що послаблює державну владу, є передчасне впровадження самої посади Президента України, а також легітимізація глави держави шляхом безпосередньої демократії. Обрання глави держави шляхом виборів є юридично обґрунтованим, який дає президенту право виступати від імені всього народу, тобто здійснювати державний суверенітет. Це означає, що президент перестає бути державним органом управління, і перетворюється в орган, що здійснює ту ж функцію в державному механізмі, яка закріплена і за парламентом.

Сьогодні є можливість стверджувати, що інститут Президента України був необхідний лише для легітимізації політико-правового статусу владної номенклатури, а не стати органом впровадження демократичних реформ. Також концепція президентської влади, на момент введення цієї посади, була недостатньо продумана і відповідно розроблена, і тому її впровадження не призвело до корінної зміни всього механізму державного управління.

Саме спосіб обрання глави держави, згідно доктрини парламентаризму, є ключовим для визначення відповідальності глави держави. Коли президент обирається в спосіб, як і парламент, питання його відповідальності перед парламентом стає дискусійним, а в окремих випадках навіть неможливим. Тому ми розділяємо думку, що обрання президента парламентом є більш демократичним і прагматичним, ніж шляхом прямих виборів народом, тому що тільки за умов легітимізації президента парламентом є всі необхідні можливості для закріплення чітких критеріїв його відповідальності перед парламентом.

На нашу думку, однаковий спосіб формування і парламенту і президента не слід сприймати ключовим параметром паритету названих органів в Україні. Саме Конституційний Суд України при тлумаченні відповідних статей Конституції України та законів має наголошувати на верховенстві парламенту, як єдиного органу законодавчої влади. Викладена позиція підтверджується конституційною практикою низки країн Європи і показало свою життєздатність. Сучасний світовий конституціоналізм не абсолютизує легітимацію глави держави безпосередньо народом. Похідність президентської влади від народу не вважається вирішальним фактором, який би диктував забезпечення високого конституційно-правового статусу глави держави та відповідного фактичного становища в системі влади. Для підтвердження наведеної думки, можна навести приклад держав, які функціонують як президентські республіки і глави держав в них обираються безпосередньо громадянами – Австрія, Ірландія, Ісландія. Так, в Конституції Австрійської Республіки Федеральний президент обирається народом Федерації шляхом голосування, і його статус закріплено в розділі третьому – «Виконавча влада Федерації», і він представляє Республіку в зовнішніх відносинах, приймає і призначає послів, заключає державні договори. Наведений перелік повноважень обмежено рамками представництва. Фактично Президент Австрійської Республіки не володіє виключним повноваженнями, всі акти глави держави контрасигнуються урядовою стороною[8].

При новій системі державної влади фактично був відсутній механізм розв'язання протиріч між основними гілками влади, що і призвело до

кризи всього державного механізму України в 1991-1996 роках. Конфронтацію між різними гілками влади, а особливо Президентом України та Верховною Радою України вдалося врегулювати шляхом прийняття Конституції України 28 червня 1996 року, яка містила норми за забезпечили баланс державної влади, і був частково реалізований принцип стримувань і противаг у статусі Президента України та Верховної Ради України.

Досліджуючи рівні проекти Конституції України 1992-1996 років, то у них статус Президента України пропонувався різний, так. У проекті винесеному на всенародне обговорення 1 липня 1992 року було закріплено, що Президент України – главою держави і виконавчої влади, гарант забезпечення прав і свобод людини і громадянина, державної незалежності, дотримання і виконання Конституції і законів України; проект у редакції від 28 січня 1993 року вже передбачав наступне формулювання: Президент України є глава держави і виступає від її імені; проект від 26 жовтня 1993 року закріплював, що Президент України є глава держави; проект від 5 травня 1996 року передбачав, що Президент України є гарант державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції і забезпечення громадської злагоди має функцію арбітражу. В Конституційному договорі між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року Президент України визнався главою держави і главою державної виконавчої влади. Таким чином норми Конституційного договору закріпили поєднання посади Президента і голови виконавчої влади, що породжувала проблеми в взаємодіях між законодавчою і виконавчою владою, в якій був втягнений і Президент України, що дещо суперечило його координуючій місії в державі. Тому в Конституції України від 28 червня 1996 року статус Президента України в розділі V ст. 102 визначається так: «Президент України є глава держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина».

Двадцятирічний досвід президентства в Україні досить незначний в порівнянні зі світовим. Становлення інституту президентства – тривалий історико-політичний і конституційний процес, до контексту якого входять розробка законодавчих і адміністративних актів, формування структури різних дорадчих і консультативних підрозділів, тісний взаємозв'язок в іншими політичними інститутами і суспільством в цілому. А тому в плані подальшого розвитку президентського інституту в Україні досить корисним і повчальним може стати досвід зарубіжних держав, де інститут президентства існує десятиліттями і навіть століттями, як, наприклад, у США, Франції, Швейцарії.

Конституційно-правовий і політичний статус президента визначається конкретними умовами, історичними традиціями, результатами політичної боротьби, що знаходить свій реальний вияв у відповідних конституційних нормах. Світова історія і практика накопичили значний досвід президентських виборів і визначення строку повноважень глави держави. Опрацювавши законодавство країн світу, можна виділити дві моделі легітимації глави держави: 1) обрання президента парламентом; 2) обрання президента безпосередньо народом (корпусом виборців). На підтвердження існування зазначених моделей наведемо приклади, так в Словаччині, Угорщині, Чехії, Турції, Греції, Латвії, Естонії, КНДР та в інших країнах президент обирається парламентом. Одразу зауважимо, що модель обрання президента найвищим представницьким органом притаманна більшості парламентських республік. Таким чином, обрання глави держави парламентом обумовлює похідний статус по відношенню до представницького органу народу.

Обрання президента безпосередньо народом характерно для країн з президентською або напівпрезидентською формами правління – Бразилія, Мексика, Франція, Російська Федерація, Болгарія, Польща, Румунія, Казахстан, Литва та ряду інших країн.

Дискусійною є теза, що легітимація глави держави шляхом безпосередньої демократії є підтвердженням високого рівня демократизму. За такої ситуації досить складно закріпити на конституційному рівні фундаментальні засади організації розподілу влади, а особливо складно це зробити через уособлення її органів, а саме

парламенту і президента[9, с. 126]. Світовий і національний досвід доводять, що характерною рисою цих взаємовідносин є гострі і складні проблеми. Це і є наслідком, перш за все, способу формування парламенту і президента. В Україні згідно положень Конституції України, і Президент України, і Верховна Рада України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

В Україні складно усвідомлюється принцип, згідно якого легітимація президента народом не дозволяє ставити знак рівності між парламентською та президентською владою. Примат завжди має бути на боці вищого представницького органу народу – національного парламенту.

Важливим елементом конституційно-правового статусу глави держави є його термін повноважень. У різних країнах передбачені різні терміни повноважень глави держави. Для більш ґрунтовного розгляду цього питання є доцільним окреслити історичний аспект даної проблематики. Так, уперше обмеження терміну повноважень президента було введено в Конституцію США в 1787 році. Ця правова норма стало одним з великих досягнень республіканської форми правління, особливо на тлі європейських і азійських монархій того часу, де термін правління правителя міг бути обмежений тільки його власною смертю чи насильницьким відстороненням від влади. Поряд з закріпленням строку повноважень президента, в Конституції США був закріплений ще один важливий республіканський принцип: президент має право на переобрання, але не більше, ніж ще на один термін. Саме ці дві норми – обмеження перебування президента при владі визначеним терміном і обмеження кількості термінів його перебування на посаді – стали важливим правовим бар'єром, що перешкоджає перетворенню президентської влади в багаторічну особисту диктатуру[10, с. 92].

Вказані засади відображені в Конституції України від 28 червня 1996 року, однак світовий досвід показує, що і в цьому питанні є певні труднощі. Підтвердженням проблемності у визначенні кількості строків президентства була ситуація в Україні в 2004 році, коли Конституційний Суд України дозволив балотуватися діючому на той час Президенту України, який обирався в 1994 р., 1999 р. вже на третій

строк. Крім того, після конституційної реформи від 8 грудня 2004 року не чітко було виписана формула визначення часу проведення чергових виборів Президента України, що призводило до політичних конфліктів, для вирішення яких необхідно було звертатись за тлумаченням до Конституційного Суду України.

Вивчення зарубіжної та вітчизняної спеціалізованої літератури, джерел права та практики, дозволяє зробити певні висновки дослідження становлення інституту президентства та визначення строку повноважень Президента України. Дійшли висновки, що строк повноважень глави держави займає ключове місце в системі гарантій його конституційно-правового статусу і потребує удосконалення. Вважаємо за необхідне закріпити в Конституції України положення, що строк повноважень вже обраних органів державної влади не може бути продовжений. Зміна строків повноважень Верховної Ради України та Президента України це переважно політичне питання, і тому є доцільність з цього питання проводити всеукраїнський консультативний референдум.

Література

1. *Бурчак Ф.Г.* Президент України / Ф. Г. Бурчак – К.: Ін. Юре, 1997. – 24 с. – (Б-ка «Нова Конституція України»)
2. *Кононенко Н. В.* Інститут президентства в Україні: політологічний аналіз / Н.В. Кононенко: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02/ Інститут політ. і етнонац. досл. – К., 1998. – 17 с.
3. *Серьогіна С.Г.* Компетенція Президента України: теоретико-правові засади / С. Г. Серьогіна: Автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.02/

В. В. Кохановский

Президент Украины: развитие его правового статуса и конституционное закрепление срока полномочий

Проведено анализ становление института президентства в Украине, отработано зарубежный опыт избрания и закрепления срока полномочий глав государств, аргументировано необходимость на конституционном уровне четко и однозначно закрепить время проведения срочных выборов Президента Украины.

V. V. Kokhanovskiy

President of Ukraine: development of his legal status and constitutional fixing of term of his appointments

Analysis of the formation of the Institute of Presidency in Ukraine, worked out by the foreign experience of the election and the strengthening of the authority of Heads of State, for the need at the constitutional level, clearly and unequivocally to the time of the next presidential election.

Національна юридична академія України. – Харків, 1998. – 17 с.

4. *Бисага Ю. М.* Выборы президента: украинский та зарубіжний досвід [Текст] : Навч. посіб. / Ю. М. Бисага [и др.] ; Ужгородський національний ун-т. Юридичний факультет. Кафедра конституційного права та порівняльного правознавства. – Ужгород : Ліра, 2003. – 60 с.

5. *Юридический энциклопедический словарь* / Под ред. А. Я. Сухарева. – М.: Сов. Энцикл., 1984. – 415 с.

6. *Юридический словарь*. – М.: Юриздат, 1953. – 430 с.

7. *Юридична енциклопедія: в 6-ти томах* [Текст] / Гол. редкол. Ю.С. Шемшученко. – К.: «Укр. енцикл.», 2003.–Т. 5.– 736 с.

8. *Конституция Австрийской Республики. Федеральный конституционный Закон от 10 ноября 1920 год* // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Издадельская группа ИНФРА ·М-Норма. 1997. – С. 11–92.

9. *Кривенко Л.Т.* Проблеми виборів Президента в контексті джерел парламентської і президентської влади // *Вибори Президента України – 99: проблеми теорії і практики.* Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Редкол.: М.М. Рябець (голова) та ін. – К.: Центральна виборча комісія, 2000. – С. 124–132.

10. *Белов Д. М.* Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції [Текст] / Д. М. Белов, Ю. М. Бисага. – Ужгород : Ліра, 2007. – 216 с.