

Сухонос В.В. Реформування конституційно-правового статусу Президента України в контексті поділу влади та зміни форми республіканського правління / В.В. Сухонос // Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму: монографія / Шемшученко Ю.С., Батанов О.В., Крусян А.Р. та ін.; наук. ред. Ю.С. Шемшученко, відп. ред. Н.Н. Пархоменко. — К.: Видавництво «Юридична думка», 2014. — 130-159 с.

Сухонос Володимир Вікторович

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України в контексті поділу влади та зміни форми республіканського правління

Повернення до парламентсько-президентської республіки без зміни конституційно-правового статусу вищих органів державної влади та належного науково-теоретичного обґрунтування такого кроку знову актуалізує проблеми, які існували протягом 2006-2010 рр.

Передусім це стосується конституційно-правового статусу Президента України в контексті трьох блоків. По-перше, вплив парламентсько-президентської республіки на означений статус. По-друге, конституційно-правовий статус Президента України в контексті поділу державної влади. По-третє, закріплення конституційно-правового статусу Президента України в Конституції нашої держави.

У ст. 102 Конституція України закріплює, що Президент України є главою держави¹. Держава ж — це публічний, політико-територіальний механізм організації суспільства, що має суверенітет, який забезпечується за допомогою права та спеціальної системи податків і зборів.

¹ Конституція України : станом на 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

Як відомо, до офіційних символів держави можна віднести герб, гімн, прапор, девіз тощо. Неофіційними символами є назва держави та державний лідер. У останньому випадку розуміється король, президент, прем'єр-міністр, генеральний секретар, аятола тощо. У державному апараті такий лідер обіймає посаду глави держави чи уряду, спікера парламенту тощо. Головне призначення державного лідера — очолювати державний механізм.

Проте далеко не завжди державний лідер може бути національним лідером, який, як відомо, є прямим нащадком категорії «суверен усього народу». За феодалізму «сувереном усього народу», його керманічем був монарх, влада якого мала сакральний характер, тобто вважалася такою, що походить від Бога.

В епоху Просвітництва місце суверенітету Бога зайняв суверенітет Народу. Втіленням же Народу певної країни поступово стає нація. Тепер королів стали розглядати насамперед як національних лідерів. Таке ставлення збереглося й до наших днів і саме на цьому, на нашу думку, заснований той факт, що навіть в умовах позбавлення монарха реальної державної влади його вплив є доволі значним: він є не лише і не стільки державним лідером, главою держави тощо, скільки національним лідером. Це й дає змогу монарху мати значний авторитет серед підданих і впливати на стан справ у країні.

На відміну від монархій в умовах республіки влада національного лідера завжди йшла знизу. Наприклад, президента завжди обирали громадяни країни. При цьому вони обирають саме *національного лідера*, а не *главу держави*, голову уряду, спікера парламенту тощо. Саме тому, на нашу думку, не зовсім коректним є домінуюче в конституційному праві припущення, що поняття «глави держави» є родовим щодо понять «президент» і «монарх».

Така точка зору, за нашим переконанням, не має реального ґрунту за двома параметрами — соціокультурним та конституційно-логічним. Так, відповідно до соціокультурного параметру слід згадати, що, як зазначалося, обираючи президента, громадяни обирають свого національного лідера, а не главу держави чи уряду, спікера парламенту тощо. Тут президент сприймається саме як національний лідер.

Не менш важливим є й конституційно-логічний параметр. Річ у тому, що жодна конституція світу не передбачає такої посади, як

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

«монарх», проте в більшості конституцій світу існує пост «президента». «Монарх», на нашу думку, є лише теоретичним конструктом. Його конституційним втіленням є відповідний титул: король (Велика Британія, Іспанія), емір (Кувейт, Катар), князь (Ліхтенштейн, Монако), султан (Оман, Бруней), імператор (Ефіопія до 1975 р., сучасна Японія). Водночас «президент» одночасно і є теоретичним конструктом, і має своє конституційне втілення. Така ситуація фактично й дає змогу називати президентами голову Президії Верховної Ради СРСР М. Калініна або голову Української Центральної Ради УНР М. Грушевського, хоча фактично президента ані в СРСР (до 1990 р.), ані в УНР не передбачалося.

У зв'язку з цим, на нашу думку, слід створити теоретичний конструкт власне для республіканської форми правління — республікатор (юридично відповідальний та обраний на певний термін або безстроково національний лідер). У цьому випадку категорія «національний лідер» отримує два теоретичні втілення залежно від форми правління: *монарх* (в умовах монархії), який передбачає юридичну невідповідальність, спадковість (у більшості країн) та безстроковість, і *республікатор* (в умовах республіки), для котрого характерні: юридична відповідальність, виборність та строковість повноважень (в більшості країн). У свою чергу теоретичні конструкта монарх і республікатор мають свої *загальні* конституційні втілення: король, князь, султан, емір — монархи; президент, голова, керівник — республікатори. Конкретним же конституційним втіленням монарха та республікатора стає поєднання загального конституційного втілення та назви країни. Саме таким чином з'являються Король Іспанії, Князь Монако, Султан Брунею, Емір Кувейту, Президент України, Голова КНР, Керівник ІРІ. Усі вони фактично виступають національними лідерами. Отже, не слід погоджуватися з точкою зору дослідників, котрі визначають главу держави як родову категорію щодо монарха чи президента. На нашу думку, монарх, а тим паче президент є ширшою категорією, аніж глава держави, адже президент може бути не лише главою держави, а й главою виконавчої влади (як у США), арбітром (Франція), або взагалі мати невизначений конституційний статус (ФРН). Таким чином, якщо в конституції передбачається, що «президент є главою держави», то це фактично означає, що президент (національний лідер) обіймає пост (керівну

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

посаду) глави держави. Як слушно зазначав з цього приводу американський дослідник С. Хесс, «президентство додає сил людині, котра є президентом»¹. Щоб зрозуміти, які саме можливості одержує національний лідер у результаті цього, слід докладніше спинитися на аналізі інституту та статусу глави держави. Для цього насамперед слід зазначити, що в теоретичній площині термін «глава держави» є збірним і являє собою втілення спеціального органу, який не є схожим на інші державні органи.

У науці конституційного права категорія «глава держави» розкривається через два поняття — «інститут глави держави» та «статус глави держави».

Аналізуючи співвідношення цих понять, нам слід звернутися до вже напрацьованого досвіду вітчизняних та зарубіжних конституціоналістів. Так, на сьогодні здебільшого закріпилася думка про те, що статус глави держави є частиною правового інституту глави держави. Таке положення вперше було подано на розгляд І. Хутинаєвим² і на сьогодні підтримано більшістю дослідників інституту президентства. Зокрема, А. Султанов, порівнюючи конституційно-правовий статус президентів Азербайджану та Росії, зазначав: «На відміну від правового статусу президента нормативний обсяг інституту президента є ширшим. Він утворюється за рахунок правових норм, що визначають не лише функціонування, а й обрання (призначення) президента»³. Аналізуючи ж структуру інституту президента, учений включив до нього такі субінститути (підінститути): порядок виборів президента (у тому числі й інавгурацію); положення президента у структурі вищих органів державної влади (конституційний статус — структурний підінститут); функції та повноваження президента (конституційний статус — функціональний підінститут); припинення виконання повноважень президента⁴. Сам же інститут президента ним було визначено як «сукупність конституційно-правових норм,

¹ Hess S. Organizing the Presidency / Hess S. — Washington : The Brookings Institution, 1988. — P. 11.

² Хутинаев И. Д. Институт президента Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Хутинаев И. Д. — М., 1994. — С. 26–27.

³ Султанов А. Ш-оглы. Конституционно-правовой статус Президентом Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования) : дис. ... канд. юрид. наук / Султанов А. Ш-оглы. — М., 1997. — С. 28.

⁴ Там само. — С. 54–55.

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

що регулюють формування і функціонування президентської влади»¹. Однак, на нашу думку, такий поділ інституту на формування глави держави (не статус) та функціонування глави держави (статус) є дещо штучним, адже, як цілком слушно припускав В. Кайнов, «президент може мати певний статус лише після обрання та інавгурації»². Тим самим категорія статусу розширюється: до структурного (положення в системі органів) та функціонального (функції, повноваження та відповідальність) статусу додається статус організаційний (формування та припинення повноважень).

Таке розширення є близьким і для інших учених. Зокрема, Н. Колобаєва посилається на В. Суворова, який «розкриває конституційний статус Президента Російської Федерації саме через інститут Президента, ставлячи знак рівності між конституційним статусом Президента Російської Федерації та відповідним інститутом»³.

Такий підхід є правильним. Але він потребує певного уточнення, яке й здійснив В. Малиновський. Зокрема, вчений цілком слушно зазначав: «Конституційний статус є змістом, що червоною ниткою пронизує усі норми й деталі відносин, які складаються на їх основі»⁴. Щодо інституту глави держави він наголошував на тому, що «інститут завжди є формальним»⁵.

Отже, поєднуючи ідеї В. Малиновського і В. Суворова, можемо зробити висновок, що категорії «інститут глави держави» та «статус глави держави» співвідносяться між собою як форма (інститут) і зміст (статус), тобто інститут глави держави розкривається через його статус.

Таким чином, категорія «національний лідер» розкривається як через форму правління (монарх в умовах монархії та республікатор в умовах республіки), так і через статус (глава держави). Водночас

¹ Султанов А. Ш-оглы. Конституционно-правовой статус Президентом Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования) : дис. ... канд. юрид. наук / Султанов А. Ш-оглы. — М., 1997. — С. 54.

² Кайнов В. И. Институт президентства: конституционно-правовой статус: дис.... докт. юрид. наук / Кайнов В. И. - СПб., 1999. - С. 42.

³ Колобаева Н. Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис.... канд. юрид. наук / Колобаева Н.Е. — Екатеринбург, 2007. - С. 18-19.

⁴ Малиновский В. А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти : дис.... докт. юрид. наук / Малиновский В. А. — Алматы, 2004. — С. 69.

⁵ Там само. — С. 61.

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

монарх і республікатор мають свої конституційні втілення, основними серед яких є король (для монархії) та президент (для республіки). Отже, категорія «президент» є домінуючою щодо категорії «глава держави», адже останнім пояснюється той статус, який займає лідер нації в державному апараті.

Таким чином, ст. 102 Конституції України фактично закріплює положення про те, що національний лідер України обіймає посаду глави держави.

При цьому сам статус глави української держави враховує не лише його місце в системі державних органів (структурний статус) та висвітлює його функціональну характеристику (функціональний статус), а й урегульовує порядок його виборів (організаційний статус).

Розглядаючи вплив парламентсько-президентської республіки на конституційно-правовий статус Президента України, стикаємося з двома проблемами — всенародних виборів і призначення главою держави голови уряду.

Щодо всенародних виборів, то в контексті зменшення президентських повноважень вони втрачають будь-який сенс. Річ у тому, що, обираючи президента, громадяни сподіваються на якісь зміни стану справ у країні. Проте зменшення президентських повноважень не дає главі держави змоги реалізувати ці сподівання.

Не менша кількість проблем виникає з призначенням голови уряду. Наразі відповідно до Конституції Президент лише подає запропоновану коаліцією депутатських фракцій кандидатуру Прем'єр-міністра. Сам він не має права запропонувати кандидатуру, яка влаштує його. Таким чином, Президент повинен нести морально-політичну відповідальність за діяльність уряду. На нашу думку, з цієї ситуації є два виходи. По-перше, президент тричі подає ту кандидатуру на посаду прем'єр-міністра, яку сам вважає за потрібне, а парламент її призначає або ж ні (при цьому слід закріпити, що кандидатури повинні бути різними). В останньому випадку, якщо парламент тричі відмовився призначити прем'єр-міністра, президент має право розпустити його. У цьому випадку і Президент, і Верховна Рада несуть спільну відповідальність за діяльність уряду. Перший — за те, що запропонував вказану кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра, а другий — зате, що призначив дану кандидатуру. По-друге, Президент позбавляється права подавати кандидатуру Прем'єр-

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

міністра, її подає Голова Верховної Ради за пропозицією депутатських фракцій. У цьому випадку Президент не несе жодної морально-політичної відповідальності за діяльність уряду, адже це лише парламент призначає голову уряду. В редакції ж Конституції 2004 р. Президент перетворювався на дещо символічну особу, яка, не маючи можливості реально вплинути на призначення Прем'єр-міністра, фактично разом із парламентом змушена була нести політичну відповідальність за діяльність уряду.

Україна 2006-2010 рр. була парламентсько-президентською республікою. Відмова від цієї системи правління у 2010 р. практично «закреслила» її потенціал у сфері державного будівництва, проте її повернення у 2014 р. у результаті Революції гідності виявила доречність ґрунтовного аналізу тих можливостей, які давала Україні парламентсько-президентська система правління, а також на тих проблемах та шляхах і способах їхнього розв'язання, які дійсно могли дати змогу нашій державі «перезапустити іржаві конституційні механізми, які сьогодні працюють зі страшним скреготом та низьким коефіцієнтом корисної дії»¹.

Так, у частині другій ст. 113 Конституції визнається, що Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією. Проте через відсутність у глави держави повноважень щодо звільнення за власною ініціативою навіть тих міністрів Кабінету Міністрів, щодо яких він вносить подання до Верховної Ради на призначення, дане конституційне положення значною мірою нівелюється. Процедура ухвалення програми уряду, закріплена Конституцією України (п. 11 ст. 85), не пов'язана із затвердженням складу уряду. Проте досвід зарубіжних країн свідчить про доцільність подання урядової програми на розгляд парламенту водночас зі складом уряду, який вважається затвердженим тільки після її прийняття.

26 червня 2014 р. чинний Президент ініціював черговий етап конституційної реформи, який умовно можна визначити як територіальний (на відміну від попереднього етапу, який має назву інститу-

¹ Гавриш С. Великий перепис... Конституції / С. Гавриш, Ю. Грицик // Експрес. — 2008. - № 2. - С. 4.

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

ціонального). Фактично Президент відродив Конституцію України в редакції 2004 р., зробивши лише певні коригування (наприклад, замість коаліції депутатських фракцій ним була висунута ідея парламентської коаліції). Щодо призначення голови уряду, то Президент запропонував стару формулу, згідно з якою глава держави: «Вносить за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції»¹. Тим самим виникає небезпека повернення тих проблем, які існували в українській державі протягом 2006-2010 рр.

Аналізуючи ж проблематику структурного статусу Президента України, стикаємося з необхідністю аналізу поділу влади та місця в ньому глави держави.

Щодо поділу влади слід пам'ятати, що влада — це здатність і можливість суб'єкта влади нав'язувати свою волю об'єкту влади, то державна влада — це здатність і можливість держави нав'язувати свою волю об'єкту державної влади.

В Україні згідно з частиною першою ст. 6 Конституції державна влада «здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову»².

Витоки такого поділу влади слід шукати в першоджерелах класиків політичної філософії: Аристотеля, Дж. Лока, Ш. Монтеск'є, 1. Канта та ін., які закріпили ідею структурного та функціонального поділу влади.

При цьому більшість із них акцентували свою увагу на трьох гілках влади: законодавчій, виконавчій та судовій, який отримав назву американської моделі поділу влади.

Утім, він не вичерпує усього принципу поділу влади, адже, наприклад, у Європі (насамперед — у Німеччині) закріпився принцип

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. — Режим доступу: http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pr3511=51513.

² Конституція України : станом на 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

поділу влади на дві гілки — партійну та адміністративну¹. Суд у європейських країнах є незалежною інституцією, що підкоряється лише закону, але він не є *владою*.

Щодо самої німецької системи поділу влади, то її особливістю, за словами англійського дослідника К. Дайсона, є те, що розвиток німецької системи державної служби (адміністративна гілка влади) відбувається під керівним впливом політичних партій (партійна гілка влади)². Такі ідеї багато в чому підтримували й інші європейські дослідники — М. Мур, Г. Рейні, Г. Флейзіг та ін.

Фактично, на нашу думку, їхні праці перекликаються із творами Дж. Локка та Ш. Монтеск'є: їх законодавча влада, по суті, перекликається із партійною владою М. Мура та інших, а виконавча — із владою адміністративною.

В Азії ідеї поділу влади на три гілки висував видатний китайський мислитель і державно-політичний діяч доктор Сунь Ятсен. У своїй відомій праці «Конституція п'яти влад» він наводив відповідну схему, з якої було видно, що «в руках імператора були зосереджені законодавча, судова і виконавча влада»³, тобто фактично мислитель не вбачав у китайській державі окремих гілок влади, на яких наголошували європейські філософи. Утім, навіть у напівдеспотичному Китаї, поряд із владою імператора, існували дві напівнезалежні гілки влади — екзаменаційна і контрольна: «...у Китаї також була своя конституція — поділ політичної влади на владу монарха, екзаменаційну та контрольну влади»⁴.

Ідеї поділу влади висловлювалися також в українській політичній філософії, зокрема в знаменитій «Конституції Пилипа Орлика»

При цьому у більшості мислителів функціональний поділ влади повністю поглинався структурним: законодавча влада надавалася законодавчому органу (Аристотель), двопалатному парламенту (ІІІ. Монтеск'є), законодавцю (І. Кант), законодавчим зборам

¹ *Проблеми общей теории права и государства : учебник для вузов [Варламова Н. В., Соколова Н. С., Четвернин В. Л. и др.] ; под ред. В. С. Нерсесянца. — М. : НОРМА — ИПФРА-М, 1999. — С. 601.*

² *Dyson K. Party, State and Bureaucracy in Western Germany / Dyson K. — London : Beverly Hills, 1987. — P. 10-11*

³ *Сунь Ятсен. Конституция пяти властей / Сунь Ятсен ; [пер. с кит.] // Сунь Ятсен. Избранные произведения / [отв. ред. С. Л. Тихвинский]. — 12-е изд., исправл. и дополн.]. — М.: Паука, 1985. — С. 649.*

⁴ Там само.

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

(О. Гамільтон), Генеральній раді (П. Орлик); виконавча — посадам (Аристотель), монархові (Ш. Монтеск'є), правителю (І. Кант), президентові (О. Гамільтон), гетьманові (П. Орлик). Судова ж влада повинна була належати судам.

Означений структурний поділ влади зберігся й до наших днів. Так, Конституція України, як вже зазначалося вище, передбачає функціональний поділ державної влади на три гілки — законодавчу, виконавчу і судову.

За такого поділу не існує особливої потреби в доповненні «класичної тріади» якимись іншими гілками державної влади, наприклад контрольною, на чому свого часу наголошували окремі науковці та політичні діячі¹. Однак унаслідок того, що функціональний поділ державної влади в Конституції України було доповнено структурним, виникли численні проблеми із встановленням місця того чи іншого органу в системі органів державної влади.

Так, Конституція України закріпила: «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України» (ст. 75), а «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 113). Проте одразу виникає проблема віднесення до тієї чи іншої гілки влади Президента України, адже без його підпису законопроект за звичайних обставин ніколи не стане законом, тобто глава держави безпосередньо бере участь у законотворчості. Водночас він це може робити й опосередковано — через референдум, яким може бути змінено Основний Закон держави — конституцію (п. 6 ст. 106 Конституції). З іншого боку, віднесення Президента України до виконавчої гілки влади одразу актуалізує питання про його право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів (п. 15 ст. 106), незважаючи на те, що саме останній є найвищим органом виконавчої влади. І хоча, на нашу думку, Президент України як глава держави не може бути віднесений до жодної з гілок влади: він стоїть *над* поділом влади², проте сама проблема із визначенням його місця в системі вищих органів державної влади постає

¹ *Малишко М. І. Конституція Української Народної Республіки (України — України — Русинії). Альтернативний і перспективний народний варіант: Проект / Малишко М. І. — К.: б/в, 2003. — С. 9.*

² *Сухонос В. В. Конституційно-правовий статус глави держави: порівняльний аспект : автореф. дис. на здобуття наук ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. В. Сухонос. — К., 2012. — С. 11.*

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

виключно через існування в Україні структурного поділу влади на додаток до функціонального: парламент оголошується єдиним органом законодавчої влади, а уряд — вищим органом виконавчої влади. При цьому судова влада немов би «залишається у повітрі»: формально судам не надається судова влада, ними лише «здійснюється правосуддя в Україні». Щодо Конституційного Суду, то він згідно зі ст. 147 є «єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні». При цьому знову ж таки не закріплюється, що Конституційному Суду належить вища судова влада.

Крім того, існує низка органів, місце яких на сьогодні не визначене. Зокрема, Національний банк України, формально реалізуючи окремі повноваження у сфері виконавчої влади, не підпорядковується Кабінетові Міністрів. Великі проблеми також постають при визначенні місця прокуратури України в системі органів державної влади.

Їх віднесення до судової або до виконавчої влади викликає багато питань щодо підпорядкування. Більше того, фактично питання судової влади залишається невирішеним внаслідок відсутності в Україні розвинутого прецедентного права, атому не можна погодитися з основоположником теорії поділу влади Монтеस्क'є, який вважав судову владу лише тією частиною виконавчої влади, діяльність якої спрямована всередину країни¹. **1** недаремно багато з вітчизняних і зарубіжних (російських і білоруських) правознавців та дослідників говорять про четверту гілку влади — контрольну або контрольну-наглядову.

Проте усі ці проблеми випливають з трьох першопричин:

- 1) доповнення функціонального поділу влади структурним;
- 2) відсутність конституційно закріпленого принципу єдності державної влади;
- 3) існування судової влади.

Щодо першої причини. Функціональний розподіл державної влади на три гілки є доволі логічним: законодавча влада встановлює правила, виконавча — організовує їхнє виконання, а судова — слід-

¹ *Монтеск'є III. Л. О духе законов / III. Л. Монтеск'є // Монтеск'є III. Л. Избранные произведения / [пер. с франц.; ред. М. П. Баскин]. — М.: Ин-т философии АН СССР, 1955. - С. 290.*

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

кує за тим, щоб правила не порушувались і карає порушників у разі порушення означених правил.

Щодо структурного поділу влади, то саме завдяки йому гілки влади немов би персоніфікуються: законодавча влада персоніфікується в парламенті, виконавча — в уряді, судова — в судах. Проте, як зазначалося, така персоніфікація далеко не завжди відображає реальність.

Так, окрім Верховної Ради України, у сфері законодавчої влади істотні повноваження має Президент. Достатньо згадати, що саме він підписує законопроекти, роблячи їх законами (ч. 2 ст. 94), а також має право призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції (п. 6 ст. 106). Тим самим Президент також фактично має відношення до законодавчої влади, хоча чинна Конституція України цього формально не визнає.

Щодо Кабінету Міністрів, то, як зазначалося вище, існує низка органів, які взагалі не підпорядковуються уряду.

Суди ж (як загальної юрисдикції, так і Конституційний Суд) формально не визнаються носіями судової влади, що створює певну плутанину щодо прокуратури, яку намагаються включити до судової системи, вважаючи, що тим самим залучають її до судової гілки влади.

Виходячи з наведеного, вважаємо, що в майбутній Конституції взагалі слід уникати структурного поділу влади. Тим більше, що Верховна Рада, з моральної точки зору, є не тільки законодавчим органом, а й вищим органом народного представництва.

Без сумніву, українському парламенту слід залишити усі надані йому чинною Конституцією законодавчі повноваження, проте в тексті майбутньої Конституції не слід закріплювати Верховну Раду як «єдиний орган законодавчої влади». Як уявляється, означена стаття може мати таку редакцію: «Найвищим органом народного представництва в Україні є парламент — Верховна Рада України».

Щодо Кабінету Міністрів, то йому також варто зберегти його повноваження у сфері виконавчої влади, хоча й слід відкинути формулу «вищий орган у системі органів виконавчої влади», тим більше, що це далеко не завжди відповідає дійсності. Нова редакція повинна мати більш нейтральний зміст: «Урядом в Україні є Кабінет Міністрів України».

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

Відкинувши структурний поділ влади, створимо певне підґрунтя для взаємодії органів державної влади як у сфері законотворчості, так і у сфері виконання законів, адже усі органи будуть, так чи інакше, реалізовувати повноваження у сфері і законодавчої, і виконавчої, і судової влади.

Таким чином, на конституційному рівні слід закріпити лише функціональний поділ влади, і повністю відкинути структурний.

Щодо другої причини. У президентських і парламентських республіках перекиє повноважень убік президента або парламенту взагалі унеможлиблює саму постановку проблеми єдності державної влади. Контролюючи уряд, президент в умовах президентської республіки має певну підтримку й у парламенті, а тому здатен проводити ту політику, яку він вважає за потрібне (звісно заздалегідь отримавши від парламенту підтримку (як у США)). У парламентській же республіці парламент контролює уряд і дуже часто бере участь у виборах президента, а тому там дуже часто спостерігається єдність державної влади. І навіть урядово-парламентські кризи вирішуються виключно в рамках існуючого правового поля. У змішаних же республіках, де спостерігається баланс влади між президентом і парламентом, питання єдності влади також далеко не завжди є актуальним. Як приклад можна згадати Францію за часів президентства Ф. Міттерана. Як відомо, цей президент не погоджувався із запропонованою прем'єр-міністром Ж. Шираком програмою приватизації і тривалий час намагався їй завадити. Проте це ні до чого не привело, адже Ж. Ширак користувався підтримкою парламенту і приватизацію провів за допомогою законів, а не президентських ордонансів. При цьому Ф. Міттеран не ставав на заваді законній діяльності парламенту.

Проте в Україні під час правління «помаранчевої команди» відбувалися численні конфлікти між президентом та парламентом. При цьому останній контролював уряд, чому президент жодним чином не міг завадити. Причому конфлікти відбувалися як з опозиційно налаштованим парламентом, так і з парламентом, який формально вважався пропрезидентським. Такі конфлікти вели до паралічу роботи державного апарату, адже і президент, і парламент здебільшого намагалися з'ясувати «хто головний».

Саме тому, виходячи з українських реалій, слід наголосити на єдності державної влади. Уособленням ж цієї єдності слід зробити

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

Президента України, тим самим давши йому статус верховного арбітра в суперечках між гілками влади, що відповідає європейським реаліям змішаної республіки.

Отже, статус Президента України слід закріпити так: «Президент України як глава держави виступає від її імені і є уособленням єдності...» законодавчої, виконавчої і судової влади.

І, нарешті, третя причина.

Річ у тому, що, з одного боку, у виключній компетенції судів закріплюється правосуддя (ст. 124 Конституції), а з другого — в Україні проголошується існування окремої судової влади. Таке положення фактично й дає змогу суддям приймати абсолютно неправові рішення — вони відчують себе *владю*. Водночас, на відміну від США, де існує певне обмеження свавілля суддів — прецедентне право, в Україні такого обмеження немає.

На формування ж судової влади в США як влади суддів та судових органів, на нашу думку, вплинуло два чинники. По-перше, особлива роль судових прецедентів в англо-американській правовій сім'ї. По-друге, особлива роль суду як верховного арбітра, що характерно переважно лише для Сполучених Штатів Америки. У США, зокрема, існує формула: «Такий-то проти Сполучених Штатів Америки», яка дає можливість судді розглядати державу як своєрідну «приватну особу». Саме за таких умов суд дійсно вирішує суперечки про право.

В Європі ж (і насамперед у Франції) держава ще з часів Наполеона I Бонапарта вивела свою владу з-під судового контролю, адже «з того моменту, як влада стала втілювати демократичну волю народу, усе те, що обмежує цю владу, визнається антидемократичним»¹. І якщо в США склалася своєрідна унія адвокатів та громадянського суспільства, то у Франції виник союз бюрократії й технократії, що посилив владу держави над суспільством.

Ось тому в більшості європейських країн існує поділ влади не стільки на законодавчу, виконавчу та судову, скільки на владу партій та владу професійного чиновництва. При цьому суд оголошується незалежним і таким, що підпорядковується лише закону, проте він фактично не є владою.

¹ Панарин А. С. Политология. Западная и Восточная традиции : учебник для вузов / Панарин Л. С. — М.: Книжный дом «Университет». 2000. — С. 114.

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

Україна ж, яка формально сприйняла американський варіант поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, фактично віддає перевагу вищезгаданій європейській моделі.

Академік НАН України Ю. Шемшученко також акцентує нашу увагу на тому, що Україна є більш схильною до європейської моделі. Зокрема, щодо судової влади він свого часу зазначав: «У реформуванні її структури намітилося два шляхи: інтеграційний і дезінтеграційний. Перший передбачає об'єднання усіх судових систем (загальних і арбітражних судів та Конституційного Суду) в єдину систему під егідою Верховного Суду України (американська модель). Другий пов'язаний з існуванням чинних і утворенням нових самостійних спеціалізованих судів (німецька модель). Останній варіант був сприйнятий і Концепцією судово-правової реформи в Україні»¹.

Оскільки існування самостійних спеціалізованих судів є характерним для більшості європейських країн, більш вдалою назвою такої моделі була б європейська.

Щодо неможливості сприйняття Україною американської моделі, то, на нашу думку, цьому є три причини. По-перше, це відбувається тому, що самі суди позбавлені можливості нав'язувати свою волю органам законодавчої та виконавчої влади за допомогою прецедентів. По-друге, внаслідок цього суди не здатні вирішувати суперечки про право між органами законодавчої та виконавчої влади. Фактично роль верховного арбітра при цьому переобирає на себе глава держави². І, по-третє, статус судових органів має подвійний характер. Останнє потребує свого пояснення.

Річ у тому, що і в більшості нормативно-правових актів, і в свідомості більшості дослідників суди відправляють правосуддя. Зокрема, про це говорить більшість конституцій світу. Як приклад, можна навести конституції України (ст. 124 закріплює, що «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами»)³, Польщі (ст. 175 наголошує, що «правосуддя в Республіці Польща відправляють Верховний

¹ Шемшученко Ю. С. На перехресті століть. Вибрані праці / Шемшученко Ю. С. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. — С. 107.

² Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві / Сухонос В. В. — Суми : УАБС НБУ, 2011. — С. 73.

³ Конституція України : станом на 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

суд, загальні, адміністративні та військові суди»)¹, Росії (ст. 118 визначає, що «правосуддя в Російській Федерації здійснюється тільки судом»)², КНР (ст. 126 встановлює, що «народні суди в межах, передбачених законом, здійснюють правосуддя самостійно»)³ та ін., які закріплюють функцію правосуддя виключно за судами. Водночас і істотна частина дослідників наполягає, що основне призначення судової влади — правосуддя⁴ або ж вирішення суперечок про право⁵. Як нам уявляється, означена точка зору здебільшого спирається саме на американський варіант поділу влади, який може розглядати державу як одну із сторін судового процесу, проте він же і спрощує принцип поділу державної влади в цілому.

Основна причина такого спрощення, на нашу думку, полягає в ототожненні суду як органу держави і суду як органу державної влади. Як орган держави суд виступає її представником перед громадянами в якості верховного арбітра у випадках суперечок про право. Водночас у сфері державної влади суд відіграє іншу роль — роль контролера та наглядача за дотриманням органами законодавчої і виконавчої влади, а також громадянами існуючих правових норм. У США це означає, що система конституційного контролю з боку Верховного Суду подається таким чином, щоб забезпечити неможливість узурпації влади президентом чи Конгресом США.

Як приклад, можна згадати протистояння Верховного суду США та президента Ф. Рузвельта під час «Нового курсу».

Як відомо, проведення «Нового курсу» вимагало надання президенту практично необмежених владних повноважень, які й були йому надані з мовчазної згоди Конгресу і ділових верств США, що не бачили іншого виходу з кризи. Рузвельт зумів виділити головне в

¹ Конституції зарубіжних країн : навч. посібн. / [авт.-упоряд. : В. О. Сergyгін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; ред. В. О. Сergyгін]. — Харків : ФІНН, 2009. — С. 196.

² Там само. — С. 239.

³ Там само. — С. 227.

⁴ Общая теория права и государства : учебник / [Афанасьев В. С., Герасимов А. П., Гоймап В. И. и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. — [2-е изд., перераб. и дополи.]. — М. : Юрисгъ, 1996. — С. 336.

⁵ Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов [Варламова П. В., Соколова П. С., Четвернин В. А. и др.] ; под ред. В. С. Нерсесянца. — М. : НОРМА — ИНФРА-М, 1999. — С. 575.

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

тому комплексі проблем, що стояли перед новою адміністрацією, а саме: необхідність активного державного втручання в економіку, яке практично було відсутнє за часів президентства Г. Гувера. Так, ще до моменту вступу Ф. Рузвельта на посаду президента США з 19 тис. американських банків більшість була закрита. Найбільші чиказькі та нью-йоркські банки напередодні збанкрутування. 5 березня 1933 р. Рузвельт як президент США своїм першим указом тимчасово закрити усі без винятку банки країни. Скликаний через декілька днів на надзвичайну сесію Конгрес США прийняв закон, відповідно до якого у країні спочатку відновили свою діяльність 12 федеральних резервних банків, а потім почали відчинятися і ті приватні банки, яким вдалося заручитися підтримкою держави. Однак понад 6 тис. банків це не вдалося, і вони остаточно припинили своє існування. Особливе місце в «новому курсі» займала діяльність адміністрації Ф. Рузвельта щодо скасування т. зв. сухого закону. Спочатку було легалізовано продаж пива, а потім Конгрес США прийняв XXI поправку до Конституції США, яка і скасувала «сухий закон». За рахунок вільного продажу алкогольних напоїв, обкладених доволі високими федеральними податками, було забезпечено надходження до бюджету значних додаткових коштів.

Однак з 1933 по 1936 рр. цілий ряд законопроектів і реформ, схвалених Конгресом з ініціативи Рузвельта, було визнано Верховним судом США неконституційними, а отже, недійсними. Наприклад, у 1935 р. Верховний суд США визнав введені 16 липня 1933 р. законом «Про відновлення національної економіки» кодекси справедливої конкуренції такими, що порушують Конституцію США. Розглядаючи справу «Птахоторгова корпорація Шехтера проти Сполучених Штатів Америки», Верховний суд вирішив: «Якщо ділова діяльність, значення якої не поширюється за межі того чи іншого штату, може взагалі вважатися законним об'єктом федерального контролю, то встановлення меж втручання держави в цю діяльність перетворюється з питання про використання влади на питання про довільну дискримінацію.

Ми вважаємо, що спроба використовувати положення кодексу для встановлення тривалості робочого дня і рівня заробітної платні особам, що працюють за наймом у позивачів, зайнятих веденням

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

справи, значення якої не виходить за рамки одного штату, не є законним використанням федеральної влади»¹.

Для боротьби з Верховним судом президент Ф. Рузвельт розробив план заміни консервативно налаштованих суддів тими юристами, що прихильно ставилися до «Нового курсу» і до нього особисто. У 1937 р. він, скориставшись похилим віком більшості членів Верховного суду, запропонував, щоб ті члени Верховного суду, які досягли 70 років, подавали у відставку. У випадку ж їхнього опору Рузвельт намагався отримати право призначати додаткових членів, щоб нейтралізувати опозицію тих п'ятьох членів Верховного суду, що постійно голосували проти рузвельтівських реформ. За активної підтримки консервативного крила демократичної партії республіканцям удалося завдати Рузвельту першої серйозної поразки в сенаті, проваливши його план цієї реорганізації.

Таким чином, у США Верховний суд щодо президента та Конгресу реалізує не стільки функцію власне правосуддя чи вирішення суперечок про право, скільки функцію контролю.

Це стосується й більшості інших країн: судові органи вирішують суперечки про право лише між рівноправними суб'єктами з приводу приватних справ. Саме у цьому випадку суд виступає як орган держави. Водночас як орган державної влади суд відіграє роль контролера, який покликаний наглядати за тим, щоб інші державні органи діяли лише в межах, передбачених законодавством. А тому правосуддя у сфері єдиної державної влади стає однією із форм контролю за діяльністю державних органів. Саме про це свого часу писав видатний китайський філософ і політичний діяч, лідер Націоналістичної партії Китаю (Гоміндан) доктор Сунь Ятсен, наголошуючи на тому, що «контрольна влада включає судову владу»².

Виходячи з цього, існування в системі єдиної державної влади, замість судової, контрольної гілки влади є більш прийнятним.

Це має й певні переваги у психологічній площині, адже, з одного боку, в Україні не існує органу, який би однозначно ототожнювався із контрольною владою, як суд ототожнюється із владою судовою, а

¹ Сухонос В. В. Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму : монографія / Сухонос В. В. — Суми : ВТД «Університетська книга», 2003. — С. 241.

² Сунь Ятсен. Названа праця. — С. 649.

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

з другого — будь-який контроль на відміну від нагляду означає можливість державного втручання у випадку порушення правових норм, що безсумнівно, сприятиме нормальному функціонуванню системи органів державної влади.

При цьому фактично, але, на нашу думку, без будь-якого конституційного чи іншого законодавчого закріплення, до контрольної гілки влади будуть включені не лише судові органи, роль яких у сфері контролю через правосуддя буде досить значною, а й деякі інші (в т. ч. правоохоронні) органи (Рахункова палата, КРУ, Вища рада юстиції, НБУ тощо), які також покликані боротися з правопорушеннями. При цьому найбільший потенціал у сфері реалізації повноважень контрольної гілки влади має вітчизняний орган державного нагляду — прокуратура України. При цьому включення судів, прокуратури, КРУ, НБУ, Рахункової палати, Вищої ради юстиції до контрольної гілки влади як рівноправних окремих систем не викликати того негативного психологічного сприйняття, яке наразі виникає у представників згаданих органів у разі віднесення їх до судової влади. Адже, на нашу думку, означений негативізм впливає не стільки із включення контрольно-наглядових та деяких інших органів до судової влади, скільки із можливості включення їх (зокрема, прокуратури) до судової системи.

Саме тому функціональний поділ державної влади в Україні повинен спиратися на три гілки: законодавча влада, яка встановлює загальні правила функціонування суспільства та державного апарату, виконавча влада, яка організовує виконання означених правил, та контрольна влада, яка організовує покарання за порушення означених правил і наглядає за тим, щоб законодавча та виконавча гілки не виходила за встановлені чинним законодавством межі.

Отже, частина перша ст. 6 Конституції України повинна мати таку редакцію: «Єдина державна влада в Україні здійснюється на засадах її функціонального поділу на законодавчу, виконавчу і контрольну».

Що ж до структурного поділу влади, то в Конституції України від нього слід відмовитися і ст. 75 викласти в такій редакції: «Найвищим органом народного представництва в Україні є парламент — Верховна Рада України». Водночас частина перша ст. 113 може мати такий вигляд: «Урядом в Україні є Кабінет Міністрів України». При цьому усі повноваження Верховної Ради в сфері реалізації законодавчої

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

влади, так само як і всі повноваження Кабінету Міністрів у сфері реалізації влади виконавчої, можна залишити. Фактично український парламент при цьому й буде органом законодавчої влади, а уряд — виконавчої, проте формальна відмова від означеного структурного поділу однозначно піднесе поділ влади у сферу основних конституційних принципів і водночас перестане викликати проблеми, пов'язані з його практичною реалізацією.

Що ж стосується Президента України, то, говорячи про труднощі щодо його структурного статусу, ми усвідомлюємо, що вони виникають внаслідок передбачення Конституцією України лише поділу державної влади, тоді як питання взаємодії її окремих гілок Основним Законом формально проігноровані. Зокрема, саме на це свого часу звернув нашу увагу академік НАН України Ю. Шемшученко, наголошуючи на тому, що слід «включити норму про взаємодію цих гілок влади до Конституції України»¹.

Проте, на нашу думку, слід піти ще далі й передбачити на конституційному рівні не лише «взаємодію», а й «єдність» гілок влади, про яку вже зазначалося вище. Уособленням же цієї єдності слід зробити Президента України, який впливає і на законодавчу (законодавча ініціатива, підписання і оприлюднення законів, розпуск парламенту тощо), і на виконавчу (подання про призначення Прем'єр-міністра та окремих міністрів, зупинення дії урядових актів тощо), і на судову (створення судів, призначення суддів, помилування тощо) гілку влади. Отже, частина друга ст. 102 Конституції України повинна мати таку редакцію: «Президент України як глава держави виступає від її імені і є уособленням єдності законодавчої, виконавчої та контрольної влади, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина».

Щодо організаційного статусу, то в умовах президентсько-парламентської України глава держави обирається всенародно, а тому слід вирішити одне питання: яким повинен бути механізм обмеження

¹ Шемшученко Ю. С. Конституційні засади організації державної влади: теорія і практика / Ю. С. Шемшученко // Проблеми організації державної влади в Україні в контексті політико-правової реформи : матеріали методологічного семінару, 02 квітня 2008 р., Київ / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; юридична фірма «Салком». — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. - С. 4.

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

суб'єктивних недоліків одноособового глави держави — Президента України.

Так, в умовах монархії цей недолік долається не лише певними конституційними обмеженнями, а й відповідною системою виховання майбутнього монарха. У США та СРСР він нівелювався відповідною системою виховання керівників: у США це відбувається в рамках т. зв. Закритої мережі університетських братств¹, коли майбутній президент після закінчення університету (здебільшого це Гарвард або будь-який інший університет, що належить до т. зв. Ліги плюша) проходить усі етапи удосконалення свого керівного потенціалу: мер міста чи член муніципалітету, губернатор штату, конгресмен або сенатор штату чи США і лише потім — Президент США. У СРСР таке зростання здійснювалось у рамках КПРС як «керівної та спрямовуючої сили радянського суспільства» (ч. 1 ст. 6 Конституції (Основного Закону) СРСР)². Таким чином, в умовах монархії, США і СРСР суб'єктивні недоліки глави держави долалися за рахунок довготривалого зростання лідерських якостей керівників.

В Україні ж, поки що лише складається така система довготривалого зростання, а тому найбільш прийнятним способом подолання суб'єктивних недоліків президента є відповідні конституційні засоби. Можливо, слід звернутися до досвіду латиноамериканських унітарних держав, про які згадував свого часу відомий дослідник держави латиноамериканського типу А. Орлов: «Вважається традиційною практикою, коли виші державні посади (президента, членів уряду, сенаторів, депутатів тощо) займають особи, що до того перебували на посаді губернатора провінції, оскільки вони таким чином отримують необхідний державний досвід, керуючи протягом низки років немов би країною в мініатюрі, тобто провінцією»³. Уданою разі слід насамперед змінити редакцію ч. 2 ст. 103 Конституції України на: «Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу та відповідний

¹ Калашиков М. Третий проект. Точки перехода: книга-расследование/М. Калашиков, С. Кугушев. — М.: АСТ: Астрель, 2006. — С. 20-46. — (Книга-расследование).

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07 октября 1977 г. — М.: Молодая гвардия, 1977. — С. 8.

³ Орлов А. Г. Политические системы стран Латинской Америки / Орлов А. Г. — М.: Междунар. отношения, 1982. — С. 118.

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

рівень вищої освіти, проживає в Україні протягом останніх десяти років, володіє державною мовою та займав керівні посади в органах законодавчої чи виконавчої влади протягом п'яти років».

Необхідність останнього пояснюється тим, що займаючи керівні посади у парламенті, уряді, міністерствах, відомствах та обласних державних адміністраціях, особа морально є готовою виконувати обов'язки керманіча країни — глави держави.

Щодо рівня вищої освіти, то найбільш вагомий внесок у державні справи, на нашу думку, може внести Президент, що має вищу юридичну, політичну, економічну або соціологічну освіту. При цьому вища юридична освіта дасть змогу главі держави самостійно розумітися на законодавстві без участі юридичних радників, вища економічна освіта — на економічних питаннях, політична — усвідомлювати сутність політичних, а соціологічна — соціальних процесів, що відбуваються в Україні.

Що ж до функціонального статусу, то він, на думку деяких дослідників, впливає із структурного, тобто місця і ролі глави держави у системі державних органів, що визначаються його функціями, компетенцією та відповідальністю. Саме тому можна вважати, що функціональний статус охоплює не лише власне президентські функції, а й особливості його відповідальності.

Щодо функцій Президента України, то на сьогодні вони викладені в основному в статтях 102 та 106 Конституції України. При цьому розділ V чинної редакції Конституції не зовсім коректно розриває функціональний статус Президента України. Стаття 102 закріплює статус Президента України як глави держави та гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. У ст. 106 об'єднуються елементи як статусу (забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; представляє державу в міжнародних відносинах та здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України), так і повноважень — конкретних прав та обов'язків (приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає третину складу Конституційного Суду України; здійснює помилування та ін.). Як уявляється, це становище слід змінити, окремо закріпивши статус та повноваження (конкретні

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

права та обов'язки) Президента України. При цьому можна використати конституційний досвід Туреччини, адже чинна Конституція Турецької Республіки виділяє окремо повноваження у сферах законодавчої, виконавчої та судової діяльності. У новій редакції Конституції України президентські повноваження можна закріпити також виходячи із функціональних особливостей, зокрема, наприклад, повноваження у сфері зовнішніх відносин; у сфері внутрішньої політики; у сфері взаємодії з Верховною Радою; у сфері виконавчої влади; у сфері судустрою та правосуддя; у сфері забезпечення оборони та національної безпеки; у сфері реалізації власних повноважень (у т.ч. видання указів та розпоряджень) тощо.

При цьому функції президента слід згрупувати (представницька, правотворча, гарантійна тощо). Повноваження ж слід об'єднати у групи (наприклад, правотворча функція складатиметься з двох груп повноважень: законотворчі та власна правотворчість глави держави). І, нарешті, групи повноважень будуть розкриватися в певних правах і обов'язках глави нашої держави (наприклад, дипломатичні повноваження реалізуються, зокрема, в такому праві, як прийняття рішення про визнання іноземних держав). Такий підхід, на нашу думку, дасть змогу, по-перше, чітко зрозуміти сутність інституту Президента України як глави держави, і, по-друге, дозволить самому Президенту чіткіше і продуманіше створювати довготривалі програми та накреслювати пріоритетні напрями своєї діяльності.

Не менш важливим є статус Президента України як Верховного Головнокомандувача. У рамках реалізації цього статусу слід, без сумніву, залишити за главою держави право впливати на призначення міністра оборони. П. Порошенко, ініціюючи зміни до Конституції, запропонував надати президентові право погодження подання Прем'єр-міністра України про призначення Верховною Радою України міністра оборони України, міністра закордонних справ України¹. Таке право слід зробити абсолютним, закріпивши в українському законодавстві положення про те, що «у разі відмови Президента України погодитись із кандидатурою міністра оборони

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. — Режим доступу : http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_19pt3511=51513.

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

та міністра закордонних справ, Прем'єр-міністр повинен подати до Верховної Ради інші кандидатури».

З урахуванням історично-політичної ситуації слід на конституційному рівні закріпити передбачену окремими конституціями світу заборону президентові залишати Україну на певний строк без дозволу парламенту.

Щодо президентської відповідальності, то вона передбачається ст. 111 Конституції України. Так, частиною першою цієї статті закріплено, що Президент України може бути усунутий з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. На нашу думку, така стаття є не зовсім коректною, адже згідно з Кримінальним кодексом України (ст. 111) державна зрада також є злочином, а тому частина перша ст. 111 повинна бути сформульована так: «Президент України може бути усунутий з посади Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України». Саму ст. 111 слід модернізувати. Насамперед це стосується ролі Верховного суду України у процедурі імпічменту та суду першої інстанції, який судить за злочини.

Як відомо, Верховний Суд України дає висновок «про те, що діяння, в яких обвинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину» (ч. 4 ст. 111 чинної редакції Конституції України). У цьому випадку тривалий час було незрозуміло, чи Верховний Суд визнає президента злочинцем, чи ні. Якщо визнає, то виходить, що до моменту усунення його від влади (ч. 5 ст. 111 чинної редакції Конституції України) державою керує офіційно визнаний злочинець. Якщо ж ні, то й тут виникає проблема, пов'язана з необхідністю судити злочинця. При цьому існує можливість визнання судом першої інстанції экс-президента невинуватим у злочині, який йому інкримінував парламент задля дострокового припинення повноважень глави держави, як це сталося з Президентом Литви Р. Паксасом, який у суді першої інстанції довів свою невинуватість. Інша проблема полягала у відсутності правового врегулювання питань, пов'язаних із правом экс-президента вимагати компенсації або відновлення його на посаді в порядку реставрації.

Намагаючись вирішити деякі з них, 47 народних депутатів свого часу звернулися за роз'ясненням до Конституційного Суду України.

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

10 грудня 2003 р. цей орган виніс Рішення № 19-рп, де у п. 1.2 зазначив, що «конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста у порядку імпічменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи». Тим самим проблема стосовно визнання глави держави офіційно визнаним злочинцем відпала. Проте інша проблема залишилась і ще потребує свого розв'язання. На нашу думку, інститут реставрації в Україні є недоречним, хоча певна компенсація такому экс-президенту повинна передбачатися. Саме задля цього ст. 111 чинної редакції Конституції України варто доповнити частиною, яка передбачала б, що в тому випадку, якщо суд загальної юрисдикції встановив невинуватість колишнього Президента у вчиненні ним інкримінованих йому злочинів, то зазначена особа повинна одержати відповідну компенсацію. Насамперед до неї повинна застосовуватись ст. 105 Конституції України: довічний характер звання Президента України з усіма його правами та привілеями. Крім того, на нашу думку, було б справедливо сплатити йому зарплатню за весь період «вимушеного прогулу». Останнє потребує свого пояснення. Так, необхідність сплатити зарплатню за весь період «вимушеного прогулу» впливає із трудового законодавства: згідно з частиною другою ст. 235 Кодексу законів про працю України «при винесенні рішення про поновлення на роботі орган, який розглядає трудовий спір, одночасно приймає рішення про виплату працівникові середнього заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи, але не більш як за один рік. Якщо заява про поновлення на роботі розглядається більше одного року, не з вини працівника, орган, який розглядає трудовий спір, виносить рішення про виплату середнього заробітку за весь час вимушеного прогулу». На нашу думку, діючи за аналогією з трудовим правом, Президента України було звільнено з посади незаконно (суд загальної юрисдикції визнав його невинуватим у вчиненні злочину, а тому підстав для імпічменту формально нема) і, отже, він має право одержати за це відповідну компенсацію. Таким чином, ст. 111 слід доповнити частиною сьомою такого змісту: «Якщо у суді загальної юрисдикції буде встановлено, що у діянні Президента не було складу злочину, за яким його усунули з поста в порядку імпічменту, останній вважа-

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

ється недійсним від самого початку. У цьому випадку особа, що займала пост Президента України, одержує звання «Президент України» та грошову компенсацію у розмірі своїх окладів за весь період з моменту винесення Верховною Радою України рішення про усунення Президента з посади і до винесення судом виправдального вироку».

З огляду на наведене та з метою удосконалення чинного законодавства можна сформулювати низку конкретних пропозицій.

Так, частину першу ст. 6 Конституції України необхідно закріпити у такій редакції: «Єдина державна влада в Україні здійснюється на засадах її функціонального поділу на законодавчу, виконавчу і контрольну». Тим самим, на конституційному рівні буде закріплений принцип єдності державної влади і третя гілка влади отримає більш нейтральну назву, яка не дасть змогу однозначно ототожити її з якимось органом. Водночас слід однозначно відмовитися від структурного поділу влади, закріпивши на конституційному рівні такі положення: «Найвищим органом народного представництва в Україні є парламент — Верховна Рада України» (ст. 75 Конституції) і «Урядом в Україні є Кабінет Міністрів України» (ч. 1 ст. 113 Конституції).

Щодо Президента України, то його статус слід сформулювати так: «Президент України є главою держави і виступає від її імені».

Президент України як глава держави є уособленням єдності законодавчої, виконавчої та контрольної влади.

Президент України є гарантом державного суверенітету та незалежності, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Президент України забезпечує національну безпеку і правопорядок держави.

Президент України представляє державу в міжнародних відносинах та здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави.

Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України».

Тим самим окремо буде закріплено функціональний статус Президента України як глави держави.

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

Щодо президентських повноважень, то з урахуванням президентських ініціатив¹ вони можуть бути згруповані так:

«У відносинах з іншими державами та міжнародними організаціями Президент України як глава держави: 1) веде переговори та укладає міжнародні договори України; 2) приймає рішення про визнання іноземних держав; 3) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав.

Всередині країни Президент України як глава держави: 1) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 2) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; 3) достроково припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному цією Конституцією.

У сфері законодавчої влади Президент України: 1) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією; 2) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією; 3) підписує закони, прийняті Верховною Радою України; 4) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

У сфері виконавчої влади Президент України: 1) подає до Верховної Ради України кандидатуру Прем'єр-міністра України; 2) дає згоду на призначення за поданням Прем'єр-міністра України про призначення Верховною Радою України міністра оборони України та міністра закордонних справ України; 3) призначає половину складу Ради Національного банку України; 4) призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. — Режим доступу : http://w1.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=51513.

2.2. Реформування конституційно-правового статусу Президента України...

5) призначає на посади та звільняє з посад голову Антимонопольного комітету України, голів і членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг; 6) призначає на посади та звільняє з посад представників Президента України в регіонах та районах; 7) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; 8) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняє дію рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності; 9) вносить подання про призначення на посаду та звільнення з посади Верховною Радою України Голови Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; 10) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 11) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Голову Служби безпеки України; 12) призначає на посаду та звільняє з посади Голову Служби зовнішньої розвідки України; 13) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Голову Державного бюро розслідувань.

У сфері контрольної влади Президент України: 1) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Генерального прокурора України; 2) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України; 3) утворює суди у визначеному законом порядку; 4) здійснює помилування.

У сфері забезпечення оборони та національної безпеки Президент України: 1) призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; 2) очолює Раду національної безпеки і оборони України; 3) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення

Розділ 2. Розвиток конституційного законодавства України в контексті...

ня про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; 4) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; 5) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Як глава держави Президент України має такі символічно-церемоніальні повноваження: 1) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; 2) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; 3) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні.

З метою реалізації своїх повноважень Президент України: 1) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; 2) на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Президент України здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України не може залишати територію України без згоди Верховної Ради України на строк більше семи днів».

Щодо організаційного статусу Президента України, то частина друга ст. 103 повинна бути викладена в такій редакції: «Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу та відповідний рівень вищої освіти, проживає в Україні протягом останніх десяти років, володіє дср-

2.3. Тенденції розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні...

жавною мовою та займав керівні посади в органах законодавчої чи виконавчої влади протягом п'яти років».

Крім того, було б доречно закріпити гарантії для экс-президента після залишення ним посади в спеціальному законі «Про статус та звання «Президент України»».

Реалізація зазначених положень дасть змогу реформувати конституційно-правовий статус Президента України як у контексті поділу влади, так і в умовах зміни форми республіканського правління.