

Д.М. БЕЛОВ, Ю.М. БИСАГА

**ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТА В  
ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ  
МОНОГРАФІЯ**

Ужгород

„Ліра”

2007

D.M. BELOV, U.M. BYSAGA

**LEGAL CONSTITUTIONAL REGULATING THE  
PRESIDENTIAL INSTITUTION IN FOREIGN  
COUNTRIES**

MONOGRAPH

Uzhgorod

“Lira”

2007

ББК

Белов Д.М., Бисага Ю.М. Досвід конституційно-правового регулювання інституту президента в зарубіжних країнах. Монографія. – Ужгород: Ліра, 2007.

– с.

Авторський колектив:

Белов Д.М. - кандидат юридичних наук, доцент

Бисага Ю.М. - доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства

Рецензенти:

Погоріло Ф.В. – доктор юридичних наук, професор

Колодій А.М. – доктор юридичних наук, професор

Фрицький О.Ф. – доктор юридичних наук, професор

Монографія присвячена висвітленню окремих аспектів конституційно-правового статусу інституту президента в Україні та зарубіжних країнах. В умовах проведення конституційної реформи в нашій державі автори особливо звертають увагу на процедуру виборів глави держави, а також на основні елементи взаємовідносин президентів із органами законодавчої та виконавчої гілок влади. Враховуючи важливе місце, яке займає Президент Франції, в роботі здійснюється порівняння процесів державно-правового будівництва та зміни місця та ролі глави держави в Україні та Французькій Республіці.

Робота може бути корисна як для фахівців, що займаються дослідженням конституційно-правового статусу вищих органів державної влади, так і для студентів при вивченні окремих навчальних дисциплін.

Монографія рекомендована до друку Вченою радою Ужгородського

національного університету від \_\_\_\_\_, протокол № \_\_\_\_\_

**D.M. Belov, U.M. Bysaga. Legal Constitutional Regulating The Presidential**

**Institution In Foreign Countries. Monograph. - Uzhgorod: "Lira". 2007**

Authors:

**Belov D.M.**, - Candidate of Legal Sciences, professor assistant

**Bysaga U.M.**, - Doctor Of Legal Sciences, Professor, Honored Layer of Ukraine, the Chair of Constitutional Law and Comparative Law

Reviewers:

Pogorilko V.F. – doctor of legal sciences, professor

Kolodiy A.M. – doctor of legal sciences, professor

Fritsky O.F. – doctor of legal sciences, professor

The monograph deals with the comparative-legal study of the formation and evolution of the institution of presidency in foreign countries. The reasons for establishing the office of the president in these countries are analyzed; the factors favoring the formation of the specific features of Ukrainian and French presidency are investigated. The author defines common and distinctive features of the valid constitutions of Ukraine and France. Similar features of semi-presidential forms of government in Ukraine and France are defined. The role and place of the president among other bodies of the government are investigated; on the basis of the experience of France the arbitrator status is suggested to legislatively allot to President of Ukraine.

In the thesis the procedures of the presidential elections in Ukraine and France are compared, the attention is focused on the questions of presidential authority term, certain stages of the election process are analyzed, and the systems of presidential elections of Ukraine and France are investigated. The norms of the constitutional legislation of the French Republic, which are expedient for applying to the inauguration and dismissal from the office of the president in the Ukrainian legislation, are dealt with.

Monograph is recommend to print by Scientific Council of Uzhgorod National  
University

## **ЗМІСТ**

### **ПЕРЕДМОВА**

#### **ГЛАВА 1. Теоретико-правова характеристика інституту президентства як складового елемента форми державного правління**

1.1 Роль та місце президента в механізмі державної влади

1.2 Еволюція форм державного правління в Україні та Франції та статус глави держави

1.3 Президенти України та Франції в структурі вищих органів державної влади своїх країн

#### **ГЛАВА 2. Порядок набуття та припинення повноважень президентів України та Франції**

2.1 Механізм виборів президента: світовий досвід

2.2 Вибори президентів України та Франції: загальна характеристика

2.3 Припинення повноважень президента: досвід України та Франції

#### **ГЛАВА 3. Правові засади взаємодії президентів України та Франції з органами законодавчої та виконавчої влади**

3.1 Повноваження президентів України та Франції по відношенню до уряду

3.2 Повноваження президентів України та Франції по відношенню до парламенту

### **ВИСНОВКИ**

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

## **CONTENTS**

### **Introduction**

### **Chapter 1. Theoretical-legal characteristics of the presidential institution as a constituent part of the form of state power**

1.1 The role of president in the mechanism of state power

1.2 Evolution of the forms of state power in Ukraine and France and the status of Head of the state

1.3 Presidents of Ukraine and France in the structure of higher bodies of state power

### **Chapter 2. The procedure of acquiring and ceasing the authorities of the Presidents of Ukraine and France**

2.1 Procedure of President Elections

2.2 President elections in Ukraine and France

2.3 Cessation of President authorities: Ukraine's and France's experience

### **Chapter 3. Legal Bases of the interaction of presidents of Ukraine and France with bodies of legislative and executive power**

3.1 Authorities of presidents of Ukraine and France concerning the government

3.2 Authorities of presidents of Ukraine and France concerning the parliament

### **Conclusion**

### **List of literature used**

## ПЕРЕДМОВА

У становленні України як правової, демократичної, соціальної держави важлива роль належить Президенту України, який є главою держави, гарантом її суверенітету і територіальної цілісності, забезпечення прав людини та громадянина.

Тенденція становлення держав - колишніх республік СРСР, зарубіжний досвід свідчать про загальне зростання конституційно-правових інститутів, створення різних їх варіантів, що породжується історичними та національними умовами розвитку конституціоналізму, а також практикою включати у механізм здійснення державної влади главу держави (президента), який би презентував державу. Водночас для України є характерними історичні традиції республіканської форми правління, наявність ідей інституту президентства в українській історико-політичній думці середини XIX - початку XX століття та існування історичної практики конституційно-правового закріплення цього інституту.

Інститут президентства в Україні знаходиться на стадії становлення. Відповідно є необхідність врахування всього позитивного, що є у правовому регулюванні даної інституції в інших країнах світу, особливо у Франції, оскільки форма державного правління - змішана республіка - притаманна як Україні, так і Франції.

Розгляд у порівняльно-правовому аспекті інституту глави держави в Україні важливий для пошуку шляхів підвищення ефективності функціонування Президента України. Сьогодні посилюється інтерес до проблеми результативності цього інституту в нашій державі, оскільки реально зростає вплив Президента України на процеси, що відбуваються в суспільстві, на становлення України як правової, демократичної, соціальної держави.

Розвиток цього інституту - це не тільки важлива теоретична, а й практична проблема, оскільки вона пов'язана з проблемою розподілу владних повноважень між Президентом та іншими органами влади, а також з питанням оптимізації взаємодії владних структур.

Є всі підстави стверджувати, що введення в Україні інституту президентства відкрило новий етап у розвитку української державності. Все це вимагає по-новому осмислити питання функціонування державного механізму, проаналізувати цей інститут у порівняльному аспекті. Введення інституту президентства в Україні суттєво вплинуло на політико-правову практику в нашій державі, на реалізацію державної влади. Безумовно, фігура Президента стає центральною в державному механізмі України, і це потребує глибокого наукового аналізу його правового статусу. Тому важливо виявити юридичну природу Глави Української держави, застосовуючи порівняльно-правовий метод дослідження. Власне кажучи, наука конституційного права в останні роки все більш активно використовує цей метод, що дає позитивні результати.

Поглиблене вивчення організації та функціонування державної системи Франції має не тільки власне пізнавальне значення. Воно важливе і необхідне також для удосконалювання теорії і практики українського конституційного права. Французький досвід у цій сфері вже протягом багатьох десятиліть незмінно привертає пильну увагу вітчизняних дослідників. В останні роки потреба в його науковому осмисленні і розумному використанні відчувається особливо гостро.

Використання досвіду, накопиченого в конституційно-правовій галузі Франції, виключає можливість такої спрощеної операції, як сліпе копіювання, пряме запозичення, механічне відтворення в українському законодавстві. Воно неодмінно містить у собі критичне ставлення, допускає всебічне врахування специфіки історичних традицій і національних особливостей, ретельний добір досягнень Франції в державній сфері на предмет їхньої відповідності чи

невідповідності, придатності чи непридатності для українського конституційного законодавства.

У сфері організації та діяльності президентської влади у Франції нагромаджений багаторічний досвід. Проте для України цей державний інститут є новим, що в свою чергу вимагає спеціального дослідження у галузі теорії і практики. Особливості розглянутої теми полягають у тому, що становлення та розвиток інституту президентства в Україні та Франції мають свої національно-історичні особливості і традиції, що не може не позначитися на змісті та формі організації президентської влади цих країн. Президенти обох країн посідають чільне місце у державному механізмі, суттєво впливають на всі аспекти державного і суспільного життя. Хоча інститут президентства в Україні належить до східноєвропейської, у Франції – до західноєвропейської системи президентства, у них є багато спільного. І це дає підстави для їх аналізу у порівняльно-правовому аспекті.

Розбудова незалежної демократичної держави в Україні потребує реформування державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення його діяльності у відповідність з вимогами сьогодення. Це, безумовно, передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування й нормативного оформлення компетенцій між усіма органами державної влади. Тому, безсумнівно, важливим є чіткий поділ владних повноважень між Президентом України, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. А, отже, є об'єктивна потреба врахування досвіду співпраці і розподілу компетенції між Президентом Франції, урядом та парламентом цієї держави.

Актуальною і гострою проблемою сучасної науки конституційного права України є теоретичне обґрунтування місця і ролі Президента України як глави держави у загальній системі органів державної влади. Конституційні норми, які регулюють правовий статус Президента України, дають можливість широкого

тлумачення повноважень глави держави. Це містить загрозу викривлення справжніх намірів законодавця – Верховної Ради України - і фактичного виходу Президента України за межі своєї компетенції. Саме тому є потреба ретельного аналізу правового статусу Президента України в механізмі державної влади та впровадження в конституційну теорію та практику положення про те, що Президент є арбітром серед інших органів державної влади України, використавши досвід Французької республіки. Інститут президента в Україні має бути не лише гарантом конституційних основ та державного ладу, а й стати інтеграційним інститутом у системі органів державної влади та забезпечити їх взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Виходячи із змісту Конституції, а також враховуючи загальнополітичні тенденції та зміст норм Конституції в редакції 1996 року, Україна була президентсько-парламентською республікою. Однак в світлі започаткованої конституційної реформи та підготовки до інтегрування держави до Європейського співтовариства в Україні проголошений перехід до парламентсько-президентської республіки з огляду на те, що саме така політична система демонструє свою ефективність в більшості країн Європи.

Правовий статус Президента України, особливо в аспекті взаємовідносин з іншими державними органами, і насамперед з Верховною Радою, не врегульований в повному обсязі і не є найбільш оптимальним. Тому є необхідність більш детального наукового обґрунтування подальшого розвитку цього інституту з урахуванням стану регламентації та функціонування інституту президентства у Франції.

## INTRODUCTION

President of Ukraine plays an important role in the formation of Ukraine as a law based, social and democratic state. The President of Ukraine is the head of the state, the guarantee of its sovereignty and territorial integrity, human and citizen rights.

The tendency of the former soviet republics to form state and the experience of foreign countries testify to the increasing importance of constitutional legal institutions and their varieties, which originates from the historic and national conditions of constitutionalism development, as well as the practice of including head of the state (president) presenting the state into the mechanism of exercising state power. At the same time Ukraine is characterized by the historic traditions of the republican form of power, the idea of presidency in the Ukrainian historical and political thought of the middle of XIX – the beginning of XX century and historic practice of the constitutional and legal grounds of this institution.

The institution of presidency in Ukraine is on the stage of being formed. Accordingly, there is a need for taking into account everything positive that is in the legal regulation of this institution in other countries of the world, especially in France, as combined republic as the form of state power is characteristic of both France and Ukraine.

The analysis of the head of state institution in Ukraine from the point of view of comparative law makes it possible to search for ways of increasing the effectiveness of The functioning of President of Ukraine. At present the interest to the problem of the institution efficiency in this country as President increasingly influences social processes and the formation of Ukraine as a law-based, democratic and social state. The development of this institution is not only an important theoretical problem, but also a practical task, as it is connected with the problem of distributing authorities between the President and other bodies of state power and the problem of optimizing the interaction between the state structures.

Introducing the institution of presidency in Ukraine initiated a new stage in the

development of Ukrainian state formation. It demands a new consideration of the issue of state functioning, analyzing this institution in the comparative aspect. Introducing presidency in Ukraine essentially influenced the political and legal practice in the country, the realization of state power. It goes without saying that the position of President is becoming central in the state mechanism of Ukraine, which demands a thorough scholarly analysis of his legal status. That is why it is important to reveal the legal basis of Head of the state by means of the comparative method. As a matter of fact, the field of constitutional law has been widely using this method, which has its positive results.

Using the experience accumulated in the constitutional and legal field of France, excludes the possibility of such a simplified way as direct copying, borrowing or mechanical repeating by the Ukrainian law. It must contain some critical attitude and take into account the specific character of historic traditions and national peculiarities, a thorough selection of France's achievements in the state sphere considering their correspondence or non-correspondence to the Ukrainian constitutional law.

A great amount of experience has been accumulated in the sphere of the organization and activity of president's power in France. But for Ukraine this state institution is a new one, which in its turn demands a special investigation in the sphere of theory and practice. The subject matter of the present thesis lies in the fact that the formation and development of the presidential position in Ukraine and France have their national and historical peculiarities and traditions, which influence the form and content of the presidency organization in these countries. Presidents of both states occupy the head positions in the state mechanism; substantially influence all aspects of the state and public life. Though presidency in Ukraine follows the East European model and in France the West European one, they have a lot in common. That is why they can be analyzed by means of a comparative method.

The development of the independent Ukrainian state needs reforming the state mechanism to increase the efficiency of its functioning according to the present requirements. It goes without saying that it needs both structural reforms and new

approaches to the normative formation and distinguishing between the authorities of all the bodies of state power. An important role in this respect belongs to the division of powers between the president of Ukraine, the Verkhovna Rada and the Cabinet of ministers of Ukraine. Hence, there is an objective need for taking into account the experience of cooperation and division of powers between President of France< the government and the parliament. A topical problem of modern constitutional law is the theoretical substantiating the place and role of president of Ukraine as Head of the state in the general system of the bodies of state power. The constitutional norms regulating the legal status of president of Ukraine give a possibility of an extensive interpreting the authorities of head of the state. It threatens by the possibility of distorting the real intentions of the law maker – the Verkhovna Rada – and president's actual exceeding his authorities. That is why the legal status of the president must be thoroughly analyzed in the mechanism of state power and in the application of the statement that president is an arbitrator between other bodies of state power in Ukraine using the experience of the French republic. Presidency in Ukraine must be not only a guarantee of the constitutional bases and state form, but also become an integration institution in the system of the bodies of state power and provide for their interaction with bodies of local self-government.

Proceeding from the content of the constitution and taking into account the general political tendencies and the content of constitutional norms issued in 1996 Ukraine was a presidential-parliamentary republic. But in the light of the initiated constitutional reform and preparation of the state for integrating into the European community Ukraine has declared a transition to a parliamentary-presidential republic proceeding from the fact that this political system turned out to be the most efficient in the majority of European states.

The legal status of President, especially in the aspect of his relationship with other bodies of state power, mainly the Verkhovna Rada, has not been regulated to the full extent and is not the most optimum. Hence, there is a need for a detailed scholarly substantiating further development of this institution taking into account the status of regulating and functioning of presidency in France.

# ГЛАВА 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА ЯК СКЛАДОВОГО ЕЛЕМЕНТУ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ

### 1.1 Роль та місце президента в механізмі державної влади

В сучасному світі інститут президента досить поширений. На 1993 р. з 183 держав, що входили до складу ООН, понад 130 мали у державному механізмі пост президента. Останні суттєво відрізняються між собою. Навіть, якщо обмежитися країнами західної демократії, то президенти є і у президентських (США), і напівпрезидентських (Франція), і парламентських (ФРН) республіках, значно відрізняючись за обсягом повноважень, характером функцій, роллю у вирішенні державних і суспільних справ. Якщо у Європі і Північній Америці дуже сильна президентська влада врівноважена парламентом і судами, то на інших континентах це зовсім не обов'язково. Так, у Латинській Америці глава держави нерідко домінує на політичній арені. Афро-азіатська модель президентства характеризується ще більшим авторитаризмом, що часто набуває диктаторських форм, де “батько нації” один у трьох особах: глава держави, глава уряду і лідер правлячої партії.

Термін “президент” походить від латинського *presidens*, що означає: той, що “сидить спереду”. Є припущення, що за часів античності президентами називали тих, хто головував на різних зборах, і вірогідно, що від цього первісного значення слова “президент” пізніше виникла така посада, як, наприклад, президент сенту. Однак як держави глава у сучасному розумінні термін “президент” не вживався ні в античний період, ні в періоди існування ранніх буржуазних республік в Англії та Нідерландах.

У аспекті європейської республіканської практики відбувався процес формування виконавчої влади у США. Причому на першому етапі американської державності Континентальний Конгрес виконував і законодавчі і

виконавчі функції, хоча цей Конгрес був представницьким органом. У той час не існувало одноособового глави держави, а Конгрес обирав із своїх членів президента, функції якого обмежувалися тільки головуванням на засіданнях Конгресу. В 1787 р. делегати Конституційного конвенту, зібравшись у Філадельфії для прийняття федеральної Конституції США, зробили історичний вибір між монархією і республікою. Після довготривалих дебатів серед творців американської Конституції перевагу отримала наступна позиція: що виконавча влада повинна бути єдиною, тобто зосередженою в одних руках, а не декількох посадових осіб. Таким чином, у побудові федеральної виконавчої влади у США чітко утвердилося, що голова федеральної виконавчої влади у країні почав йменуватися, згідно з Конституцією, Президентом США.

У переважній більшості наукових праць, присвячених конституційно-правовому статусу Президента України, для визначення його місця і ролі у державному механізмі наводиться формула Конституції України 1996 р.: “Президент є главою держави і виступає від її імені”.

У юридичній літературі, підкреслюється багатоаспектність інституту президентства у світі, ґрунтовно акцентується увага на тому, що цей інститут визначається, насамперед, формою правління, усталеними політико-правовими традиціями, політичною кон’єктурою та розкладом соціальних сил, національним менталітетом, міжнародним становищем держави, соціально-економічним та культурно-цивілізаційним підтекстом тощо. Тому виявлення юридичної сутності інституту глави держави потребує детального вивчення еволюції даного органу в світовій конституційно-правовій практиці. Це повною мірою притаманно становленню і розвитку інституту президентства як у Франції, так і в Україні.

Ми вже зазначали, що інститут президентства у сучасному його розумінні вперше був оформлений Конституцією США 1787 р. Однак “батьки-засновники” американської Конституції, не зважаючи на негативне ставлення до державного ладу тодішньої Англії, при моделюванні інституту президентства орієнтувалися саме на британську політико-правову практику і

концепцію “розподілу влад”. Однаково побоюючись анархії і монархії, делегати Філадельфійського конвенту розглянули низку пропозицій, перш ніж прийняти остаточне рішення про єдиного президента із значними повноваженнями. Багато хто з делегатів пропонував зробити президентуру довічною, щоб максимально наблизити її до становища конституційного монарха (на взірць англійського). Багатьох заспокоювало припущення, що першим Президентом буде Дж. Вашингтон, хоча інші продовжували непокоїтися, що президентство перетвориться у “зародок монархії”. Врешті – решт, Конституція США закріпила статус Президента як певний гібрид англійського монарха і прем’єр-міністра, який уособлює державу в цілому і водночас визнається главою виконавчої влади. При цьому слід зазначити, що сама Конституція США не використовує термін “глава держави”, обмежуючись терміном “Президент США”.

У конституційному законодавстві термін “глава держави” вперше застосований у французькій Хартії від 4 червня 1814 р., ст. 14 якої проголошувала: “Король – верховний глава держави, розпоряджається збройними силами сухопутними і морськими, оголошує війну, укладає договори про мир, союз і торгівлю, призначає на державні посади і створює регламенти і ордонанси, необхідні для виконання законів і для безпеки держави”.

У німецькій державно-правовій практиці термін “глава держави” вперше зафіксований у проекті Вюртемберзької конституції, запропонованому 3 березня 1817 р. королем Вільгельмом I становому представництву. У § 4 цього проекту проголошувалося: “Король – глава держави, поєднує в собі всі права державної влади і здійснює їх згідно з визначенням, встановленим Конституцією”. Потім зазначена норма була доопрацьована і отримала дещо змінену редакцію у § 1 другого титулу Баварської конституції від 26 травня 1818 р.: “Король – глава держави, поєднує в собі всі права державної влади і здійснює їх згідно з визначеннями, які виходять від нього і котрі встановлені даною Конституцією”. 22 серпня 1818 р. видається Баденська, а 23 вересня 1819

р. – Вюртемберзька конституція, які повністю відтворили положення § 4 Вюртемберзького проекту. У подальшому положення, що “король – глава держави” отримало закріплення майже у всіх німецьких конституціях і знайшла закріплення у конституційному законодавстві багатьох європейських держав.

У юридичній літературі зазначається, що в основі терміна “глава держави” лежала певна органічна теорія держави, яка розглядала державний механізм як певний суспільний організм, складові ланки котрого виступають як органи, що виконують неповторні функції. З точки зору прихильників органічної теорії, монарх має виконувати в державному механізмі функції, які аналогічні функціям голови в людському організмі: аналізувати події і явища, що відбуваються в оточуючому середовищі, приймати вольові рішення і доводити їх до виконання іншим органам. Ця теорія отримала логічне завершення наприкінці XVIII ст. і набула поширення. Зокрема, органічна концепція була схвально сприйнята імператрицею Росії Катериною II, котра, як відомо, дуже пишалася своєю близькістю до новітніх західноєвропейських віянь у філософській та політико-правовій науці. Позитивне сприйняття органічної теорії імператорськими персонами пояснювалося, у першу чергу, тим, що вона надавала інституту монарха форму конституційного органу держави, зберігаючи при цьому його абсолютистський зміст і необмеженість влади. Водночас органічна теорія мала й значні позитивні аспекти. Насамперед, революційне значення для розвитку політико-правової думки мало заперечення первинної, надправової природи державної влади і декларування її похідного характеру, що повністю проявляється у праві державних органів володарювати, примушувати від імені держави і у інтересах останньої. З цього цілком логічно випливало твердження, що влада монарха не може бути нічим іншим, як владою державного органу, повноваження якого визначаються державною організацією, тобто засновані на праві і пов’язані ним.

Ідея про обмеженість правом повноважень монарха покладена в основу подальших перетворень інституту глави держави, який перестав розглядатися як необмежений володар. Найбільш визначними представниками органічної

теорії були німецькі державознавці Борнґак, Зейдель, Ренне-Цорн, швейцарський юрист Блюнчлі, англійський соціолог Спенсер, соціолог Шеффле, французькі соціологи Конт, Вормс, російський Лілієнфельд.

Поступово у юридичній літературі формується позиція, що статус президента за республіканської форми правління визнається майже аналогічним статусу монарха при монархічній формі правління. А.С. Алексєєв вважав: “у всіх сучасних державах, якою не була б їх форма правління, ми можемо констатувати існування на чолі управління одноособового органу з однорідним колом відомства”.

Аналіз повноважень монарха і глави держави у президентських республіках дає всі підстави стверджувати, що у них багато спільного. Термін “глава держави” почав поширюватися і на президента республіки, ставши загальною назвою для одноосібних органів державної влади, що уособлювали державу в цілому. З часом для визначення статусу конституційного монарха поряд з терміном “носій державної влади” почав застосовуватися термін “глава виконавчої влади”, оскільки монарх за цієї форми правління визнавався як одноосібний орган, якому належить вся повнота виконавчої влади. Оскільки президент у президентській республіці виконував у сфері виконавчої діяльності ті ж повноваження, що й конституційний монарх, то термін “глава виконавчої влади” був поширений і на нього. Так поступово формувалися уявлення про вказану інституцію.

Інститут президентства після його заснування у США почав поширюватися в усьому світі. Першими після США почали встановлювати президентську систему правління країни Латинської Америки. Вже у першій половині XIX ст. у багатьох південноамериканських країнах введена посада президента. У Європі еталоном державного устрою була Англія. В ряді європейських країн утвердилася парламентарна система правління, за якої монарх залишався главою держави, а виконавча влада реалізувалася прем'єр-міністром і його кабінетом міністрів. Уряд був відповідальним перед парламентом. Першими європейськими країнами, де була запроваджена посада

президента як глави держави, стали у 1848 р. дві республіки – Франція і Швейцарія. Інші держави Європи до кінця XIX ст. залишилися монархіями.

Таким чином, до середини 70-х р. XIX ст. співіснували тільки дві форми правління: парламентарна монархія (на взірець Великобританії) та президентська республіка (як у США). У порівнянні з парламентарною монархією президентська республіка відзначалася обранням глави держави безпосередньо народом, жорстким розмежуванням гілок влади, невідповідальністю уряду перед парламентом, відсутністю права глави держави на розпуск парламенту. По суті, первісно інститут президентства формувався як принципово нова державна інституція, глава уряду, на якого покладено функцію зовнішньо - та внутрішньополітичного представництва. За такої форми правління поряд з президентом немає місця для посади прем'єр-міністра. Однак республіканська ідея на європейському ґрунті, натхненна успіхами американської демократії, критично переробила американський та британський досвід і напрацювала нові моделі організації державної влади.

Так, формування моделі республіканської форми правління у Франції було результатом зміни концепції “розподілу влад” наприкінці XIX ст. на теорію парламентаризму. При цьому розподіл повноважень між гілками влади перестав тлумачитись як жорсткий. Відомий конституціоналіст М.Палієнко з цього приводу писав: “Кожний орган, незважаючи на принципове наділення його якоюсь однією функцією, тим паче додає до неї в інтересах своєї політичної влади певною мірою й інші функції і таким чином певною мірою їх усіх поєднує”.

Безумовно, між парламентською і президентською республіками як формами правління існують суттєві розбіжності, оскільки у парламентарній республіці президента вже не можна розглядати як главу виконавчої влади, тому що вищим органом у системі органів виконавчої влади був уряд. За президентом фактично зберігались лише повноваження представницького характеру, тобто він виступав виключно як уособлення держави в цілому.

Дуже чітко і водночас лаконічно сутність парламентарної республіки та її

відмінність від президентської (яку тоді ще називали дуалістичною) визначив російський державознавець К.Н. Соколов: “У той час, як у дуалістичній державі глава урядової влади, будь то монарх чи президент, вільно призначає своїх міністрів, хоч і відповідальних перед органами народного представництва, але котрі реалізують особисту його – глави держави – політику, в державі парламентарній знову ж таки монарх чи президент зв’язаний у виборі міністрів вказівками парламенту. Призначене ним міністерство залишається при владі доти, доки користується довірою народних представників”.

Така модель була встановлена Веймарською конституцією Німеччини 1919 р., яка особливу увагу приділяла президенту республіки. Влада президента за цією Конституцією мало чим відрізнялась від монархічної у конституційній монархії. При незгоді палат вирішення питання перебирав на себе президент (він міг, якщо хотів, вдатися й до референдуму, протиставити свою владу рейхстагу і в такому важливому випадку, як призначення глави уряду). Президент міг розпустити рейхстаг, якщо знаходив це необхідним. Командування збройними силами, призначення на вищі військові та цивільні посади належало також Президенту. Особливі повноваження надавала президенту ст. 48 Веймарської конституції, що дозволяла введення надзвичайного стану у будь-який момент, який президент вважатиме “небезпечним для існуючого порядку”. До компетенції президента належало призначення уряду, відповідального перед парламентом. Згодом Німеччина надала світові перший досвід спільного функціонування президента і прем’єр-міністра (канцлера), переконливо довівши, що за такої моделі республіки лідером політичного життя об’єктивно стає прем’єр-міністр, який перебирає на себе відповідальність за проведення державно-політичного курсу. При цьому компетенція президента була майже тотожною компетенції короля у парламентарній монархії.

Президентська і парламентарна моделі республіканської форми правління проіснували до середини ХХ ст., тобто до тієї пори, коли Франція знову подарувала світові новий різновид – напівпрезидентську республіку, яка

органічно поєднала в собі риси президентської і парламентарної республіки, ставши державно-правовою відповіддю на істотні зміни суспільно-політичних реалій. Певною мірою П'ята республіка у Франції ознаменувала дві суперечливі тенденції: зміцнення влади глави держави за рахунок його функціонального поєднання з виконавчою гілкою влади і занепад парламентаризму. Цікавим є те, що розробники Конституції Франції 1958 р. первісно закладали у неї модель парламентарної республіки з дещо розширеними повноваженнями глави держави. Однак підсумковий варіант надто відрізнявся від тогочасних парламентарних республік, а наступні конституційні реформи взагалі вивели французьку модель за межі існуючих форм правління. У спеціальній літературі слушно зазначається, що, так званий, "французький варіант" фактично перекреслив усталені конституційно-правові традиції про місце глави держави в державному механізмі. Будучи формально виведеним за рамки законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, Президент Франції наділявся настільки значними повноваженнями, що міг цілком вважатися складовою кожної з них. Таким чином, з певним ризиком для демократії досягалося одразу декілька позитивних результатів: консолідація державної влади, зростання міцності останньої і водночас підвищення її ефективності та оперативності. Слід зазначити, що напівпрезидентська республіка з самого початку свого існування піддається значній критиці за гіперболізацію влади президента і порушення конституційного принципу поділу влади. Однак вона виявила свою життєздатність і, більш того, стала взірцем для багатьох інших держав, особливо постсоціалістичних, у тому числі і України.

У ХХ ст. відбулися досить значні зміни і потрясіння. Революції, світові війни, розпад колоніальних імперій були чинниками утворення нових незалежних держав. Не всі вони стали президентськими республіками, але в більшості країн в державний механізм була введена посада президента країни. Так, у Європі після закінчення першої світової війни президенти стали вищими посадовими особами у Австрії, Чехословачії, Польщі, Литві, Латвії, Турції,

Естонії. У 30–40-і р. ХХ ст. інститут президентства став поширюватися і у Азії, інших країнах; його запровадили Сирія, Ліван, Філіппіни. Після другої світової війни у число західноєвропейських держав, які очолювалися президентами, увійшли Греція, Італія, Ісландія, Португалія і Мальта. У Азії посада президента введена в Бангладеш, Афганістані, Іраку, Ірані, В'єтнамі, Тайвані, Південній Кореї.

Що ж розуміється під поняттям “президент” сьогодні? Одне найбільш традиційних джерел, що дозволяє знайти необхідне підґрунтя для визначення цього поняття - це довідкова література і, перш за все, тлумачні словники. Проте з'ясовується, що в багатьох як російськомовних, так і україномовних виданнях відшукати визначення, яке б давало вичерпне пояснення поняття “президент” - досить складна справа. Наприклад, в юридичному енциклопедичному словнику видання 1984 р. взагалі відсутня стаття “Президент”. В іншому виданні “Что есть что в мировой политике. Словарь-справочник” тема “Президентство” теж відсутня.

Юридичний словник 1953 р. намагався дати тлумачення цьому поняттю, відзначаючи, що “в 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, котра і є її носієм, а президент - тільки знаряддя диктатури монополій.

В іншому джерелі - енциклопедичному словнику випущеному в світ у 1990 р. президент визначається таким чином: 1) у більшості сучасних держав з республіканською формою правління виборний глава держави; 2) в цілому ряді громадських і наукових закладів, організації (в т.ч. і міжнародних) виборний голова виконавчого органу.

Іноземна юридична довідкова література теж намагається розшифрувати дане поняття. Так, у тлумачному словнику Президент Сполучених Штатів – “Офіційний титул глави виконавчої влади федерального уряду в Сполучених Штатах”. В іншому словнику президент визначається як “...глава держави в

сучасних республіках, глава виконавчої влади в Сполучених Штатах”. У словнику англійської мови для початківців і для читачів, у котрих, англійська є другою мовою (автори Джон Роберт Шоу і Жан Шоу слово “президент” пояснюється так: “1) Головний державний діяч у республіці. Наприклад Він - Президент Сполучених Штатів. 2) Голова клубу, ділової фірми і т.д. Наприклад: його було обрано президентом компанії.

Цікавою емпіричною базою є документи, які відображають роботу вищих представницьких органів державної влади, а також матеріали періодичного друку, особливо періоду заснування того чи іншого конституційного інституту, в яких політики висловлюють свої точки зору. Обговорення питання про впровадження посади Президента колишнього СРСР, а потім і президентів РФ, України та інших республік, викликало величезну кількість різноманітних публікацій, відгуків, які також допоможуть у з'ясуванні поняття “президент”. На третій сесії Верховної Ради СРСР у лютому 1990 р. обговорювався проект Закону СРСР про заснування посади Президента СРСР і внесення у зв'язку з цим необхідних змін і доповнень до Конституції СРСР 1977 р. Під час обговорення порушувалися й деякі теоретичні аспекти поняття “інституту президентства”, його основних рис. Депутат В.Н. Кудрявцев, відомий правознавець, підкреслив, що “передбачуваний законопроект один із елементів складного процесу формування соціалістичної правової держави”. “Президентство - один з відомих у світовій практиці найбільш ефективний спосіб організації виконавчої влади” - зазначав депутат С.Б. Станкевич. Депутат А.О. Собчак висловив свою думку з цього приводу так: “Необхідною умовою приведення в дію інституту президентської влади є забезпечення співвідношення і противаг законодавчої, виконавчої, президентської і урядової влад та інших інститутів”.

Говорячи про світовий досвід розподілу влад на “декілька владних структур”, у статті С.С. Алексеева підкреслюється: “Але, окрім такого розподілу, необхідне і її об'єднання. Потрібна додаткова стрижнева політична структура, яка б уособлювала міцність влади. Президент повинен стати

загальнонаціональною об'єднуючою силою". В іншій статті, надрукованій в журналі "Новое время". Б. Топорнін робив акцент на необхідності балансу між владою законодавчою, виконавчою, судовою і вказував на роль президента в цьому процесі. Автор підкреслював, що, визнаючи офіційний статус президентства, слід мати на увазі не конкретну особу, а оптимальну систему раціонального демократичного управління тодішнього Радянського Союзу. Мова йшла про відповідальність президента, можливість його відкликання (імпічменту) у випадку антиконституційних дій або правопорушень.

Висловилися з цього приводу й відомі радянські державознавці. Так, А.О. Мішин, дослідник президентської влади США, вважав, що Радянському Союзу була необхідна сильна виконавча влада, а президент - це фігура, яка уособлює і очолює виконавчу владу в державі.

У період заснування посади президента колишнього Радянського Союзу було достатньо владних структур: З'їзд народних депутатів СРСР. Верховна Рада, Президія Верховної Ради, Рада міністрів. Все це - колегіальні структури, на узгодження діяльності яких потрібно було багато часу. Це й стало однією з причин впровадження влади президента - арбітра вищих органів влади й управління. Окрім того, всією своєю практичною роботою Президент СРСР повинен був створювати умови для розвитку взаєморозуміння і соціального діалогу між різними суспільно-політичними рухами, підтримувати громадянський мир і міжнародну згоду в країні, а також, маючи верховні повноваження, виступати в ролі організатора і координатора дій за надзвичайних обставин - війни, конфліктів, стихійного лиха, серйозних порушень соціального спокою і суспільного порядку.

Комплекс аналогічних проблем через об'єктивні і суб'єктивні чинники дістався у спадок і Україні та її Президенту. Тоді, в 1991 р., Україні потрібен був інститут сильного президентства для того, щоб збалансувати інтереси, рішуче стабілізувати ситуацію, привести в дію механізм усіх видів державної влади.

Проте всяка влада, відмічав вчений М. Кейзеров, у принципі ґрунтується

на реальних здібностях проведення своєї волі, але не всяка влада є реальною можливістю здійснювати свою волю. Сутність справи - в конкретному механізмі формування реалізації волі, в структурі співвідношень влади, в інституціональному і правовому статусі влади. Хоча більшість вищенаведених тверджень мають дещо ілюстративний характер, вони дозволяють зробити висновок, що ідея глави держави, здатного інтегрувати державну владу в умовах її "розподільності", надати їй цілісності і стабільності, скоординувати діяльність законодавчих і виконавчих органів, саме й лежить в основі заснування посади президента - вищої посадової особи в державі. Існуюче в нормах Конституційного Договору України ототожнення посади Президента і голови виконавчої влади породжувало непотрібні проблеми в стосунках між законодавчими і виконавчими органами, в які був мимоволі втягнений і Президент, що суперечило його координуючій місії в державі. Тому в Конституції України 1996 р. статус Президента в розділі 5 ст. 102 визначається так: "Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Все це відбувається в рамках загальносвітової тенденції, характерної для багатьох демократичних країн: надання більш високого значення в державній структурі посаді прем'єр-міністра (канцлера), котрий стає головою виконавчої адміністрації, тоді як у президента зосереджуються функції глави держави.

Але досвід президентства і в СРСР, і в Україні - досить незначний в порівнянні зі світовим. Становлення інституту президентства - тривалий історико-політичний і правовий процес, до контексту якого входять розробка законодавчих і адміністративних актів, формування складної структури різних підрозділів, тісних взаємозв'язків з іншими політичними інститутами і суспільством у цілому. А тому в плані подальшого розвитку президентського інституту в нашій державі досить корисним має стати досвід зарубіжних держав, де президентство існує десятиліттями і навіть століттями.

Окрім визначення правового статусу президента як глави держави чи як голови вищої виконавчої влади, конституції зарубіжних країн містять ряд суспільно важливих морально-політичних і громадянських обов'язків, котрих

повинен дотримуватися президент протягом усього строку своїх повноважень. Від нього вимагається щоб він у всіх своїх діях невідступно дотримувався конституції та інших законів своєї держави.

При всій своїй декларативності урочисте зобов'язання президента перед народом додержуватись Конституції та інших законів країни має суспільно-політичне значення. Цей обов'язок є одним з ключових елементів легітимності всього інституту президентства, невід'ємною умовою довіри до глави держави і важливим моральним засобом, який повинен вберегти президента від спокуси порушити ті чи інші правові норми.

За конституційними положеннями багатьох країн президент у відповідності до свого статусу зобов'язаний бути гарантом суверенітету, національної незалежності, територіальної цілісності і безпеки держави. Подібні норми закріплені в конституціях Франції, Польщі, Румунії, Греції. Конституція Італії до того ж зобов'язує президента представляти національну єдність держави.

Конституції деяких держав закріплюють за президентом роль арбітра (що, як зазначається вище, досить важливо) між різними силами в державі і суспільстві. Згідно зі ст. 5 Конституції Франції “президент... забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад”.

Конституційні норми багатьох країн передбачають, що президент у своїй діяльності повинен не захищати інтереси окремих соціальних груп або прошарків, а піклуватися про благо всього суспільства. І, нарешті, від президентів очікується, що вони під час виконання своїх обов'язків будуть дотримуватися високих етичних норм. Так, президент ФРН зобов'язаний вступивши на цю посаду. “сумлінно виконувати свої обов'язки і дотримуватися справедливості у ставленні до кожного”. Подібні зобов'язання і офіційно встановлені стандарти діяльності президента спрямовані на зміцнення авторитету і гідності посади президента.

Останні десятиліття позначилися розмаїттям “гібридних” форм правління. Для того, щоб поєднати позитивні елементи парламентарної і

президентської республік, у першій з них вводиться обмеження вотуму недовіри, а у другій – створюються обмежені форми вотуму недовіри. Зокрема, у деяких президентських республіках (Венесуела, Колумбія, Перу) встановлюється відповідальність перед парламентом окремих міністрів, але не глави уряду, яким залишається фактично, а часто і юридично президент. У деяких президентських республіках створюється посада адміністративного прем'єр-міністра (Єгипет, Перу, Туреччина), який не визначає політику уряду. Це робить президент, котрий залишається його фактичним керівником.

І все ж статус президента, як вже зазначалося на початку дослідження, найбільшою мірою залежить від системи правління. Вітчизняні і зарубіжні державознавці вважають, що кожна система правління - президентська, напівпрезидентська (змішана) чи парламентська - характеризується певними ознаками. Визначення і форми чи системи правління дають у своїх текстах конституції багатьох країн світу.

Виникнення тих чи інших систем правління обумовлюється багатьма факторами. Значний відбиток на цей процес накладають особливості історичного розвитку держави, специфіка її політичної культури, традиції і співвідношення різних політичних сил в період розроблення і схвалення конституції. Велику роль у виборі системи правління може відігравати суб'єктивний фактор в особі провідного політичного лідера, під якого значній мірі будується вся організація державної влади й правління. В силу цього в одних державах утворилася парламентська республіка, за якої президент обирається парламентом, практично не має виконавчих повноважень, виконує виключно представницькі функції: з інших сформувалася президентська республіка, де президент обирається народом, має широкі повноваження, незалежні від парламенту, у сфері виконавчої, а інколи й судової влад. Напівпрезидентські республіки, які набувають все більшого поширення у світі, характеризуються тим, що президент у них обирається народом, але парламенту надаються певні, пов'язані з контролем за його діяльністю під час формування уряду, виконавчі повноваження.

Але при класифікації країн за тією чи іншою системою виникають об'єктивні труднощі. Якщо конституційний устрій США - це класичний приклад президентської республіки, а конституційна модель сучасної Франції має найбільш характерні атрибути напівпрезидентської республіки, то системи багатьох інших держав являють собою різні гібридні форми. Так, наприклад, Італія вважається парламентарною республікою, проте президент цієї держави володіє правом вето і може розпускати парламент. Тому державознавець В.Є.Чіркін пропонує доповнити класифікацію систем правління суперпрезидентською республікою і двома підвидами - президентсько-монархічною і президентсько-мілітарною республікою з монархічними елементами і монархією і республіканськими елементами.

Правовий статус глави держави у різних країнах суттєво відрізняється, що зумовлено низкою чинників. Причому термін "глава держави" у конституціях більшості країн розвинутої демократії не зустрічається. Виняток становлять конституції: Іспанії (ст. 56 Конституції 1978 р.), Італії (ст. 87 Конституції 1947 р.) та Швеції (глава 5 Форми правління 1974 р.), хоча і у зазначених актах міститься деталізація правового статусу глави держави шляхом вказівки на його функції та повноваження. Своєрідне визначення містить ст. 99 Конституції Аргентини 1853 р. (у редакції 1994 р.), яка проголошує Президента главою Нації і главою уряду.

Досить складно відбувався і йде процес становлення інституту президентства в Україні. Спочатку Президент йменувався вищою посадовою особою, далі - главою держави і главою виконавчої влади, а потім тільки главою держави. Тому однією з актуальних проблем є визначення юридичної природи інституту президентства.

Проблема юридичної природи інституту президентства в Україні, як і в інших країнах СНД, має велике значення для становлення державності у них на демократичних засадах. Формуючи цей інститут, законодавець в країнах Співдружності повинен враховувати позитивний досвід країн розвинутої демократії.

Главою держави є особа, яка формально займає вище місце в системі державних інститутів і виконує верховне представництво країни як у внутрішньополітичному житті, так і на міжнародній арені. Його роль в державному механізмі досить значна. Поняття “глава держави” є родовим щодо поняття “президент”. Воно є спільним для глав держав як з республіканською, так і монархічною формами правління. Видовою ознакою поняття “президент” є його виборність. Тому президент – це виборний глава держави. Порядок його обрання може бути різним, але президент, безумовно, обирається. Ще однією важливою ознакою президента є обмежений строк його повноважень. Президент, як правило, обирається на відповідний строк, встановлений конституцією, законом. Так, Президент України обирається на 5 років і не більше, ніж на два строки підряд. Таку ж модель щодо переобрання не більше, ніж на два строки підряд встановлено в конституціях США, ФРН. У деяких країнах немає обмежень щодо кількості переобрання на посаду глави держави, що призводить, як свідчить практика, до встановлення довічного президентства (КНДР).

Слід враховувати, що структура президентської влади у світі різна. В деяких державах поряд з посадою президента встановлюється посада Віце-президента (США, Аргентина, Мексика, Індія, Перу тощо). Названа посада існує в основному в країнах з президентською формою правління. Посада Віце-президента у США з'явилася одночасно з посадою президента. Конституція США чітко визначила правовий статус цієї посадової особи. Віце-президент обирається на загальних президентських виборах одночасно і по одному виборчому списку з президентом. Віце-президент виконує тільки ті чи інші доручення президента і не може займати політичні позиції, які відрізнялися б від позиції Президента США. А, тим більше, Віце-президент США не має права діяти всупереч політичному курсу Президента. Він не має жодних владних повноважень у системі вищої виконавчої влади.

В останнє десятиріччя у США простежується стійка тенденція підвищення ролі Віце-президента в урядовій політиці. Як правило, він очолює

декілька урядових комісій, здійснює зарубіжні поїздки і у всіх офіційних діях представляє позиції і інтереси Президента США. Він сам нічого не вирішує. Але, маючи прямий вихід на Президента, дає йому поради і рекомендації з поточної і перспективної політики. Згідно з Конституцією США саме Віце-президент повинен зайняти посаду глави держави і уряду в разі смерті Президента або його відставки. Конституція США також передбачає, що Президент може тимчасово передати Віце-президенту свої повноваження. У разі виникнення суперечностей між Президентом і Віце-президентом Президент США не може відправити його у відставку, оскільки той не був призначений, а обраний на посаду на загальних виборах. У таких випадках Президент має право позбавити віце-президента доступу до найважливіших державних справ. Так, Президент США Л. Джонсон на декілька місяців позбавив Віце-президента Г. Хемфрі права бути на засіданнях Ради національної безпеки тому, що останній у вузькому колі вищих урядових чиновників дозволив виразити сумнів в доцільності в'єтнамської політики.

Для України, яка за роки незалежності зазнала істотних змін у формі правління (від радянської республіки через президентську республіку до напівпрезидентської республіки) була характерною відповідна зміна правового статусу Президента України – глави Української держави. Заснування і становлення інституту президентства в нашій країні не базувалося на належних теоретичних і державно-правових розробках, відбувалося здебільшого шляхом проб і помилок та некритичного сприйняття відповідних моделей США, Франції і Росії.

Президентство в Україні на сьогодні є гіпертрофованим, що у поточній діяльності значно виходить за межі своїх і без того широких повноважень, фактично виконуючи роль вищого органу виконавчої влади. Термін “глава держави”, особливо у поєднанні із запозиченими з французької та російської моделями конституцій, ще більш розпливчатим за змістом терміном “гарант Конституції”, набув викривленого тлумачення.

Інститут президентства притаманний пострадянським країнам. Його

розвиток може йти у різних напрямках. В спеціальній літературі зазначається: “у президентську оболонку можна упакувати традиційні відносини і структури. За фасадом президентської республіки здатні ховатися і особиста диктатура, і режим олігархії. Президентська влада може стати знаряддям демократичних перетворень. Президентство таїть у собі багато можливостей, і не тільки позитивного характеру”. Завдання науки полягає в тому, щоб забезпечити ефективність функціонування цього інституту. Пошуки в цьому напрямку продовжуються. Ні у наукових колах, ні у політичній еліті країни немає єдиної позиції щодо перспектив розвитку інституту президентства в Україні.

Існує точка зору, що у державному механізмі України, побудованому на засадах законності, народного суверенітету та розподілу влад, Президент є лише одним з вищих органів державної влади (поряд з парламентом, урядом, Верховним Судом, Конституційним Судом), тобто підпорядкований тільки народу. Він стоїть не над гілками влади, а між ними, забезпечуючи єдність державної влади і злагоджене функціонування її гілок. Саме на виконання зазначених функцій і спрямовані повноваження Президента України, що “проникають” у сфери функціонування всіх гілок влади. Тому діяльність Президента має спрямовуватись у першу чергу не назовні державного механізму, а всередину. Гарантування Конституції, основних прав і свобод Президентом повинно досягатись не шляхом безпосереднього впливу на громадянське суспільство (для цього існують “традиційні” гілки влади), а через вплив на інші вищі органи державної влади з метою координації, узгодження і консолідації, спрямування їх діяльності на виконання Конституції, засад внутрішньої та зовнішньої політики, визначених парламентом. Саме в цьому полягає сутність інституту президентства у тій моделі напівпрезидентської республіки, яка закріплена Конституцією України.

Таким чином, саме державно-політичне життя і реальна практика функціонування інституту президентства висувають як вирішальну протипагу в системі розподілу влад, спроможну організувати і гармонізувати ці влади, президента, якому повинні бути притаманні такі риси:

- виборний глава держави, арбітр у системі розподілу влад на представницьку, виконавчу, судову у деяких випадках очолює виконавчу владу;
- в організаційному аспекті президент нікому не підлеглий взагалі і володіє високим рівнем незалежності від будь-яких інших державних органів (винятком є держави Ірак, Іран, Сирія);
- президент повинен дотримуватися важливих морально-політичних та громадських обов'язків, а значить, діяти на основі конституції й інших законів держави;
- особа президента повинна відповідати високим етичним нормам;
- посада президента має яскраво виражений політичний характер, йому належить важлива роль у формуванні політики держави, він є також головною ланкою щоденного верховного політичного керівництва державними справами;
- статус президента, як і монарха, визначається перш за все системою правління;
- як вища посадова особа президент у залежності від системи правління наділяється цілим спектром необхідних повноважень, особливо важливим з яких є право видання під законних нормативних актів.

Все зазначене вище дає підстави для наступних висновків.

По-перше, у державному механізмі інститут президентства має особливе значення, зумовлене місцем і роллю глави держави у вирішенні у країні проблем державотворення і правотворення. Цим, насамперед, визначається юридична природа даного інституту в державному механізмі і політичній системі країни.

По-друге, інститут президентства – це сукупність конституційно-правових норм, які регламентують порядок виборів глави держави, його юридичний статус в структурі органів державної влади, функції і повноваження, порядок припинення повноважень, умови та підстави відповідальності Президента.

По-третє, інститут президентства слід розглянути як діалектично змінюваний інститут, що формується і новелізується під впливом відповідних

чинників. Застосування системного, логічного, історичного, порівняльно-правового методів, методу тлумачення правових норм, що регламентують правовий статус глав держав, дає можливість на належному науковому рівні розкрити роль і місце Президентів у механізмі держави, їх можливості впливу на соціальні процеси.

По-четверте, інститут президентства поширений у світі. У значній мірі він визначається формою правління, усталеними політико-правовими традиціями, політичною кон'єктурою та розкладом соціальних сил у державі, національним менталітетом, міжнародним статусом держави, соціально-економічними і духовними факторами. Поштовх введення інституту президентства у світі дало введення інституту президентства у США її Конституцією 1787 р.

По-п'яте, інститут президентства – невід'ємний елемент політичної системи багатьох країн Європи, Азії, Африки, Східної та Південної Америки. При цьому кожна країна, як суверенна держава, самостійно визначає, яку роль повинен відігравати Президент у державному механізмі і політичній системі країни.

## **1.2 Еволюція форм державного правління в Україні та Франції та статус глави держави**

### ***а) Історія становлення та розвитку конституційно-правового статусу глави держави в Україні***

Для того, щоб розкрити відповідне явище, у тому числі й ту чи іншу структуру державного механізму, важливо розглянути це явище в процесі розвитку. Історико-правовий підхід у науковому дослідженні об'єктивно необхідний, щоб проаналізувати інститут президентства в контексті становлення та розвитку форм державного правління в зіставлюваних країнах. Тільки в такому разі можна знайти спільні та відмінні риси між інститутом президентства в Україні та інститутом президентства у Франції. Інститут президентства цих країн виник у різні часи, в неоднакових історичних та політичних умовах, що, безумовно, впливає на їх сьогоденний правовий статус. Проте вважаємо, що під час прийняття нині чинної Конституції України була взята за основу саме французька модель форми державного правління та відповідний статус глави держави. Тому, на нашу думку, доцільно за допомогою історико-правового методу проаналізувати процес становлення форми державного правління в Україні та Франції.

Розглянемо спочатку процес становлення інституту президентства в Україні. Говорити про феномен глави держави в Україні можна лише в контексті політичної історії України, починаючи з періоду національно-визвольних змагань 1917 - 1920 рр. Проте цьому періоду передували відповідні ідейно-політичні пошуки. З другого боку, пошуки в перспективі знайшли певне відображення у змісті концептуальних підходів і щодо вибору форми правління, сформульованих у процесі сучасного державотворення до прийняття чинної Конституції України. Для частини політиків і юристів питання вибору форми державного правління залишається актуальним і сьогодні.

Перші розробки відповідного характеру мали місце на українських теренах ще в середині XIX ст. Відносно пізнє звернення до проблематики, пов'язаної з явищем форми держави, було зумовлено об'єктивними причинами. На час первісного формування та поширення ідеології сучасної державності український народ був уже позбавлений власної державності, що не могло не позначитися на змісті національної політико-правової теорії. Особливо це стосувалось ідей, прямо віднесених до конституційно визначеного державного владарювання. До того ж, більша частина України перебувала під імперською самодержавною владою, яка не тільки не передбачала будь-які ідеї, хоч якось пов'язаної з конституціоналізмом, а й тривалий час ставилась до них як до злочинних.

У цей період в Україні з'являються перші ідеї республіканської форми правління з інститутом глави держави в ній. Вони знайшли відображення у працях М. Драгоманова, В.Липинського, М. Грушевського та ін. На початку XIX ст. на Україні (під впливом Французької буржуазної революції, ідей конституційного устрою держави, які вже існували в Росії) створюються гуртки і товариства. Найпомітніший вплив з них мали Кирило-Мефодіївське товариство та об'єднання "Вольний Союз" – "Вільна Спілка". Маючи основним завданням знищення абсолютної монархії у Російській імперії, члени цих товариств прямо чи опосередковано у своїх працях порушували також питання майбутньої організації влади в Україні.

Вагомий внесок у розробку ідей української державності та її ймовірних форм внесли представники т. зв. федералістського напрямку національної політико-правової думки, позиції яких об'єктивно були обмежені пошуками створення слов'янської конфедерації або федерації. Наприклад, за проектом одного з членів Кирило-Мефодіївського братства вбачалося за можливе створити певну слов'янську державну спільність з семи штатів (республік) зі своїми президентами. Очолити таку державну спільність мав обраний президент. В управлінні спільними державними справами йому мали б допомагати кілька міністрів.

Іншу модель форми державного правління пропонував один з основоположників федералістського напрямку національної політико-правової думки М. Драгоманов, який розробив проект перетворення Російської імперії на децентралізовану федеративну державу. Главою держави, на його думку, міг бути як імператор, так і обраний “голова союзу”. Главі держави пропонувалося надати право призначення міністрів, які були б відповідальні перед державною і союзною Думами — органами, що одночасно виконували б законодавчі і виконавчі функції. Він був уповноважений розпускати державну Думу за згодою союзної Думи. Можна твердити, що пропонована М. Драгомановим модель державного ладу за її ознаками була близькою до одного з різновидів парламентарних форм державного управління.

Видатним представником вітчизняної політико-правової думки був В. Липинський, який у своїх працях розробив теорію т. зв. дідичного монархізму. На його думку, “символ єдності Української Нації і сили Української Держави” має бути персоніфікований в особі “традиційного, національного Гетьмана”. Водночас монархічна ідея В. Липинського не була повторенням засад, покладених в основу існування сучасних йому європейських монархій. Гетьманство він розглядав як трудову національну монархію, як уособлене гетьманом значення нації для всього народу. За В. Липинським, як не може бути хліборобського господарства без голови-господаря, так не може бути без господаря держави. І це ймовірно для нього “гетьманство-господарство” він убачав у формі обмеженої монархії.

Головною причиною прийняття монархічної форми правління для України В. Липинський вважав необхідність відтворити відповідну національну традицію, а також “набути внутрішній мир і спокій”, здобути потрібні зв'язки з тогочасними європейськими державами, які здебільшого були монархіями, організувати “дешеву адміністрацію”. Відстоюючи думку неможливості побудови демократичного суспільства в Україні поза монархічною формою державного правління, В. Липинський звертався до досвіду Сполучених Штатів Америки. Зокрема, розмірковуючи про організацію державної влади в

майбутній українській монархії, В. Липинський фактично визнавав принцип жорсткого поділу влад. Органом виконавчої влади, на його думку, мала бути гетьманська управа, членів якої призначав гетьман за погодженням з радою присяжних — найвищим органом судової влади. Цим запроваджувались певні засади системи т. зв. стримувань і противаг у взаємостосунках між різними “гілками” влади. Як відомо, така система характеризує державний лад, запроваджений Конституцією США 1787 р. Проте відповідні ідеї В.Липинського аж ніяк не були простим запозиченням відповідних ідей “батьків-засновників” американської конституції.

Відомим представником консервативної політико-правової ідеології був С. Томашівський, який свої державницькі дослідження пов'язував з відповідними перспективами насамперед західноукраїнських земель. За зразок він вважав британську парламентську монархію, однак майбутню українську державу автор уявляв як своєрідну клерикальну монархію.

Цікавими були думки щодо організації державного владарювання, зокрема вибору форми державного правління С. Шелухіна, який вважається представником т. зв. народницької школи. Автор визначав три “види верховної влади”: демократичну республіку, монархію і диктатуру. За його класифікацією, монархії можуть бути необмеженими та обмеженими. Останні, у свою чергу, бувають вічевими, становими і представницькими. С. Шелухін вважав, що в історії України відома лише вічева монархія, яка існувала за часів Київської Русі і Гетьманщини (друга половина XVII — початок XVIII ст.).

Дослідник зазначав, що в українській народній свідомості титул князя або гетьмана не позначав монаршої влади, а засвідчував військову професію. Звідси відсутність у нас “класичної” монархічної традиції. Водночас С. Шелухін дійшов висновку, що українському народу притаманна постійна схильність до ідей народоправства і до республіканської форми правління. Свідченням цього він вважав зміст Пактів і Конституцій законів та вольностей Війська Запорозького (т. зв. Конституція Пилипа Орлика 1710 р.), що проголошували принцип виборності гетьмана та інших урядовців. С. Шелухін підсумовував, що

монархічна форма правління непритаманна Україні. Владарювання у майбутній українській державі, на його думку, мало б здійснюватися на засадах прийняття принципу народного суверенітету, за яким саме народ є єдиним джерелом державної влади.

Наприкінці XIX ст. свого завершення набув т. зв. національно-державницький напрям у розвитку політико-правової думки. Представники цього напрямку, по суті, перші зробили спроби скласти реальні конституційні проекти для майбутньої української держави. Одним з перших таких документів був проект, підготовлений Українською народною партією (УНП) 1905 р. Фактичним автором цього проекту був М. Міхновський. Запропонований ним проект, як і конституції більшості тогочасних держав, відображав ідею поділу влад у вигляді структурно-функціонального визначення найвищих органів держави.

За конституційним проектом УНП пропонувалось запровадити в Україні президентську республіку, де законодавча влада належала б двопалатному парламенту. Назви палат (“хат”) — рада представників і сенат,— як і деякі інші ознаки, засвідчували вплив на автора досвіду Сполучених Штатів. Додамо, що виконавчу владу мав здійснювати президент (“президент Всеукраїнської Спілки”), який обирався шляхом загальних виборів. Характерно, що до 1917 р. УНП була чи не єдиною партією, що виступала за державну самостійність України.

Проблематика форм державного правління знайшла своє місце в програмних документах деяких інших українських партій початку XX ст. Водночас відповідні тези формулювали різні за своєю природою і ставленням до державної самостійності партійно-політичні сили. Однак усі вони висловлювалися про ймовірність республіканських форм. Наприклад, у програмі Української партії самостійників-соціалістів (УПСС) був спеціальний розділ, присвячений державному ладу незалежної України. “Головною законодавчою владою” вважався парламент, а “головною виконавчою владою” — президент республіки і рада міністрів. Президент мав обиратися

парламентом і займати посаду на термін своїх повноважень. Передбачався парламентський спосіб формування уряду, політична відповідальність перед тим же парламентом. Отже, пропонувалася форма парламентської республіки. УПСР надалі підтримала уряд Української Народної Республіки (УНР), її представники входили до складу Кабінету міністрів доби Директорії.

Зміст відповідного розділу програми Української партії соціалістів-революціонерів (УПСР), одним з лідерів якої певний час був М.Грушевський був іншим. У цьому розділі зазначалось, що в політичних справах партія домагається “республікансько-демократичної форми правління для України, без президента; зосередження законодавчої влади в однопалатній Раді народних представників - українському Сеймі, а виконавча влада — у руках Ради Міністрів, обраних українським Сеймом і відповідальним в особі Сейму перед усім народом”. Близьким за змістом був відповідний розділ програми Української партії соціалістів-федералістів, серед керівників якої були Д.Дорошенко, С. Єфремов та інші відомі політичні діячі та вчені.

Україна входила до складу Російської імперії. І визначення форми правління значною мірою в Україні пов’язане з тим, що відбувалося у Росії. У Російській імперії люднева революція 1917 р. призвела до повалення царизму (монархії). Україна отримала можливість будувати власну державність. Період з 1917 р. по 1920 р. на Україні був насичений переворотами, боротьбою за владу і встановленням незалежної Української держави. Це досить не простий період в становленні державності у нашій країні.

Українська Народна Республіка (далі - УНР) по суті була першою спробою у цей період сформувати державність на демократичних засадах. За своєю характеристикою УНР була буржуазною парламентарною республікою, законодавча влада у якій практично здійснювалася Українською Центральною Радою, а виконавча – Генеральним Секретаріатом. УНР проіснувала з 3 березня 1917 р. (за старим стилем) по 29 квітня 1918 р. (за новим). Її називають добою Центральної Ради.

Політико-правові концепції партійно-політичних сил, які тоді

домінували, знайшли своє відображення в Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вольності УНР), прийнятій 29 квітня 1918 р. Центральною Радою, яка не набула чинності через державний переворот. Конституція УНР залишається не тільки важливим джерелом для істориків, а й предметом для актуального політичного та юридичного аналізу.

У III розділі Конституції УНР визначено засади організації державного механізму. Так, у статті 23 записано: “Верховним органом влади УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР”. Зміст статті 24 зводиться до того, що “вища виконавча влада в УНР належить Раді Народних Міністрів”. Такий підхід є багато в чому формальним з позицій принципу поділу влад: парламент не тільки визнається вищим органом законодавчої влади, а й фактично набуває значення верховного органу.

Функції президента за Конституцією УНР, частково надано голові парламенту. Зокрема в статті 35 зазначено, що “Голова Всенародних Зборів, як їх представник, іменем Республіки сповняє всі чинності, зв'язані з представництвом Республіки”. Голова Всенародних Зборів “за порозумінням” з радою старійшин (однією з парламентських структур) формує уряд, після чого останнього “подають на затвердження” Всенародним Зборам (стаття 52). Наявність зазначених положень у Конституції УНР можна пояснити тим що значна частина її творців перебувала під впливом вчення французького мислителя XVIII ст. Ж.-Ж. Руссо, який у своїх політичних творах позитивно оцінював державний лад своєї батьківщини - Женеви, за його часів - республіки, де не було одноосібного глави держави - президента.

Слід погодитися з думкою В.Шаповала, що пропонована авторами Конституції УНР форма державного правління іноді зветься директоріальною республікою. Вона має певну схожість з тією, яку було запроваджено чинною Конституцією Швейцарії 1874 р. Найвищу (верховну) владу на рівні федерації надано тут парламенту, а уряд визнаний найвищою розпорядчою і виконавчою владою. Функції глави держави поділені між урядом, який обирається

парламентом, і “президентом конфедерації”, котрий щорічно обирається тим же парламентом зі складу уряду. Водночас ця посадова особа веде засідання уряду і здійснює керівництво одним з урядових департаментів (міністерств). За зовнішніми ознаками аналізована форма правління подібна до інших “нетрадиційних” моделей організації державної влади, знаних у всесвітній історії.

Форма державного правління, визначена в Конституції УНР, мала за джерело зміст деяких актів Центральної Ради, прийнятих у минулі роки. Зокрема, до таких актів слід віднести “Основи тимчасового управління на Україні”. Запроваджена цими актами організація влади призначалася для розв'язання нагальних проблем становлення нової держави за надзвичайно складних умов і мала тимчасовий, перехідний характер. Це підкреслювалось і у відповідних документах Центральної Ради. Перехідний характер мала й Конституція УНР.

Як відомо, водночас з прийняттям Конституції УНР республіку було скасовано і проголошено Українську державу на чолі з гетьманом П.Скоропадським. Період Української держави (Гетьманат), який прийшов на зміну УНР, був не досить тривалим (з 29 квітня 1918 р. до 14 грудня 1918 р.). Це був період, коли влада почала зосереджуватися в одних руках. Для цього тоді були об'єктивні і суб'єктивні причини, оскільки у цей час в Україні серед населення Центральна Рада втратила свою популярність. Тоді формувались політичні структури, які контактували з німецьким командуванням і прагнули змінити владу. Німці вступили до Києва 3 березня 1918 р. В Україні ще згадували про гетьманську владу. Найкращою формою влади було обрано гетьманат.

У виданому 29 квітня 1918 р. “Законі про тимчасовий державний устрій України” було встановлено, що тимчасово до обрання парламенту “влада управління належить виключно Гетьману України в межах всієї Української держави”. За Гетьманом визнавалось право затверджувати ухвалені урядом закони, призначати главу уряду і затверджувати та звільняти уряд у цілому.

Попри певну невизначеність щодо порядку зайняття в майбутньому місця глави держави в Україні, встановлювалася дуалістична монархія, де разом з монархом мав знаходитись парламент, досить обмежений у владних повноваженнях.

Таку оцінку форми державного правління, яка мала супроводжувати існування Української держави - Гетьманату, підтверджує і аналіз конституційного проекту, до укладання якого безпосередньо причетний сам П. Скоропадський. Цей проект становить власноручно відкоригований ним один з варіантів проекту Основних законів Російської імперії, розроблених у 1905-1906 рр. За змістом цього документа, Українська держава визнавалась спадковою конституційною монархією з королем на чолі. Дві третини членів парламенту мали бути обраними шляхом непрямих виборів, третина - призначена монархом. Склад уряду передбачалося доручити формувати королю.

Визнавалась відповідальність глави уряду (державного канцлера) і всього уряду в цілому перед парламентом “за загальний стан державного управління”. Водночас монарху було відведено ключову роль у державному механізмі. Однак, як відомо, спроби запровадити в Україні форму дуалістичної монархії, як і взагалі будь-якої монархії, не мали широкої суспільної підтримки.

Україна 14 грудня 1918 р. вступила в наступний етап розвитку періоду - добу Директорії, яка тривала до 16 листопада 1919 р. І хоча в Декларації Української Директорії від 14 грудня 1918 р. було проголошено відновлення республіканського демократичного устрою України згодом Директорія набуває “авторитарного характеру”.

Оцінюючи добу Директорії з погляду форм правління, насамперед слід зазначити, що здійснення влади в ті часи досить швидко набуло рис авторитаризму. Цьому певною мірою сприяло законодавство, до якого передусім належить введений 12 листопада 1920 р. Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці. За цим актом верховна влада організовувалась шляхом розмежування та координації державних функцій поміж Директорією,

Державною Народною Радою (передпарламентом) і Радою Народних Міністрів. Проте зміст відповідного акта засвідчував, що Директорія конституювалась як головний осередок державної влади, а всі інші згадувані органи мали відігравати другорядні, супутні ролі.

Встановлений законодавством доби Директорії державний лад мав також тимчасовий, перехідний характер. Про це свідчить і той факт, що наприкінці її існування було підготовлено два конституційні проекти. Перший проект, який розробила спеціальна урядова комісія, передбачав прийняття парламентарно-республіканської форми правління. Законодавчу владу за цим проектом було віднесено до однопалатного парламенту, виконавчу - до глави ("голови") держави і уряду. Першого главу держави мав обрати парламент, а подальший порядок обрання на цю посаду (пост) мав визначити спеціальний закон.

Другий конституційний проект, який був індивідуальною ініціативою одного з членів цієї комісії - відомого юриста О. Ейхельмана, також ґрунтувався на ідеї розподілу влади, тлумаченої в дусі парламентарної республіки. Характерно, що автори обох проектів так і не наважилися іменувати главу держави президентом: згідно з другим проектом главою держави мав бути "федерально-державний голова", обраний на спільному засіданні обох палат парламенту і найвищого суду. Конституційний проект О.Ейхельмана був чи не єдиним відповідним документом часів національно-визвольних змагань, який передбачав запровадження федеративного державного устрою в Україні.

Аналізуючи даний період у цілому, слід зазначити, що жоден з прийнятих або офіційно запропонованих у 1917-1920 рр. актів конституційного характеру та відповідних проектів не передбачав обрання глави держави шляхом загальних виборів, оскільки досвід державотворення тих часів у зарубіжних країнах знав таку практику лише як виняток (США, окремі країни Латинської Америки). Кінець XIX - початок XX ст. був періодом поширення парламентських форм правління, зокрема парламентарно-республіканської. Саме до таких форм звернулися правлячі політичні сили більшості

європейських країн, саме ці форми були головним орієнтиром для тогочасних політичних та інтелектуальних кіл України.

Однак і в ті часи серед українських політиків та юристів були прибічники таких форм державного правління, які б шляхом запровадження загальних виборів глави держави надали йому реальні і легітимні можливості здійснювати досить широкі владні функції. Заслуговує на увагу концепція побудови державного ладу України, сформульована видатним вченим-юристом і громадським діячем С. Дністрянським. Відповідні пропозиції були сформульовані ним майже водночас з появою вищезгаданих проектів доби Директорії і були призначені для Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР).

С. Дністрянський визначав Українську державу як народну демократичну республіку, що ґрунтується на засадах жорсткого розподілу влади, притаманної президентській республіці. За змістом його проекту, президента передбачалося обирати шляхом загальних виборів терміном на 4 роки. Віковий ценз для кандидатів у президенти пропонувалось установити у 35 років, що разом із терміном повноважень президента, можна вважати прямим запозиченням з Конституції США. Як і в американському Основному законі, члени урядових структур розглядалися як помічники у здійсненні президентом функцій виконавчої влади. Водночас проект С. Дністрянського мав абсолютно самостійний характер. Про це свідчить хоча б те, що він пропонував формувати парламент і уряд за принципом представництва від національних курій. Такий підхід відображав особливості національного складу населення західноукраїнських земель. Принцип куріального (реального) представництва при формуванні парламентів був досить поширений в європейських країнах, починаючи з середини XIX ст. Проте саме С. Дністрянський чи не перший додав до його змісту національний елемент і запропонував застосовувати при формуванні уряду.

Розвиток інституту президентства та відповідно форми державного правління в радянський період, пов'язане з перебуванням України з 1922 р. у

складі СРСР. У цей час українське законодавство починає дублювати законодавство СРСР та РРФСР. Тому внесення змін до Конституції УРСР 1924 р., прийняття Конституцій УРСР 1937 р. та 1978 р. були відображенням Конституцій СРСР. У сутності функції глави держави аж до 1990 р. в СРСР, а в Україні до 1991 р. поклалися на Президію Верховної Ради. Це положення пов'язано з ідеєю повновладдя Рад і негативним ставленням у теорії і на практиці до принципу поділу влад. У свій час були намагання в державну структуру СРСР ввести посаду президента.

Значною мірою була відмінною теорія і практика конституційного регулювання суспільних відносин за часів радянської влади. Насамперед треба зазначити, що в ці часи відкидалась ідея поділу влад, яка майже одразу була оголошена буржуазною. Такий підхід об'єктивно був зумовлений тим, що всі різновиди форми радянської республіки, які були в різні періоди відповідного державного владарювання, ґрунтувалися на принципі формального верховенства рад у державному механізмі. Так, у статті 2 Конституції (Основного Закону УРСР), прийнятій 20 квітня 1978 р., було записано, що “вся влада в Українській РСР належить народові. Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів. Ради становлять єдину систему представницьких органів державної влади Української РСР” (стаття 78).

Разом з тим радянські конституції регламентували питання формального розмежування повноважень різних ланок державного механізму. Схема такого розмежування, за Конституцією 1978 р., була пов'язана із визначенням Верховної Ради як найвищого органу державної влади УРСР, а Ради Міністрів - як найвищого виконавчого і розпорядчого органу державної влади УРСР [83, с. 9]. Місцеві ради називалися органами державної влади на відповідних рівнях, а створювані ними виконкоми - виконавчими і розпорядчими органами відповідних місцевих рад.

Новий етап українського державотворення пов'язаний в першу чергу із

подіями в Кремлі 12 лютого 1990 р. Цього дня під головуванням Голови Верховної Ради СРСР М.Горбачова відбулося засідання Президії Верховної Ради СРСР, на якому акцентувалося на доцільності введення поста Президента СРСР. Президія прийняла постанову “Про склад комісії для підготовки пропозицій, пов’язаних із запровадженням поста Президента СРСР”. Верховна Рада СРСР 27 лютого 1990 р. прийняла постанову “Про заснування поста Президента СРСР і внесення відповідних змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) СРСР”. Остаточне рішення з цього питання мав прийняти Позачерговий третій З’їзд народних депутатів СРСР, який відповідно до постанови мав бути скликаний 12 березня 1990 року. Оскільки до його початку більшість депутатів була ознайомлена з ідеєю президентства, то перший розділ підготовленого законопроекту “Про заснування поста Президента СРСР і внесення відповідних змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) СРСР” – про запровадження поста Президента СРСР – прийнятий більшістю голосів депутатів. І хоча вибори першого Президента СРСР відбулися безпосередньо на З’їзді народних депутатів СРСР таємним голосуванням, однак в прийнятому З’їздом Законі “Про запровадження поста Президента СРСР і внесення відповідних змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) СРСР” від 14 березня 1990 р. на майбутнє були передбачені вибори на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні громадянами СРСР.

Введення в СРСР інституту президентства стало чинником формування відповідного законодавства СРСР. Так, регулювання окремих елементів інституту президентства в СРСР здійснювалося: указом Президента СРСР “Про місце знаходження резиденції Президента СРСР, Президентської Ради СРСР і Ради Федерації СРСР” від 21 березня 1990 р., Законом СРСР “Про захист честі і гідності Президента СРСР” від 14 травня 1990 р., постановою Верховної Ради СРСР “Про забезпечення, обслуговування та охорону Президента СРСР” від 21 травня 1990 р., Законом СРСР “Про додаткові заходи щодо стабілізації економічного і суспільно-політичного життя країни” від 24 вересня 1990 р.

Відповідно до Закону від 24 вересня 1990 р. Президента СРСР наділено законодавчими повноваженнями, обмеживши їх певним строком та сферою застосування. Це були укази нормативного характеру, які дають доручення з питань відносин власності, організації управління народним господарством, бюджетно-фінансової системи, оплати праці і ціноутворення, зміцнення правопорядку. Розширення фактичної компетенції Президента СРСР здійснено також за рахунок формального наділення його правом очолювати систему органів виконавчої влади на підставі Закону СРСР “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР у зв’язку з удосконаленням системи державного управління” від 26 грудня 1990 року. Раду Міністрів перейменовано на Кабінет Міністрів, котрий був визначений як “виконавчий і розпорядчий орган СРСР”, керівництво яким здійснює Прем’єр-міністр. Кабінет Міністрів на чолі з Прем’єр-міністром підпорядковувався Президенту СРСР. Таким чином, Президент СРСР реально став на чолі виконавчої влади держави. Все це давало можливість суттєво зміцнити виконавчу владу і тим самим вплив на її органи з боку представницьких органів. Крім того, можна було покращити ефективність роботи органів державного управління як на рівні Союзу РСР, так і на рівні взаємодії центральних органів Союзу з республіками. Але цього по суті не сталося. Вказаним Законом СРСР введена і посада Віце-президента СРСР, який за дорученням Президента мав виконувати певні його повноваження і заступати Президента у разі відставки чи неможливості здійснення ним своїх повноважень.

Після запровадження поста Президента СРСР почали запроваджуватися аналогічні пости у союзних республіках ще до виходу їх зі складу Радянського Союзу. Відповідно своєрідною кульмінацією існування поста Президента у СРСР стали події 19-21 серпня 1991 р., які означали повний крах кадрової політики Президента СРСР. Адже більшість членів ДКНС (Державний комітет з надзвичайного стану) – це посадові особи високого рангу, які були не тільки рекомендовані ним безпосередньо на свої пости, але затвердження котрих він добивався. Незадовго до цієї події відповідно до Закону РРФСР від 24 квітня

1991 р. посада Президента запроваджена у Російській Федерації. Наприкінці 1991 р. у республіках СРСР були створені посади президентів. Причому більшість з цих республік прийняла Декларації про державний суверенітет і Акти проголошення незалежності. Акт підписання Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав (СНД), під якою 22 грудня 1991 р. підписалися всі колишні республіки СРСР (за винятком республік Прибалтики), - став закінченням існування СРСР як держави, і відповідно, поста Президента СРСР. Після цього в республіках колишнього Радянського Союзу, які стали суверенними, почали формуватися свої органи державної влади.

Отже, новий етап політичної історії нашої країни можна пов'язувати з проголошенням Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України. Одне з положень цього акта містить формулювання, за яким “державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову”. Це положення набуло характеру програмного в конституційному процесі, який, можна вважати, розпочався з проголошенням Декларації.

Питання про інститут Президента в новій політичній системі України ставилося на самому початку конституційного процесу в контексті концептуалізації питання про галузевий поділ влади. З цього випливало категоричне питання про те, якою має бути нова форма правління України: парламентська республіка, президентська, квазі-парламентська, квазі-президентська, змішана парламентсько-президентська, президентсько-парламентська, або ще й інший типологічний різновид.

Консенсусу в цьому питанні досягнуто відносно швидко: новою формою правління в Україні має бути пристосований до обставин суспільно-політичних перетворень країни різновид президентської або напівпрезидентської республіки. Серйозних прихильників парламентаризму на той час практично не було. Доволі рідкісними стали також пропозиції збереження того чи іншого варіанту радянської республіки. Таким чином був зроблений вибір на користь

такого варіанту політичного устрою України, у центрі якого буде закладений інститут президента.

Доцільність прийняття змішаної республіканської форми обґрунтовувалась тим, що вона поєднує позитивні риси парламентської демократії і сильної виконавчої влади. Останню за умов відповідної форми державного правління має бути розподілено тією чи іншою мірою між президентом і урядом та його главою (прем'єр-міністром). Зазначалось, що з прийняттям цієї форми правління певною мірою було б ураховано позитивні традиції представницької системи попередніх часів.

Можливий вибір на користь змішаної республіканської форми пояснювався тим, що вона більше, ніж парламентарно-республіканська, відповідає реаліям нашого суспільно-політичного життя, позначеного відсутністю розвинутої партійної системи і наслідками цього. Як аргумент на користь змішаної республіканської форми наводилося те, що вона створює ресурс для подальшої еволюції державності з урахуванням зміни суспільно політичної ситуації і без кардинального ламання новостворюваної конституційної системи. Водночас робилося посилення на досвід окремих східноєвропейських держав, в першу чергу Франції, де така еволюція відбувалась у вигляді того чи іншого зміщення акцентів у спів відношенні владних повноважень президента та уряду.

Нарешті, ймовірний вибір змішаної республіканської форми державного правління в її президентсько-парламентарному варіанті обґрунтовувався також тим, що він був би об'єктивно пов'язаний з визначенням вагомості ролі президента в державному механізмі. На думку adeptів цієї позиції, така роль президента найбільшою мірою відповідає змісту ідей владарювання, поширених у масовій політичній свідомості. До цього додавалося, що влада на українських теренах майже завжди персоніфікувалась, а це значною мірою впливало на її авторитет.

Основоположним документом, в якому категорично вказується на інститут Президента України була т.зв. "Концепція нової Конституції України".

Дану Концепцію випрацювала перша “Комісія з розробки нової Конституції Української РСР”, сформована 24 жовтня 1990 р., до складу якої увійшли 59 осіб під головуванням тодішнього Голови Верховної Ради УРСР Леоніда Кравчука. 19 червня 1991 р. її було схвалено Верховною Радою УРСР. У концепції було сформульовано загально-методологічні та ідеологічні принципи (соціалістичний вибір, соціалістичне спрямування тощо) майбутньої Конституції України. Розділ I Концепції “Засади конституційного ладу” закріплює положення про те, що новою формою правління України має бути президентська республіка.

Сам інститут Президента України, а за тим і президентську форму правління, було встановлено 5 липня 1991 р., коли Верховна Рада прийняла три закони конституційного значення: Закон “Про заснування посади Президента України та внесення змін і доповнень до Конституції”, “Закон про Президента України” та “Закон про вибори Президента України”. Відповідно до цих законів, 1 грудня 1991 р. Президентом України було обрано Голову Верховної Ради Леоніда Кравчука.

Таким чином, відповідно до на той час чинної Конституції, що була сформована на залишках Конституції УРСР 1978 р. та яка із 1991 року отримала назву “Конституція України” та Закону “Про Президента”, політичний устрій України набув якості президентської республіки.

З погляду типології політичних систем, кваліфікацію президентська республіка слід трактувати умовно. А це передусім тому, що за президентства Л. Кравчука політичний устрій України почав складатися не за звичайною схемою президенталізму, а гібридно. Президент мав право призначати і звільняти членів Кабінету Міністрів, але призначення і звільнення Прем'єр-міністра і ще шести ключових міністрів (з питань оборони, національної безпеки і надзвичайних ситуацій, внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів і юстиції) відбувалося не одноособово Президентом, а лише за попереднім погодженням з Верховною Радою.

Такий подвійний спосіб інвеститури є типологічно ближче до змішаної президентсько-парламентської системи. Дана мішанина утворилася протягом 1991-1992 рр., а утвердилася наприкінці 1992 р. за прем'єрства Леоніда Кучми, коли Верховна Рада делегувала новому урядові право видавати спеціальні декрети (передусім в економічній сфері), що мали силу закону. Формально, парламент міг відмінювати президентські акти, але цього практично не ставалося. Внаслідок цього помітно послаблено в політичному устрої України компоненти парламентаризму в користь президенталізму. У такому стані політична система України фактично перебувала аж до прийняття у 1996 р. нової Конституції.

Згідно із нововстановленим устроєм, Президент України як найвища посадова особа держави, виступає як глава держави та як глава виконавчої влади. Йому надано широкі символічні, церемоніальні, процедурні, узгоджувальні, гарантні, інвеститурні, кадрові, адміністративні та політичні одноосібні повноваження і прерогативи.

Найголовнішими компетенціями Президента України стали: узгоджувати функціонування державних органів усіх рівнів (акти Президента обов'язкові для виконання всіма суб'єктами права); виступати як представник загальних національних інтересів і гарантом свобод і прав людини і громадянина, здійснення Конституції, національної незалежності і територіальної цілісності України; забезпечувати загальне керівництво зовнішньої політики і національної безпеки; вживати заходів щодо забезпечення обороноздатності країни; призначати на посаду або увільняти з посади Прем'єр-міністра (але за погодженням із парламентом); скасовувати будь-які акти Кабінету Міністрів; призначати та звільняти міністрів (за погодженням із Прем'єр-міністром) та інших посадових осіб центральних та місцевих органів державної влади.

Президент - глава держави і безпосередній керівник виконавчої влади. Прем'єр-міністр і Кабінет Міністрів не є самостійною галуззю виконавчої влади. Він - Головнокомандуючий Збройних сил. Президент також наділений широким правом суб'єкта законодавчої ініціативи, оскільки може брати участь

у пленарних засідання Верховної Ради, можливість накладати вето на закони та видавати укази та інші підзаконні акти з питань економічних реформ. (У класичному президенталізмі, з огляду на принцип жорсткого поділу влади, участь президента та виконавчої влади у законодавчій владі не допускається). Він, врешті, - верховний арбітр.

Великий обсяг президентських компетенцій і владні зіткнення з президентським апаратом зводили парламентський нагляд за виконавчою владою (і адміністрацією) до мінімуму, а механізми противаг і стримувань, хоч і були уже в систему закладені, належно ще не спрацьовували. Як нововведення, інститут Президента очолював виконавчу владу і контролював адміністрацію, а парламент тоді ще не зазнав відповідної реконструкції і працював фактично за старими нормами.

Насправді єдиною, правдивою категоричною інновацією, що була введена у систему правління України на той час, було заснування і формування інституту президентства. А щодо політичної системи в цілому, то вона розвивалася еkleктично або не розвивалася.

Наступний етап розвитку президентства (та інституту Президента) просовувався через т.зв. Конституційний Договір (Закон “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Нової Конституції України”), який 8 червня 1995 року був підписаний між Президентом Леонідом Кучмою і більшістю депутатів Верховної Ради. У дуже складних умовах владної кризи в Україні, новообраний Президент Л. Кучма вирішив завершити формування цілісної президентської форми правління і надати їй якісно нових атрибутів.

Конкретним політичним наміром Конституційного Договору було встановлення нового конституційного порядку, тимчасового за своїм характером, перехідного за своєю суттю, переломного за своїм значенням. Перехідна суть Договору полягала в тому, що він до прийняття нової Конституції мав діяти як “Мала Конституція”. Заодно йшлося і про те, щоб у новій Конституції було кінцево закріплено президентський устрій із потужним

інститутом Президента. Наріжним положенням пропозицій цього Закону була ідея підпорядкування Президентіві уряду.

Головним досягненням Договору було суттєве параконституційне поширення тих владних повноважень і прерогатив Президента, що їх уже було надано на першому етапі реформування політичної системи України Законом про Президента від 5 липня 1991 р. та відповідними змінами і доповненнями чинної Конституції. В основному, Конституційний Договір надав Президентіві як главі держави компетенцію здійснювати виконавчу владу через очолюваний ним Уряд - Кабінет Міністрів - та систему центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, як також через створення власної владної вертикалі – адміністрації Президента.

Так, стаття 19 Договору однозначно встановлює, що “Президент є главою держави і главою державної виконавчої влади”. Згідно з тим положенням, Президент дістав право призначати на посаду та звільняти з посад усіх членів уряду без згоди парламенту. Тим обмежувалося як вплив парламенту на Прем'єр-міністра і уряд, так і на можливість Прем'єр-міністра здійснювати самостійну політику. Таким чином, виконавчу владу було виведено поза межі підпорядкованості парламенту.

У силу положень Конституційного Договору, Президент відповідальний за проведення внутрішньої і зовнішньої політики, за зрушення з місця економічних і соціальних перетворень в країні. Він, а не Прем'єр-міністр, формує Кабінет міністрів, безпосередньо впливає на кадрову політику в Кабінеті і щодо адміністрації.

Згідно з Договором виокремлюються наступні політичні і кадрові повноваження Президента: призначати Прем'єр-міністра; формувати уряд; призначати та звільняти вище командування Збройних сил; призначати половину складу Конституційного Суду; призначати та відкликати дипломатичних представників України в інших державах і міжнародних організаціях; звільняти з посад урядовців; очолювати уряд та систему органів виконавчої влади; створювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства,

відомства та інші органи державної влади; управляти майном, що перебуває у державній власності; очолювати Раду Національної Безпеки; головнокомандувати Збройними силами; подавати на розгляд парламенту проекти державного бюджету; здійснювати зовнішню політику; видавати укази; ініціювати законодавчі акти; накладати відкладне вето на закони; подавати щорічні та позачергові доповіді до Верховної Ради; звертатись з посланнями до народу; призначати всеукраїнський референдум.

Крім тих одноособових повноважень, Президент наділений ще й співінвеститурними прерогативами: подавати кандидатури для призначень Верховною Радою Голови Конституційного Суду та Голови Вищого Арбітражного суду, а також призначати за поданням Міністра юстиції суддів загальних та арбітражних судів; подавати на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо персонального складу Центральної виборчої комісії.

Загалом можна сказати, що згідно із Конституційним Договором, Президент України став головним суб'єктом владних відносин, приматним інститутом. Договір також став вирішальним у типологічному виборі нової політичної системи України. Переважна більшість основоположних рис нового устрою, що його встановила нова Конституція, були перейняті із Конституційного Договору. Це стосується передусім інституту Президента. Як слушно зауважив Президент Л. Кучма у своїй доповіді до річниці проголошення незалежності України: “Підписанням Конституційного Договору фактично демонтується недієздатна форма організації державної влади через ради. Практичного змісту набуває ідея створення в Україні президентсько-парламентської республіки”. Конституційний Договір став підвалиною нової Конституції України, як і її нового політичного устрою.

Основоположною ознакою нового політичного устрою України мало стати цілковите виведення уряду взагалі, а Прем'єр-міністра зокрема, поза межі підпорядкування і контролю парламенту. Така формула була неприйнятною для більшості тих, хто Конституційний Договір схвалив. Зберігши посаду Прем'єр-міністра як проміжну ланку між Президентом та Кабінетом Міністрів,

Конституційним Договором насправді було створено напівпрезидентський режим, а саме - президентсько-парламентський, що типологічно близький до моделі П'ятої Французької Республіки.

Із цього випливає, що: Конституційний Договір, формально наділяючи Президента повнотою виконавчої влади, залишив також чимало політичних і керівних важелів так Прем'єр-міністру, як і Верховній Раді, якій Прем'єр-міністр є підзвітний і підконтрольний.

Важливим етапом у становленні інституту президентства в Україні було прийняття Конституції України 1996 р., у якій міститься розділ п'ятий "Президент України". Конституція закріпила широкі повноваження глави держави, встановила, що Президент виступає від імені держави, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини та громадянина. У Конституції (ст. 103) закладені основи виборів глави держави, вимоги до кандидатури на посаду Президента України, гарантії реалізації Президентом своїх завдань і функцій (ст. 105), підстави припинення повноважень Президента України (ст. 108), процедура усунення з поста глави держави в порядку імпічменту (ст. 111). У відповідності з приписами Конституції України інститут президентства у нашій країні функціонує понад десять років, підтвердивши свою необхідність і важливість.

У чинній Конституції України дещо інакше, порівняно Договором розставлено акценти щодо конкретної версії обраної форми державного правління. Можна говорити, що вона остаточно закріпила президентсько-парламентську республіку. Про це свідчать повноваження Президента, зокрема ті, які він реалізував в стосунках з Верховною Радою і Кабінетом міністрів. Серед відповідних повноважень Президента слід виокремити визначені в статті 106 (пп. 1, 3, 9-10, 15-16, 18) Конституції України. Зміст цих повноважень, незважаючи навіть на те, що частина з них потребує контрасигнування (скріплення підписом) прем'єр-міністра і компетентного міністра, засвідчує наявність у Президента реальної влади, насамперед компетенції у сфері

виконавчої влади.

Статус Президента характеризується відображенням у Конституції України т.зв. дуалізмом виконавчої влади. Наведена формула в теорії конституційного права означає характер і зміст взаємовідносин між президентом, урядом та його главою за умов змішаної республіканської форми державного правління. Виходячи з формули дуалізму виконавчої влади, Конституція України визначила й двоїстий центр цієї влади, яка складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів - Президента і Кабінету Міністрів. За таких умов правовий статус уряду, який очолює прем'єр-міністр, аж ніяк не може мати якогось другорядного значення. Це прямо передбачено статтею 113 Конституції України, де записано: “Кабінет Міністрів України є найвищим органом у системі органів виконавчої влади”. Саме на уряд покладається основний тягар організаційної роботи з реалізацій функцій і повноважень виконавчої влади. Цілком закономірним було б поступове - в міру зміцнення партійно-політичного характеру організації влади - набуття урядом значення єдиного керівного центру виконавчої влади.

За умов двоїстого центру виконавчої влади правовий статус Президента визначається також тим, що він структурно не входить до жодної зі сфер (гілок) влади. Водночас Президент є главою держави із широкими повноваженнями у сфері виконавчої влади. Значний потенціал щодо цього містить стаття 102 Конституції: “Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина”. Зрозуміло, що зміст наведеного припису насамперед реалізується через здійснення конкретних повноважень Президента, визначених у Конституції України. Водночас, ураховуючи загальний характер припису, можна передбачити спроби різного тлумачення наведеного і цитованого вище конституційного положення.

Поєднання функцій Президента із сферою виконавчої влади не в останню чергу забезпечується існуванням такого органу, як Рада національної безпеки і оборони України, його головуванням у цьому органі. Конституційний статус

Ради багато в чому зумовлює визначення прийнятої форми державного правління як президентсько-парламентської республіки. Знаменно, що в проекті Конституції України в редакції від 24 лютого 1996 р., який було доопрацьовано Верховною Радою, про такий орган не йшлося. Конституційний статус Ради національної безпеки і оборони України, яку очолює Президент, значно зміцнює статус самого глави держави. Адже, згідно зі статтею 107 Конституції, Рада “...координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони”. До складу Ради за посадою входять Прем'єр-міністр, міністр оборони, голова Служби безпеки, міністр внутрішніх справ, міністр закордонних справ. Інакше кажучи, через Раду національної безпеки і оборони України Президент може активно взаємодіяти на організаційному і функціональному рівнях з т.зв. міністрами-силовиками, що за будь-яких умов об'єктивно посилює його роль у державному механізмі. До того ж, рішення Ради національної безпеки і оборони України мають вводитися у дію указами Президента.

Ще одним, і чи не найсуттєвішим, аргументом на користь визначення запровадженої Конституцією України форми правління як президентсько-парламентської республіки може бути встановлений статтею 106 (п. п. 9-10) і статтею 114 порядок формування Кабінету Міністрів. Попри певну невизначеність у конституційному тексті щодо порядку і послідовності відповідних дій глави держави і парламенту, вже склалася конкретна державно-правова практика стосовно процедур формування уряду, зокрема призначення його глави. Тодішні реалії полягали у тому, що конституційний текст дозволяв Президенту, визначаючи кандидатури прем'єр-міністра, діяти в межах альтернативи: або виходити з реального розкладу партійно-політичних сил у Верховній Раді й орієнтуватися на суто партійного кандидата (така ситуація для нас ще багато в чому перебуває у сфері бажаного), або ініціювати кандидатуру, яка з об'єктивних чи суб'єктивних причин могла дістати підтримку парламентської більшості. У першому випадку Президент, так би мовити, “пливе за парламентською течією”, в другому - активно впливає в конкретній

ситуації на перебіг справ.

Самовизначення стосовно тієї чи іншої форми правління завжди було чи не найважливішою складовою державотворення в Україні. Вибір форми правління об'єктивно залежав і залежить від конкретно-історичних обставин, які є наслідками суспільно-політичного життя і за яких відбувався процес державотворення. Зі зміною цих обставин нерідко виникала потреба коригування або навіть зміни відповідної форми. Така потреба є об'єктивною за своїм характером, і її слід сприймати як у ретроспективі, так і в перспективі.

За загальним правилом Українська держава, дійсно, не повинна порушувати чинні конституційні положення й ухвалені на її основі юридичні акти. Однак вона може і навіть повинна своєчасно, тобто коли, зокрема, наукою та законодавцями усвідомлені назрілі суспільні потреби, замінити або скасувати застарілі конституційні норми. І така зміна обов'язково має відбуватися лише за таким порядком, який законодавчо передбачений. Для правника вимога законності завжди повинна мати пріоритет над політичною доцільністю, що за своєю природою завжди більш рухлива. Недавній досвід засвідчив, що інколи з цього правила бувають винятки. Хоча підґрунтя для цього започатковувалося значно раніше.

Так, вже в період, що почався виборчим циклом 1998-1999 рр., проявилися суперечності між конституційною та реально існуючими моделями здійснення державної влади. Стала помітною тенденція, відповідно до якої Україна живе, хоча і з новою Конституцією, але за якимись внутрішніми – трохи іншими – правилами організації і здійснення державної влади. Почастішали випадки порушення конституційного принципу поділу влади, фактично постійним явищем стала конфронтація між законодавчою і виконавчою владою, що, у свою чергу, призвело до ослаблення керівництва суспільними процесами, поширенню правового нігілізму й інших негативних явищ, котрі стримують розвиток демократичних елементів держави і суспільства загалом.

Не секрет, що така тенденція не пройшла повз увагу як учених, так і політиків. З позиції досвіду впровадження в життя основних конституційних положень були сформовані фактично дві полярні позиції щодо демократизму Конституції і перспектив її удосконалення. Ліві угруповання в українському політикумі стверджували, що Конституція вкрай недемократична, недосконала, санкціонує антинародний, буржуазний режим, а тому її необхідно кардинально змінити. Правоцентриські сили вважали, що Конституція України – одна з найбільш демократичних у Європі, але в її тексті є окремі недосконалості і суперечності, усунути які можна шляхом внесення до неї певних змін.

Що ж, можливо, й дійсно прагнення зупинити подальше “розповзання норм юридичної і фактичної конституції” (вислів одного правника) об’єктивно і мало б призвести до відновлення Основного Закону.

Відзначимо, що намагання проведення змін конституційної системи в нашій країні здійснювалися в кілька етапів. Першою помітною спробою конституційним шляхом підсилити дієздатність механізму державної влади стало проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 р., предметом якого стали питання про:

1. можливість дострокового припинення повноважень парламенту Президентом України у випадку, якщо парламент протягом місяця не сформує дієвої парламентської більшості або протягом трьох місяців не затвердить проект закону про Державний бюджет України;
2. ліквідацію депутатського імунітету;
3. скорочення кількості народних депутатів України до 300 чоловік;
4. формування в Україні двопалатного парламенту.

Відомо, що політики, державні діячі і вчені притримувалися фактично протилежних позицій щодо змісту референдуму й імплементації його результатів. Не випадково Верховна Рада України відхилила як президентський законопроект № 5300 від 25 квітня 2000 р., так і законопроект № 5300-1 від 10 травня 2000 р. “Про зміни в Конституцію України за результатами Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.”, внесений народними

депутатами України. Але таке рішення не зняло з порядку денного власне проблему внесення змін до Конституції.

Підготовка та вибори 2002 року в парламент України трохи пригальмували процес конституційної реформи. Однак ідея доцільності реформування політичної системи й удосконалення форми державного правління опанувала як політичною елітою, так і суспільством загалом. Про що, зокрема, свідчили рішення новообраного парламенту від 26 грудня 2002 р. щодо створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради з розробки проектів законів України про внесення змін у Конституцію України й обговорення в березні-травні 2003 р. президентського законопроекту “Про внесення змін у Конституцію України”.

За результатами обговорення Президент України зняв три найбільш дискусійні норми – щодо введення на Україні двопалатного парламенту, скорочення кількості народних депутатів, прямого прийняття законів всенародним референдумом – і 19 червня 2003 р. подав оновлений проект закону до Верховної Ради. Остання активізувалась, наслідком чого стала реєстрація трьох відомих законопроектів про внесення змін у Конституцію України (№ 3207-1 від 1 липня, № 4105 від 4 вересня і № 4180 від 9 вересня 2003 р.). Вони вмістили в себе раніше запропоновані ідеї переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління і, фактично, мали тільки одне нововведення – обрання глави держави парламентом. У зв'язку з тим, що зазначені законопроекти включали основні положення президентського проекту, Президент відкликав свій проект.

З прийняттям Верховною Радою рішення про внесення дороблених законопроектів на розгляд парламенту до 23 грудня 2003 р., а також надання Конституційним Судом висновків про відповідність норм цих законопроектів Конституції України, проведення конституційної реформи стало більш реальним, хоча й не для всіх зрозумілим. Це, у свою чергу, обумовило перехід опозиції від іронічних висловлень щодо “віртуальності реформи” до блокування роботи Верховної Ради. Конфлікт досяг апогею 24 грудня 2003 р.,

коли 276 народних обранців були змушені руками проголосувати за законопроект № 4105. Таким чином, політична реформа стала заручницею твердої боротьби за владу напередодні президентських виборів 2004 року.

Тим часом, виходити з політичної кризи якось було треба, до того ж реалії політичного життя лідерів держави та опозиції однозначно вимагали прийняття компромісу. І такий компроміс було знайдено. Частина депутатів погоджується голосувати за “непотрібну” їм конституційну реформу, але вимагає підтримання Закону про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні у грудні 2004 р., і зрозуміло – навпаки. В результаті всі законопроекти приймаються “у пакеті”, до якого увійшли проекти Закону про внесення змін до Конституції України за № 4180 (нащадок законопроекту № 4105) та № 3207-1 та законопроект № 6372 – проект Закону про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України”. За таке рішення проголосували 402 народних депутати.

Підсумовуючи вищесказане, необхідно зазначити, що Україна подолала важкий шлях розвитку – від монархії до сучасної держави. І якщо монарх та Директорія були певним прообразом Президента України, а Центральна Рада та Держана Народна Рада – попередницями Верховної Ради, то треба визнати цілковиту закономірність того, що на території України діє держава зі змішаною (парламентсько-президентською) формою правління.

### ***б) Історія становлення та розвитку конституційно-правового статусу глави держави у Франції***

Французький досвід державного будівництва та еволюції інституту глави держави цікавий за рядом причин. Франція не тільки була і є одна з ключових світових держав. Крім того, надзвичайно важливим є її внесок у формування сучасних державних інститутів і політико-правової ідеології. За останні 200 років вона пережила 4 революції, 5 монархій, 5 республік, 2 режими, не оформлених конституційно, 4 тимчасові уряди і 12 конституцій. Численні

політичні режими у Франції можна умовно згрупувати в такий спосіб: дуалістичні монархії (Бурбони за конституцією 1791 р. та за хартією 1815 р.; Орлеанська монархія за конституцією 1830 р.); авторитарні монархії (Перша і Друга імперії); парламентські республіки (Перша, Третя і Четверта республіки); республіка, збудована на жорсткому розподілі влади, схожа на американський зразок (Друга республіка); змішана республіка (П'ята республіка).

Становлення сучасної французької державності починається в період Великої революції (1789 - 1794). Нову якість французької монархії вперше закріпила Конституція, прийнята Установчими зборами 13 вересня 1791 р. З деякими застереженнями можна сказати, що в ній спробували реалізувати ту модель державного устрою, що раніше пропагував і Монтеск'є та деякі інші французькі просвітителі. Суверенітет, що раніше належав королю як єдиному носію верховної влади, тепер належав лише нації. Остання доручала здійснювати основні владні функції Національним зборам, монарху та суддям.

Однопалатним національним Законодавчим зборам доручалася законодавча влада. Монокамералізм вважався таким, що більше відповідає принципам народного суверенітету у порівнянні з англо-американським бікамералізмом, що припускав існування консервативної верхньої палати. Збори як головне втілення національного суверенітету володіли визначеною політичною першістю. У розділі “Про державну владу” їм був присвячений перший розділ, а королю - другий. Саме в присутності Зборів король приносив свою клятву на вірність нації і закону. Збори діяли два роки і не могли бути розпущені королем.

Монарх, позбавлений статусу єдиного носія верховної влади, утратив свої установчі права. Він, як і інші державні влади, підкорявся лише закону. “У Франції немає влади, що стоїть над законом. Король володарює тільки в силу закону”, - закріплювала конституція. При вступі на престол він повинен був скласти присягу на вірність нації та закону. Відмова від присяги, спроба ведення війни проти народу, втеча з країни тягли за собою позбавлення престолу. Монархові, що називався тепер “королем французів”, була довірена

виконавча влада, а також права верховного головнокомандувача. Його особа проголошувалася “недоторканою та священною”, однак підкреслювалося, що у Франції немає влади, що стоїть над законом, тому і монарх править лише в силу закону і повинен при вступі на престол складати клятву на вірність закону та нації.

Міністри призначалися і знімалися винятково королем. Накази короля могли набрати сили тільки після контрасигнації відповідним міністром. Законопроекти вимагали санкції короля, однак його вето мало тільки відкладальний (суспензивний) характер. Якщо три легіслатури підряд затверджували законопроект в одній редакції, він набирав сили і без згоди монарха.

В цей час революційні процеси в державі ще тривали, тому закріплений у конституції 1791 р. режим дуалістичної монархії не зміг протриматися довго. Вже в серпні 1792 р. Національні законодавчі збори прийняли рішення про тимчасове відсторонення глави виконавчої влади (короля), про свій саморозпуск й обрання Національного конвенту на основі загального виборчого права. Цей переворот був викликаний нездатністю встановленої в 1791 р. державно-політичної системи справитися з наростаючою кризою, а також внутрішніми та міжнародними проблемами.

Конвент що зібрався у вересні 1792 р. оголосив про ліквідацію монархії. Так виникла Перша французька республіка. Король, арештований ще в серпні, став перед судом і в січні 1793 р. був страчений. Конвент, у якому керівна роль поступово перейшла до радикальної групи якобінців, 24 червня 1793 р. схвалив текст нової конституції і виніс її на всенародне обговорення. Тим самим був створений ще один прецедент, якого не знала історія становлення державного ладу Англії і США, - спроба використовувати в прийнятті конституції методи прямої демократії. Вони були закріплені в самій конституції, що вимагала схвалення законопроектів більшістю народів, а не тільки депутатів. Творці конституції 1793 р. (конституції 1 року республіки) заперечували жорсткий поділ влади.

Однопалатний Законодавчий корпус повинен був зайняти центральне місце в системі державного управління. Законодавці могли пропонувати законопроекти і видавати декрети, що стосувались переважно військових справ, безпеки, зовнішньої політики і т.д. Вибори передбачалося проводити щорічно на підставі загального, прямого і рівного виборчого права чоловіків. Часті перевибори, відповідно до поглядів того часів, повинні були забезпечити зв'язок представників зі своїми виборцями. Адміністративна влада повинна була належати Виконавчій раді з 24 чоловік. Вона обиралася Законодавчим корпусом з кандидатів, висунутих зборами виборщиків департаментів (по одному від кожного). Виконавча рада була стійкіша від Законодавчого корпусу й оновлялася щорічно тільки наполовину.

Однак ідеалістична конституція 1793 р. так і не була введена в дію. Навпаки, криза і війни, що почалися, призвели до режиму якобінської диктатури. Уся повнота влади (законодавча, виконавча, судова) перейшла до Конвенту. Однак головним органом надзвичайного управління став створений ще 25 березня 1793 р. і керований Робесп'єром Комітет суспільного порятунку, до складу якого спочатку ввійшли 9 членів Конвенту. Його метою було “вживання загальних заходів, що стосуються зовнішньої і внутрішньої оборони”. Комітет щотижня звітував перед Конвентом, але на ділі досить довго контролював його. Каральні функції були зосереджені в Комітеті суспільної безпеки і Революційному трибуналі, що також призначалися Конвентом. Тверда диктатура дозволила якобінцям справлятися з більшістю проблем, однак розв'язаний ними терор викликав широке суспільне невдоволення, у тому числі в Конвенті. Лідери якобінців були арештовані 9 термідора (27 липня) 1794 р. і незабаром страчені. Символом термідоріанського режиму стала конституція 1795 р. (конституція III року). Для подолання всевладдя представницької установи (Конвенту) законодавча влада була поділена на дві палати (Рада п'ятисот та Рада старійшин). Цей факт свідчить про певний відступ від сформованої традиції монокамералізму у Франції.

Виконавча влада (раніше належала Комітету суспільного порятунку з

його твердою “диктатурою”) не тільки зберегла колегіальний характер, але і була розділена. Вона була вручена Директорії, що складалася з 5 директорів, якій підкорялися міністри. Для додаткового ослаблення даної установи проводилося щорічне відновлення його складу на одного члена. Кожний з директорів щокварталу ставав головою даної колегії. Список кандидатів у члени Директорії складала Рада п'ятисот, остаточний же вибір робила Рада старійшин.

Режим Директорії був дуже хиткий і зовсім не користувався популярністю. Логічним завершенням Французької революції стало установа влади “сильної особистості”, покликаної забезпечити стабільність у суспільстві, що втомилося від десятилітніх потрясінь.

Такою особистістю став популярний генерал Наполеон Бонапарт, що зробив 18 брюмера VIII року (9 листопада 1799 р.) державний переворот. Формальним виправданням перевороту була оголошена необхідність захисту республіки від зазіхань з боку збережених якобінців. Влада перейшла до трьох консулів, і одним з них став він сам. Спочатку всі консули вважалися рівними, Бонапарт підкреслював повагу до республіканських інститутів. Однак, зміцнивши свої позиції, він уже 13 грудня провів нову конституцію. Винесена на референдум, вона одержала схвалення величезної більшості громадян. Звертаючи до французів із приводу прийняття нової конституції, консули досить відверто розкрили політичний зміст нового режиму: “Громадяни, революція зв'язана з принципами, що її почали: вона закінчилася”. Отже, революція закінчилася та втілилися її первісні вимоги: представницьке правління, воля, рівність, власність.

Центральне місце в системі державного керування займали три консули, що обиралися Сенатом на 10 років. Влада фактично знаходилася в руках першого консула - Бонапарта, що обнародував закони, призначав вищих посадових осіб, послів, вищий командний склад, а також суддів (останніх — без права зміщення). Колеги по консулату виступали в якості його радників і помічників. Консули, відповідно до конституції, повинні були здійснювати

тільки виконавчі функції, керувати міністрами, але на ділі під їх контролем знаходилися всі галузі влади.

Законодавчі функції були розділені між декількома установами, що робило їх слабкими і малоефективними. Створювався Сенат з 60 довічних членів не молодше 40 років, призначених консулами. Надалі він повинен був поповнюватися в результаті кооптації, шляхом обрання одного кандидата з трьох, запропонованих відповідно Законодавчим корпусом, Трибуналом і першим консулом. Сенат повинен був робити призначення консулів, членів інших законодавчих установ - Трибуналу і Законодавчого корпусу, а також виконував функції конституційного суду. Поділ праці в законодавчому процесі був наступним: уряд вносив законопроекти (тільки він мав право законодавчої ініціативи), Трибунал обговорював внесені законопроекти, а Законодавчий корпус, заслухавши висновок Трибуналу й уряду, без суперечок приймав чи відхиляв документ. Створювалася Державна рада з різноманітними функціями. Найважливішими з них були підготовка урядових законопроектів, редагування адміністративних актів, тлумачення змісту законів. Вона вирішувала також питання передання до суду посадових осіб. Результатом стало виникнення більш централізованої адміністративно-бюрократичної системи, ніж та, яка існувала при дореволюційному “старому режимі”. На думку В.П.Серебренікова режим консульства став перехідним на шляху до нової монархії.

У 1802 р. новий референдум схвалив призначення Наполеона довічним консулом. Референдум став приводом до перегляду конституції. Сенат, що володів правом трактувати її положення, фактично прийняв нову конституцію. Сенатус-консулт 4 серпня 1802 р. оголосив Наполеона довічним першим консулом, надавши йому право призначати спадкоємця. Нарешті, 28 флореаля XII року (18 травня 1804 р.) новий сенатус-консулт завершив формування нового режиму.

Наполеон Бонапарт був проголошений імператором французів. Імператорське достоїнство з'являлося спадкоємним у роді Бонапарта. Складна генеалогія виниклого режиму відбилася в початковій фразі нової конституції:

“Управління республікою довіряється імператору”. Ці формули означали, що влада Наполеона, підтверджена рядом референдумів, одержувала легітимацію в національному суверенітеті. Імператор вважав себе його єдиним втіленням, “першим представником нації”. Саме дана ідеологія режиму імперії дозволяє назвати його “плебісцитарним цезаризмом”. Імператор набув розширені повноваження першого консулу. Тепер він самостійно призначав практично всіх посадових осіб, від його імені здійснювалося правосуддя. Він також одержав право видавати декрети, що мали силу закону. У результаті законодавчі установи або не скликалися взагалі, або були зайняті не поточним законодавством, а роботою над відомими наполеонівськими кодексами.

Не можна сказати, що такий розвиток подій не викликав опозиції у вищих державних установах. Спочатку до складу Сенату, Трибуналу і Законодавчого корпусу ввійшло багато людей, що завоювали суспільну репутацію переважно в 1789 - 1793 р., у доякобинський період революції. У законодавчих установах різко критикувалися внесені сюди репресивні закони. Тому в 1814 р., коли Наполеон опинився на межі військової поразки, Сенат вийшов з покори і 3 квітня 1814 р. оголосив про скидання імператора.

В цей час на “престол предків” вступив Людовік XVIII, який представляв стару династію Бурбонів і вважав себе монархом “милістю Божою”. Людовік, як людина, що цілком належала “старому режиму”, був змушений дарувати (октроювати) конституційну хартію, що стала важливим етапом у наближенні європейських монархій до їх сучасних форм. У результаті в Франції знову виник режим дуалістичної монархії, що багатьма рисами нагадував державний лад Англії XVIII ст.

У цей час король зберігав за собою надзвичайно великі повноваження. Він був главою держави, втілював державний суверенітет, у його руках знаходилася установча влада. Головна функція монарха - керівництво виконавчою владою й армією. Він також міг серйозно впливати на законодавчий процес. Винятково йому належала законодавча ініціатива. Палати могли тільки просити короля про розробку визначеного законопроекту, що

потім ними обговорювався та вотувався. Однак насправді король Людовік XVIII мало втручався в діяльність уряду, перекладаючи відповідальність на плечі прем'єр-міністрів. Монарх був старий, хворий і ледачий. Випробувавши негоди еміграції, він тепер насолоджувався своїм становищем і хотів померти, залишаючись на троні. У цьому відношенні він був прихильником конституційної хартії, не хотів заради чистоти монархічного принципу ризикувати вигодами свого становища. Законодавча влада відповідно до хартії здійснювалася Палатою перів та Палатою депутатів, що були рівноправні. Перша з них призначалася королем і складалася з довічних і спадкоємних перів. Друга - обиралася, але дуже вузьким колом виборців, що відповідали вимогам високого майнового і вікового цензів.

Важливим нововведенням епохи Реставрації стало формування елементів парламентського правління. Уряд, що підкорявся королю, змушений був враховувати настрої палат, зближатися з їхньою більшістю. Виникли перші прецеденти виходу уряду у відставку за відсутності підтримки з боку законодавців.

Несуттєве обмеження влади монарха, поголошене Хартією 1814 р., було предметом постійного невдоволення ультрароялістів, на чолі яких стояв брат короля граф Артуа. Зійшовши на престол під ім'ям Карла X, він спробував розширити королівські повноваження, різко обмежити і без того вузьке коло виборців. Ця політика привела в липні 1830 р. до нової революції, що посадила на престол бічну галузь Бурбонів - Орлеанську династію. Режим, що виник, став відомий, як Липнева монархія. Новий король Людовик (Луї)-Філіп змушений був переглянути конституційну хартію і піти далі по шляху обмеження влади монарха.

Легітимація нового режиму ґрунтувалася не на "божественних правах" Луї-Філіпа на престол, а на виборі нації, національному суверенітеті. Новий король одержав титул короля французів, а не Франції, державним прапором став триколірний прапор революції. Монарх більше не мав у своєму розпорядженні установчу владу. Хартія не розглядалася, як октройована,

король повинен був запрягтися їй на вірність.

Відбулося подальше обмеження влади монарха. Він не міг тепер припиняти дію законів, палати одержали право законодавчої ініціативи, з верхньої - зникли спадкоємні пери. Уряд залишився під контролем монарха, однак продовжує зростати його залежність від парламентської більшості.

У лютому 1848 р. Орлеанська династія впала. Франція була вдруге проголошена республікою. Обрані на основі введеного декретом 5 травня 1848 р. загального виборчого права чоловіків Установчі збори розробили нову конституцію. Вона була прийнята 4 листопада 1848 р. Державний механізм нової республіки будувався на принципі поділу влади.

Законодавча влада доручалася однопалатним Національним зборам, що обирались на 3 роки. Збори вважали себе головним втіленням національного суверенітету, що відобразилося в їх найменуванні. Виборчі права були конституційно закріплені за всіма чоловіками, що досягли 21 року. Вибори були прямими. У результаті кількість виборців збільшилося з 240 тис. чоловік до 9 млн. Збори обирали на 6 років Державну раду, що займалася розробкою законопроектів і контролем над адміністративними органами.

Виконавча влада належала президенту, що обирався загальним голосуванням на 4 роки. Першим французьким президентом був обраний Людовик (Луї) Бонапарт, племінник імператора. Президент самостійно призначав міністрів, але його акти в адміністративній сфері вимагали їхньої контрасигнації. Слабкістю даної державної конструкції була відсутність механізму вирішення можливих конфліктів між законодавчою і виконавчою владою, представники яких рівною мірою обиралися загальним голосуванням. Національні збори не могли відправити у відставку президента і міністрів (крім випадку імпічменту). Спробу президента розпустити Збори конституція розглядала як державну зраду.

У 1850 р. Національні збори, налякані зростанням впливу радикальних лівих сил, ліквідували, відновивши майновий ценз, загальне виборче право. Складною суспільною обстановкою скористався президент - 2 грудня 1851 р.

він вчинив державний переворот.

Неконституційно, декретом президента, були одночасно розпущені Національні збори і відновлене загальне виборче право. Переворот вирішено було легітимізувати через референдум. Здобута вражаюча перемога (7 млн. голосів проти 650 тис.) дозволила провести в січні 1852 р. нову конституцію.

Реальна влада переходила до президента, що обирався на 10 років. Він контролював уряд, призначав усіх посадових осіб. Різко збільшився його вплив на законодавчий процес. Законодавча ініціатива і розробка законопроектів переходили в руки призначуваної президентом Державної ради. Законодавчий корпус міг тільки підтримувати чи відкидати їх. Президент також призначав Сенат, довічні члени якого мали право скасовувати закони, що визнавалися неконституційними, і навіть вносити зміни в конституцію.

Республіка даного зразка, як у свій час консулат, стала проміжним етапом на шляху до монархії. Перехід цей відбувся навіть швидше. У листопаді акт Сенату (сенатус-консульт) оголосив, що у Франції “імператорська гідність відновлена”. Новий референдум колосальною більшістю (7,8 млн. проти 253 тис.) санкціонував дане рішення. Це дозволило президенту рівно через рік після перевороту 2 грудня 1852 р., проголосити себе імператором Наполеоном III. Друга імперія багато в чому свідомо копіювала режим Першої імперії. Однак новому “реставратору”, як у свій час Бурбонам, довелося внести в нього деякі неминучі корективи.

Легітимація влади знову зв'язувалася з ідеєю національного суверенітету. Влада була вручена імператору через національний референдум. Відроджений був механізм плебісцитарного цезаризму. Законодавчий корпус що обирався загальним голосуванням продовжував функціонувати але його роль була майже декоративною. Засідання Корпусу, Сенату й особливо Державної ради проводилися негласно, звіти засідань не публікувалися.

Імператор мав ефективні важелі впливу на законодавчі установи. Йому винятково належало право законодавчої ініціативи, і в цьому імператору активно допомагала Державна рада. У руках монарха зосередилася уся

виконавча влада, міністри могли призначатися чи зміщатися тільки ним.

Особливо авторитарний характер режим Другої імперії носив до 1860 р. Потім починається його поступова лібералізація, викликана зростаючими політичними й економічними труднощами. Однак ці поступки не змогли врятувати імперію. У вересні 1870 р. після програної війни з Пруссією вона впала. Французька армія, включаючи імператора, капітулювала під Седаном. Законодавчий корпус, уступаючи суспільним настроям, оголосив про скинення Наполеона III і відновлення республіки. Влада була передана Уряду національної оборони, що у лютому 1871 р. провів вибори в Національні збори. Вони пройшли на основі виборчих принципів 1848 р. Дві третини депутатів, що були обрані, належали до різних угруповань монархістів, переважно прихильників Орлеанської династії. Уряд доручено було очолити відомому історичу і політику А. Т'єру. Проте, між урядом і керівництвом паризької Національної гвардії швидко виник конфлікт. Головні причини його - політичні розбіжності. Якщо серед урядовців переважали монархісти, то багато гвардійців були радикальними демократами і соціалістами. Уряд спробував роззброїти гвардію, що спричинило остаточний розрив.

У березні 1871 р. у Парижі виникає Комуна - режим, що, незважаючи на короткочасність існування (72 дні), вивчався дослідниками настільки ж докладно, як основні французькі державно-політичні режими. Паризьку комуна марксисту визнали першим досвідом диктатури пролетаріату, прообразом майбутньої соціалістичної держави. Основні риси Комуни: прагнення побудувати владу на основі широкого суспільного самоврядування; виборність і змінюваність чиновників, встановлення їм заробітної плати на рівні доходів кваліфікованого робітника; заміна регулярної армії загальним озброєнням народу, залучення його до підтримки правопорядку і т.д. Надзвичайно запекла боротьба на вулицях Парижа закінчилася перемогою версальців, що відкрило шлях до становлення у Франції нового республіканського режиму - третього по рахунку.

У Національних зборах політичні сили спробували реставрувати

монархію. У серпні 1871 р. Національні збори оголосили, що їм належать установчі функції. Одночасно Т'єр був проголошений президентом республіки. Однак Т'єр не розділяв монархічних поглядів більшості в Національних зборах, тому змушений був у 1873 р. уступити президентську посаду маршалу П. Мак-Магону. Реставрація не вдалася тільки тому, що монархісти були розділені на прихильників Бурбонів (легітимістів), Орлеанської династії (орлеаністів) і бонапартистів. Нарешті було досягнуто згоди: королем стане представник Бурбонів бездітний граф Шамбор. Після нього престол повинен був перейти до онука Луї-Філіпа графа Паризького. Зайняті протягом декількох років внутрішніми суперечками монархісти втратили ініціативу, дозволивши тим самим республіканцям згуртуватися. Національні збори більшістю в один голос (353 проти 352) 30 січня 1875 р. вимушено побічно визнали Францію республікою.

Конституція Третьої республіки, що відбила компроміс між орлеаністами і республіканцями, не відрізнялася суворою логікою своїх політичних начал і не була єдиним документом. Вона включала три органічних закони, прийнятих у 1875 р.: Закон про організацію державної влади, Закон про організацію Сенату, Закон про відносини державної влади. Надзвичайно важливо було їхнє уточнення, проведене в 1884 р. Відкликаючись на заклик заявити, що “республіка є остаточною формою правління”, палати ухвалили, що: республіканська форма правління не може бути предметом перегляду; представники династій, що правили у Франції, не можуть бути обрані на посаду президента.

Незабаром був знищений інститут довічних сенаторів, що походили по своєму статусі на колишніх перів. Система державного управління Третьої республіки придбала наступний вигляд. Законодавча влада була розділена між двома рівноправними палатами: Палатою депутатів і Сенатом. Нижня палата обиралася на основі загального виборчого права чоловіків. Термін її повноважень складав 4 роки. У Сенат входило 300 чоловік. Більшість обиралася в департаментах і колоніях особливими колегіями, до складу яких входили

члени нижньої палати від регіону, радники місцевих органів і делегатів від кожного з муніципалітетів. Повноваження даної групи сенаторів тривали 9 років, з ротацією кожні 3 роки на 1/3. Палата депутатів обирала ще 75 сенаторів з довічними повноваженнями. Остання група членів верхньої палати пізніше зникла.

Президент республіки обирався на 7 років Національними зборами, тобто на спільному засіданні двох палат. Можливо було його переобрання на новий термін. Президент здійснював функції, властиві деяким конституційним монархам. Він був верховним головнокомандуючим, призначав і зміщав міністрів, міг головувати на засіданнях Ради міністрів, укладати міжнародні угоди, мав право помилування. Він також обнародував закони, мав право звернутися до палат із пропозицією про їхнє повторне обговорення. Президент відповідав тільки за державну зраду. Однак більшість його актів мали потребу в контрасигнації міністрів. Тому фактично президенти Третьої республіки звичайно не були досить сильними політичними фігурами. Їхня реальна влада поступово втрачалася.

Уряд перетворився в головний політичний центр. Саме тут групувалися ведучі політичні діячі, лідери найбільших політичних партій. Уряд призначався президентом, але ніс відповідальність перед палатами. Тому його склад визначався співвідношенням сил у них. Підсумовуючи вищенаведене, можна стверджувати, що у Франції уперше виник режим парламентської республіки. Третя республіка, проіснувавши майже 70 років, загинула в результаті поразки Франції влітку 1940 р. Установча влада 10 липня була вручена маршалу, що очолив уряд, А. Ф. Петену. Це стало кінцем Третьої республіки в конституційно-правовому відношенні.

Німецькі війська окупували північну і центральну території Франції. Південь виявився під владою маріонеткового уряду, авторитарним главою якого став Петен, що зробив своєю столицею невелике містечко Віші. Вішістський режим був досягненням Німеччини. Вона сподівалася, що Петен зможе утримати контроль над численними французькими колоніями і

військовим флотом, що у противному випадку будуть захоплені англійцями. Уряд Віші намагався запозичити деякі зовнішні форми фашистської Німеччини. Коли ж англо-американські війська висадилися в Північній Африці, уся Франція виявилася окупованою. Уряд Петена остаточно перетворилося в придаток німецької влади.

Не всі французи змирилися з поразкою. На території Франції це були переважно прихильники лівих сил. Заступник військового міністра генерал Ш. де Голль емігрував в Англію і створив тут комітет “Вільна Франція”, що претендувала на роль уряду у вигнанні і намагався створити збройні сили для боротьби з німцями.

Звільненої в 1944 р. Франції потрібно було зробити новий політичний вибір. Ідея відтворення структур Третьої республіки не користувалася популярністю. На думку М.А.Крутоголова, причини цього були наступні. Так, по-перше, на ній лежала відповідальність за катастрофу 1940 р. По-друге, суспільні настрої у Франції за 70 років рішуче змінилися. Різко підсилювався вплив лівих і демократичних сил, що були принциповими супротивниками конституції 1875 р., що виникла в результаті компромісу монархістів і республіканців. У ході установчого референдуму в жовтні 1945 р. вирішено було не відновляти конституцію Третьої республіки. Постало логічне запитання, а що розробити замість неї? У відповідь французьке суспільство розділилося. Було висунуто дві пропозиції.

Одну з них представляв і лідер “Вільної Франції” генерал де Голль і його прихильники - голлісти, серед яких виділявся М. Дебре. Він ще в 1943 р. підготував проект конституції, співзвучний ідеології майбутньої П'ятої республіки. Представники цього напрямку критично відносилися до політичного досвіду Третьої республіки. У докір їй ставили політичну нестабільність, політиканство, викликане корисливими партійними інтересами, і т.д. Вони вважали, що режим, який існував до війни, порушив заповідану ще самим Монтеस्क'є ідею поділу влади, законодавчі палати були ближче моделі яacobinського Конвенту, що сконцентрував у своїх руках усю повноту державної

влади. “Розколотий на численні групи, амбіційних у висловленнях, нездатний вчасно вотувати бюджет, ще менш пристосований до того, щоб твердою рукою керувати країною в період гострих політичних криз, парламент був схильний до несподіваної відмови від своїх переконань на користь першого що попався помічника з диктаторськими замашками”, - виносив свій вирок довоєнному режиму Дебре.

На протигагу парламентській республіці прихильники генерала де Голля виступали за створення “мужньої і дисциплінованої демократії”, побудованої на раціональному поділі влади: уряд повинен мати можливість ефективно керувати, а парламент - контролювати його дії. “Я вважаю за необхідне, щоб уряд виходив не з парламенту (інакше кажучи, з партій), а від глави держави, що одержав свої повноваження безпосередньо від усієї нації а тому вільного у виборі бажань, рішень, дій. У протилежному випадку різноманіття тенденцій, що впливає з властивого нам індивідуалізму, що у минулому було причиною наших нещасть, приведе до того, що держава знову стане ареною зіткнень необґрунтованих ідеологій і дріб'язкового суперництва”, - заявляв де Голль.

Разом з тим між ним і Дебре були істотні розбіжності. Дебре, визнаючи необхідність “раціоналізувати” державний лад Франції, бачив модель у парламентаризмі британського зразка, стабільність якого була зв'язана з двопартійною системою. З його погляду, політичну роль у Франції повинен був відігравати уряд, що спирався на дисципліновану парламентську більшість. Де Голль визнавав, що політичні традиції його країни заважають розвинути тут президентській республіці в американському дусі, побудованої на твердому поділі влади. Йому вбачилася інша структура влади, у якій президент повинен був відігравати керівну роль, будучи “гідом” нації. Ці розбіжності позначилися пізніше, при розробці конституції П'ятої республіки.

Уперше дані ідеї були привселюдно висловлені де Голлем у промові, висловленої в місті Байї 16 червня 1946 р. з метою впливу на Установчі збори, що працювали тоді. Ще раніше прихильники Генерала пропонували йому скористатися своєю популярністю і “октроювати” конституцію. Однак він

відмовився, заявивши, що не хоче вносити розкол у суспільство до завершення війни.

27 жовтня 1946 р. був винесений на референдум проект нової конституції, розроблений Установчими зборами, яка здійснила вирішальний вплив на формування режиму Четвертої республіки, не випробували симпатій до голлістської ідеї сильної держави, очолюваного сильним президентом, справедливо вбачаючи в цьому авторитарну тенденцію. Правда, населення не підтримало в квітні 1946 р. на референдумі перший проект конституції, що передбачав перехід до однопалатного парламенту, але другий варіант (27 жовтня 1946 р.) не тільки зберіг властивий Третій республіці парламентський лад, але і додав йому найбільш закінчений характер.

Інститут президента був збережений, але набув зовсім формальний характер. Він з'являвся “хоронителем конституції”, головував у Конституційному комітеті, призначав своїм декретом міністрів, промульгував закони. Протягом 10 днів він зобов'язаний був підписати прийняті акти, але мав тільки право зажадати їхнього повторного обговорення. Кожен підписаний акт повинен був контрасигнуватися главою уряду й одним із міністрів. Президент обирався палатами парламенту на 7 років із правом на одне переобрання.

Парламент складався з двох нерівноправних палат: Національних зборів і Ради Республіки. Національні збори, нижня палата парламенту, зосередили у своїх руках головні владні функції. Саме вони вважалися втіленням національного суверенітету, тому їх думка була вирішальним у випадку законодавчого конфлікту з верхньою палатою. Саме більшість зборів формувала уряд через право виносити йому вотум недовіри. Рада Республіки, як раніше Сенат, обиралася виборними посадовими особами місцевих органів, однак тепер його роль була майже консультативна. Тільки Національні збори приймали закони. Сенат робив свої зауваження, з якими нижня палата могла не погоджуватися, правда для цього були потрібні відкрита подача голосів і їхня абсолютна більшість від облікового складу. Палати, як і в Третій республіці, виявилися розколотими на численні фракції.

Уряд одержав найменування Ради Міністрів. Його статус був укріплений тим, що в конституції уперше визначався статус його голови. Формування уряду починалося після того, як його передбачуваний глава, кандидатура якого вносилася президентом, одержував вотум довіри Національних зборів. Діставши підтримку, прем'єр призначав міністрів свого кабінету. Тому що Рада Міністрів була відповідальна перед роздробленими на численні фракції Національними зборами, у післявоєнній Франції була відтворена властива Третій республіці урядова нестабільність. Як стримуючий фактор уряд одержав право достроково розпускати парламент, якщо протягом 18 місяців траплялися дві урядових кризи. Однак це не могло рішуче виправити становища. З 1946 по 1958 р. Франція знала 20 урядів, тобто в середньому кабінет діяв трохи більш на півроку. Одночасно Франція була проголошена “неподільною, світською, демократичною і соціальною Республікою”. Це поняття найбільш показове для характеристики епохи створення Четвертої республіки.

Зростаюча критика на адресу Четвертої республіки, що виходить з табору прихильників де Голля, була не зовсім справедлива. Як і в Третій республіці, персональний склад кабінету був досить статичний, що дозволяло зберігати політичну наступність. Урядова нестабільність не перешкодила Франції перебороти післявоєнну соціально-економічну кризу і стати в 1950-і роки на шлях стійкого економічного росту. Однак, парламентське правління виявилось не в змозі розв'язати ряд найгостріших політичних проблем, що вимагала прояву політичної волі. Ці політичні проблеми були переважно пов'язані з процесом розпаду французької колоніальної імперії. Конституція Четвертої республіки містила звернення до народів її заморських територій із пропозицією утворити “Союз, заснований на рівності прав і обов'язків, без расових і релігійних розходжень”. Однак утримати найбільше важливі колонії в сфері свого впливу не удалося. Більшість французів болісно переживали катастрофу цих ознак колишньої могутності, підтримували спроби насильно утримати колонії. Так, на початку 1950-х років велася “брудна війна” в Індокитаї. Але особливий вплив на внутрішньополітичний розвиток Франції

зробила війна в Алжирі - найбільш старій і важливій колонії, на території якої проживало чимало французів. Военні дії тут незабаром показали свою безперспективність, однак праві радикали загрожували терором і заколотом, якщо уряд спробує визнати незалежність Алжиру.

Поштовхом до створення у Франції сучасного політичного режиму став заколот алжирських колоністів, що почався 13 травня 1958 р. і був викликаний чутками про готовність уряду почати переговори з повстанцями. Командування розквартированих в Алжирі збройних сил співчувало заколотникам, що вимагали передачі влади де Голлю. Генерал не був радий тому, що може прийти до влади завдяки заколоту, але вирішив скористатися ситуацією для реалізації своїх давніх політичних задумів. Парламент доручив йому очолити Раду міністрів (проти були комуністи і багато соціалістів). Конституційний закон від 3-го червня в порушення конституції 1946 р. доручив уряду розробити проект нового основного закону при дотриманні наступних принципів: збереження загального виборчого права; збереження поділу законодавчої і виконавчої влади; збереження незалежності судової влади; збереження відповідальності уряду перед парламентом; формування нових відносин з колоніями.

Закон вимагав остаточного затвердження проекту конституції на референдумі, що повинний був “легітимізувати” його замість Установчих зборів. Конституцію виробляла комісія експертів під керівництвом давнього прихильника де Голля міністра юстиції Дебре. Проект був обговорений в уряді, потім у консультативному комітеті, куди ввійшли представники уряду, нижньої і верхньої палат парламенту. Це були саме консультації, що не носили обов'язкового характеру. Референдум був проведений 28 вересня 1958 р. Нову конституцію підтримали 80% учасників. 4 жовтня вона була введена в дію. У листопаді відбулися вибори в Національні збори, у грудні - президентські, у квітні 1959 р. сенатські. Першим президентом П'ятої республіки став де Голль. Портфель прем'єр-міністра одержав М. Дебре.

Конституція П'ятої республіки перетворила президента, що відігравав

раніше лише другорядну політичну роль, у центральну фігуру структури державного управління. Відповідно до офіційних заяв авторів Конституції 1958 р., зробленим у перші роки П'ятої Республіки, вона закріплює у Франції парламентський режим. Так, М. Дебре, представляючи проект Конституції Державній раді, підкреслював, що метою її були встановлення і оновлення парламентського режиму.

Однак, практично політичний режим, установлений Конституцією 1958 р. ніяк не може іменуватися парламентським, тому що реальність П'ятої Республіки різко відрізняється від парламентського режиму. Цей факт в даний час ніхто і не заперечує. Де Голль та його нащадки фактично створили новий режим, мало в чому зв'язаний з формально діючою Конституцією. “На мою думку, необхідно, щоб держава мала голову, тобто керівника, в якому нація може бачити людини, що стоїть над течією, уповноваженого вирішувати головне, і бути гарантом її долі”, - так Ш. де Голль, ще до того як він втілював свої задуми в основному законі Французької республіки, викладав свою конституційну доктрину.

Так, згідно ст. 5 Конституції Президент Республіки є гарантом національної незалежності, цілісності території, дотримання міжнародних договорів та угод Співтовариства. Він стежить за здійсненням Конституції і забезпечує своїм арбітражем “нормальне функціонування публічної влади і наступність держави”. Президент вважається, верховним арбітром у всіх проблемах, з якими зіштовхується уряд. Він не несе політичної відповідальності за свої дії ні перед яким органом і ніким не контролюється. Прерогативи президента у всіх галузях державного життя надзвичайно великі. Французький юрист проф. Б. Лавернь пише, що простіше перерахувати ті повноваження, яких президент не має.

Повноваження президента Республіки по відношенню до уряду виражаються у тому, що він призначає прем'єр-міністра та приймає його відставку, а за пропозицією останнього призначає і звільняє членів уряду. Президент Республіки головує на засіданнях Ради міністрів, підписує

обговорені в ньому ордонанси та декрети, контролюючи у такий спосіб усі його дії.

Традиційними прерогативами глави держави у Франції є представництво у відносинах із закордонними державами та міжнародними організаціями, акредитування та прийом послів, оголошення війни (з дозволу парламенту). Президент Республіки ратифікує міжнародні договори. Серйозним нововведенням Конституції П'ятої Республіки є положення ст. 52, відповідно до якого президент веде переговори про укладення міжнародних договорів (у Четвертій Республіці він тільки "інформувався" про їхній хід). Це право різко підсилює вплив президента в керівництві зовнішньою політикою Франції, роблячи його й у цих питаннях фактично повновладним.

Особливо слід звернути увагу на нові взаємини глави держави з парламентом. Парламент не тільки позбавився права обирати президента, але і не може також змістити його. Усі ті способи впливу на діяльність глави держави, що передбачала Конституція Четвертої Республіки, відтепер втрачені парламентом. Глава держави може після консультації з прем'єр-міністром і головами палат парламенту (думка їх не обов'язкова приймається до уваги) розпустити Національні збори. Єдиним обмеженням є заборона розпускати Збори протягом року після виборів Зборів замість розпущених (ст. 12 Конституції).

Таким чином, президент Республіки має статус і як глава держави, і як глава уряду. Не уряд, а саме він "визначає і веде політику нації". Усі важливі (а найчастіше і не дуже важливі) питання вирішує він, і вирішує одноосібно, іноді навіть не спитавши членів уряду чи навіть всупереч їй. Приймавши яке-небудь рішення, президент повідомляє про це країну головним чином шляхом прес-конференцій. Президент, а не прем'єр-міністр виступає як арбітр при суперечностях між міністрами. Він же призначає та зміщає і прем'єр-міністра, і міністрів.

Отже, розвиток П'ятої Республіки пішов зовсім не шляхом парламентаризму, про який йшла мова в 1958 р., а тому про "рівну значимість"

президента, уряду і парламенту не може бути і мови - настільки глава держави підкорив уряд і відтіснив парламент. М. Дебре писав маючи усього лише чотирирічний досвід П'ятої Республіки: “Конституція 1958 р. поклала кінець застарілому уявленню про Республіку, що було доречно в 1880 р., але стало фатальним в 1920 р. Відповідно до цієї Конституції, президент є вже не арбітром між партіями, а главою держави, арбітром національних інтересів і в якості такого несе відповідальність за найважливіші проблеми загальнонаціональної політики. Те, що він може користуватися всеосяжними повноваженнями у випадку кризи, служить головним елементом для аналізу нового значення його функцій”.

Сам де Голль не прагнув вписати створюваний ним режим у які-небудь вже відомі чи “класичні” рамки. Р. Жано, що був генеральним секретарем Державної ради й один з авторів проекту Конституції 1958 р., свідчить: “Усі професори конституційного права, сказав мені один раз генерал де Голль, пояснюють нам, що є три можливих режими: режим асамблеї, режим парламентський і режим президентський. Це дуже добре, але чому так вже абсолютно необхідно, щоб французький режим точно відносився до однієї з цих категорій? Немає ніяких підстав, щоб Конституція Франції укладалася в одну з цих теоретичних схем; вона може бути ні цілком парламентською, ні цілком президентською, вона може мати саме специфічний характер”. До цієї тези про “специфічний” характер Конституції 1958 р. приєднувався і президент Ж. Помпиду, однак він уже схилився у бік президентського режиму.

Викладаючи свої погляди на роль і місце глави держави напередодні референдуму 28 жовтня 1969 р. (про вибори президента загальним голосуванням), генерал де Голль, дуже своєрідно витлумачив цей “специфічний” характер встановленого ним режиму. Так, у своїй промові він дав розгорнуту характеристику повноважень глави держави, по суті справи, у президентському режимі, але ні словом не обмовився про нього. Адже президентський режим припускає і більш широкі повноваження парламенту, і відсутність права розпуску палати, обраної загальним голосуванням, і, нарешті,

відповідальність глави держави. Де Голлю і його прихильникам потрібна була система, яка б забезпечувала переваги президентського режиму й у той же час звільняла від всіх обов'язків, що звідси випливають. Тому Ш. де Голль і заперечував формальне встановлення у Франції президентського режиму.

У ході виборчої кампанії 1974 р. В. Жискар Д'естен заявив: “Питання, які потрібно насамперед поставити перед собою, полягає у з'ясуванні того, чи може французький політичний режим еволюціонувати в плані більш вираженого президентського режиму чи залишатися в сучасному статус-кво. Моя перевага віддана еволюції у бік більш вираженого президентського статуту”.

Отже, нащадки де Голля досить одноставно висловлюються за президентський режим. Однак ніякої реформи Конституції дотепер не відбулося, і вони як і раніше поєднують переваги, що дає сильному главі держави президентський режим, із властивими тільки парламентській формі правління невідповідальністю глави держави і правом розпуску Національних зборів. І поки таке специфічне становище влаштовує главу держави, а парламентська більшість достатня покірна, цей своєрідний “напівпрезидентський, напівпарламентський” режим реально існує.

Поряд із самими президентами неодноразово намагалися дати різні дефініції державному і політичному режиму сучасної Франції і визначити його місце згідно “загальноприйнятої” термінології юристи і політичні коментатори. Режим П'ятої Республіки називали “князівством”, “плебісцитарною монархією”, “проконсульською республікою”, “монархічною республікою”, “напівпарламентською”, “напівпрезидентською”, “республікою президента” і, нарешті, просто президентською. Повний перелік цих найменувань важко привести. Проте єдність їх усіх очевидна лише в одному - повне заперечення парламентського характеру режиму. Адже вже саме наділення президента П'ятої Республіки власними повноваженнями, здійснення яких не вимагає контрасигнування, виходить за рамки парламентської форми правління - це було очевидно навіть при ознайомленні з текстом Конституції всупереч наведеному нами твердженню М. Дебре.

У процесі проведеного дослідження ми дійшли таких висновків:

По-перше, перші розробки форми правління в Україні мали місце на українських теренах ще в середині XIX ст.; у цей період з'являються перші ідеї республіканської форми правління з інститутом глави держави у ній.

По-друге, Українська Народна Республіка по суті була першою спробою сформувати державність на демократичних засадах. За своєю характеристикою УНР була буржуазною парламентарною республікою, законодавча влада у якій практично здійснювалася Українською Центральною Радою, а виконавча – Генеральним Секретаріатом. Проте інституту президентства, як такого, не існувало, хоча теоретично обговорювався.

По-третє, розвиток інституту президентства та відповідно форми державного правління в радянський період, пов'язаний з перебуванням України з 1922 р. у складі СРСР.

По-четверте, новий етап політичної історії України можна пов'язувати з проголошенням Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України. З цього часу, інститут президентства зазнав еволюції (вища посадова особа в державі, глава виконавчої влади, глава держави).

По-п'яте, у зв'язку із проведенням конституційної реформи в Україні, статус Президента набуває риси глави держави у парламентсько-президентській державі.

По-шосте, французький досвід державного будівництва та еволюції інституту глави держави цікавий тим, що тут протягом кількох століть постійно змінювалися форми правління, а, отже, і статус глави держави.

По-сьоме, форми правління у Франції можна згрупувати у такому вигляді: дуалістичні монархії; авторитарні монархії; парламенті республіки; республіка, збудована на жорсткому розподілі влади; змішана республіка.

По-восьме, Конституція П'ятої республіки перетворила президента, що відігравав раніше лише другорядну політичну роль, у центральну фігуру структури державного управління, тому практично політичний режим,

установлений Конституцією 1958 р., ніяк не може називатися парламентським, оскільки реальність П'ятої Республіки різко відрізняється від парламентського режиму.

### 1.3 Президенти України та Франції в структурі вищих органів державної влади своїх країн

Визначення ролі та значення президента в структурі вищих органів державної влади країни важливо як у теоретичному, так і практичному аспектах, оскільки це питання стосується проблем взаємодії різних гілок державної влади, забезпечення оптимального функціонування державного механізму, практичної реалізації конституційного принципу поділу влади. Конституція України 1996 р. вперше закріпила в Україні даний принцип. Проте його застосування в сучасній політико-правовій практиці викликає масу проблем і труднощів. Повноваження президента, їхнє співвідношення з компетенцією парламенту й уряду впливають на характеристику держави з погляду форми правління: президентська республіка, парламентарна чи змішана, тобто напівпрезидентська чи напівпарламентська. Як ми вже зазначали, після червня 1995 р. є всі підстави вважати Україну напівпрезидентською республікою, тобто республікою, у якій президент володіє великими в порівнянні з парламентом повноваженнями.

За наших умов саме термін “змішана республіканська форма державного правління” набув офіційного звучання, коли, представляючи 20 березня 1996 року у Верховній Раді України проект нової Конституції України, Президент України у своїй доповіді на позначення запропонованої у проекті форми правління використав саме цей термін. Однак у жодній конституції, за змістом якої прийнято відповідну форму, не вживаються названі терміни. Генеза змішаної республіканської форми правління пов'язана з Конституцією Франції 1958 року.

Модель де Голля становить нову модифікацію поділу влади, відмінну як від суто парламентської, так і від суто президентської (в американській її інтерпретації). Критики цієї моделі бачили в ній відступ від демократії і введення режиму президентської диктатури, чи “перманентного державного перевороту”. Прихильники, навпаки, підкреслювали необхідність сильної влади

для подолання кризи. Власне кажучи, це була змішана форма, що зберігала істотні обмеження глави держави (тимчасовий і виборний характер влади глави держави, залежність її дієздатності від народної підтримки (парламентська більшість), збереження механізму поділу влади, що передбачали контроль інших видів влади).

Термін “напівпрезидентське правління” вперше був використаний у підручнику політичних установ у Франції у 1970 році. Ось як визначає його М. Дюверже: “Під напівпрезидентським правлінням ми розуміємо органи державної влади однієї із західних демократій, які об’єднують два наступні елементи: 1) президент республіки, обраний на загальних виборах та отримав відповідну владу; 2) прем’єр-міністр та уряд відповідальні перед депутатами”.

Аналіз такої моделі поділу влади приводить до висновку, що вона має не тільки національне, але й універсальне значення, оскільки виражає тенденцію всіх демократичних систем (як парламентських, так і президентських) до посилення виконавчої влади. На думку активного прихильника цієї моделі М.Дюверже, вона є синтезом двох форм правління й узагальнює історичний досвід французького бонапартизму, американського президенціалізму та британської концепції сильного прем’єр-міністра. Це дозволяє говорити про “республіканську монархію” як новий тип політичного режиму, відносно до форми правління.

Новоутворена змішана французька система правління побудована як на класичних, так і на нових, переосмислених засадах парламентаризму і президенталізму. На думку М.Дюверже, напівпрезидентська система не є синтезом парламентської і президентської систем, а є чергуванням між парламентською і президентською фазами правління. У цій інтерпретації французька система є президентською тоді, коли президентська і парламентська більшість перебувають у згоді, і парламентською - коли вони сперечаються.

Перехід від авторитаризму до дійсно демократичних форм правління вимагає перехідних форм правління. Особливість перехідної форми в тому, що

в ній присутні старі і нові форми. На наш погляд, напівпрезидентська форма правління є саме перехідною формою, покликаною забезпечити умови (формування демократичних традицій, стійкої багатопартійної системи і т. д.) для еволюційного переходу від авторитаризму до демократії.

Напівпрезидентська республіка відрізняється тим, що в ній присутні риси характерні як для президентської, так і для парламентської республік. Виконавча влада, при напівпрезидентській республіці має біцефальний тобто двоїстий характер. Вона здійснюється і президентом і урядом. Особливістю напівпрезидентської республіки є те, що повноваження президента знаходяться в залежності від співвідношення сил у парламенті. У разі підтримки парламентської більшості, президент фактично керує роботою уряду. У цьому випадку домінує президентська модель влади і фактично республіка стає президентською. Не маючи підтримки парламенту, президент не вправі впливати на склад уряду й, отже, втрачає більшість своїх повноважень. При такому розкладі сил президентська республіка зміщається у бік класичної парламентарної моделі.

Слід погодитися з думкою М.С.Штугарта та Дж.М.Кері, що принцип побудови органів влади в напівпрезидентській республіці є найбільш гнучким й пристосованим до змін у політичній обстановці. Наділення президента широкими повноваженнями дозволяє у разі виникнення кризових ситуацій централізувати владу в одному органі, що створює можливість оперативно розв'язувати проблеми. Відповідальність уряду перед парламентом дає можливість політичним партіям контролювати виконавчу владу, впливати на неї, що створює противагу президенту і контролює його.

В основу цієї форми правління лягли також і нововведення, які надають їй власних типологічних характеристик. На нашу думку, слід в першу чергу виділити такі:

1. Класичний і жорсткий розподіл триєдиної влади переосмислено та замінено новим перерозподілом владних повноважень на користь значного посилення інституту президента та виконавчої влади - уряду і прем'єр-міністра.

Разом з тим виважено об'єднується в одне функціональне ціле повнота президентських компетенцій з рівнозначною повнотою компетенцій парламенту та прем'єр-міністра і уряду. Структури і функції цих інститутів, звичайно, чітко розмежовані. Втрачаючи свою традиційну надмірну приматність у системі правління, що маємо при парламентаризмі, компетенції парламенту зводяться, в принципі, до здійснення законодавства, у визначених конституцією сферах, та до функцій контролю і легітимації. Посилення позиції виконавчої влади має на меті забезпечити максимальну стабільність та ефективність уряду. Вводиться поняття несумісності посади прем'єр-міністра і міністрів та парламентського мандата. Нормальне функціонування влади здійснюється шляхом добровільного або вимушеного співробітництва між президентом, парламентом і виконавчою владою. У цей контекст вкладається також необхідність нормального функціонування системи політичних партій: система найкраще спрацьовує за умов біпартизму або малочисельності політичних партій.

2. Чільне місце в системі правління займає інститут президента. Президент обирається всенародним електоратом (у Франції та Україні терміном на п'ять років). Йому надаються широкі інституційні та особисті повноваження, які випливають з всенародного мандату (аналогічного до мандату парламенту). Президент є главою держави, але не є одночасно главою уряду, як це відбувається при президентській формі правління. Проте вплив президента на дії уряду і на політику держави взагалі дуже вагомий і, повною мірою, навіть вирішальний. Зокрема, він головує на засіданнях ради міністрів (який за статусом є президентським дорадчим органом) і підписує (ратифікує) усі видані радою міністрів підзаконні акти, адміністративні постанови й укази (декрети). Президент, врешті, має широкий обсяг компетенції у галузях стратегії, зовнішньої політики (він - шеф дипломатії), безпеки та оборони держави.

Президентові надаються атрибути інституційної приматності. Він, як глава держави, одноосібно відповідає за загальну політику держави і виступає як міжвладний арбітр. Відповідно до цього, президентові надаються

прерогативи виносити власні рішення та брати участь у співрішеннях з іншими інститутами. Найголовніші з них: 1) президент має право розпустити парламент та призначити нові вибори; 2) право звернутися до конституційного суду (конституційної ради) з поданням зробити висновки щодо відповідності законів конституції; 3) призначати частину членів і президента конституційного суду; 4) звертатися з посланнями до парламенту і до народу; 5) право відмінювати урядові декрети та інші підзаконні акти; 6) відмінювати рішення та доручення прем'єр-міністра або ради міністрів (за винятком тих, які належать прем'єр-міністру); 7) президент має право, за поданням парламенту або уряду, винести на референдум (всенародне опитування) будь-яке питання; 8) одноосібно винести на референдум питання про довіру президенту. Президент має ще й інші прерогативи чи повноваження, визначені конституцією.

Окремим важливим атрибутом інституту президента є те, що президент сприймається народом як втілення національної ідеї, ідентичності, єдності, злагоди, народовладдя, законності, стійкості всієї політичної системи і т.п. Інститут й особа президента набувають характер харизматизму і символізму. Президент, обранець народу, ніби приймає і символізує усі індивідуальні, партикулярно-групові та національні цінності. Він - гарант прав і свобод громадянина, державного суверенітету, незалежності, національної неповторності. Він також верховний третейський арбітр. Словом, президент займає супремаційне положення в країні, виступає своєрідним конституційним монархом.

3. Інститути президента, парламенту і виконавчої влади (прем'єр-міністр, рада міністрів, кабінет міністрів) співзалежні, точніше, перебувають в потрібному владному сплетінні. Основні політичні повноваження здійснюються шляхом добровільної або примусової погодженості між президентом, прем'єр-міністром і парламентом на базі парламентської більшості. При цьому прем'єр-міністр і кабінет міністрів (уряд) перебувають ще й у подвійній залежності та відповідальності, - з одного боку, від президента (першої посадової особи в державі), а з другого - від парламенту

(представницького органу), але одночасно мають власні інститутські повноваження.

Щодо головних напрямів політики, то в цьому прем'єр-міністр і “його” кабінет, як правило, залежать від президента. Оперативне керівництво урядом здійснює прем'єр-міністр, який за посадою і дорученням президента теж має власні інституційні повноваження. Окремих міністрів президент може звільнити лише за згодою прем'єр-міністра. Урядові акти президента неодмінно контрасигнуються прем'єр-міністром і, в деяких випадках, міністрами, відповідальними за їх виконання.

4. Необхідною базою підтримки прем'єр-міністра, його повноважень та політики є парламент, якому він є підзвітний та підконтрольний, і без довіри якого, він й кабінет міністрів не можуть бути дієздатними. Парламент може в будь-який час висловити недовіру уряду. У такому випадку, президент подає на затвердження парламенту нового прем'єр-міністра, формується новий уряд.

5. Необхідною передумовою для якісного функціонування президентсько-парламентської системи є не тільки наявність особистих якостей президента і прем'єр-міністра, але також добра структурованість і високий професіоналізм парламенту. Це, зрештою, є передумовою для справного функціонування будь-якої демократичної системи правління.

Президент при напівпрезидентській моделі має право вето на закони, прийняті парламентом і підтримані урядом, і в цій якості він виступає як арбітр між керівними політичними інститутами держави. Наприклад, Президент України має право вето по відношенню прийнятих Верховною Радою України законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд парламенту (п. 30 ст. 106 Конституції України). При визначених обставинах президент може розпустити парламент і призначити нові парламентські вибори. Так, Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть початися (п. 8 ст. 106).

Правлінські атрибути парламенту як представника і речника народу відмінні від таких же атрибутів президента, але його владна компетенція, яка, подібно до повноважень президента, випливає від народного мандату, є собірівною до влади президента в галузі законотворення. Будучи обраними народом, президент і парламент наділені однаковим ступенем легітимації. Але інституційна легітимація президента і парламенту - зовсім різні.

З огляду на вищенаведені умови, можна стверджувати, що державний устрій є напівпрезидентським в тому випадку, якщо мають місце такі властивості і характеристики: По-перше, глава держави (президент) обирається на основі всенародних виборів, прямим чи непрямым голосуванням на визначений термін. По-друге, глава держави розділяє виконавчу владу з прем'єр-міністром таким чином, що це призводить до структури двоїстої влади, чий три визначальні критерії такі:

а) президент незалежний від парламенту, однак він не уповноважений управляти один, тому його воля повинна передаватися і здійснюватися через його уряд;

б) навпаки, прем'єр-міністр та його кабінет є незалежними від президента в тому, в чому вони є залежними від парламенту: вони є суб'єктом або парламентської довіри, або недовіри (чи обох), але в будь-якому випадку кабінету необхідна підтримка більшості в парламенті;

в) структура двоїстої влади за напівпрезидентської форми правління допускає різноманітні види рівноваги, а також зміну переваги повноважень у межах виконавчої влади за суворого виконання умови, що існує "потенціал автономності" кожного елемента виконавчої влади.

Ясно, що змішана форма ніколи не буде такою простою, як чиста форма. Тому визначення напівпрезидентської форми правління менш точне і складніше, ніж власне президентської форми правління.

Аналізуючи конституційне законодавство України та Франції можна виділити наступні спільні в цих країнах політико-правові ознаки змішаної республіканської форми державного правління 1) політична відповідальність

уряду перед парламентом і перед президентом; 2) так званий дуалізм виконавчої влади і відсутність конституційного визначення президента як носія виконавчої влади; 3) конституційне закріплення функцій президента як арбітра або (та) гаранта у певних сферах державної діяльності; 4) побудова механізму здійснення державної влади на засадах розподілу влад та належність президента до четвертої гілки влади. Спробуємо проаналізувати вищезазначені положення.

Ступінь причетності президента до функціонування уряду прямо засвідчують порядок вирішення питань кадрового складу уряду та особливості його політичної відповідальності. За умов змішаної республіканської форми державного правління прийнято різні способи утворення уряду з тією чи іншою участю парламенту у відповідних процедурах. При цьому, чим ширші повноваження президента, зокрема у сфері виконавчої влади, тим вужчими є повноваження парламенту стосовно формування уряду і звільнення його членів з посад. Існують суттєві відмінності щодо порядку вирішення кадрових питань між Україною та Францією. Так, зокрема, в Україні за Конституцією в редакції 1996 року роль президента у процесі формування уряду посилювалася у зв'язку з відсутністю високоорганізованого партійно-політичного представництва у парламенті.

Як в Україні та у Франції прямо передбачена або фактично встановлена політична відповідальність уряду перед парламентом. За приклад може слугувати стаття 87 Конституції України та стаття 49 Конституції Франції, у якій визначено порядок розгляду і вирішення парламентами цих країн питання про відповідальність уряду, яке цілком відповідає теорії конституціоналізму. Так, згідно із загальним правилом, прийнятим в країнах із змішаною республіканською і парламентськими формами правління, звільнення з посади прем'єр-міністра внаслідок вираження йому недовіри або з інших підстав має за результат відставку всього складу уряду.

Ключовою або навіть основоположною ознакою змішаної республіканської форми державного правління, яка існує в Україні і у Франції є

так званий дуалізм виконавчої влади. Термін “дуалізм” стосовно виконавчої влади сформулювали французькі автори для пояснення відповідних конституційних положень. Він означає розподіл виконавчої влади між президентом і урядом, її роздвоєність, двоцентровість тощо. Особливості такого “розподілу” в різних державах спричинили появу класифікацій самої змішаної республіканської форми правління. Якщо основні повноваження у сфері виконавчої влади належать президенту, цю форму нерідко класифікують, як президентсько-парламентську республіку, а в разі ж концентрації відповідних повноважень в уряді - як парламентсько-президентську. Наведена класифікація ґрунтується на досить абстрактних критеріях визначення обсягів повноважень президента і уряду як носіїв виконавчої влади. На їх основі неможливо чітко розмежувати і встановити зазначені різновиди змішаної республіканської форми.

Основні закони, прийняті в Україні та Франції, звичайно містять змістовні визначення уряду як носія виконавчої влади. Однак відповідні формулювання є неоднозначними, адже в конституціях відсутні приписи про здійснення виконавчої влади президентом, її належність президенту тощо. Пропорції ж розподілу виконавчої влади між президентом та урядом і роль уряду у відповідній сфері є різними. В Україні уряд на даний момент є органом, який організаційно залежить від президента і функціонально пов'язаний з ним, з його апаратом. До того ж суспільно-політичні фактори, включаючи відсутність розвинутої партійної системи, ще донедавна не сприяли досконалій реалізації конституційних положень стосовно уряду як органу виконавчої влади. Тому теза про дуалізм виконавчої влади тут має умовну значущість. В той же час у Франції значення уряду як складової державного механізму порівняно вагоміше, він є самодостатнім органом виконавчої влади. Про це свідчать визначені в Конституції Франції компетенційні зв'язки між парламентом, урядом і президентом. Більш значущим є і статус прем'єр-міністра, який проте не є реальним главою уряду.

Конституції України та Франції передбачають безпосередню участь

президента в роботі уряду. Участь президента у здійсненні виконавчої влади і його співвіднесеність з урядом відображена у конституційних положеннях, які регулюють сфери оборони, національної безпеки і зовнішньої політики. Це, зокрема, стосується положення пункту 3 частини першої статті 106 Конституції України, відповідно до якого Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави. Порівняно ширшими повноваженнями наділений президент Франції. Зокрема, він головує в уряді, хоча прем'єр-міністр за спеціальним дорученням може його заміщувати. Роль президента щодо уряду і його глави зумовлена й поширеним серед політиків та юристів тлумаченням положення статті 21 Конституції Франції 1958 року, згідно з яким “прем'єр-міністр керує діяльністю уряду”. Подібне положення міститься і в Основному Законі України. Так, відповідно до частини четвертої статті 114 Конституції України, Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України. Проте у Франції, на відміну від України, засідання уряду відбуваються під головуванням президента, тому здійснення прем'єр-міністром керівництва урядовою діяльністю (а не самим урядом) трактують як роботу щодо реалізації рішень уряду.

Ще однією основоположною ознакою змішаної республіканської форми державного правління є конституційне закріплення функцій президента як арбітра та гаранта у певних сферах державної діяльності. Відповідні положення основних законів як України так і Франції, попри їх загальність і абстрактність, слугують посиленню ролі президента в механізмі здійснення державної влади своїх країн.

Ідея арбітражу вперше була викладена де Голлем у його промові в Байо 18 червня 1940 р. Тоді ж де Голль уперше сформулював і свою концепцію ролі глави держави серед інших інститутів влади - концепцію національного арбітражу, здійснення якого повинно бути покладене на президента Республіки. Уперше концепція президента-арбітра знайшла нормативне відображення в статті 5 Конституції Франції 1958 року, згідно з якою президент “забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних властей і наступництво

держави”.

Складність встановлення реального обсягу президентських повноважень, а також характеру взаємовідносин глави держави з парламентом і урядом створила ґрунт для різної оцінки правової природи глави держави в П'ятій республіці. Про “арбітраж” як особливий інститут конституційного права у Франції говорять давно. Прикладом може бути наступна думка М. Дебре, висловлена на початку існування П'ятої республіки: “...президент республіки не має іншої влади, крім звернення з проханнями до іншої влади (парламенту, Конституційної ради і т.д.)”. Правова основа для існування цієї теорії міститься в ст. 5 конституції: “Президент республіки стежить за дотриманням конституції. Він забезпечує шляхом арбітражу правильне функціонування публічної влади, а також правонаступництво держави. Він є гарантом національної незалежності, цілісності території, поваги до угод Співтовариства та міжнародних договорів”.

Невизначеність терміна “арбітраж” породжувала інтерпретації, що не відповідали дійсності. Так, арбітром зазвичай називають того, хто під час спортивних змагань (сам не будучи їх учасником) змушує дотримуватися правил гри. Так називають також особу, яка наділена правом ухвалення остаточного рішення по тому чи іншому спірному питанню. Нарешті, слово “арбітр” іноді рівнозначно поняттю “абсолютний хазяїн”. На думку М.Дюверже, автори конституції мали на увазі відвести главі держави, схожу з функціями спортивного судді. “Президент як би парить над іншою публічною владою... Тоді, як арсенал власних повноважень президента не діє, він нічим не відрізняється від глави класичної парламентарної держави, що “царює, але не править”. Однак, у виняткових випадках президент спускається зі свого емпірею, щоб перешкодити державній машині вийти з ладу, вирішуючи між державними органами конфлікт шляхом народного голосування (референдумом чи розпуском Національних зборів)”. За словами С. Ларне, необхідність у такому “арбітражі” може з'явитися лише тоді, коли кілька державних органів, що володіють реальними повноваженнями, не можуть залагодити конфлікт, що

виник між ними.

Прибічники парламентського правління серед французьких політиків і юристів з самого початку стверджували, що в конституційному тексті йдеться про політичний арбітраж. За відповідною логікою, президент за згодою інших органів державної влади має вирішувати суперечки між ними, але не повинен втручатися у здійснення їх повноважень. Більше того, президент як “посередник” або “регулятор” має діяти лише у випадках, коли виникала кризова ситуація. Для цього йому надане повноваження призначати референдум, яке він здійснює за пропозицією уряду або за спільною пропозицією палат парламенту. Інший підхід передбачав визнання за президентом права на юридичний за природою арбітраж. Ідеологи такого підходу сприймали відповідні конституційні положення як такі, що визначають провідну або навіть керівну роль президента в державному механізмі і зумовлюють його вирішальну участь у здійсненні виконавчої влади. Тому певна частина французьких політиків та юристів розглядає президента як “вождя держави”, “національного гіда (проводиря)” тощо. Як вдало зазначає Президент Франції Ж.Ширак у своєму посланні до парламенту 19 травня 1995 року “... наші інститути повинні мати оригінальну організацію та врівноваження влади, яку заповідав генерал де Голль. Президент республіки втілює спадкоємність країни, Уряд здійснює політику нації, Парламент, як політичне виявлення загального голосування, законотворить, контролює та обговорює основні орієнтири нації”.

Таким чином, Президент Франції своїм арбітражем забезпечує нормальне функціонування державних органів, а також наступність держави. Це цілком впливає з його місії: він має у своєму розпорядженні арбітражні повноваження загального характеру, а тому він повинен їх використовувати для досягнення двох задач, що перед ним поставлені. У контексті цього варто розглянути основи взаємин Президента Франції з парламентом та урядом, які є основою його компетенції як арбітра.

Так, по-перше, відповідно до Конституції, Президент спілкується з

парламентом за допомогою послань, що зачитуються в палатах, проте не підлягають ніякому обговоренню. Якщо парламент не засідає, а президент направив послання, палати спеціально скликаються для його заслуховування. По-друге, усі закони, прийняті парламентом, у 15-денний термін промульгує Президент. До сплину цього терміну він має право зажадати від палат нового обговорення всього закону чи окремих його статей. Президент може передати в Конституційну раду будь-який закон до його промульгації для перевірки відповідності закону Конституції, що дозволяє президенту відтягнути прийняття небажаного акту чи відхилити його.

Однак цим аж ніяк не обмежуються прерогативи президента в законодавчій галузі. По-третє, автори Конституції 1958 р. передбачили для глави держави можливість обходитися у законодавчій діяльності і без парламенту. Так, ст. 11 дозволяє президенту винести на референдум законопроект, який стосується організації державної влади, що містить схвалення якої-небудь угоди Співтовариства чи має на меті ратифікацію міжнародного договору. Після схвалення на референдумі президент промульгує цей акт, що у такий спосіб стає законом, оминаючи парламент.

По-четверте, Глава держави може після консультації з прем'єр-міністром і головою палат парламенту (думка їх не обов'язкова береться до уваги) розпустити Національні збори. Єдиним обмеженням є заборона розпускати Збори протягом року після виборів Зборів замість розпущених (ст. 12 Конституції). Зазначене право дає у руки президента нову зброю проти депутатів, яким загрожує розпуск у випадку, якщо їхні дії будуть неугідні президенту. Цим правом він може скористатися як знаряддям для підтримки уряду проти парламенту. І навпаки, та ж загроза розпуску дозволяє президенту використовувати Національні збори для утримання в підпорядкуванні уряду, зокрема пригрозивши депутатам розпуском, якщо не буде винесена недовіра діям уряду.

У той же час прерогативи президента Республіки в урядовій галузі виражаються в тому, що він призначає прем'єр-міністра і приймає його

відставку, а за пропозицією останнього призначає і звільняє членів уряду. Президент Республіки головує на засіданнях Ради міністрів, підписує обговорені на них ордонанси і декрети, контролюючи в такий спосіб усі її дії.

Таким чином, можна з усією впевненістю затверджувати, що президентський арбітраж у Франції має як формальне закріплення, так і реальне втілення. Але питання щодо його природи і масштабів дає привід для постійних дискусій як серед науковців, так і серед політиків. Яку роль відіграє глава держави: безстороннього спостерігача, що стоїть над спором, чи посередника судді? Потрібно підкреслювати суверенний характер влади Президента, чи, навпаки, його право впливати на політичну гру? Зрештою, хіба арбітр не має всі повноваження? По суті, це суто академічний спір, оскільки на практиці президенти розуміли та розуміють право арбітражу настільки широко, наскільки це їм дозволяє співвідношення політичних сил. При цьому вони не занадто звертали увагу на ті задачі, що ставила перед президентським арбітражем установча влада.

Разом з тим, ідея ролі та місця Президента в державному механізмі не є новою й для України. Формулювання щодо президентського арбітражу, на нашу думку, знайшли місце саме в Конституції України. Зміст Основного Закону засвідчує наявність у президента загальних арбітражних повноважень. Визначаючи статус Президента України, слід проаналізувати зміст статті 102 Конституції, яка є своєрідним підґрунтям його повноважень.

Так, згідно із цією статтею Президент України є главою держави, виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. Розглядаючи це положення, слід мати на увазі, що в конституційному праві не склалося загальноприйнятого поняття глави держави. Але держава завжди відчуває потребу в існуванні посадової особи, яка забезпечує конституційний порядок, стійкість і спадкоємність механізму влади, а також забезпечує представництво в міжнародних відносинах. Нею і є глава держави, якого наділено широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із

законодавчою, виконавчою і судовою владами та який виступає як своєрідний символ держави та її офіційний представник. “Глава держави, - зазначається у книзі “Конституционное (государственное) право зарубежных стран”, - це найвищий її представник всередині і поза країною і разом з тим є символом єдності нації і держави”

У ст. 6 Основного Закону України закріплено положення, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Згідно ст. 75 Конституції “єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України”. Стаття 113 Конституції встановила, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади і що він є відповідальним перед Президентом України і Верховною Радою України та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України. Отже, як бачимо з наведених статей Основного Закону та з назв розділів: “Верховна Рада України”, “Президент України”, “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади”, інститут Президента України не належить ні до органів виконавчої, ні до органів законодавчої влади.

За Конституцією України Президент має необхідні важелі для забезпечення оптимального функціонування усіх гілок державної влади в режимі консенсусу. Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. Кожне з цих завдань окремо і всі разом узяті визначають місце Президента у державному механізмі України, оскільки їх здійснення знаходиться у нерозривному зв'язку з впливом Президента на органи законодавчої та виконавчої гілок влади. Проте забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності можливе тільки в разі взаємоузгодженої діяльності законодавчої та виконавчої гілок влади. Отже, цілком логічно, що завдання Президента України - забезпечити оптимальну взаємодію всіх гілок державної влади.

На цих же позиціях стоять і автори Коментарю до Конституції України, вказуючи, що “статус Президента України, який визначений в статті 102 Конституції, дає підставу вважати його втіленням (уособленням) держави і державної влади в цілому, а не якоїсь окремої її гілки, що обумовлено колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства”.

Підтвердженням цьому є конституційні повноваження, які характеризують механізм взаємодії Глави української держави як із законодавчою, так і з виконавчою гілками влади. Зокрема, повноваження Президента України, тісно пов'язані як з законотворенням, так і з виконанням законів. Практика законотворчої діяльності у нашій державі свідчить, що Президент бере в ній досить активну участь. Можна виділити декілька його повноважень у цій сфері, які є елементами механізму взаємодії Президента із законодавчою владою.

По-перше, це право законодавчої ініціативи. Президент стоїть на першому місці серед досить вузького кола суб'єктів законодавчої ініціативи (ст.93 Конституції України), що говорить саме за себе. Крім того, Верховна Рада повинна позачергово розглядати законопроекти, визначені Президентом як невідкладні.

По-друге, право Президента видавати укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції і законів України. Особливу увагу необхідно звернути на п. 4 Розділу XV Конституції “Перехідні положення”, який закріплює за Президентом України право протягом трьох років після набуття чинності Конституції України видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами: з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 Конституції.

По-третє Президент має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді України.

По-четверте, Президент має право призначати всеукраїнський

референдум щодо змін у Конституції України.

По-п'яте, Президент може припинити діяльність законодавчого органу, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися та призначати позачергові вибори до Верховної Ради України.

Права Президента щодо виконавчої гілки влади закріплені низкою пунктів статті 106 Конституції, за своєю правовою природою і є елементами механізму взаємодії його із виконавчою гілкою влади. До них слід віднести такі права Президента: вносити за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України (п.9); вносити до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 10); зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15); скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16) та ряд інших. Тому, можна цілком погодитися з думкою Т.Кіса, що Прем'єр-міністр та Кабінет Міністрів є спільними творіннями як президента, так і парламенту .

Ці права Президента досить яскраво свідчать про існування дійових елементів механізму впливу Президента України як на законодавчу, так і на виконавчу гілки влади. Про це також досить чітко свідчить процес формування інституту президентства в Україні, де президент має широкі повноваження у сфері виконавчої влади і досить серйозно впливати на законодавчу владу. Проте, усі три інститути виступають як рівні суб'єкти влади, а також структурно самостійні, але при виконанні своїх компетенцій один одному не підпорядковуються. Конституція чітко визначає і перелічує повноваження кожного із них: у Президента їх 31, у Верховної Ради - 38, а в уряду – 11.

Однією з найголовніших типологічних ознак існуючого в Україні політичного устрою то, що Президент України не є главою виконавчої влади взагалі та уряду зокрема (як це було попередньо згідно із Конституційним Договором). За Президентом, однак, закріплено чимало міжвладних компетенцій, через які він реально може (і повинен) впливати на дії виконавчих структур. Конституція України надає великі можливості Президенту як представникові інтересів всього народу залишатися домінуючим елементом політичної системи України.

Таким чином, всі вищенаведені аргументи свідчать про те, що Україна сприйняла саме французьку систему президентської влади. І хоча, на відміну від французької Конституції, Основний Закон України не закріпив положення про арбітражну функцію Президента, проте, обсяг його повноважень і механізм взаємовідносин із законодавчою та виконавчою гілками влади свідчить про реальне виконання саме такої функції Глави нашої держави.

У той же час, на думку В.Шаповала, виходячи зі змісту Конституції України, відсутні підстави стверджувати про наявність арбітражної, єдиної, урівноважуючої чи інтегруючої функцій Президента. Жодне з повноважень Президента не демонструє зазначену функцію. Помилкою буде стверджувати, що, наприклад, право вето чи право дострокового припинення повноважень (розпуску) Верховної Ради України виражає подібну функцію Президента. Такі повноваження, хоча б за формою, є класичними складовими статусу глави держави. Немає підстав розглядати як аргумент для підтвердження наявності арбітражної чи іншої подібної функції Президента те, що він відіграє значну роль у формуванні Кабінету Міністрів, і до того ж реально є головним носієм виконавчої влади.

Не можемо погодитися з подібним твердженням, особливо в контексті втілюваної в Україні конституційно-правової реформи. Так, згідно з Законом України “Про внесення змін до Конституції України” переважну роль у формуванні та контролі за діяльністю уряду відіграє саме парламент. А не Президент. На Верховну Раду України покладена функція призначення за

поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України.

Усе це свідчить, з одного боку, про те, що хоч глава держави функціонально і тяжіє до виконавчої гілки влади, однак уряд створений як особливий орган виконавчої влади. Тому має місце розмежування не тільки повноважень, але і самої державної влади між президентом і урядом, між парламентом і президентом. У процесі такого розмежування президент нерідко “перетягує” на себе повноваження інших органів, частково парламенту, частково уряду. В результаті йде процес формування особливого інституту президентської влади, що, безумовно, відрізняється від інститутів законодавчої і виконавчої влади.

На думку Т.Кіса, окремою властивістю президентства в Україні є те, що в ньому інститут Президента уособлено, а за Президентом закріплено певну інституціональну придатність. Президентська влада в Україні є виокремленим видом влади, виходить далеко за межі законодавчої, виконавчої і судової влади. Приматний характер інституту Президента знаходять свій безпосередній вираз в особливих повноваженнях, прерогативах та функціях, які покладені на нього.

Виходячи з вищенаведеного, вважаємо за потрібне внести зміни до чинної Конституції України, щодо місця та ролі Президента України як арбітра серед інших органів державної влади України, використавши досвід Французької республіки. На нашу думку, доцільно було б доповнити статтю 102 Основного Закону та викласти її у такій редакції: “Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України

своїм арбітражем сприяє взаємоузгодженій роботі органів державної влади України, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування”.

Конституція України (ст. 5), як і Конституція Франції, наголошує на неприпустимості узурпації державної влади ким би то не було, у тому числі і президентами. Тому питання президентства на сучасному етапі об'єктивно необхідно розглядати в аспекті теорії і практики поділу влади, що історично виникла як концептуально конструктивна ідея ще в античні часи (Арістотель) і сформувалася як особливе політико-правове навчання, як теорія поділу влади (Ш.Л. Монтеск'є). “Усе загинуло б, - писав Ш.Л. Монтеск'є, - якби в одній особі чи установі, що складається з сановників, з дворян чи з простих людей, були поєднані ці три влади: влада створювати закони, влада перетворювати у виконання постанови загальнодержавного характеру і влада судити злочини чи позови приватних осіб”. В основі концепції Ш.Л. Монтеск'є лежить наступна думка: “Щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, при якому різні влади могли б взаємно стримувати одна одну”.

У той же час слід погодитися з думкою російського вченого В.В.Іванова, що принцип поділу влади давно вже є одним з основних ознак правової держави поряд з верховенством права, законністю управління, дотриманням прав і свобод людини і громадянина та забезпеченням самостійності громадянського суспільства у відносинах з державою. Цей принцип - не результат діяльності якого-небудь мислителя чи одного з напрямків політичної думки якої-небудь епохи, різні правові принципи і політичні концепції поділу державної влади з різним ступенем теоретичної і практичної оформленості можна зустріти в будь-якому періоді історії розвитку держави і права та політико-правових вчень. У необхідності формування єдиної загальновизнаної теорії поділу влади не доводиться сумніватися і зараз, в епоху конституційного закріплення названого принципу.

Багато корисного в аспекті взаємовідносин гілок влади можна знайти, звернувшись до досліджень видатних учених минулого. У монографії “Русское государственное право” дореволюційний російський вчений-державознавець

О.О.Кокошкін, аналізуючи поправки до теорії поділу влади Монтеस्क'є зазначає, що деякі мислителі, крім трьох гілок влади виділяють ще одну – “примируючу або урівноважуючу”, основне призначення якої полягає в регулюванні дій інших трьох гілок, у забезпеченні їх рівноваги, у вирішенні конфліктів між ними. Клермон-де-Тоннер, Бенжамен Констан, Гегель, Штейн та інші мислителі того часу такою нейтральною (примируючою) владою вважали монарха. Правовий та політичний статус Президента, звичайно, суттєво відрізняється від статусу монарха. Однак, як бачимо, багато позитивних рис було і є в інституті монархії, тому цей досвід можна вдало використовувати.

Варто зауважити, що ідея конструювання четвертої влади аж ніяк не нова. Її засновник Б. Констан (1767-1830) розробив своє вчення про чотири влади з метою перегляду і розвитку уявлень про поділ влади в конституційних монархіях. Суть концепції зводиться до того, що три класичні гілки влади варто доповнити ще однією стримуючою та врівноважуючою, тобто владою, що турбується про безконфліктне та погоджене функціонування інших гілок влади, тому розуміння президентської влади як четвертої влади є варіацією констанівського вчення, модифікованого по відношенню до республіканської форми правління.

Сьогодні принцип поділу влади є основним у формуванні і функціонуванні державного механізму. Без нього неможливо уявити демократичну, правову держава, забезпечення прав і свобод громадян. Тому він затвердився в конституційній практиці України і Франції. Так, Конституція України (ст. 6) установлює цей принцип у якості одного з керівних принципів основ конституційного ладу: “Державна влада в Україні здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову”. У ст. 16 французької Декларації прав людини і громадянина 1789 р. (яка розглядається зараз час як частина діючої Конституції Франції) сказано, що “суспільство, де немає поділу влади, не має Конституції”. Однак, ні в зазначеній Декларації, ні в Конституції 1958 р. не перераховано, які саме гілки влади визнаються діючими у Франції і які органи влади відносяться до тієї чи іншої гілки (хоча в Преамбулі

Декларації і згадуються законодавча і виконавча влада, але безвідносно до принципу поділу влади).

Цей принцип є системоутворюючим фактором механізму сучасної держави. Принцип поділу влади раціональної організації державної влади у демократичній державі повинен сприяти здійсненню гнучкого взаємоконтролю і взаємодії вищих органів держави, як частин єдиної державної влади через систему стримувань та противаг. Тому, діяльність Президента України і Франції по забезпеченню взаємодії владних структур у рамках принципу поділу влади набуває на сучасному етапі дуже важливого політико-правового звучання. “Для розуміння суті інституту президента слід виходити із взаємопроникнення різних гілок відомої тріади: незважаючи на домінування компетенційної домінанти в кожній з гілок влади, що визначає її суть, у будь-якій присутні якісь, інколи дрібні, а нерідко й значні елементи, характерні в цілому для іншої гілки. Тому, природу президентської влади не можна жорстко прив’язувати лише до одного з елементів тріади поділу влад», - вважає В. Чіркін.

Звернення до класичної формули поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову дозволяє зробити висновок, що інститут Президента України та Франції в тому вигляді, як це закріплено в основних законах цих держав, безпосередньо не належить до жодної з трьох гілок влади. Як Конституція України, так і Конституція Франції визначає, до якої гілки влади належить уособлений інститут Президента. Проте, вважаємо, що інститут Президента України належить саме до тієї четвертої, урівноважуючої гілки влади про яку говорили мислителі минулого. Про четверту гілку влади, щоправда, як про контрольню-наглядову, починають говорити деякі з учених України та країн СНД (Ю.М.Тодика, В.Ф.Погорілко, М.В.Цвік, В.Я.Тацій, Ю.М.Грошевой та ін).

Вважаємо, що одним із завдань Президента України і Президента Франції є забезпечення оптимальної взаємодії органів державної влади вищого рівня. “Як це не парадоксально, але повний поділ влади є абсурдним, тому що вступає

в суперечність з перспективами виживання держави та збереження політичної системи. Саме це свідчить не проти поділу влади, а на користь обережного і мудрого здійснення цього принципу без усяких утисків та крайностей”. У протилежному випадку зникають об'єктивно необхідні взаємозв'язки і взаємодії між галузями влади, порушується єдність державної влади. Відповідно завдання президентів за допомогою єднальних процедур - забезпечувати оптимальну взаємодію владних структур. Треба враховувати і те, що поділ влади - це не застиглий стан відособлених державних структур, а працюючий механізм узгодження їхніх свобод та інтересів. Це не конфронтуючі, а взаємодіючі державні структури - благо для суспільства. Тому можна цілком погодитися з твердженням Ю.М.Тодики про те, що завдання Президента України - прагнути забезпечувати взаємодію різних структур державної влади, і насамперед законодавчої та виконавчої. Від цього залежить результативність функціонування державного механізму, вирішення проблем соціально-економічного перетворення. Пам'ятаючи про те, що принцип поділу влади є перешкодою до перевищення влади, свавілля й авторитаризму, не треба забувати про необхідність взаємодії владних структур.

Отже, відповідно до тенденцій сучасного розвитку, які характеризуються взаємопроникненням, взаємодією гілок влади та нових уявлень про єдність державної влади по-іншому, ніж це було до виникнення сучасної концепції поділу влад, ставиться питання про суть інституту глави держави. І в Україні, і у Франції президенти ніби постають над гілками влади, “виноситься за дужки”, вони починають грати координуючу роль по відношенню до інститутів державної влади. Як вдало зазначає В.Головатенко, інститут президентури набуває своєрідного характеру, все більше відокремлюється, як універсальний орган держави, займаючи роль посередника по відношенню до кожної з гілок державної влади.

Таким чином, підсумовуючи вищесказане, ми дійшли таких висновків:

По-перше, форма державного правління в Україні за всіма ознаками формувалася під впливом французької моделі змішаної республіки.

По-друге, аналізуючи конституційне законодавство України та Франції можна виділити наступні спільні політико-правові ознаки змішаної республіканської форми державного правління: 1) політична відповідальність уряду перед парламентом і перед президентом; 2) дуалізм виконавчої влади і відсутність конституційного визначення президента як носія виконавчої влади; 3) конституційне закріплення функцій президента як арбітра або (та) гаранта у певних сферах державної діяльності; 4) побудова механізму здійснення державної влади на засадах розподілу влад.

По-третє, Україна прийняла французьку систему президентської влади. І хоча, на відміну від французької Конституції, Основний Закон України не закріпив положення про арбітражну функцію Президента, проте, обсяг його повноважень та механізм взаємовідносин із законодавчою та виконавчою гілками влади свідчить про реальне виконання саме такої функції Глави нашої держави.

По-четверте, вважаємо за потрібне внести зміни до чинної Конституції України щодо місця та ролі Президента України як арбітра серед інших органів державної влади України, використавши досвід Французької республіки.

По-п'яте, Конституція України і Конституція Франції не визначає, до якої з гілок влади належить уособлений інститут президента. Однак є всі підстави стверджувати, що його можна віднести саме до четвертої, урівноважуючої, президентської гілки влади.

## ГЛАВА 2

### ПОРЯДОК НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ

#### 2.1 Механізм виборів президента: світовий досвід

##### *а) форми виборів президента*

Вибори глави держави в силу суб'єктивних та об'єктивних факторів привертають всебічний інтерес. Надзвичайно важливе осмислення відповідних питань шляхом розширення рамок цього конкретного виборчого процесу та його результатів. Дана проблематика цілком закономірно диктує нагальну необхідність і гостру потребу її системного і порівняльно-правового аналізу на широкому географічному тлі і в тісному зв'язку з досягненнями світової теорії та досвіду правового регулювання і практики легітимації президентури.

Серед важливих складних і актуальних проблем президентських виборів - проблема джерел парламентської та президентської влади, котра в свою чергу породжує проблеми співвідношення парламенту і президента. У сучасній світовій практиці існують два основних типи президентських виборів - *прямі і непрямі*. У свою чергу прямі президентські вибори можуть проходити або у вигляді загальних виборів, або у формі референдумів. Непрямі вибори президента проводяться в трьох видах:

1. парламентом
2. парламентом і представникам штатів, провінцій, різних суспільно-політичних сил;
3. колегією виборщиків.

*Сучасні системи президентських виборів:*

<b>Прямі вибори</b>		<b>Непрямі вибори</b>	
<b>Вибори президента шляхом референдуму</b>	<b>Вибори президента шляхом загальних прямих виборів</b>	<b>Вибори президента парламентом та ін. представницьким органом</b>	<b>Вибори президента колегією виборщиків</b>
<i>Сирія, Єгипет</i>	<i>Австрія, Франція, Ірландія, Ісландія, Португалія, Польща, Румунія, Україна, Литва, Естонія та ін.</i>	<i>ФРН, Італія, Швейцарія, Греція, Туреччина, Мальта, Угорщина, Чехія, Словаччина, Болгарія та ін.</i>	<i>США, Фінляндія до 1994 року</i>

*Обрання президента безпосередньо народом* (корпусом виборців) характерно, головним чином, для країн з президентською та напівпрезидентською (змішаною) формами правління. Виняток складають США - це свого роду класична президентська республіка - та Індонезія. У США проводяться загальні президентські вибори, але президента вибирають колегією виборщиків. В Індонезії президента обирає Національний консультативний конгрес.

Вибори президента на загальних прямих виборах носять демократичний характер і надають виборцям реальну можливість вибору тільки тоді, коли не одна, а принаймні декілька політичних сил в тій або іншій країні мають більш-менш рівні умови для участі у передвиборній боротьбі. Практично у всіх країнах, де існує посада президента, конституційно введені визначені норми, яким повинні відповідати кандидати в президенти, і більшість з них цілком виправдана і прийнятна для всіх претендентів на президентську посаду. Перешкодою для участі різних сил у президентських виборах є, зокрема, відсутність реально-цивілізованої багатопартійної системи.

В новітній історії обрання президента прямим голосуванням народу сприйнято в країнах Східної Європи - Болгарії, Польщі, Румунії. Особливо поширився наведений порядок легітимації президентури на теренах колишнього Радянського Союзу, після розвалу якого його запозичили молоді суверенні держави - Україна, Росія, Білорусь, Казахстан, Литва, Узбекистан та

інші країни СНД.

Така форма обрана зовсім не випадково. Її обрання пояснюється перш за все через концепцію президентської влади засновника Французької республіки генерала Шарля де Голля, яка знайшла вираження в написаному під його керівництвом і сьогодні діючому Основному законі Франції. Головним у цій Конституції є *ідея прямої звітності президента народу, безпосередній зв'язок з народом, який є носієм законності і суверенітету, і людиною, що виражає цей суверенітет*. На його думку, між президентом і народом укладається свого роду контракт, який може розірвати тільки сам народ, коли відмовляє обраному ним керівнику в договорі. Саме тому згідно з Конституцією Французької Республіки президент обирається шляхом загальних і прямих виборів строком на сім років. При цьому і Конституція, і законодавство не містять жодних обмежень щодо переобрання однієї і тієї ж особи. Мінімальний віковий ценз для кандидатів у Президенти є таким же, як і для кандидатів у члени нижньої палати парламенту і становить 23 роки.

Подібні ідеї знайшли своє відображення також і в конституціях інших країн східної Європи, а також СНД та Балтії. Так, у Конституції Російської Федерації закріплені наступні положення:

а) Президент Російської Федерації обирається на 4 роки громадянами Росії на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні,

б) Президентом Російської Федерації може бути обраний громадянин Російської федерації, не молодший 35 років, який постійно проживає в Російській Федерації не менше 10 років;

в) одна і та ж особа не може займати посаду Президента Російської Федерації більше двох строків підряд;

г) порядок виборів Президента визначається федеральним законом.

Досить широко питання виборів Президента закріплюються в Конституції Республіки Білорусь. Президентом може бути обраний громадянин Республіки Білорусь за народженням, не молодший 36 років, що володіє виборчим правом і

постійно проживає в Республіці Білорусь не менш 10 років безпосередньо перед виборами. Президент обирається на 5 років безпосередньо народом Республіки Білорусь на основі загального, вільного, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Та сама особа може бути Президентом не більш двох термінів. Президент вважається обраним, якщо за нього проголосувало більше половини громадян Республіки, що взяли участь у голосуванні. Якщо ні один із кандидатів не набрав необхідної кількості голосів, то в тижневий термін проводиться другий тур голосування по двох кандидатах, який отримав найбільшу кількість голосів виборців. Обраним вважається кандидат у Президенти, що одержав при повторному голосуванні більше половини голосів виборців, що прийняли участь у голосуванні. Порядок проведення виборів Президента визначається законом Республіки Білорусь.

На перший погляд легітимація глави держави безпосередньо народом декому може здатися високим досягненням демократизму. Але це лише поверхове уявлення, яке не віддзеркалює фундаментальні основи побудови системи розподілу влади та уособлюючих її органів. Істинна суть прямого обрання президента народом чітко виявляється і розкривається, коли виникають питання про взаємовідносини парламенту і президента. Характерна риса цих взаємовідносин у тому, що вони супроводжуються надзвичайно складними, часом гострими проблемами. Таке становище - цілком закономірне і об'єктивне. Воно є логічним наслідком способу легітимації парламенту і президента.

Зокрема, відповідно до статті 76 Конституції України, народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а згідно з статтею 103 Конституції України, Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Таким чином, і парламент, і Президент обираються в результаті однакового способу виборів. І парламент, і Президент мають одне й те ж джерело влади - народ. На такій основі формально і парламент, і президент на

перший погляд можуть сприйматись як органи, котрі мають однаковий статус, внаслідок чого інститут відповідальності президента перед парламентом виключається.

Однак, легітимація президента народом не дозволяє ставити знак рівності між парламентською та президентською владою. Примат мав би бути на боці найвищого представницького органу народу, згідно з канонами теорії держави та права, думки переважної кількості правників.

Причину негативних явищ, що ослаблюють єдину державну владу, новітні дослідження вбачають саме в легітимації глав держав Східної Європи та СНД безпосередньо народом. Критикуючи обрання президента населенням, деякі науковці аргументують свою точку зору тим, що зазначений спосіб виборів є юридичним обґрунтуванням, яке дає президенту право виступати від імені всього народу, здійснювати державний суверенітет. А це означає, що президент перестає бути державним органом, котрий здійснює функції управління, і перетворюється в орган, котрий здійснює ту ж саму функцію в державному механізмі, яка належить парламенту. Звідси робиться висновок: щоб стверджувати, що устрій державної влади будь-якої країни дійсно спирається на принцип розподілу влади, необхідно при аналізі будь-якої конституції в першу чергу констатувати, що безпосередньо народом обирається лише один орган - парламент. Подібне твердження знайшло конституційне втілення в ряді країн Європи і витримало випробування часом.

### ***Обрання президента парламентом.***

Загалом легітимація президента найвищим органом народного представництва притаманна більшості парламентських республік. Обрання глави держави найвищим представницьким органом народу було загальним конституційним положенням і для колишнього СРСР, і решти колишніх соціалістичних країн. Воно зберігається і в сучасних соціалістичних державах (Всекитайські збори народних представників обирають Голову КНР).

Із колишніх радянських республік колишнього СРСР розглядуваний спосіб легітимації президента закріплює Конституція Латвії, згідно з якою

Президент республіки обирається Сеймом строком на три роки (ст. 35). Аналогічний спосіб встановлює Конституція Естонії (ст. 79). Президент Республіки Естонія обирається Державними Зборами чи колегією виборщиків таємним голосуванням (ст. 79). Кожен член Державних Зборів має один голос. Обраним вважається кандидат, за якого проголосувала більшість у дві третини складу Державних Зборів. Якщо жоден з кандидатів не набере необхідної кількості голосів, то наступного дня проводиться новий тур голосування, перед яким здійснюється нове висунення кандидатів. Якщо в другому турі ні один з кандидатів не набере необхідної більшості голосів, то в той же день між двома кандидатами, що одержали найбільше число голосів, проводиться третій тур голосування. Якщо Президент Естонії не буде обраний і в третьому турі, то головою Державних Зборів у місячний термін скликається для обрання Президента Республіки колегія виборщиків, яка і обирає президента держави.

Отже, обрання глави держави парламентом обумовлює похідність його влади від найвищого представницького органу народу. З теоретичної точки зору, даний порядок пов'язується з неможливістю президента протиставляти себе парламенту.

Якщо в Естонії виборча колегія передбачається лише в разі неможливості обрання президента парламентським шляхом, то в деяких країнах спеціальні виборчі колегії конститууються в якості єдиних суб'єктів, котрі повноважні обирати глав держав. Загальною рисою колегій є те, що невід'ємним елементом їх складу є парламентарії.

У ФРН, наприклад, Федеральний президент обирається Федеральними зборами. Згідно зі статтею 54(3) Основного закону ФРН Федеральні збори складаються із членів Бундестагу і такої ж кількості членів, що обираються народними представництвами земель на основі пропорційності.

Інститут виборчої колегії закріплює Конституція Італії. На відміну від німецької моделі, в Італії участь представників області носить фактично символічний характер в силу їх нечисленності. Конституція (ст.83) встановлює: Президент республіки обирається Парламентом на спільному засіданні його

членів. У виборах беруть участь по три делегати від кожної області, котрі обираються обласною радою із забезпеченням представництва меншості.

### ***Обрання президента колегією виборщиків.***

Така форма застосовується лише в Сполучених Штатах Америки. Справа в тому, що в США проводяться загальні, але не прямі президентські вибори. Це означає, що в день виборів виборці голосують по штатах за кандидатів у президенти і віце-президенти і за виборщиків, що обираються від кожного штату в кількості, що відповідає числу представників цього штату в обох палатах Конгресу США. Після проведення підрахунку голосів виборців по кожному штаті стає ясно, у якому штаті той чи інший кандидат одержав більшість. Потім через 6 тижнів у столицях своїх штатів голосують виборщики кожного штату і при цьому передбачається, що в кожному штаті усі виборщики повинні віддати свої голоси за того кандидата, який у їхньому штаті набрав найбільшу кількість голосів. У даному випадку спрацьовує формула: *"переможець одержує все"*. Остаточні підсумки президентських виборів визначаються тоді, коли на спеціальному засіданні Конгресу США підраховуються голоси виборщиків, і кандидат, що набрав абсолютну більшість голосів виборщиків, офіційно стає президентом США. Саме тому кандидати прагнуть насамперед перемогти в найбільш численних штатах - Каліфорнії, Нью-Йорку, Техасі, Огайо, Флориді і деяких інших тому, що від цих штатів у Колегію виборщиків обирається найбільша кількість представників.

Однак, треба зауважити, що ця система виборів президента діяла б, якщо виборщики були б політично незалежні та голосували лише на основі свого внутрішнього переконання. Але на практиці виборщики голосують лише за кандидата від своєї партії. Отже, система виборщиків утворює можливість заміщення президентської посади кандидатом, який набрав меншість прямих голосів. У цьому і проявляється недосконалість системи виборщиків, яку розуміють у США, однак всі спроби внести відповідні зміни до Конституції США поки що відхиляються Конгресом.

**б) Терміни президентських повноважень в світовій практиці: порівняльний аналіз**

Важливим елементом системи президентських виборів є тривалість терміну, на який обирається президент. У різних країнах передбачені різні терміни повноважень глави держави.

Уперше обмеження терміну повноважень президента було введено в Конституцію США в 1787 році. Ця правова норма стала одним з великих досягнень республіканізму, особливо на тлі європейських і азіатських монархій того часу, де термін правління того чи іншого правителя міг бути обмежений тільки його власною смертю чи насильницьким відстороненням від влади. У Конституції США був закріплений ще один важливий республіканський принцип: президент має право на переобрання, але не більше, ніж ще на один термін. 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.

*У даний час у конституціях багатьох країн містяться статті про терміни президентських повноважень:*

<b>1 рік</b>	<b>4 роки</b>	<b>5 років</b>	<b>6 років</b>	<b>7 років</b>	<b>Пожиттєво</b>
Швейцарія	Аргентина, Болівія, Домініканська Республіка, Еквадор, Зімбабве, Ісландія, Іран, Колумбія, Російська Федерація, Румунія, США, Угорщина, Чилі та ін.	Білорусь, Бразилія, Греція, Ізраїль, Індія, Пакистан, ПАР, Португалія, Польща, Словаччина, Сенегал, Україна, Франція, Чехія та ін.	Австрія, Єгипет, Ліван, Мексика, Нікарагуа, Тайвань, Фінляндія, Філіппіни	Італія, Ірландія, Сирія, Туніс, Мадагаскар.	Малаві

Отже, як видно із порівняльної таблиці, найбільше поширення одержали терміни на 4 чи 5 років, а в ряді країн президент знаходиться при владі не менше 6 чи 7 років. Свого роду крайнощами в цій амплітуді президентських термінів є обрання президента на рік і довічне перебування в посаді президента.

Так, відповідно до Конституції Швейцарії, виконавчу владу в цій державі здійснює колегіальний орган - Федеральна рада, зі складу свого парламенту щорічно вибирає на рік главу держави й уряду - президента Швейцарської Конфедерації. Обраний президент продовжує залишатися одним з федеральних радників і в цій якості очолює одне з міністерств. Президент Швейцарії не має ніяких особливих повноважень, якими володіє президент в умовах президентської чи напівпрезидентської республіки. Його прерогативи зводяться головним чином до головування на засіданнях Федеральної ради і представницьких функцій. Крім президента, парламент щорічно обирає на той же термін і віце-президента, що, як правило, через рік обирається новим президентом. Така унікальна модель президентства, довгий час та без перебоїв діє у Швейцарії.

Не менш унікальним для сучасної епохи є конституційно оформлене довічне президентство. На сьогодні тільки в одній країні світу Основний закон передбачає таку норму. Це - африканська держава Малаві, глава якого Х.К. Банда зайняв посаду президента в 1966 році. Утім, порівняно донедавна у світі було кілька держав, глави яких були проголошені довічними президентами.

Як показує політична та правова практика, у багатьох країнах Азії й Африки конституційне визначення терміну президентства не супроводжується обмеженням кількості припустимих термінів перебування при владі. У результаті на цілком законних підставах президент західно-африканської держави Кот-Д'івуар Ф. Уфуз-Буаньи був у 1990 році переобраний у сьомий раз на п'ятирічний термін. У Сирії президент Х. Асад також у повній відповідності з Конституцією країни був у 1992 році переобраний у ході всенародного референдуму в четвертий раз на семирічний термін, а президент Індонезії Сукарно в 1993 році був переобраний вшосте на п'ятилітній термін.

Подібна практика ніколи не могла б здійснитися в США і багатьох європейських країнах. Конституції цих країн передбачають перебування на посаді президента не більш двох чи трьох (як у Португалії) термінів. Виняток складала Фінляндія, де президент міг переобиратися на своїй посаді кожні 6

років без всяких обмежень. У даний час, відповідно до Конституції Фінляндії, президент може переобиратися тільки на один строк.

В США лише один президент - Ф. Рузвельт переобирався на свою посаду три рази. Такий відступ від правил був пов'язаний з надзвичайними для Сполучених Штатів обставинами - участю цієї країни в другій світовій війні. Показово, що надалі в США була прийнята XX поправка до Конституції, що виключала можливість повторення прецеденту, встановленого Ф. Рузвельтом: *"Жодна особа не може бути обрана на посаду Президента більш ніж два рази"*

В Аргентині, Мексиці, Бразилії, Болівії, Чилі, Коста-Ріці, Лівані президент обирається на один термін та має право на переобрання. У Венесуелі президент не може балотуватися на другий п'ятилітній термін, а повинен уступити свою посаду новому президенту. Приблизно така ж норма діє й у Португалії, там після закінчення другого терміну президентства може бути обраний на третій термін тільки через 5 років. Нарешті, у США, де перебування на посаді президента обмежено двома термінами, не обов'язково займати цю посаду два терміни підряд.

Таким чином, президентські вибори найбільш часто відбуваються у Швейцарії, де щороку переобирають главу держави й уряду. Однак їх рутинна і компактна за часом парламентська процедура різко відрізняється від багатомісячних і часом бурхливих президентських кампаній у США чи в країнах Латинської Америки.

#### ***в) Конституційні та політичні цензи для кандидатів у президенти за законодавством зарубіжних країн***

Конституція кожної держави містить ті чи інші обмеження або ж умови, при дотримання яких особа має право бути обраною президентом. Кількість цих умов, а також їх види залежать від багатьох ознак, які характеризують державу: форма держави, її політичний режим, національний та релігійний склад і т.д. Спробуємо охарактеризувати основні з них.

Конституції практично всіх країн вимагають, щоб кандидат у президенти

в обов'язковому порядку був громадянином своєї країни. При цьому в деяких країнах обов'язковий той чи інший *ценз осідлості*. Так, кандидат у президенти США повинен проживати на території країни не менш 14 років. Однак у сусідній зі США Мексиці для кандидата в президенти потрібно усього лише проживання в країні протягом одного року, що передує дню виборів.

У деяких країнах для кандидатів у президенти введений *національно-етнічний ценз*. Так, у ФРН президентом може стати кожен німець (тобто той, хто має німецьке громадянство), а в Португалії - тільки громадянин португальського походження. У Греції кандидат у президенти повинен мати грецьке громадянство щонайменше протягом 5 років і батька-грека. У Мексиці не тільки батько, але й мати кандидата в президенти повинні бути мексиканцями за народженням, а в Монголії президентом може стати лише корінний монгол у трьох поколіннях,

В окремих країнах Азії й Африки офіційний чи неофіційний національно-етнічний ценз для кандидатів у президенти сполучається з *територіально-регіональним цензом*. В Індонезії склалася стійка політична традиція обирати главу держави й інших вищих посадових осіб з числа вихідців з Яви - одного з найбільших островів архіпелагу, на якому розташована ця країна. У Нігерії, де, як і у багатьох інших африканських країнах, відбувається гостре протиборство між різними етнічними групами і регіональними спільнотами, одна з Конституцій цієї країни передбачала, що кандидат у президенти і кандидат у віце-президенти не можуть представляти ту саму етнічну групу чи регіон.

У європейських країнах і в США президентом теоретично може бути обраний будь-який громадянин цих країн незалежно від його національно-етнічного і расового походження. Однак у США, незважаючи на постійний ріст у структурі населення американців латиноамериканського чи азіатського походження, ніхто з них, так само як і ніхто з числа темношкірих американців, дотепер не зміг прорвати монополію білих американців англосаксонського походження на посаду глави американської держави.

Узагалі ж, за Конституцією США, *на посаду президента країни не може*

бути обраний натуралізований громадянин і главою американської держави стає лише громадянин США за народженням (ст. II.1). У Фінляндії президент також обирається тільки із середовища уроджених громадян цієї країни (ст. 23).

З іншого боку, у Латинській Америці останнім часом спостерігається більш терпиме ставлення до кандидатів у президенти, що не належать до корінної більшості населення.

Серед вимог, пропонованих до кандидатів у президенти, немаловажну роль грає їхня *приналежність до релігії*. У більшості країн Заходу і Сходу президенти - віруючі люди. У США, наприклад, майже всі президенти належали до того чи іншого напрямку протестантизму. Єдиним винятком став 35-й президент США Д. Кеннеді, що був католиком, і для нього прихильність до своєї релігії стала одною з головних перешкод на шляху в Білий дім. В Аргентині, навпаки, кожен кандидат у президенти обов'язково повинний бути католиком, що цілком закономірно, оскільки Аргентина - переважно католицька країна. Однак найбільшою мірою релігійний фактор стосовно до президентства виявляється в Лівану, де вся політична система побудована на конфесіональній основі. Відповідно до Конституції Лівані, президентом країни обов'язково повинен бути представник християн-меронитів, що складають найбільшу релігійну групу в цій країні. У свою чергу, на посаду прем'єр - міністра президент повинен призначити тільки мусульманина-сунніта, а глава парламенту обирається винятково з числа мусульман-шиїтів.

У конституціях ряду країн закріплена норма, відповідно до якої кандидати в президенти повинні володіти *пасивним чи активним виборчим правом*. Так, у ФРН кандидат у президенти повинен мати право обрання в нижню палату німецького парламенту - бундестаг. Аналогічна норма міститься й у Конституції Австрії, де президентом може стати тільки той громадянин, що має право брати участь у виборах до нижньої палати австрійського парламенту - Національної ради. Практично ідентична конституційним нормам ФРН і Австрії стаття Конституції Індії, відповідно до якої президентом країни стає особа, що володіє класифікацією для обрання до нижньої палати англійського

парламенту - Народної палати.

Більш широка правова норма містяться в Конституції Італії. Згідно з ст. 84, Президентом країни може стати будь-який громадянин, що користується цивільними і політичними правами. У тому ж дусі витримана й одна з норм Конституції Угорщини, відповідно до якої *“Президентом Республіки може бути обраний будь-який громадянин, що володіє виборчим правом...”* (ст. 29 А.2). Положення, відповідно до якого кандидати в президенти повинні відповідати вимогам, пропонованим до кандидатів для обрання у вищий законодавчий орган, характерне для тих країн, де главу держави обирають не на загальних президентських виборах, а шляхом голосування в парламенті.

У багатьох країнах кандидати у президенти *не повинні перебувати на дійсній військовій службі*. Іншими словами, глава держави повинен бути цивільною особою. Ця норма стала органічною частиною політичної культури на Заході, хоча вона і не закріплена в конституціях країн Західної Європи і США. У той же час у Мексиці, в історії якої ставалися військові перевороти, у Конституцію включене наступне положення: *“Щоб стати Президентом, необхідно... не перебувати на дійсній військовій службі протягом шести місяців до дня виборів”* (ст. 82. V). Таке обмеження явно неприйнятне для президентів багатьох країн Азії, Африки і Латинської Америки, що приходили до влади в результаті військових переворотів і продовжували рахуватися на військовій службі і після вступу на посаду глави держави.

У Конституції Мексики є і досить незвичайна норма, що стосується кандидатів у президенти. Пункт IV ст. 82 говорить про те, що президент не повинен мати духовного звання і бути служителем якого-небудь релігійного культу. Ця норма введена для посилення принципу відділення держави від церкви. У недавньої світовій історії був випадок, коли президент одночасно був і вищим ієрархом церкви. Це був президент Республіки Кіпр архієпископ Макариос. Однак таке поєднання посад украй рідкісне для інституту президентства.

У країнах Західної Європи й у США, де вже не одне сторіччя функціонує

система, що поєднує професійних чиновників державної служби, вони, як правило, не стають кандидатами в президенти. У всякому разі, дотепер чиновники, що працюють у системі державної служби, не претендували на висування своїх кандидатур на посаду глави держави. У той же час такі посадові особи, як мер міста чи губернатор штату, можуть брати участь у президентській кампанії в США чи у Франції.

У Мексиці подібне виключено, оскільки ст. 82. VI вимагає, щоб щонайменше за 6 місяців до дня президентських виборів ніхто з кандидатів у президенти не займав наступні посади: Державного секретаря (тобто міністра) чи його заступника; чи начальника глави адміністративного департаменту; Генерального прокурора Республіки; губернатора штату.

Переважна більшість кандидатів на президентських виборах *є лідерами чи представниками тих чи інших партій*. Утім, як уже відзначалося, у багатьох країнах допускається самовисунення кандидатів у президенти, і при цьому вони можуть брати участь у передвиборній боротьбі як незалежні кандидати, не зв'язані з жодною партією. Однак така можливість практично виключена в деяких країнах Азії й Африки, де кандидат у президенти обов'язково повинен бути лідером правлячої партії. А в Анголі, Мозамбіку, Конго, принаймні донедавна, відповідно до конституцій цих країн посаду президента міг займати тільки лідер правлячої партії.

У деяких країнах у даний час діє опосередкований варіант залежності кандидата в президенти від правлячої партії. У Тунісі офіційно реєструється тільки той кандидат у президенти, що має офіційно оформлену підтримку не менш 30 парламентаріїв і не менш 30 мерів великих міст.

У сучасному законодавстві Монголії ув'язування кандидата в депутати з партіями носить менш твердий характер: там він повинен бути членом одної з партій, представлених у парламенті. Приблизно така ж правова норма введена й у новий закон про вибори президента в Бразилії, але в ньому обумовлено, що право на висування свого кандидата в президенти мають тільки ті партії, що представлені в парламенті країни не менш як 15 депутатами. Нарешті, у такій

парламентарній республіці, як сучасна Угорщина, право на висування кандидата в президенти за Конституцією мають не партійні фракції у парламенті, а групи парламентаріїв. Однак при цьому чисельність тієї чи іншої групи депутатів, що висуває кандидата в президенти, повинна бути не менш 50 чоловік (ст. 29 Б. 1).

І, на кінець, у багатьох країнах для кандидатів у президенти встановлений той чи інший *віковий ценз*. Найбільш розповсюдженою є норма, відповідно до якої президентом можна стати по досягненні 35-літнього віку. Такий віковий ценз для глави держави встановлений у США, Мексиці, Австрії, Угорщині, Україні, Португалії, Ірландії, Ісландії, Індії. Для президентів ФРН і Греції цей віковий поріг вище і складає 40 років. У Монголії президентом можна стати лише в 45 років, а кандидату на посаду глави італійської держави повинно бути не менше 50 років.

Звертає на себе увагу і те, що в країнах, де встановлена мінімальна вікова планка для вступу на посаду президента, не визначається максимально припустимий вік для перебування на цій посаді. Звичайно президентами в Західній Європі й у США стають люди, старші 50 років. Відзначимо також, що в Індії взагалі прийнято обирати на посаду глави держави літніх, заслужених і авторитетних людей. Правда, при цьому треба враховувати, що обсяг повноважень і ступінь навантаження президента Індії значно менше, ніж у глави держави при президентській системі правління, коли президент є одночасно і главою держави, і главою уряду.

Отже, як ми бачимо, кількість та види цензів для кандидатів у президенти за конституцією однієї держави практично не повторюються у конституціях інших держав. А тому, лише вибираючи найкращі положення конституцій країн світу, з урахуванням особливостей розвитку нашої держави можна виробити найбільш оптимальні та доцільні умови для кандидатів у президенти України. А це відповідно свідчитиме про рівень демократизації Української держави.



## 2.2 Вибори президентів України та Франції: загальна характеристика

Проголошення суверенітету народу, навіть і в конституціях - лише заява про необхідність його реалізації. Державна влада здійснюється системою органів держави. Народний суверенітет стає державним за умови легітимації державної влади. Законною і соціально обґрунтованою є лише легітимна влада (*legitima potestas*). Вона заснована на визначеній системі норм і принципів, прийнятих у відповідному об'єднанні людей (формальній чи неформальній групі) або у всьому суспільстві. Так, влада батька заснована на нормах моралі, релігійного ієрарха - на догматах віри, органа громадської організації - на діючих у ній правилах. Державна влада легітимізується нормами права. Наприклад, влада монарха ґрунтується на правових звичаях, законах про престолонаслідування чи конституції: *potestas regis juris sit, non injuriae* (влада короля виникає з права, а не з його порушення). Актом легітимації демократичної влади є вибори колегіальних представницьких органів влади. Легітимна влада - це влада, установлена відповідно до процедури, передбаченої нормами права.

Так, у документі Копенгагенської наради НБСЄ (ст. 7) фактично перелічуються умови такої легітимації. Щоб воля народу була основою влади уряду, держави-учасники проводять вільні вибори з розумною періодичністю, передбаченою законом; допускають вільну змагальність кандидатів; гарантують загальне і рівне виборче право при таємному голосуванні; поважають право громадян домагатися політичних чи державних посад, створювати політичні партії; забезпечують проведення політичних компаній в атмосфері свободи та чесності і т.д.

Демократичність держави та суспільства, насамперед, визначається рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, наскільки реальні існуючі процедури виявлення і здійснення волі народу. Справжня демократія можлива лише в

державі, де права та свободи, форма влади ґрунтуються на визнанні народу її джерелом, де право народу на участь у вирішенні державних справ не тільки проголошується, але й гарантується державою, суспільством.

Історія виборів президента перевищує два століття. Світовий конституціоналізм нагромадив солідний досвід виборів глави держави, що має велике значення як з точки зору його використання, так і подальшого збагачення. Водночас і теоретичні, і конституційні, і практичні питання легітимації глави держави потребують продовження наукових досліджень, оскільки багато питань розглядуваної проблематики не одержали достатньої наукової розробки або дискусійні.

Чи не найбільшою мірою наведене стосується такої складної, важливої та актуальної проблеми, якою є проблема джерел влади президента в аспекті її впливу на співвідношення та взаємодію законодавчої і виконавчої влади, збалансованість гілок єдиної державної влади.

Слід зауважити, що порядок виборів голови держави в значній мірі характеризує рівень демократизму виборчої системи, у цілому демократії в країні. Вибори президентів не тільки у правовому, а й у політичному змісті відіграють значну роль, оскільки мова іде про главу держави, який займає особливе місце у державному механізмі. Це ж стосується і виборів глав держав України та Франції. У зарубіжній та вітчизняній науковій літературі виборам президентів цих країн приділяється значна увага, що пов'язано з цілим рядом як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. Однак питання виборів глав держав України і Франції досі ще не розглядалися ґрунтовно у порівняльно-правовому аспекті. Крім того, є багато як загального, зокрема стосовно демократичних засад виборчого процесу, так і специфічного - стосовно порядку проведення виборів та встановлення їх результатів. Разом з цим, варто зауважити, що в спеціальній літературі увага у питаннях виборів Президента України акцентується в основному на різних аспектах виборів, на їх загальних засадах, на забезпеченні виборчих прав громадян, на інформаційно-

аналітичному, фінансовому та матеріально-технічному забезпеченні виборчого процесу.

Стандартами демократичних виборів є закріплені в національних конституціях і законах право громадянина обирати і бути обраним до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, до інших органів. Принципами виборів є: періодичність виборів; обов'язковість виборів; справедливість виборів; дійсність і свобода виборів, також принципи загального; рівного; прямого виборчого права; при таємному голосуванні.

Ці принципи забезпечують свободу волевиявлення виборців, відкритий і гласний характер виборів, здійснення судового й іншого захисту виборчих прав і свобод людини і громадянина, суспільного і міжнародного спостереження за виборами, гарантії реалізації виборчих прав і свобод учасників виборчого процесу.

Серед важливих складних і актуальних проблем президентських виборів - проблема джерел парламентської та президентської влади, котра в свою чергу породжує проблеми співвідношення парламенту і президента. Обрання президента безпосередньо народом (корпусом виборців) характерне, головним чином, для країн з президентською та напівпрезидентською (змішаною) формами правління. Вибори президента на загальних прямих виборах носять демократичний характер і надають виборцям реальну можливість вибору тільки тоді, коли не одна, а принаймні декілька політичних сил в тій або іншій країні мають більш-менш рівні умови для участі у передвиборній боротьбі. Практично у всіх країнах, де існує посада президента, конституційно введені визначені норми, яким повинні відповідати кандидати в президенти, і більшість з них цілком виправдана і прийнятна для всіх претендентів на президентську посаду. Перешкодою для участі різних сил у президентських виборах є, зокрема, відсутність реально-цивілізованої багатопартійної системи.

Така форма обрана зовсім не випадково. Її обрання пояснюється перш за все через концепцію президентської влади засновника Французької республіки генерала Шарля де Голля, яка знайшла вираження в написаному під його

керівництвом і сьогодні діючому Основному законі Франції. Головним у цій Конституції є ідея прямої звітності президента народу, безпосередній зв'язок з народом, який є носієм законності і суверенітету, і людиною, що виражає цей суверенітет. На його думку, між президентом і народом укладається свого роду контракт, який може розірвати тільки сам народ, коли відмовляє обраному ним керівнику в договорі. Саме тому згідно з Конституцією Французької Республіки президент обирається шляхом загальних і прямих виборів строком на п'ять років. При цьому і Конституція, і законодавство не містять жодних обмежень щодо переобрання однієї і тієї ж особи. Мінімальний віковий ценз для кандидатів у Президенти є таким же, як і для кандидатів у члени нижньої палати парламенту і становить 23 роки.

Спосіб обрання Президента - один із найважливіших елементів його правового статусу, що зумовлює значною мірою місце і роль Президента в механізмі державної влади. Як для української, так і для французької політико-правової думки є традиційним обґрунтовувати важливість ролі керівника держави. Розроблялися та обговорювалися різні методи посилення авторитетності лідера нації або через успадкування, або через правове закріплення. Прихильники консервативної течії схильні були вважати за оптимальний варіант спадковий принцип визначення керівника держави. У новітній історії вище означена дискусія перемістилася в площину з'ясування доцільності обрання президента народом або парламентом.

Так, зокрема у Франції спочатку після прийняття Конституції президент обирався непрямим голосуванням - колегією виборщиків із приблизно 80 тис. чоловік. До їхнього складу входили депутати парламенту, мери, радники, тобто представники місцевої політико-адміністративної еліти. Подібна схема виборів істотно відрізнялась від порядку, що існував у Третій і Четвертій республіках, де президент обирався на спільному засіданні палат парламенту. Де Голль відстоював подібний (непрямий) порядок виборів ще у своєму відомому виступі в Байї. С.В. Пронкін, досліджуючи конституційне будівництво та виборчий механізм Франції, пояснював це декількома причинами. Так, на його

думку, по-перше, у Франції, після негативного досвіду Л. Бонапарта, традиційно побоювалися прямих президентських виборів. Де Голль, створюючи новий конституційний лад, врахував це. По-друге, Де Голль хотів уникнути зайвої політизації виборів і додати їм “домашній” характер, не потрясаючи країну загальнонаціональною виборчою кампанією. По-третє, автори конституції прагнули досягти більш вражаючої перемоги першого президента П'ятої республіки на виборах.

Однак незабаром настрої президента змінилися, і він виступив за прямі вибори глави держави. Де Голль висловив думку, що його спадкоємець, не володіючи особистим престижем першого президента, не буде мати належний авторитет, необхідний для втілення закладеної в конституції ідеї президентства. Аналізуючи історичну і правову літературу, про цей період, напрошується логічний висновок, що де Голль думав не тільки про спадкоємця, але й про себе. Справді, обрання президента досить вузькою колегією погано відповідало близькій йому ідеї “республіканського монарха”. Теоретично перехід до загальних виборів першої особи держави формально не змінював механізм функціонування П'ятої республіки, президент не одержував нових повноважень. Проте реально його статус в результаті плебісцитарного обрання істотно змінився - він ще більш піднявся над іншими державними інститутами.

У той же час можливість переходу до прямих виборів президента була різко засуджена парламентом. Проте такий Закон був прийнятий референдумом 28 жовтня 1962 р. та промудльований 6 листопада 1962 р. Він вніс істотні зміни до порядку президентських виборів, встановлені ст. 6 п. 7 конституції й органічним законом від 7 листопада 1958 р. Окремі положення цього референдумного закону були доповнені декретами від 14 березня 1964 р. і 28 грудня 1965 р. Відтепер президент обирався абсолютною більшістю голосів.

В Україні подібна проблема на стадії запровадження розглядуваного інституту постала та вирішувалась ще Законом “Про вибори Президента Української РСР”, прийнятим Верховною Радою дванадцятого скликання 5 липня 1991 р. Проте, законодавець прийшов до висновку про доцільність та

необхідність в умовах становлення органів державної влади в Україні запровадження саме прямих виборів. Так, відповідно до цього Закону Президент УРСР обирався громадянами УРСР на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років.

Спосіб обрання глави держави є складною і досить дискусійною проблемою світової юридичної і політологічної теорії. З нею іманентно пов'язується питання про співвідношення конституційно-правового статусу глави держави і засобу його легітимації. Ця обставина посилюється тим, що світова конституційна правотворчість у цьому відношенні також характеризується великим різноманіттям моделей. Обрання президента парламентом достатньо широко представлене в конституційній практиці держав Європи, попри те, що прямі вибори президента дедалі більше застосовуються для обрання глав європейських держав.

У науковій літературі і суспільній правосвідомості, навіть на рівні спеціалістів, досить слабо представлені погляди, що критично оцінюють похідний характер парламенту і президента від одного і того самого суб'єкта. Ряд відомих західних і вітчизняних теоретиків права заперечують одержання президентської легітимності безпосередньо від народу.

Так, досліджуючи питання поділу влади, ще на початку ХХ ст. французький учений Л.Дюгі доводив досить переконливо, що при розумінні як конститутивних частин суверенітету, яким кожний орган наділений шляхом представництва, будь-який орган матиме неминучу тенденцію утвердити себе єдиним сувереном і зруйнувати інші органи. А це відкриває шляхи для конфліктів і державних переворотів, готуючи підґрунтя для повного поглинання будь-якої влади владою тих органів, кого обставини або люди зроблять сильнішими. На початку ХХІ ст., ми стали очевидцями того, що всебічно підтверджує висновки і побоювання, які висвітлювалися відомим французьким теоретиком на початку минулого століття, коли відмова від ідеї главенства вищих представницьких органів народу над рештою вищих

державних органів і сприйняття концепції поділу влади, важливим елементом якої стало конституювання глав держав, що обираються безпосередньо народом (корпусом виборців), спричинило відкриті і приховані суперечності між гілками влади, головним чином, законодавчою і виконавчою, конфлікти, що негативно відбиваються на функціонуванні всієї державної влади і стані суспільства.

Критикуючи обрання президента народом, Д.А.Ковачев аргументує свою думку тим, що такий порядок виборів є юридичною підставою, яка дає президентові право виступати від імені всього народу, тобто здійснювати державний суверенітет. Це означає, що президент перестає бути державним органом, який виконує функцію управління, і перетворюється на орган, що здійснює ту ж функцію у державному механізмі, яка належить парламенту. Д.А. Ковачев дійшов висновку, що для того щоб можна було стверджувати, що устрій державної влади справді ґрунтується на принципі поділу влади, потрібно при аналізі будь-якої конституції насамперед констатувати, що лише парламент обирається безпосередньо народом.

Розробку проблеми легітимації президента у країнах Європи здійснив Д.Л. Златопольський. Розкриваючи різні аспекти цієї проблеми, вчений акцентує особливу увагу на основоположній ідеї конституційного права, згідно з якою парламент є єдиним виразником суверенної волі народу, що зумовлює підзвітність президента парламентові. А відтак робиться висновок: обрання президента парламентом є більш демократичним, ніж безпосередні вибори, оскільки тільки шляхом першого із двох названих варіантів є всі необхідні умови для закріплення відповідальності президента перед парламентом.

Розглядаючи цю проблему з позицій загальної теорії державознавства, звернемось до відомого дослідника професора В.Е.Чиркіна, який також позитивно оцінює легітимацію глави держави найвищим органом народного представництва. “Теоретично, - пише вчений, - спосіб обрання президента парламентом є демократичним”. Це положення мотивується тим, що викладений варіант позбавляє президента можливості протиставляти себе

парламенту, що має місце, коли президент обирається прямим голосуванням виборців.

Проте ми не можемо погодитися із вищенаведеними твердженнями. На нашу думку, обрання президента парламентом свідчить про похідний характер президентури від парламенту та тією чи іншою мірою впливає на її статус та комплекс повноважень. Головним відображенням цього положення є те, що президент у даному випадку конституційно не наділяється урядовою владою - він інституціоналізується лише як глава держави. Президент, який обирається народом, не лише представляє державу, а певною мірою персоніфікує також і урядову владу.

Ідея доцільності обрання президента парламентом не є новою і для України. Прихильники конституційно-правової реформи, яка перетворила Україну на державу з парламентсько-президентською формою правління, стверджують, що наступним кроком має бути запровадження процедури обрання Президента України Верховною Радою України. Однак, ми не можемо погодитися з подібним твердженням і наводимо свої аргументи:

По-перше, рівень довіри населення до Верховної Ради України, згідно з останніми статистичними даними, є надзвичайно низьким (майже 80% громадян України невдоволені діяльністю українського парламенту в цілому і лише біля 8% оцінюють його роботу позитивно); по-друге, при делегуванні свого депутата до парламенту виборець автоматично віддає йому свій голос на підтримку того чи іншого кандидата в Президенти і вважає, що цей голос буде використаний за призначенням. Однак слід погодитися із твердженням І.Рейтеровича, що ця схема має суттєві недоліки, головний з яких полягає в тому, що депутат може в обмін на політико-економічні дивіденди (які виражаються в посадовій зацікавленості, фінансовій стимуляції, лобіюванні необхідного йому економічного чи соціального законопроекту тощо) підтримати іншого кандидата в Президенти.

По-третє, в Україні на даний момент практично відсутня реальна багатопартійність, більшість партій та блоків створюються або під конкретного

політика, або з єдиною метою – проходження у парламент, тому після виконання завдання-максимуму вони розпадаються. Саме тому, у разі обрання Президента країни Верховною Радою необхідно розробити дієвий механізм взаємовпливів законодавчої та виконавчої гілок влади, який буде характеризуватися взаємним контролем та реальними важелями впливу для зміни ситуації в цілому (тобто, депутати повинні нести відповідальність за свій вибір глави держави).

По-четверте, для обрання Президента парламентом обов'язково необхідна консолідована та чітко структурована Верховна Рада. Однак, як вірно стверджує О.Палій, на даному етапі українського державотворення у вищому законодавчому органі України панують діаметрально протилежні, полярні погляди, що може призвести до радикалізації парламенту і, як наслідок, дестабілізації ситуації загалом. При цьому, на перший план виходять не ідеологічні розбіжності (як у більшості країн Європи), а особистісні та фінансово-економічні. Крім того, в усіх європейських країнах, де главу держави обирає парламент, існують сильні центристські партії, що займають домінуюче положення і, як правило, визначають основні напрямки розвитку держави. Тому в Україні необхідне існування принаймні кількох партій, які будуть здатні сформувати дієву парламентську більшість.

По-п'яте, для обрання Президента Верховною Радою України необхідне своєрідне удосконалення такої структури як парламент. Тому, першочерговим завданням є вдосконалення регламенту. Крім того, для повного правового забезпечення нової системи виборів Президента необхідне прийняття Законів про Кабінет Міністрів України та Президента України. Лише після цього з юридичної точки зору будуть всі підстави говорити про можливість зміни процедури виборів глави держави.

Підсумовуючи все вищесказане, можна зробити висновок, що впровадження на сучасному етапі державотворення в Україні виборів Президента парламентом є кроком надто передчасним та практично неефективним, оскільки це вимагає серйозної та комплексної підготовки, яка

полягає у реформуванні всього українського політико-правового простору, його структуризації та суттєвій демократизації. На нашу думку, першочерговими засобами повинні стати прийняття Закону України про регламент Верховної Ради та Закону України про вибори народних депутатів. Крім того, вирішення цього важливого питання обов'язково повинно відбуватися виключно через всеукраїнський референдум, як це передбачено діючою Конституцією.

Конституційне законодавство України та Франції закріплює демократичні начала організації та проведення виборів глави держави. Це забезпечує громадянам реальну можливість здійснення їх виборчих прав. При цьому слід особливо наголосити на тому, що законодавче регулювання права обирати і бути обраними, порядку виборів, а також випадки обмеження виборчих прав і свобод громадян не повинно суперечити загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права, обмежувати або скасовувати загальноновизнані права і свободи людини і громадянина, а також конституційні та законодавчі гарантії їхньої реалізації або носити дискримінаційний характер.

Конституція кожної держави містить ті чи інші обмеження або ж умови, при дотримання яких особа має право бути обраною президентом. Кількість цих умов, а також їх види залежать від багатьох ознак, які характеризують державу: форма держави, її політичний режим, національний та релігійний склад і т.д. Відповідно до цього, в дусі Європейських країн сталої демократії, Конституція України та Закон "Про вибори Президента України" встановлює, що Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років. Не можуть бути висунені претендентами на кандидатів у Президенти України громадяни, які перебувають у місцях позбавлення волі або мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Від кандидатів не вимагається спеціальної освіти чи досвіду роботи, немає обмежень верхньої вікової межі. Конституційні вимоги до кандидата у Президенти - ознака демократичного

підходу до виборів глави держави. Вони сприяють розширенню кола осіб, з якого може бути обраний Президент. Водночас зрозуміло, що главою держави повинен бути тільки громадянин, який має великий життєвий і політичний досвід, тісно пов'язаний з інтересами народу і здатний керувати державою. Тому помірні вимоги до кандидатів покладають підвищену відповідальність за якість вибору на самих виборців.

Згідно Конституції України, Президент також не має права мати інший представницький мандат, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною чи підприємницькою діяльністю або входити до складу керівного органу, а також спостережної ради підприємства, що має на меті отримання прибутку. Визначені законом вимоги до кандидата на посаду Президента України жорсткіші, ніж до кандидата у народні депутати України. Ним може бути громадянин України, що на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх 5 років. Для претендента у народні депутати відсутній конституційний припис щодо володіння державною (українською) мовою, тоді як для Президента це є обов'язковим. Таким чином, вимоги до народного депутата нижчі щодо вікового цензу та цензу осілості, а також стосовно володіння державною мовою.

Аналіз вимог до претендента на посаду Президента України свідчить про те, що вказані вимоги є цілком слушними і, як переконливо показала політична практика, загалом сприяють проведенню на високий державний пост політичних лідерів. Вказані вимоги суто теоретично дозволяють претендувати на цей пост декільком мільйонам громадян України після досягнення 35-річного віку, хоча реальними претендентами є близько десяти політичних лідерів. Тим не менше, наведені вимоги до кандидата у Президенти України дозволяють виборцям обрати главу держави серед широкого кола потенційних претендентів і, таким чином, вибрати одну з альтернативних програм розвитку країни.

Президент України обирається на п'ять років громадянами України на

основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Обрання однієї особи на більш як два терміни поспіль не допускається.

Умови, яким повинні відповідати кандидати в президенти Французької Республіки, установлені ст. 44 Виборчого кодексу - президентом можуть стати француз чи французка, що досягли 23-літнього віку. Діючу в Четвертій і Третій республіках заборону виставляти кандидатури членів сімейств, що правила у Франції, Конституція П'ятої Республіки не відтворила. Так само більше не діє передбачене ст. 29 Конституції 1946 р. заборона переобрання президента Республіки більш одного разу. Немає в цей час також і ніяких інших юридичних умов, наприклад вимоги проходження військової служби і т.д.

Для нормального функціонування механізму влади важливе значення має строк повноважень глави держави, порядок його переобрання і припинення повноважень. Цей принцип закріплений у Декларації про критерії вільних і справедливих виборів, прийнятої в 1994 р. на 154-й сесії Ради Міжпарламентського союзу. Стаття 1 якої говорить: “У будь-якій державі повнота влади може виникати тільки з волевиявлення народу, вираженого на справді вільних і справедливих виборах, що проводяться через регулярні періоди на основі загального, рівного і таємного голосування”. Хоча ця Декларація не є документом, обов'язковим для виконання, однак не можна не враховувати авторитет такої міжнародної організації як Міжпарламентський союз а також й те, що вона була підтримана 112 країнами світу. Необхідність закріплення цього принципу пов'язана з тим, що виборність тих чи інших посадових осіб і органів влади аж ніяк не означає автоматичного встановлення терміну, на який вони обираються. Тому у ряді країн світу цей принцип уже зайняв гідне місце в національних законодавчих актах.

Питання строку президентських повноважень вже давно є спірним в конституційно-правовій реформі України. Саме тому слід звернути увагу на подібне проблемне питання у Франції з метою застосування можливих шляхів її вирішення.

Так, стаття 6 Конституції Франції в редакції 1963 року встановлювала, що президент обирається строком на сім років. Проте, ця традиція, що зародилася на початку Третьої Республіки, була порушена у 2000 році, коли рішенням референдуму було зменшено строк повноважень президента Франції до п'яти років. Аналізуючи праці видатних французьких вчених-конституціоналістів, слід звернути увагу, що семирічний термін президентства завжди знаходився в центрі гострих конституційних дискусій, що почалися при де Голлі і не втратили актуальності дотепер.

Коли функції Президента були мало помітними та представницькими - як це було до 1946 р., - обрання на 7 років не викликало заперечень. Але коли Президент стає главою державної влади, “республіканським монархом”, що сам керує, вирішує, призначає, веде переговори, виникає логічне питання: чи нормально давати йому такі повноваження на такий довгий термін? Тим більше що, як буде вказано далі, ні парламент, ні народ практично не можуть порушити питання про його політичну відповідальність і при необхідності змістити його.

З цього факту деякими політиками і ученими-конституціоналістами Франції було запропоноване положення про необхідність скороченні президентського мандату до 5 років, що співпадає з терміном повноважень Національних Зборів. Так у свій час і Жорж Помпиду і Франсуа Митеран ініціювали внесення змін у Конституцію щодо терміну повноважень, але змушені були відмовитися від завершення цього процесу, оскільки не одержали достатньої підтримки ні з боку парламенту, ні з боку населення країни. Таке питання також періодично піднімалося і різними політичними партіями та рухами у своїх програмах. Однак і донині далеко до односторонності у вирішенні цього питання.

Противники скорочення терміну президентського мандата звичайно наводять у захист своєї позиції такий аргумент - президент Республіки повинен забезпечувати “безперервність та наступність держави”. Це припускає, що термін його повноважень повинен бути більший, ніж у депутатів, тому що

діяльність глави держави забезпечує необхідну безперервність і наступність між двома легіслатурами Національних зборів.

Необхідність збереження семирічного строку президентських повноважень також пояснюється необхідністю дотримуватися правила, введеного генералом де Голлем. Відзначається, зокрема, що в існуванні семирічного мандата є чітка логіка (президентський мандат повинен бути триваліше парламентського). Президент - це той, до захисту кого можна звернутися, це арбітр, гарант наступності держави, захисник його вищих інтересів; тривалість мандата ставить його над політичною боротьбою, над зіткненнями за право контролю в палатах Парламенту. Хоча його роль простирається ще далі, саме він визначає політику нації, тому йому потрібен час для того, щоб її виробити, а потім і здійснити.

Так у книзі “На службі нації”, опублікованої в 1963 р., М. Дебре зазначає, що 7-річний президентський мандат не є занадто великим, до того ж він відповідає традиції. “Франція, - відзначає він, - має потребу в стабільності, що, як мені здається, не може бути забезпечена, якщо існуючий мандат скоротити на рік чи два. Я повторюю, дуже добре, що мандат президента триваліше мандата Національних зборів. Семирічний мандат додає президенту відчуття вищої влади, що зовсім необхідно для здійснення ним своєї місії”.

Більшість реформаторів пропонували зрівняти строки президентських повноважень з парламентом – 5 років. Однак, на думку ряду французьких конституціоналістів п'ятирічний мандат створює серйозні технічні проблеми. Що відбудеться у випадку дострокового переривання президентських функцій, якщо тривалість парламентського і президентського мандатів буде збігатися? Чи потрібно тоді вводити посаду віце-президента для забезпечення президентського мандата? Що тоді відбудеться з правом дострокового розпуску Національних Зборів? Якщо Президент використовує це право, то чи спричинить це за собою його відставку для відновлення відповідності мандатів? Тому прихильники збереження семирічного мандата спираються на конституційний принцип, згідно якого для того, щоб уникнути повної зміни

політичної ситуації в країні, передбачається розподілити проведення виборів глави держави і представницьких органів у часі.

Отже, введення у законодавство Франції семирічного терміну повноважень президента обґрунтовується метою забезпечення політичної стабільності, вкрай необхідної на перших етапах розвитку держави, держави “перехідного періоду”. Саме тому після становлення основних інститутів державної влади, налагодження між ними механізму взаємодії питання про скорочення семирічного терміну глави держави практично не заперечувалося як з боку провладних так і з боку опозиційних політичних сил. Отже, у 2000 році це питання було винесене на референдум і французи проголосували за скорочення терміну президентських повноважень з семи до п’яти років. Таким чином, знаменитий *Septennat* був відмінений.

У контексті такого досвіду Французької республіки, на нашу думку, слід звернути увагу на строк повноважень Президента України, який, згідно Конституції України становить п’ять років. Так, оскільки Українська держава ще знаходиться на етапі свого становлення, країна практично існує в умовах постійних виборів, коли як тільки закінчуються одні вибори, одразу ж слід готуватися до нових. Саме тому семирічний термін повноважень глави української держави, на нашу думку, був би найбільш оптимальним, враховуючи те, що ми продовжуємо жити в умовах перехідного періоду. Адже зовсім не випадково у Франції саме на подібному етапі розвитку країни строк повноважень президента був збільшений до семи років. Разом з тим, враховуючи позитивний досвід Французької республіки при розгляді питання про значення строку повноважень глави держави та доцільності його збільшення, необхідно брати до уваги наступні аргументи.

Так, по-перше, п’ятирічний термін не є достатнім для існування довготривалих програм економічного та соціального розвитку держави, які вимагають прийняття “непопулярних рішень”. Разом з тим популістські рішення, що приймаються в період передвиборчої кампанії, перешкоджають економічній та соціальній модернізації держави. По-друге, початковий період

строку повноважень президента, як правило, присвячений підготовчим заходам: введення у суть справи, підбір кадрового складу, оптимізація політичних зв'язків і т.д. По-третє, практика соціально-економічних реформ в Україні свідчить про відносну інертність процесів модернізації суспільства та держави, що вимагає більшого часу для здійснення комплексних програм розвитку. По-четверте, історичні особливості Української держави пов'язані зі значною концентрацією влади. Тому зміна глави держави зазвичай призводить до значних змін у внутрішній та зовнішній політиці держави. Прикладом цього є вибори Президента України які розпочалися у 2004 році та привели до влади опозиційні сили, що мають на меті впровадити якісно нові програми розвитку держави. По-п'яте, збільшення строку повноважень Президента України призведе до значної економії бюджетних коштів, що витрачаються на виборчу кампанію, а семирічний інтервал між виборами збільшить явку самих виборців та змусить їх більш відповідально ставитися до свого вибору.

У той же час Законом України “Про внесення змін до Конституції України” було змінено строк повноважень Верховної Ради України, який так само як строк повноважень Президента України дорівнює п'яти рокам. Враховуючи таку конституційну норму, виникає питання, а чи доцільне проведення виборів Президента України і до Верховної Ради України в один рік? Питання щодо одночасності проведення президентських і парламентських виборів не є новим як для України, так і для світового досвіду проектування нових політичних систем. Проте теорія конституціоналізму вказує на те, що розведення в часі парламентських і президентських виборів є одним із елементів збереження рівноваги у загальних межах механізму стримувань і противаг різних гілок влади. Головним аргументом на користь останнього є те, що перманентні вибори підтримують структуру державної влади у відповідності до суспільної думки, що змінюється, а також збільшують чутливість політичних діячів до громадської думки.

Саме тому вважаємо таке зрівняння терміна мандату Президента та парламенту недоцільним та неприйнятним. Враховуючи це, а також

вищенаведені положення про вирішення подібного питання у Франції, пропонуємо строк повноважень Президента України змінити. Як ми вже зазначали раніше, оскільки Президент України є арбітром серед інших органів державної влади, то з метою забезпечення стабільності, порядку та правонаступництва в державі просто недопустимо прирівнювати строк дії його мандату до строку дії мандату інших органів державної влади України. Саме тому, доцільніше було б збільшити термін повноважень Президента, застосовуючи практичний досвід Франції, до семи років. Запровадження такого положення до Конституції України унеможливить виникнення ситуації, коли після чергових практично одночасних виборів Глави держави і Парламенту буде цілком змінюватися політична та економічна ситуація в країні, що, можливо, може призвести до кризи або принаймні до тривалого колапсу у діяльності органів державної влади.

Разом з тим, досліджуючи конституційне законодавство Французької республіки, не можна не звернути увагу також і на те, що поряд з обмеженням терміну повноважень президента 5 років відсутнє положення про обмеження строків перебування на посаді глави держави. Виходячи із цього, президент Французької республіки теоретично може пожиттєво займати цю посаду. Спробуємо проаналізувати цю ситуації з точки зору теорії конституціоналізму.

Так, у Конституції США 1787 р. був уперше закріплений принцип: президент має право на переобрання, але не більше ніж на один термін. Подібна норма стала важливим правовим бар'єром, що перешкоджає перетворенню президентської влади в довічну особисту диктатуру. Закріплення на конституційному рівні принципу ротації має демократичне значення, оскільки служить своєрідною протипагою всевладдю президента, що протидіють трансформації конституційного правління в режим особистої диктатури. Однак, на думку німецького юриста К. фон Бойме не слід абсолютизувати його позитивне значення. Як відзначає він, навіть найкращі наміри законодавця найчастіше приводять до дуже жалюгідних наслідків. Розповсюджене у багатьох країнах світу обмеження терміну повноважень глави держави двома

мандатами, як свідчить, наприклад, американський досвід, неминуче приводить до зниження ефективності діяльності президента в останні 2 роки другого терміну. На думку американського вченого С. Хесса, засоби масової інформації в цей час усе більше зосереджують увагу на нових кандидатах на дану посаду, а лідери закордонних держав, як правило, відкладають проведення найбільш важливих переговорів до тих пір, поки новий президент не стане на посаду. На наш погляд, саме з подібних тверджень і виходили творці Конституції Франції 1958 року.

У рамках цього слід проаналізувати Конституцію України, яка у частині третій статті 103 закріпила положення, що одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд. Проте, слід зазначити, що це не є нововведенням в законодавстві України. Ідентична норма містилася в Конституції (Основному Законі) України 1978 року з наступними змінами і доповненнями, в Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом 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, а також в Законі Української Радянської Соціалістичної Республіки “Про Президента Української РСР” від 5 липня 1991 року. До того ж положення частини другої статті 2 цього Закону, що “одна й та ж особа не може бути Президентом Української РСР більше двох строків підряд” в частині обмеження строку перебування на посту Президента держави діє і досі, оскільки не суперечить чинній Конституції України.

Закріплення на конституційному рівні в Україні принципу ротації, зазначають Ю.М.Тодика та В.Д.Яворський, має демократичне значення, оскільки слугує своєрідною противагою всевладності Президента України, протидіє трансформації конституційного правління в режим особистої диктатури. Конституцією України Президенту України надано широкі повноваження. Саме тому слід погодитися з думкою А.Сахарова, що необмежене безперервне перебування на посту Президента України однієї

особи не виключає встановлення режиму особистої влади (культу особистості) і може призвести до виникнення антидемократичного режиму в державі. Запровадження обмеження щодо строків перебування однієї й тієї ж особи главою держави (Президентом) має на меті знизити можливість встановлення особистої влади.

Тому, на нашу думку, обмеження терміну повноважень президента двома мандатами - більш оптимальний варіант, ніж заборона переобрання тої самої особи на дану посаду чи можливість необмеженого переобрання. Заборона переобрання - це зайве навантаження на політичну систему, навряд чи здатну постійно генерувати лідерів загальнонаціонального масштабу. Так, на думку французького конституціоналіста Ф. Ардана, неприпустимість переобрання Президента на другий термін, представляє певні незручності. Країна може бути позбавлена видатної особистості, місце якої займе не надто здатна особа. Однак і можливість переобрати ту саму особу необмежену кількість разів створює сприятливі умови авторитарних тенденцій у політичній системі.

Таким чином, вважаємо, що в даному випадку, недоцільно використовувати досвід Французької республіки щодо відсутності положення про обмеження кількості строків перебування президента на своєму посту. Встановлення у Конституції України обмеження перебування на посаді Глави держави двома термінами не суперечить теорії конституціоналізму та ніяким чином не порушує права особи, яка займає пост Президента України, оскільки обрання на третій та інші строки можливе, але тільки після спливу часу. Це є певною гарантією від узурпації влади, засобом забезпечення періодичної змінюваності глави держави, стимулює приплив свіжих ідей й нових державних діячів.

Аналіз законодавства про вибори президентів в Україні та Франції, дає підстави стверджувати, що виборчий процес в досліджуваних державах складається з таких основних послідовних стадій: 1) призначення виборів; 2) утворення виборчих органів та виборчих округів 3) висунення кандидатів на посаду президента; 3) передвиборча агітація; 4) голосування та встановлення

результатів виборів. Оскільки детальне дослідження законодавства по виборах президента не є метою даної роботи, то вважаємо за доцільне в даному підрозділі зосередити увагу саме на порівняльно-правовому аналізі лише найважливіших виборчих стадій, та знайти спільне між процедурою виборів глави держави в Україні та у Франції.

Виборчий процес - це врегульована законом та традиціями діяльність по організації та проведенню виборів. Підготовка та проведення виборів складають виборчу компанію. Офіційно вона призначається з визначення дати виборів. Відповідно до існуючого порядку вибори глави Французької республіки призначаються урядом у встановлений Конституцією термін. Конституція П'ятої Республіки в ст. 7 (редакція 1962 р.) передбачила нормальне і дострокове закінчення мандату. Так, у першому випадку (тобто після закінчення п'яти років) вибори призначаються не раніше ніж за 20 і не пізніше ніж за 35 днів до дати нормального закінчення мандата президента Республіки. У такий спосіб забезпечується наступність президентської влади і у той же час обмежується в часі неприйнятна ситуація, пов'язана з одночасним існуванням двох Президентів: новообраного, законного, але такого, який поки що не має повноважень, і того, що вже іде, проте уже не має великих повноважень. В другому випадку - при відкритті дострокової вакансії не раніше, ніж через 20 і не пізніше, ніж через 35 днів після відкриття вакансії, крім випадків нездоланної сили.

Аналогічно регулюються строки призначення виборів в Україні. Конституція України так само передбачила випадки нормального та дострокового припинення повноважень Президента. Так, згідно ст.17 Закону "Про вибори Президента України". Так, у першому випадку (після закінчення п'ятирічного терміну) вибори Президента України (чергові) відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України та призначаються Верховною Радою України не пізніш як за сто тридцять днів до дня виборів. У другому випадку, вибори Президента України (позачергові) відбуваються в останню неділю дев'яностоденного строку з дня настання події,

яка призвела до дострокового припинення Президентом України своїх повноважень.

З огляду на вищенаведене, бачимо, що виборча кампанія по виборах Президента Франції триває всього лише один місяць, у той час як в Україні – чотири. Вважаємо встановлення такої довготривалої виборчої кампанії надзвичайно недоцільним. Такого аналогу за часом проведення виборчої кампанії у світовій практиці немає. Як свідчить практика проведення виборів Президента в Україні, така довга кампанія просто недопустима в умовах становлення державності, оскільки вимагає значних, часто не виправданих фінансових та людських ресурсів. Наведені аргументи дозволяють стверджувати, що питання тривалості виборчої кампанії по виборах Президента України потребує законодавчого вдосконалення. Як один із шляхів розв'язання даної проблеми, вважаємо за доцільне застосувати досвід виборів глави держави у Франції, скоротивши тривалість виборчих процедур до одного місяця.

Наступним найбільш важливим елементом виборчого процесу є висунення кандидатів. Процес висунення кандидатур і наступної їхньої реєстрації виборчими органами є невід'ємною частиною й обов'язковою стадією будь-якої виборчої кампанії. Більш того, саме на цій стадії визначається змістовна сторона конкретних виборів, оскільки з'являються їх головні діючі особи - кандидати. Таким чином, незалежно від виду проведених виборів і використовуваної виборчої системи стадія висунення кандидатів має ключове значення, багато в чому визначаючи всю наступну інтригу виборів. Особливе значення процес висунення і реєстрації кандидатів здобуває і тому, що саме на цій стадії найбільше чітко виявляється необхідність дотримання балансу інтересів кожного з виборців і суспільства в цілому. Гарантованому Конституцією пасивному виборчому праву громадян протистоять інтереси суспільства в цілому, зацікавленого не тільки в досягненні справжнього виявлення волі виборців, але й у формуванні працюючих державних органів.

Найсерйознішим і принциповішим питанням виборів президента на

сучасному етапі є питання щодо порядку висування та умов реєстрації кандидатів. Головне питання політико-правового регулювання виборів - суб'єкти висування кандидатів у президенти. Теоретиками та практиками застосування виборчого законодавства неодноразово висловлювалася думка щодо виключної можливості політичних партій, виборчих блоків політичних партій висувати кандидатів у президенти держави.

У Франції при повному збереженні принципу, відповідно до якого будь-який француз, що володіє громадянськими і політичними правами, може висунути свою кандидатуру, було, однак, уведене “поручительство” з боку політичних діячів, що ставить своєю метою усунення кандидатів, що не мають політичної ваги в національному масштабі. Тобто існує так звана процедура самовисунення.

Кандидат у Президенти Франції повинен мати патронаж не менш ніж 500 національних чи місцевих виборних осіб: парламентаріїв, регіональних чи генеральних радників, мерів, проте не муніципальних радників. Усього можливо більше 40 тис. подібних поручителів. Дві додаткових умови гарантують загальнонаціональну підтримку кандидату: виборні особи повинні представляти щонайменше 30 різних департаментів, а число поручителів від того самого департаменту не повинно перевищувати 10% з необхідних 500. Кожен поручитель може “опікувати” тільки одного кандидата. Список поручителів публікується в “Офіційному віснику” (“Журналь офісіель”), для того щоб громадяни знали, за якого кандидата їхні обранці ручаються. Такі обмеження виявилися дуже ефективними: після введення, вони скоротили до 10 (1981 р.), а потім до 9 (1988 р.) число кандидатів з 12 (1974 р.), що не перешкодило представництву на виборах усіх головних напрямків політики.

Французьке право офіційно ігнорує існування політичних партій, розглядаючи їх як асоціації нарівні з всіма іншими об'єднаннями. Проте, як справедливо відзначають А. та Ф. Демишель у своєму детальному дослідженні виборчого права Франції, “законодавець завжди хоче здаватися таким, який вірить у те, що політичні кандидатури - це лише індивідуальні феномени і що

списки кандидатів, коли закон їх вводить чи допускає, складаються по якихось неясних особистих якостях”. Проте, у виборчому праві Французької республіки саме партії відіграють вирішальну роль, і тому, говорячи надалі про кандидатів, ми маємо на увазі і партії що їх підтримують.

Подібно до виборчого законодавства Франції, українське виборче законодавство допускає процедуру самовисунення кандидата на пост Президента України. В той же час законодавство офіційно визнає важливу роль саме політичних партій у виборчому процесі, а тому кандидата на пост Президента України може висувати і партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніш як за рік до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніш як за рік до дня виборів (ст. 72 Закону). Разом з тим, партія (блок) може висунути лише одного кандидата на пост Президента України, причому лише ту особу, яка є членом цієї партії (членом партії, яка входить до блоку), або позапартійного громадянина, який відповідно має право бути обраним Президентом України.

Майже всі основні претенденти на кандидування на чергових виборах Президента України ідентифікують себе з тими чи іншими політичними партіями або їх об'єднаннями. Тож, можливо, сьогодні знову варто привернути увагу до питання запровадження в практику політичного життя України європейського досвіду і обирати Президента серед лідерів потужних політичних сил. Слід погодитися з твердженням члена Центральної виборчої комісії України М. Ставнійчук, яка зазначає, якщо йдеться про реалізацію політичної реформи, метою якої є структуризація суспільства та оптимізація державної влади, то, безперечно, що політичні партії повинні стати єдиним суб'єктом висунання кандидатів також і на виборах Президента України. Виборець має чітко усвідомлювати, за яку політичну силу він голосує як на парламентських, так і на президентських виборах. А відтак знати, чого йому чекати від керівництва держави, якщо він обирає представників однієї і тієї ж політичної сили і до парламенту, і на президентську посаду або якщо голосуватиме за представників різних політичних партій чи їх блоків.

Правову основу для застосування саме такого підходу становить частина друга ст. 36 Конституції України, якою передбачено, що саме політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. На жаль, чинний Закон України “Про вибори Президента України” не закріплює виключності політичних партій при вираженні політичної волі громадян. Тому, на нашу думку, цей недолік чинного Закону необхідно виправляти. Звичайно, після свого обрання особа, яка обрана Президентом, як глава всієї держави, що виступає від її імені, є представником усього народу, при цьому на разі повинні бути створені правові гарантії проти насильницьких форм утвердження партії влади.

Так само як і у французькому виборчому законодавстві, в Україні на підтримку кандидата на пост Президента України має бути зібрано не менш як п'ятсот тисяч підписів виборців, які мають право голосу, в тому числі не менш як по двадцять тисяч підписів у кожному з двох третин регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) України (ст. 53 Закону).

Отже, вищезазначені обмеження, мають на меті зменшення кількості кандидатів для виділення найбільш популярних, реальних лідерів серед виборців. Неконтрольоване збільшення кількості кандидатів може викликати перекручування і знецінювання результатів виборів. Громадянам важко було б зробити вибір з надмірної кількості кандидатів, більшість з яких не мають достатньої кількості прихильників і стурбовані лише тим, щоб про них заговорили. Прикладом є недавня виборча кампанія по виборах Президента України, коли претендентами на пост глави держави були понад двадцять осіб, більшість з яких не мали реальної підтримки в суспільстві та були т.зв. “технічними кандидатами”. Така ситуація призвела до надмірного використання бюджетних коштів для оплати передвиборної агітації, а також ряду проблем з формуванням виборчих комісій. З метою недопущення подібної ситуації в майбутньому, на нашу думку, доцільніше було б змінити виборче законодавство у бік посилення вимог до майбутнього кандидата на пост Президента України.

Важливим етапом виборчого процесу є реєстрація кандидатів. З одного боку, реєстрація – це організаційне питання, а з іншого, - юридичний факт, який відкриває наступний етап виборчої кампанії. Саме тому реєстрація кандидатів має бути суворо задокументована, адже від цього залежить результат реєстрації. У процесі перевірки дотримання необхідних вимог, проведених при реєстрації кандидатів, варто розрізняти щонайменше два елементи. Органи, що здійснюють реєстрацію, повинні насамперед упевнитися, чи представлені всі необхідні для реєстрації документи, передбачені законодавством. І далі, наскільки їхній зміст відповідає визначеним законом параметрам. Виборче законодавство України та Франції достатньо детально визначає той необхідний пакет документів, що представляються на реєстрацію, і необхідний обсяг інформації про особу кандидата. На наш погляд, саме друга позиція становить особливий інтерес, оскільки практика виборчих кампаній в Україні свідчить, що найчастіше саме інформація про кандидатів може послужити підставою для виборчих суперечок і відмови в реєстрації.

Так, у Франції, т.зв. попередній контроль покладається на Конституційну Раду Французької Республіки, яка є органом, на який покладено функції забезпечення верховенства Конституції в системі нормативних актів, їх прямої, безпосередньої дії в діяльності суб'єктів суспільних відносин на території держави. Тобто, по суті, повноваження Конституційної Ради Французької Республіки подібні до повноважень Конституційного Суду України, який вирішує питання про відповідність Конституції України законів та інших нормативно-правових актів, а також здійснює офіційне тлумачення Конституції України. Разом з тим Конституційна Рада Франції на президентських виборах контролює через свої спостерігачів хід голосування, встановлює список кандидатів на посаду президента, висловлює свою думку щодо організації виборів, тобто виступає як консультативний орган у виборчому процесі.

Отже на виконання контролюючої функції на стадії реєстрації кандидатів на пост президента Франції, Конституційна Рада в першу чергу перевіряє правильність представлень (кількість і дійсність підписів). Вони повинні бути

спрямовані в Конституційну Раду не менш чим за 18 днів до виборів. Крім того, останні повинні внести також і заставу (застава є мізерною і складає всього 10 тис. франків, які до того ж будуть повернуті, якщо кандидат одержить більш 5 відсотків та надати майновий звіт. Майновий звіт надається для того, щоб можна було перевірити після закінчення мандата, чи не занадто збагатився його власник, знаходячись під час виконання службових обов'язків. І лише в такому разі Рада реєструє кандидатів. Список кандидатів, допущених до голосування, затверджується Конституційною Радою і публікується урядом не пізніше чим за 2 тижні до виборів.

В Україні вищезазначений обов'язок покладений на Центральну виборчу комісію, яка перевіряє наявність та відповідність законодавству необхідних документів та реєструє кандидата на пост Президента України за умови отримання таких документів. Подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів закінчується за дев'яносто днів до дня виборів, яка закінчує реєстрацію кандидатів на пост Президента України не пізніше, ніж за вісімдесят п'ять днів до дня виборів. Разом з тим, до реєстрації кандидат повинен подати документ, що засвідчує внесення грошової застави. Грошова застава вноситься партією (партіями, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом на пост Президента України у безготівковому порядку на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії в розмірі п'ятисот тисяч гривень. При цьому, грошова застава повертається, якщо кандидат на пост Президента України отримав не менш як 7 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо кандидат на пост Президента України отримав менше 7 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, грошова застава перераховується до Державного бюджету України.

Отже, як бачимо, законодавством про вибори глави держави в Україні та Франції передбачено одночасне застосування й інституту збору підписів, і внесення грошової застави. З огляду на такі моменти доцільно згадати, що у виборчому законодавстві країн світу існують різні умови, критерії, вимоги

щодо реєстрації кандидатів на виборах. Найпоширенішою умовою реєстрації кандидатів на виборах є внесення грошової застави - грошового внеску, встановленого виборчим законом розміру. Крім грошової застави, у виборчій практиці запроваджуються й інші підстави для реєстрації кандидатів на виборні посади, зокрема - збір встановленою законом кількістю підписів громадян на підтримку кандидата, а також підтримка кандидата не просто громадянами, а встановленої законом кількості відповідних посадових осіб, парламентарів та ін. Зазначені підстави для реєстрації кандидатів на виборах можуть застосовуватися як паралельно, так і окремо.

На нашу думку, кожна з таких підстав для реєстрації має свій сенс і свої недоліки. Збір підписів як громадян, так і відповідних посадових осіб має метою насамперед продемонструвати, що кандидат на виборах має значну громадську підтримку, авторитет серед політиків, громадських та державних діячів. Внесення грошової застави суб'єктом балотування є засобом підтвердження серйозності намірів політичних партій, їх об'єднань, кандидатів брати участь у виборах, що дозволяє виключити з числа кандидатів осіб, які використовують виборчу кампанію як засіб самореклами і не виражають інтересів виборців, а також не мають відповідних ділових та професійних якостей.

У той же час, виходячи із практичного досвіду проведення виборчих кампаній, абсолютно зрозуміло, що кандидати на пост глави держави не можуть дозволити собі відмовитись від практичного використання методів та форм ведення передвиборної агітації поза межами строків, визначених законом, адже збирати підписи на користь того чи іншого кандидата без пропагування його особистості, ідей партійної організації або їх блоку просто неможливо. Саме тому, цілком можемо погодитися з думкою М.Ставнічук про те, що від інституту збору підписів на загальнодержавних виборах треба відмовлятися. Він неефективний у великих масштабах, це - фікція, самообман і зайва трата часу та ресурсів як суб'єктів, так і організаторів виборчого процесу.

Різке збільшення виборчих витрат, дорогі виборчі технології обумовили

втручання законодавця з метою забезпечення контролю за джерелами фінансування виборчих кампаній і їхньої прозорості для суспільства і держави. В остаточному підсумку саме законодавство про фінансування як в Україні, так і у Франції виступає як засіб проти перетворення політичних виборів у змагання фінансових можливостей тієї чи іншої партії, того чи іншого кандидата. Основний принцип, яким керується законодавець, складається в забезпеченні рівності всіх кандидатів, тобто в даному випадку забезпеченні рівних фінансових умов для кандидатів, що беруть участь у виборах. З цією метою законодавчо фіксуються межі фінансових коштів, використовуваних кандидатами на проведення своєї виборчої кампанії, джерела її фінансування, форми контролю держави за фінансовою стороною виборів, відповідальність за порушення законодавства.

У Франції реалізована досить продумана схема фінансування кандидатів і політичних партій. У 1990 році створена Національна комісія Рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (CCFP). Комісія є незалежним органом, що складається з 9 чоловік, яких призначають на 5 років на паритетних засадах Державна Рада, Конституційна Рада і Палата Рахунків (по 3 чоловік). Комісія була створена з метою послабити залежність кандидатів і політичних партій від своїх “спонсорів”, насамперед – юридичних осіб, і надати фінансову допомогу політичним процесам у країні. По представленню фінансових звітів кандидатами, комісія приймає рішення про їхню вірогідність і відповідність витрачених коштів вимогам законодавства і виділяє кандидатам компенсацію в розмірі половини максимально дозволеної суми витрат. Такі витрати не повинні перевищувати 120 млн. франків для першого туру і 40 млн. - для другого (Органічний закон № 88-226 від 11 березня 1988 року). Участь у цих витратах держави варіюється в залежності від кількості зібраних голосів. Вони складають 25% витрат від гранично встановленої суми для кандидатів, що одержали більш 5% голосів, і 5% для інших, але не повинні перевищувати реальну загальну суму витрат. Рахунки кандидатів відправляються в Конституційну Раду і публікуються в “Журналь офісіель”.

Якщо кандидат перемагає, а його звіт не приймається Комісією Рахунків, то вибори в судовому порядку анулюються і призначаються нові. Якщо кандидат програє, а його фінансовий звіт не приймається, то він позбавляється права бути обраним на 1 рік (ця міра носить більше виховний характер, тому що наступні планові вибори проводяться через 5 років). У випадку перевищення встановленої межі на кандидата додатково накладається штраф у розмірі “перевитрати”.

Витрати на підготовку та проведення виборів Президента України здійснюються виключно як за рахунок коштів Державного бюджету України так і за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України. При цьому, виборчий фонд кандидата на пост Президента України формується за рахунок його власних коштів, коштів партії (партій, що входять до виборчого блоку), які висунули кандидата, а також добровільних внесків фізичних осіб. Граничний розмір виборчого фонду становить п'ятдесят тисяч розмірів мінімальних заробітних плат. Для кандидатів, включених до виборчого бюлетеня для повторного голосування, граничний розмір виборчого фонду збільшується на п'ятнадцять тисяч розмірів мінімальних заробітних плат. Обсяг коштів для підготовки та проведення виборів Президента України за поданням Центральної виборчої комісії передбачається окремим рядком у законі про Державний бюджет України.

Наступною важливою стадією є передвиборна агітація. Слід зазначити, що завдяки демократичним перетворенням в суспільстві зміст виборчого процесу став відповідати його назві, а передвиборна агітація почала поставати як дійсне змагання багатьох кандидатів між собою. Як в Україні так і у Франції особливістю виборчої кампанії є таке збільшення питомої ваги передвиборної агітації, що без перебільшення можна було стверджувати “виборча кампанія - це передвиборна агітація. Все інше у виборах це - або підготовка до передвиборної агітації, або результати передвиборної агітації”.

У виборчому законодавстві України та Франції термін “передвиборна агітація” ніде не розкривається, оскільки він виходить за межі будь-яких

юридичних обмежень (хоча б тому, що поява нових технічних можливостей може сильно вплинути на усталену практику - як це сталося у випадку з Інтернетом). Проте, в Законі “Про вибори Президента України” вказано, що передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Тобто, види агітації закріплені в цьому законі – це проведення зборів, мітингів, дебатів, дискусій та інші публічні заходи передвиборної агітації. Подібного положення у Французькому виборчому праві немає, однак, аналізуючи виборче законодавство Франції можна прийти до висновку, що передвиборна агітація це – проведення публічних зборів, а також агітація у засобах масової інформації (друкованих, теле-, радіо-).

В Україні передвиборну агітацію може розпочинати кандидат наступного дня після його реєстрації Центральною виборчою комісією. У Франції – з дня опублікування в Офіційному віснику списку кандидатів. При цьому, виборче законодавство обох країн, як і аналогічне законодавство інших країн, завершення цієї стадії пов’язує з передоднем виборів.

Однозначно повсюди дозволено проводити агітацію до початку виборчої кампанії, оскільки юристи виходять з того принципу, що ніхто не може знати, кого зареєструють кандидатом. А от передвиборну агітацію в період виборчої кампанії поза встановленими строками для ведення передвиборної агітації в основному заборонено. В українському законодавстві про вибори Президента це конкретизовано так: “передвиборна агітація закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів”. У французькому: “кампанія закінчується у північ у п'ятницю, що передує голосуванню” або “починаючи з нуля годин, що передує дню голосування, забороняється розповсюджувати за допомогою будь-яких аудіовізуальних засобів будь-які повідомлення, що носять характер передвиборної агітації”.

Щодо принципів агітації, то вони є спільними як для законодавства України та Франції. Так в цих державах, закріплено такі декларативні норми, як свобода агітації, створення рівних юридичних можливостей усіх кандидатів на

виборах, неупереджене ставлення з боку державних органів, посадових осіб до всіх кандидатів, контроль за використанням фінансово-матеріальних засобів, доступність засобів масової інформації, чесність і справедливість ведення агітаційної діяльності, державна підтримка кандидатів у їхній передвиборній агітації та ін.

Так, у Франції кожному зареєстрованому кандидату надаються 2 години радіо- і 2 години телечасу. Отже, кожен кандидат має у своєму розпорядженні право на ту ж кількість передач і на такий же радіочас, що і його конкуренти. Проте, ці правила відносяться лише до офіційної кампанії, контроль же за частками радіо і телебаченням менш суворий, ніж за державними. Також, кандидатам надається теоретично рівна можливість використання засобів пропаганди - кожен з них може наклеїти тільки одну афішу на стендах, спеціально відведених для цього муніципалітетами. Правильне проведення кампанії і дотримання рівності між кандидатами знаходяться під контролем Конституційної Ради, Вищої Ради по радіо і телебаченню і Комісії з опитування суспільної думки (що стежить за вірогідністю результатів опитувань), а також Національної контрольної комісії, що складає з п'яти вищих суддівських чинів.

Отже, особливістю агітаційної кампанії у Франції є фактична заборона на проведення агітації на телебачення й у пресі. “З’явитися на екранах” можна тільки у суворо відведений час, наданий кандидатам і партіям відповідно до чинного законодавства. Листівки і плакати також розвішуються тільки у чітко визначених місцях. Санкції за порушення цих вимог досить тверді: від істотних штрафів, до скасування результатів виборів по даному округу. Разом з тим, як зауважує М.А. Крутоголов: нікому не заборонено використовувати на свій розсуд місця, “спеціально не відведені”. А тому в дні виборчої кампанії Франція буквально затоплена всіма мислимими формами пропаганди. Кандидати розсилають виборцям звернення, заклики, листівки, брошури, газети і журнали зі спеціально закупленими ними сторінками реклами, виступають на приватних і провінційних станціях радіо і телебачення (у цих випадках національна комісія контроль не здійснює). Разом з тим, практично вся

передвиборна агітація будується все ж таки на особистих зустрічах кандидата і його довірених осіб з виборцями.

В Україні кандидату на пост Президента України, зареєстрованому Центральною виборчою комісією, телерадіоорганізаціями надається загальний час для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів, не менше 30 хвилин на загальнонаціональному телеканалі та 45 хвилин на загальнонаціональному радіоканалі, а також по 30 хвилин на регіональних телеканалах та по 20 хвилин на регіональних радіоканалах у кожному з регіонів України (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь). Цей час кандидату надається на кожному із зазначених каналів тричі у рівних частках від загального часу. Крім того, кандидат має право за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, опублікувати в однаковому для всіх кандидатів поліграфічному виконанні в газетах “Голос України” та “Урядовий кур'єр” свою передвиборну програму, подану при його реєстрації, обсягом не більше дванадцяти тисяч друкованих знаків.

Отже, в законодавстві обох країн агітація піддана жорстким вимогам обмеження з метою виключення тиску на свободу виборців, підкуп, втручання державного апарату, посадових осіб на хід виборчого процесу, поставити всіх кандидатів у рівні умови. Проте, практично, всі вище перелічені вимоги стосуються тільки офіційних заходів передвиборчої кампанії. Реально, як в Україні так і у Франції відсутній принцип рівності всіх кандидатів у проведенні передвиборчої агітації, а отже перевагу має той кандидат, який має більший доступ до всіх ЗМІ, як правило через більші фінансові можливості.

Однією з найважливіших стадій виборчого процесу є організація та безпосереднє проведення голосування, встановлення результатів виборів. Зазначений етап є кульмінаційною стадією всієї виборчої процедури, оскільки охоплює процес фактичного здійснення волевиявлення та підбиття його підсумків. З огляду на це особливого значення набуває ефективність

законодавчого регулювання відповідних питань, відповідність існуючої практики до вимог закону. Ця важлива стадія знайшла досить широку регламентацію у виборчому праві як в Україні так і у Франції. Надання такого особливого значення названим стадіям об'єктивно, оскільки, по-перше, саме із цими стадіями пов'язаний акт прямого волевиявлення громадян, які мають право голосу на виборах; по-друге, практично саме на цих стадіях підводиться підсумок усієї діяльності щодо організації підготовки та проведення виборів президента. Тому надзвичайно важливо, щоб під час проведення голосування і встановлення підсумків виборів повною мірою забезпечувалася реалізація виборчих прав кожного громадянина.

Голосування на виборах президента України проводиться у день виборів з 8 до 20 години. Процедура голосування на виборах зводиться до наступного:

- 1) член дільничної виборчої комісії на підставі списку виборців по відповідній виборчій дільниці за умови пред'явлення виборцем одного із документів, що посвідчують особу та громадянство, видає виборцю один виборчий бюлетень для голосування;
- 2) виборчі бюлетені заповнюються виборцем особисто в кабіні (кімнаті) для таємного голосування. При цьому застосовуються наступні обмеження: а) під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність інших осіб; б) виборець не має права передавати свій виборчий бюлетень іншим особам;
- 3) виборець опускає заповнений виборчий бюлетень у виборчу скриньку;
- 4) о 20 годині голова дільничної виборчої комісії оголошує про закінчення голосування, після чого мають право проголосувати лише виборці, які перебувають у приміщенні для голосування.

Так само, як і в Україні виборчі дільниці на виборах Президента Франції відкриваються о 8 годин ранку і працюють до 20 годин вечора, проте у деяких сільських районах допускається заривати ділянки раніше – у 18 годин. Звертаємо увагу на те, що сам процес голосування у Франції трохи відрізняється від українського. Так, на вході у виборчу дільницю представники

адміністрації (комісія з 3 чоловік) видають виборцю, попередньо звіривши представлені документи зі списком виборців, непрозорий проштампований конверт для голосування. Далі виборець підходить до столу, на якому лежать бюлетені для голосування, виготовлені самостійно кандидатами (природно на форму і зміст бюлетеня законом накладений цілий ряд обмежень: визначений розмір, заборона на використання національної символіки і т.п.). Бере з кожної стопки по одному бюлетеню, заходить у кабінку для голосування, у якій запечатує обраний бюлетень у конверт, а конверт опускає в прозору урну. Сама комісія, що складається з представників мерії і кандидатів, знаходиться поруч з урною і контролює весь процес голосування: записів практично не ведеться.

На відміну від української виборчої системи у Франції передбачена процедура позбавлення виборчих прав (як активних, так і пасивних). За рішенням суду, що передає дані в інститут статистики і далі в місцеві виборчі бюро, громадяни можуть бути позбавлені виборчих прав за деякі кримінальні злочини проти особистості і держави і навіть у деяких випадках банкрутства.

Вибори президентів України та Франції проходять по мажоритарній системі абсолютної більшості. Так, щоб бути обраним у першому турі кандидат у президенти Французької Республіки повинен зібрати абсолютну більшість поданих голосів, тобто половину плюс один голос. Якщо ніхто з кандидатів не збере цієї більшості (як це і бувало на всіх президентських виборах у П'ятій Республіці), через два тижні проводиться другий тур, де знову застосовується та ж вимогу абсолютної більшості поданих голосів.

Проте брати участь у другому турі можуть уже не всі зареєстровані кандидати, а лише двоє з них - ті, які одержали в першому турі найбільше в порівнянні з іншими число голосів, при цьому ст. 7 Конституції робить дуже важливе застереження – “після можливого зняття своїх кандидатур особами, що знаходяться в найбільш сприятливому положенні” (після першого туру).

Говорячи іншими словами, у другому турі беруть участь завжди два кандидати. Це не обов'язково кандидати, що знаходяться в найбільш сприятливому положенні після першого туру, це також і ті кандидати, які стали

такими після можливого зняття кандидатур. Природно, коли балотуються лише два кандидати, один з них буде мати більшість поданих голосів. Але ця більшість не обов'язкова буде більшістю виборців.

Визначений механізм виборів президента країни закріпив історичні традиції. Усі французькі конституціоналісти сходяться на тому, що в умовах П'ятої республіки співіснування двох основних політичних блоків є прямим результатом мажоритарної системи голосування в два тури, коли в другому турі на вибір виборцю залишається лише два кандидати, що набрали в першому турі більшість голосів. Саме ця, здавалася б виключно технічна процедура віддання голосів об'єднує найбільші партії в два блоки: правлячу більшість, що перемогла на виборах, і опозицію, що потерпіла поразку. Тут другий тур стає "моментом істини". Саме в другому турі зникають групові інтереси і найбільше ясно виявляються союзи і коаліції.

Цікаво відзначити, що на відміну від порядку виборів у Національні збори, Сенат, муніципальні і генеральні ради, чинне законодавство Франції по відношенню до виборів президента Республіки ніде не встановлює необхідності кворуму по відношенню до числа виборців, внесених у списки (зазвичай це одна чверть). Отже, можна припустити, що обрання президента юридично можливо більшістю поданих голосів, що може виявитися (наприклад, при значному відсотку абсентеїзму) меншою за чверть виборчого корпусу.

В Україні обраним Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. При цьому, якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено не більше двох кандидатів і за результатами голосування у день виборів жоден кандидат не одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні Центральна виборча комісія на приймає рішення про звернення до Верховної Ради України з поданням про призначення повторних виборів Президента України. Якщо ж до виборчого бюлетеня для голосування було включено більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування жоден кандидат не одержав

більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, Центральна виборча комісія приймає рішення про проведення повторного голосування.

Якщо один з кандидатів, включених до виборчого бюлетеня для повторного голосування, не пізніше як за десять днів до дня повторного голосування зняв свою кандидатуру шляхом подання письмової заяви до Центральної виборчої комісії, або Верховний Суд України за поданням Центральної виборчої комісії прийняв рішення про скасування реєстрації кандидата, включеного до виборчого бюлетеня для повторного голосування, Центральна виборча комісія невідкладно приймає рішення про включення до виборчого бюлетеня кандидата, наступного за кількістю одержаних у день виборів голосів. При цьому обраним Президентом України вважається кандидат, який за підсумками повторного голосування одержав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Якщо ж кандидат подав до Центральної виборчої комісії письмову заяву про зняття своєї кандидатури з балотування або Верховний Суд України за поданням Центральної виборчої комісії прийняв рішення про скасування реєстрації кандидата, включеного до виборчого бюлетеня для повторного голосування, пізніше як за десять днів до дня повторного голосування, повторне голосування проводиться щодо однієї кандидатури. При цьому, кандидат вважається обраним Президентом України, якщо він одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Усі відомості про підсумки виборів президента у Франції надходять з департаментів і заморських територій у Конституційну раду, що їх узагальнює і потім офіційно проголошує остаточний результат. Це відбувається в першу середу після проведення першого туру (не пізніше 20 годин). Через десять днів після виборів оголошуються результати другого туру. Але в дійсності результати стають відомі засобам масової інформації набагато раніше. В Україні повноваження із встановлення результатів виборів покладені на Центральну виборчу комісію, яка не пізніше як на десятий день з дня виборів встановлює результати голосування у день виборів Президента України. При

цьому, результати повторного голосування з виборів Президента України (другий тур) Центральна виборча комісія встановлює не пізніше як на п'ятнадцятий день з дня повторного голосування.

Вищенаведені законодавчі норми про проведення голосування в Україні та Французькій республіці дають всі підстави стверджувати, що обидві країни застосовують мажоритарну систему голосування у два тури. Як бачимо, ця система є досить складною з точки зору організаційного забезпечення, проте, на нашу думку, якнайкраще підходить для застосування в Україні. Спробуємо навести аргументи на користь доцільності застосування саме цієї системи. По-перше, і це найголовніше, вона дає виборцям другу можливість проголосувати за кандидата на свій вибір чи навіть змінити свою думку і віддати голос в другому турі за іншого. По-друге, система заохочує до об'єднання різних інтересів, що відстоюються кандидатами, які вийшли до другого туру, стимулюючи таким чином переговори між ними і політичними партіями. Ця система також дає змогу партіям і виборцям відреагувати на можливі зміни на політичній арені між першим і другим турами голосування. І, накінець, потрібне, проводити вибори у два тури доцільно з метою забезпечення максимальної підтримки людини, яка обіймає найвпливовішу посаду в державі. Так, зокрема, вдається уникнути ситуації, коли президент отримує підтримку значної кількості виборців але не користується популярністю у меншості. Крім того, фахівці одностайні у тому, що головною перевагою такої системи є надійна стабільність уряду. Проте, особливо відчутною така стабільність є за умов двопартійної системи. А це буває вкрай необхідно у такому суспільстві, яка перебуває у кризовому або перехідному стані.

Таким чином, на основі порівняльного методу проаналізовано основні положення законодавства про вибори Президента України та Президента Франції. Підсумовуючи наведене вище, можна зробити наступні висновки:

По-перше, питання строку президентських повноважень є спірним питанням конституційно-правової реформи в Україні. Тому, автор наводить аргументи, що доцільніше було б збільшити термін повноважень Президента,

застосовуючи практичний досвід Франції до семи років. Запровадження такого положення до Конституції України унеможливить виникнення ситуації, коли після чергових практично одночасних виборів і Глави держави і парламенту буде цілком змінюватися політична та економічна ситуація в країні, що, можливо, може призвести то кризи або принаймні до тривалого колапсу у діяльності органів державної влади.

По-друге, вважаємо за недоцільне використовувати досвід Французької республіки щодо відсутності положення про обмеження кількості строків перебування президента на своєму посту. Встановлення у Конституції України обмеження перебування на посаді глави держави двома термінами не суперечить теорії конституціоналізму та ніяким чином не порушує права особи, яка займає пост Президента України, оскільки обрання на третій та інші строки можливе, але тільки після спливу часу. Це є певною гарантією від узурпації влади, засобом забезпечення періодичної змінюваності глави держави, стимулює приплив свіжих ідей й нових державних діячів

По-третє, історичні передумови формування законодавства з виборів президентів у Франції і в Україні суттєво впливають на процедури проведення виборів, а тому є як багато як загального, зокрема стосовно демократичних засад виборчого процесу, так і специфічного - стосовно порядку проведення виборів та встановлення їх результатів виборів в Україні та Франції.

По-четверте, аналізуючи досвід проведення виборів президентів досліджуваних держав, можна стверджувати, що легітимація глави держави на загальних прямих виборах носить цілком демократичний характер проте надає виборцям реальну можливість вибору тільки тоді, коли не одна, а принаймні декілька політичних сил в тій або іншій країні мають більш-менш рівні умови для участі у передвиборній боротьбі.

По-п'яте, виходячи з історичного досвіду Франції та українських реалій, можна стверджувати, що впровадження на сучасному етапі державотворення в Україні виборів Президента парламентом є кроком поки що надто передчасним та практично неефективним.

По-шосте, законодавство про вибори Президента України потребує суттєвого вдосконалення майже на всіх стадіях виборчого процесу, тому в цьому плані є важливим саме досвід Франції. Так, зокрема, пропонуємо переглянути виборче законодавство з точки зору французького досвіду у питаннях строку виборчої кампанії, висування та реєстрації кандидатів, проведення передвиборної агітації.

По-сьоме, з врахуванням досвіду проведення виборів у Франції на основі мажоритарної системи виборів у два тури, наводяться аргументи доцільності на цьому етапі розвитку України саме такої системи.

### 2.3 Припинення повноважень президента: досвід України та Франції

У чинній Конституції України та Конституції Франції передбачені випадки, коли президентські повноваження припиняються. Так, згідно зі ст. 108 Конституції України причинами припинення повноважень Президента України можуть бути: 1) відставка; 2) неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерть.

Стаття 109 Конституції України передбачає, що відставка Президента набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України. Відповідно до ст. 110 Конституції України передбачено неможливість виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я, яка має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України – за зверненням Верховної Ради, і медичного висновку. Підставою для прийняття такого рішення Верховною Радою України є письмове подання Верховного Суду України за зверненням Верховної Ради України і медичний висновок. Тобто сам по собі медичний висновок не є підставою для дострокового припинення повноважень Президента України. Необхідне ще й письмове подання Верховного Суду України, яке містить юридичну оцінку медичного висновку. Факт смерті Президента не потребує додаткового пояснення. Особливості усунення Президента у порядку імпічменту розглянемо детальніше дещо пізніше.

Подібні положення містить й Конституція Франції. Так, повноваження глави Французької держави достроково припиняються у випадку 1) смерті, 2) відставки, 3) наявності перешкод до виконання обов'язків та 4) засудження Верховним судом за “державну зраду”. Вакансія офіційно констатується Конституційною радою. Практика П'ятої Республіки дає нам відповідь про юридичні наслідки дострокового припинення повноважень у випадку смерті

президента і його відставки.

Так, смерть президента відкриває вакансію його посади. У період, поки ця посада вакантна, забороняється вчиняти ряд юридичних дій - розпуск Національних зборів, перегляд Конституції, внесення резолюції недовіри й ін. Тоді виникає логічне запитання: якщо ці операції вже почалися до смерті глави держави? Наприклад, початий нормальний перегляд Конституції - йде обговорення в палатах. Відповідь проста: смерть президента в цьому разі буде мати своїм юридичним наслідком негайне припинення обговорення, як і всіх інших юридичних операцій, заборонених на період вакансії президентської посади. І вони можуть бути відновлені лише після обрання нового президента.

Вищезазначене відноситься і до випадку вакансії, відкритої з інших причин: відставка, виникнення перешкод до виконання обов'язків, але настільки несподіваними, як смерть президента, вони бути не можуть.

Якщо наслідки смерті глави держави не ставлять яких-небудь юридичних проблем, то його відставка викликає ряд складних і політично гострих питань.

Відставка є особистим, однобічним актом глави держави, звільненням, логічно, від якого-небудь контрастигування. У Третій і Четвертій республіках про свою відставку глава держави повинен був повідомити обидві палати парламенту в спеціальному посланні. Це був єдиний з його актів, що не підлягав контрастигуванню. Звертання до парламенту в Третій і в Четвертій республіках було природним, тому що саме палати обирали президента.

Проте у П'ятій Республіці Президент обирається загальним голосуванням. Тому логічно припустити, що президент повинен повідомити про свою відставку орган, на який покладений обов'язок скликання виборців для виборів президента, тобто уряд, а точніше - його главу. Крім того, відповідно до декрету № 58-1167 від 2 грудня 1958 р. про протокол на офіційних церемоніях, прем'єр-міністр є другою особою в державі після президента Республіки (за прем'єром слідує голова Сенату і голова Національних зборів). Саме цим шляхом і пішла практика.

Однак відставка глави держави не завжди повинна розглядатися як остаточна, без наміру повернутися, тому що вона може бути і політичним маневром. У такому випадку ніщо не може перешкодити президенту, який вважає, що даний момент для його переобрання найбільш сприятливий, подати у відставку, викликати тим самим дострокові президентські вибори і виставити на них свою кандидатуру.

Що стосується випадку дострокового припинення своїх повноважень у зв'язку із наявністю перешкод, то стаття 7 Конституції (у редакції 6 листопада 1969 р.) встановлює, що наявність перешкоди до виконання президентом своїх обов'язків, має бути констатована Конституційною радою, по запиту про це уряду, який у свою чергу приймає про це рішення абсолютною більшістю голосів. “У випадку, якщо перешкода до виконання президентом Республіки своїх обов'язків оголошена Конституційною радою остаточною, проводяться вибори нового президента”. Таким чином, Конституція встановлює спеціальну процедуру констатації перешкоди. Необхідно: по-перше, звернення уряду в Конституційну раду, крім уряду, ініціатором подібного звернення ніякий інший орган бути не може; по-друге, обговорення в Конституційній раді і голосування з метою виявлення думки абсолютної більшості його членів.

Перешкода може бути констатована, але оголошена тимчасовою, наприклад досить важка хвороба президента, що виліковна у визначений термін (природно, що у випадках легких нездужань про цю процедуру мова не йде), проте фізично заважає главі держави виконувати свої обов'язки. У цьому випадку на термін до повернення президента до виконання обов'язків призначається заступник - голова Сенату чи уряд.

Разом з тим § 5 ст. 7 Конституції спеціально передбачає випадок, коли перешкода може бути оголошена остаточною. З аналізу тексту цієї статті випливає, що останнє можливо: а) як друга стадія, наприклад після того, як перешкода, оголошена спочатку тимчасовою, затяглася (наприклад, хвороба стала невиліковною); б) як перша стадія (коли із самого початку ясно остаточний і нездоланний характер перешкоди). Французька практика не знає

прецеденту в цій сфері, і питання про те, що може вважатися “перешкодою”, не одержало якого-небудь законодавчого роз’яснення і тлумачення, так само як і ряд правових питань процедури (наприклад, хто повинен констатувати припинення тимчасового характеру перешкоди і повернення до нормального стану). Логічно припустити, що це - компетенція Конституційної ради.

Отже, можливою перешкодою ми назвали хворобу як найбільш імовірну причину. Не виключені, однак, і інші тлумачення. І, очевидно, самій Конституційній раді буде належати право вирішити, чи є той чи інший факт перешкодою для виконання главою держави його обов'язків чи ні. Отже, хвороба - це перешкода фізичного характеру. Однак, набагато реальніше може виявитися інша ситуація, коли виникли перешкоди морального чи політичного характеру. Так, наприклад, прийняття палатами парламенту резолюції про обвинувачення президента в державній зраді і віддачі його під суд, безсумнівно, може розглядатися як щонайменше тимчасова (до остаточного вирішення питання судом) перешкода до виконання його обов'язків.

На відміну від інших підстав для припинення президентських повноважень, які є зрозумілими та доцільними, потребує додаткового осмислення припинення президентських повноважень шляхом застосування процедури імпічменту. Аналіз становлення та функціонування конституційно-правової відповідальності та окремого її інституту – імпічменту – показує, що цей інститут виник і розвивався паралельно із запровадженням у світову практику державного будівництва принципу поділу влади. В ході еволюції конституційно-правова відповідальність стала складовою системи стримувань і противаг. Тому, розглядати цей інститут доцільно, на нашу думку, через призму його призначення і функціонування в механізмі влади. Ефективне функціонування влади при її розподілі на законодавчу, виконавчу та судову можливе тільки за наявності чітко налагодженого механізму стримувань та противаг; тобто, коли одна гілка влади контролюється іншою і, навпаки. Отже, одним з таких механізмів контролю законодавчої влади над виконавчою і судовою є процедура імпічменту.

Перед тим, як розглянути процедуру імпічменту Президента, слід, насамперед, нагадати про загальні риси відповідальності глави держави. Особлива роль в організації здійснення функцій всіма органами державної влади належить такому вищому органу державної влади, як президент (більш як у 130 країнах). Він нерідко виступає і як глава виконавчої влади, зосереджуючи в своїх руках найважливіші функції держави. Тому до президента пред'являються особливі вимоги, а його широкі повноваження і ступінь їх реалізації передбачають найвищий рівень відповідальності конституційно-правової. Проте проблема відповідальності президента в сучасному світі вирішується по-різному.

Правове положення глави держави, обумовлено встановленою в країні формою правління. Однак, в останній час у ряді закордонних держав процеси по залученню до імпічменту президентів активізувалися та оживилися інтереси до одного з елементів правового статусу - порядку та меж відповідальності глави держави. Це питання перейшло з сто теоретичної в практичну площину. Перш, ніж перейти до розгляду власне кажучи інституту імпічменту, слід уточнити, що в принципі мова може йти про один з двох видів відповідальності глави держави - політичну (відповідальність за проведену ним політику, не поєднану зі вчиненням яких-небудь правопорушень) чи юридичну (відповідальність за здійснення конкретних правопорушень).

Законодавство більшості країн, як з республіканською, так і з монархічною формою правління, закріплює загальний принцип невідповідальності глави держави, однак зміст цього принципу і межі невідповідальності стосовно монарха чи президента мають істотні розходження. Невідповідальність монарха практично безмежна, і тут більш правильно було б застосовувати термін “недоторканність”. При оформленні правового статусу монарха і дотепер використовується конституційна формула, що застосовувалася протягом століть, відповідно до якої “священна особа монарха недоторканна, і він не підлягає відповідальності”. Іншими словами, монарх не несе ні політичної, ні юридичної відповідальності за свої дії.

Відповідальність (політичну) за нього будуть нести міністри, що, відповідно до правила контрасигнатури, скріплюють своїм підписом будь-який акт, що видає монарх.

На відміну від монарха, невідповідальність президента має межі. І це цілком зрозуміло. Особа президента не є священною та наділяється лише визначеним імунітетом у силу займаної посади. Загальний принцип невідповідальності президента стосується, головним чином, лише його політичної невідповідальності.

Приводом для порушення питання про політичну відповідальність президента може служити його діяльність, що, на думку депутатів, спрямована на усунення демократичного конституційного ладу, на обмеження суверенітету чи проти територіальної цілісності країни і т.п. (однак, дії президента в даному випадку не пов'язані з порушенням конкретних норм конституції й інших законів).

Звернемося до досвіду Французької Республіки. Так, президент Франції не несе політичної відповідальності, тобто якщо його політика завдає шкоди чи викликає невдоволення, то, у принципі, не існує способів застосування до нього санкцій чи звільнення з посади. Проте еволюція президентських функцій у новому світлі порушує питання про відповідальність глави держави.

У Франції відсутність відповідальності включає одночасно: відсутність кримінальної та цивільної відповідальності Президента за дії, вчинені ним при виконанні своїх обов'язків (він не може піддаватися переслідуванню в судовому порядку за ці дії); особлива відсутність політичної відповідальності, яка полягає у тому, що, якщо Парламент незадоволений його поведінкою або не схвалює будь-яку з його дій, то не існує процедури, відповідно до якої можна було б змусити Президента піти у відставку.

Теорія та практика конституціоналізму до загальних характеристик імпичменту відносить його індивідуалізацію та здійснення в стінах парламенту із залученням органу конституційної юрисдикції. Проте підстави імпичменту президента, процедура його здійснення мають значні відмінності. Імпичмент

має місце за різних форм державного правління. У країнах з парламентською формою правління він значною мірою поступається місцем політичній відповідальності. В президентських і напівпрезидентських республіках він виступає невід'ємним елементом системи стримувань і противаг.

Коли ми говоримо, що відповідальність президента не політична, а юридична (правова), то маємо на увазі підстави цієї відповідальності. Санкція у даному випадку часто полягає лише в його знятті з посади, тобто у політичній відповідальності (позбавленні політичних або владних повноважень), що має наслідком втрату імунітету (якщо він був) і відкриває шлях до наступного судового розслідування в звичайному порядку, якщо особа звинувачується в порушенні правових норм, наслідком чого є судова відповідальність. Крім того, в парламентських монархіях діє своєрідна презумпція невинуватості глави держави, відповідно до якої монарх не може помилятися, оскільки діє за порадою своїх міністрів.

Підстави і порядок притягнення президента до відповідальності передбачені конституціями і чинним законодавством конкретної країни і відрізняються своєрідністю, однак, незважаючи на наявні розходження, у них витриманий єдиний концептуальний підхід - президент, у силу особливого посадового положення, не може притягатися до відповідальності на загальних з іншими громадянами підставах. У зв'язку з цим розподіл відповідальності президента на політичну і юридичну виявляється у значній мірі умовним – і підстави, і процедура, і наслідки притягнення глави держави до відповідальності за вчинені правопорушення мають головним чином політичні, а не юридичні мотиви.

Насамперед варто мати на увазі, що коло правопорушень, за вчинення яких можливо притягти президента до відповідальності, вкрай вузьке і обмежується, як правило, особливо тяжкими злочинами: а) одне з найбільш розповсюджених основ притягнення президента до відповідальності - державна зрада; б) навмисне порушення ним (зазіхання) конституції країни; в) найменш розповсюдженою підставою пред'явлення президенту обвинувачення є

здійснення президентом інших тяжких злочинів.

Державна зрада, як підстава імпічменту у більшості країн є єдиною. Так, конституція Франції, проголошуючи принцип політичної невідповідальності президента, встановлює єдине виключення: “Президент Республіки не несе відповідальності за акти, зроблені при виконанні його обов'язків, крім випадку державної зради” (ст.68).

Незважаючи на те, що поняття “державна зрада” у кожній країні має чітко визначений, конкретний зміст, що передбачає кримінальне покарання винної в її здійсненні особи, по відношенню до президентів нерідко діє трохи інша, більш розпливчата інтерпретація, що припускає скоріше політико-правову, ніж суто кримінально-правову відповідальність президента за державну зраду.

Так, по відношенню до дій президента Франції органи, що вирішують питання про його відповідальність, не зобов'язані дотримувати визначення складу даного злочину, що міститься в кримінальному законодавстві і передбачених ним мір покарання (з ч. 2 ст. 68 Конституції Франції впливає, що відповідний судовий орган зв'язаний визначенням злочинів, також як мірою покарання, що міститься в кримінальних законах, тільки по відношенню до діянь членів уряду, проте не президента). Але які саме дії президента можна кваліфікувати як державну зраду, точно не визначено, конституція не містить з цього приводу ніяких пояснень.

З цього приводу Ж. Жиккель дотримується таких поглядів. “Кримінально-правове звучання не повинно створювати ілюзії, - пише він. - Насправді термін не був роз'яснений дотепер і не може бути пов'язаний із принципом законності покарання. Він повинен бути зрозумілим у широкому змісті, у рамках здійснення політичного правосуддя, якщо ці два слова можуть бути об'єднані. Таким чином державна зрада може тлумачитися як серйозний недогляд при виконанні президентських обов'язків”.

Схожу думку висловлює й М. Дюверже. Він пише, що “державна зрада” знаходиться на стику політики та права. Мова йде про політичний злочин, що складається в зловживанні своїми обов'язками шляхом дій, що суперечать

Конституції і вищим інтересам країни”.

Отже, поняття державної зради дуже розмито. Воно не визначено ні Кримінальним кодексом, ні практикою, оскільки до сьогодення не було подібних прецедентів. Така неточність, на думку Ф.Ардана, становить певну небезпеку. Палати, які відкривають процедуру ідентичним голосуванням, що вимагає абсолютної більшості голосів членів палат, могли б зловжити цим поняттям і кваліфікувати як державну зраду будь-яку дію, що тягне політичні розбіжності. Отже, дії Президента можуть бути кваліфіковані як державна зрада тільки в тому випадку, якщо Президент залишає чи, навпаки, надмірно перевищує свої повноваження чи недотримується Конституції, охоронцем якої він є. Якщо ж звернутися до тексту попередньої Конституції Франції 1848 року, то вона містила цілком чітке визначення: президент вчинить державну зраду, якщо розпустить Національні збори, відстрочить їх засідання чи створить перешкоди їх діяльності.

Іншими словами, державну зраду як підставу притягнення президента Франції до відповідальності варто розглядати саме в широкому політичному, а не кримінально-правовому аспекті, як здійснення дій, що суперечать вищим інтересам країни (у тому числі, імовірно, і розпуск нижньої палати парламенту без достатніх на те підстав). У всякому разі, відсутність чітких законодавчих формулювань залишає парламенту можливість давати саме політичну оцінку діям президента. Відсутність практики притягнення президентів Франції до імпічменту, мабуть, є однією з причин невизначеності цього інституту і розмаїтості його інтерпретацій.

За Конституцією України (ст. 111) “Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину”. У кримінальному праві під державною зрадою розуміється умисна діяльність на шкоду суверенітету, територіальній цілісності, обороноздатності та державній безпеці України, а злочин це суспільне небезпечне діяння, що посягає на суспільний устрій України, її політичну та економічну системи, власність, особистість, політичні,

трудові, майнові права і свободи.

Цілком погоджуємося із думкою І.О.Кресіної, що формулювання “у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину” в контексті кримінального законодавства України є надто складним та суперечливим. По-перше, державна зрада - поняття видове щодо злочину, і тому не зрозуміло, чому треба було виділяти його як окрему підставу імпічменту. По-друге, таке формулювання не дає можливості притягнути Президента України до відповідальності за здійснення “виконавчих” повноважень, а також у всіх інших випадках, коли Президент порушує Конституцію, законодавство, присягу, дискредитує звання Президента або порушує інтереси держави.

У сучасній конституційній теорії існують різні погляди щодо тлумачення підстав імпічменту. На думку прихильників вузького трактування, підставою імпічменту необхідно вважати виключно вчинення кримінального злочину. Інші вважають такою підставою порушення будь-яких правових норм. На користь такого підходу свідчить тривала практика застосування цієї процедури у Сполучених Штатах Америки. Ми підтримуємо думку, що імпічмент - це не засіб покарання злочинців, а засіб впливу на порушників встановленого державного порядку. Адже він тягне зняття недоторканості й дає можливість у подальшому притягнути винну особу до відповідальності.

Аргументом на користь твердження про те, що відповідальність глави держави за вчинені протиправні діяння можна вважати скоріше політико-правовою, ніж у чистому вигляді кримінально-правовою, служить також і той факт, що президент, на відміну від простих громадян, не підсудний звичайному суду. Притягнення президента до відповідальності - це насамперед парламентська процедура, що зводиться або до остаточного осуду президента, або до позбавлення його імунітету. Парламентська підсудність президента може бути повною чи частковою. Це залежить від ступеня участі парламенту в процедурі імпічменту - вирішує він питання про винність президента чи тільки про наявність підстав для притягнення його до відповідальності, а судить президента інший орган.

Саме така повна парламентська процедура притягнення до відповідальності глави держави існує в Україні. Весь процес застосування до президента до процедури імпічменту проходить у парламенті. Так, згідно ст. 111 Конституції України питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту порушується більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього для проведення відповідного розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову Слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі і яка з'ясовує всі обставини справи. Висновки і пропозиції комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради, яка за наявності підстав приймає рішення про звинувачення Президента України. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

У той же час аналіз норм Конституції Франції дає підстави стверджувати, що у цій державі застосовується напівпарламентська процедура притягнення до відповідальності глави держави. Парламент, виступаючи в ролі обвинувача, вирішує лише питання про притягнення президента до відповідальності, а питання про винність президента вирішує спеціальний судовий орган, створюваний парламентом. Для вирішення питання про відповідальність президента за правопорушення запроваджений Високий суд правосуддя. Президент республіки несе відповідальність перед Високим судом правосуддя за здійснені при виконанні своїх обов'язків вчинки лише у тому випадку, коли вони кваліфікуються як державна зрада. Обвинувачення виносять обидві палати парламенту однаковою більшістю голосів, яке приймається ними відкритим голосуванням і абсолютною більшістю голосів свого складу.

Таким чином, обидві палати парламенту Франції вирішують питання про притягнення президента до відповідальності шляхом пред'явлення йому обвинувачення, а питання про винність президента вирішує спеціальний судовий орган, обраний парламентом зі складу своїх депутатів.

Враховуючи цей позитивний приклад застосування процедури імпічменту президента у Франції, вважаємо за недоцільне покладення обов'язку по формуванню обвинувачення по відношенню до Президента України на Верховну Раду України. Законодавець не повинен займатися збиранням доказів, не повинен визначати кваліфікацію діянь, як це передбачено в Конституції. Поєднання законодавчих функцій та функцій по суті справи слідчих, вважаємо недопустимим.

Керуючись практикою організації та застосування процедури імпічменту президента в країнах світу не можна не звернути увагу і на такий важливий аспект, як судові повноваження у його проведенні. Оскільки відповідно до даної процедури парламент наділяється правом визначати, чи є злочин у діях президента, то таку функцію парламенту можна умовно віднести до судових. Виконання судових функцій не є типовим для парламентів, оскільки це певною мірою відхід від принципу поділу влади, згідно з яким судові повноваження є компетенцією органів судової влади. Проте такі повноваження вищі представницькі органи набули історично, і вони не мають доктринального пояснення. Тому, на нашу думку, слід погодитися із думкою автора праці “Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики” А.Георгіци про цілком доцільне вживання в такому випадку терміна “квазі-судові функції”.

Проте тут простежується одна тенденція, яка фактично бере свій початок ще в американській Конституції. Мається на увазі збільшення ролі судової влади у процедурі імпічменту. При цьому у багатьох країнах судовій владі відводиться набагато більша роль саме як такої, що поряд з парламентом бере участь у цій процедурі. Тому залежно від ролі, яку відіграють судові органи у процедурі усунення вищих посадових осіб держави, на основі вже зробленого нами розподілу, можна виділити три основні типи процедур.

Відповідно до першої процедури імпічменту ініціює парламент, потім справа особи, проти якої висунуто звинувачення, передається до вищого суду країни, де перевіряється конституційність звинувачення, після чого рішення про усунення приймається знову-таки парламентом. У тих країнах, де парламент двопалатний, право ініціювати процедуру імпічменту надається нижній палаті, саме ж рішення про усунення з посади глави держави є прерогативою верхньої палати. Нарешті, згідно з третьою процедурою справа особи, проти якої висунуто звинувачення, розглядається звичайним судом, як правило, вищим судом країни, і тільки звинувачення висувається парламентом.

Яскравим прикладом першого випадку є ст. 111 Конституції України, де закріплено, що рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Відповідно до другої процедури справи з подібних звинувачень розглядаються особливим судом - як правило, Верховним. Виключне право винесення обвинувачення перед таким судом має тільки парламент або одна з його палат. Окрім того, парламент може відігравати більш або менш важливу роль у призначенні членів такого суду.

Верховний суд іноді може складатися виключно з членів парламенту, як це має місце у Франції. Двадцять чотири дійсних члени суду і дванадцять заступників обираються зі складу Національних Зборів і Сенату. Верховний суд може судити Президента Республіки тільки за державну зраду, якщо обвинувачення пред'явлене йому обома палатами, що винесли ідентичні рішення відкритим голосуванням і абсолютною більшістю голосів своїх членів. Верховний суд може також судити міністрів, звинувачуваних у вчиненні

злочину, а також в участі у будь-якій змові проти безпеки держави.

У цілому досліджуючи інститут відмови глави держави від посади на практиці застосування в Україні та Франції, можна констатувати наступне. На сучасному етапі розвитку цих країн між главою держави і парламентом не існує рівного партнерства. Вплив президента на політичне життя держави динамічно зростає порівняно із законодавчою владою. На практиці виходить, що процедура імпічменту ускладнюється через залучення кількох судових органів та необхідність прийняття рішення про усунення з посади президента надто великою кваліфікованою більшістю голосів (3/4). Це зводить нанівець будь-яку спробу ініціювання імпічменту навіть в разі вчинення президентом неправомірних дій. В такому разі не може бути мови про абсолютне домінування політичної відповідальності, яка виявляється у підтримці президента парламентом.

Загальним наслідком визнання президента винним у здійсненні пред'явлених йому протиправних діянь, незалежно від того, хто приймає рішення - парламент чи відповідний судовий орган, - є відмова президента від посади. Відмова президента від посади за вчинений злочин, як правило, не означає втрату ним імунітету. Так, наприклад, не передбачене притягнення до кримінальної відповідальності за злочини, що з'явилися підставою для відмови від посади, президента Франції.

Відмова президента від посади в порядку імпічменту спричиняє, як правило, і законодавчо встановлену заборону на право заняття ним у майбутньому відповідальну державну посаду. Таким чином, за загальним правилом звинувачення президента у здійсненні злочину тягне за собою не кримінальне покарання, а суто політичне - звільнення з посади.

Досить рідко припинення повноважень президента в порядку імпічменту спричиняє втрату ним імунітету, що, відповідно, дає можливість притягнення до кримінальної відповідальності за вчинені ним злочини на загальних підставах. У такому випадку спостерігається свого роду форма подвійної відповідальності за те саме діяння, що, у принципі, не допускається

законодавством більшості країн.

Повертаючись до правового регулювання процедури імпічменту в Україні, слід зауважити, що ні Конституція України, ні законодавство не містять вказівки на наслідки імпічменту. Лише п. 3 частини другої ст. 108 Конституції України зазначає, що повноваження Президента припиняються достроково у разі усунення з поста в порядку імпічменту.

Разом з цим, вважаємо за доцільне визначити, що добровільна відставка Президента не повинна припиняти розслідування по кримінальній справі або настання інших юридичних наслідків за вчинене правопорушення. На нашу думку, обов'язково треба передбачити у законодавстві, що наслідком застосування імпічменту до президента є не тільки відставка посадової особи, а й заборона займати в майбутньому будь-яку посаду в органах державної влади. Така санкція є логічним наслідком імпічменту.

Прецедентів застосування імпічменту французька практика не знає, і важко сказати, які будуть процедура і санкція у випадку (досить малоймовірному) виникнення подібної ситуації. Однак зовсім очевидно, що яка б не була кримінальна санкція (якщо вона буде застосована), засудження Верховним судом глави держави за “державну зраду”, безсумнівно, буде означати дострокове припинення його мандата.

У Верховній Раді України була лише єдина спроба ініціювати імпічмент Президента Л. Кучми, зумовлена, так званим, “касетним” скандалом кінця 2000 - початку 2001 рр. Проте вона не викликала серйозної підтримки, навіть, серед народних депутатів. Виходячи з теоретичної можливості незмінюваності норм Конституції щодо процедури імпічменту, можна вважати малоймовірним її застосування на практиці. Проте це, на нашу думку, потрібно вважати не недоліком цієї процедури, а її перевагою, оскільки український варіант імпічменту не послаблює інститут президентства, а підсилює його, створюючи правові перепони для антипрезидентських деструктивних політичних сил.

Отже, слід погодитися з думкою І.О.Кресіної, що конституційне закріплення процедури імпічменту є стримуючим чинником щодо загрози

диктатури з боку глави держави, а також однією з важливих ознак демократичного принципу поділу влади. До того ж завжди необхідно контролювати владу, якою б демократичною вона не була. Тому наявність процедури імпічменту в конституціях держав України та Франції являє собою визнання кращих здобутків класичної демократії на шляху до побудови демократичного суспільства і правової держави. Щоправда, слід вивести інститут імпічменту із суто політичної площини у політико-правову.

Інститут імпічменту в Україні та Франції має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до судової відповідальності через процедуру імпічменту трапляється у практиці цих держав порівняно рідко.

Усе вищесказане дозволяє робити висновок про те, що законодавство України та Франції, незважаючи на певну відмінність у підході до питання про порядок притягнення до відповідальності глав цих держави, у цілому впливає єдиною концепцією - глава держави повинен мати імунітет, що дозволяє йому вільно і повною мірою здійснювати приналежні йому повноваження і протистояти тиску різних політичних груп, керуючись у своїй діяльності загальнодержавними інтересами. Однак імунітет не означає безмежної невідповідальності президента - за свої дії він несе державно-правову відповідальність, у рідких випадках сполучену з кримінально-правовою.

Згідно зі ст. 112 Конституції України в редакції 1996 року у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового Президента покладається на Прем'єр-міністра України. Щоправда, Прем'єр-міністр України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені п. 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25 ст. 106 Конституції України, тобто звертатися із посланнями до народу та із щорічними позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції відповідно до ст. 156 Конституції України; проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

припиняти повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; призначати за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрації та припиняти інші повноваження на цих посадах; призначати за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняти його з посади; призначати половину складу Ради Національного банку України та здійснювати інші повноваження.

Обов'язки Президента України Прем'єр-міністр України має виконувати до дев'яноста днів, оскільки за Конституцією України (ч. 5 ст. 103) протягом цього періоду мають бути проведені вибори нового Президента України. Проте, Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року, прийнятий в рамках проведення політичної реформи в Україні, істотно змінив дане положення. Так, з 1 січня 2006 року, тимчасове виконання обов'язків Президента України на період до обрання вступу на пост нового Президента України покладається на голову Верховної Ради України. При цьому, Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати наступні повноваження: звертатися із посланнями до народу та із щорічними позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції відповідно до ст. 156 Конституції України; проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою; припиняти повноваження Верховної Ради України; вносити до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони, Міністра закордонних справ; призначати на посаду та звільняти з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України; призначати на посади та звільняти з посад половину складу Ради Національного банку України; призначати на посади та звільняти з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення; призначати на посади та звільняти з посад третину складу

Конституційного суду України; та ін.

Зовсім по іншому склалася ситуація у законодавстві та у практиці Франції. В усіх розглянутих нами випадках дострокового закінчення мандата (смерті, відставки, наявності перешкод до виконання обов'язків та засудження Верховним судом за державну зраду) посада президента виявляється вакантною і повинна бути тимчасово заміщена.

У випадку тимчасового характеру перешкод, що заважають президенту виконувати свої обов'язки, заміщення продовжується до тих пір, поки Конституційна рада не констатує припинення цих перешкод. Слід зауважити, що ніяких законодавчих положень чи практики на цей рахунок не існує. Проте, можна логічно допустити, що цей термін не може бути занадто тривалим. Якщо він, наприклад, перевищує термін, установлений для вакансії в інших випадках (35 днів), природно може виникнути питання про нездоланий, тобто про остаточний характер перешкод.

Нормальний термін вакансії посади президента Республіки і відповідно термін його заміщення передбачені Конституцією. Так, якщо звернутися до статті 7 Конституції Франції у редакції 1958 р., то знайдемо, що вибори нового президента проводяться не пізніше 50 днів із дня відкриття вакансії, чи декларації Конституційної ради, про остаточний характер перешкод. Згідно задуму розробників Конституції цей термін повинен був дозволити без поспіху підготувати і провести нові вибори.

Проте, конституційна реформа 1962 р. замінила колегію вибірників виборчим корпусом. І, хоча скликання й організація голосування не 80 тис., а 30 млн. чоловік здається справою більш складною, одночасно був скорочений і термін вакансії - вибори нового президента повинні відтепер відбуватися не пізніше, ніж через 35 днів після її відкриття (якщо відбудеться другий тур, цей термін відповідно збільшується).

Тимчасове заміщення президента Республіки триває до вступу знову обраного президента на посаду. Якщо посада глави держави виявляється з якої-небудь причини вакантною, конституція передбачає тимчасове, до виборів

нового президента чи, у випадку перешкод, до повернення старого президента до виконання своїх обов'язків, заміщення його посади. Стаття 7 Конституції П'ятої Республіки поклала ці тимчасові обов'язки на голову Сенату.

У Четвертій Республіці президента заміщав голова Національних зборів. В Конституції П'ятої Республіки законодавець не відмовився від такого положення. У період підготовки Конституції 1958 р. у якості одного з аргументів наводився той факт, що колегія по виборам президента була такою самою, що і по виборах Сенату. Однак хоча в 1962 р. порядок обрання глави держави змінився, тимчасове заміщення залишилося як і раніше покладеним на голову Сенату.

Ще одним аргументом стало те, що законодавець зрозумів, що в період, коли відкрилася вакансія, Національні збори можуть виявитися розпущеними і, отже, не буде і його голови. Проблема ця існувала ще в Четвертій Республіці, і вона була вирішена наступним чином. Було схвалено, що, якщо подібна ситуація виникне, голова розпущених Національних зборів буде вважатися “воскреслим”, щоб тимчасово, до скликання конгресу парламенту, виконувати обов'язки глави держави. Зрозуміло, що подібне рішення було лише політичним виходом із становища і не створювало правового прецеденту. Проте, на переконання Ф. Гогеля, що особисто брав участь у складанні тексту Конституції 1958 р., це розуміння було прийнято до уваги.

Разом з тим було запроваджено якісно нове положення. Так, Конституція закріплює норму про те, що тимчасове виконання обов'язків президента Республіки покладається на голову Сенату, а у випадку, якщо останній не може їх виконувати, - на уряд. Дана норма усуває можливі перепони на шляху виконання повноваження глави держави для голови Сенату та дозволяє уникнути політичної кризи, через покладення обов'язку тимчасового виконання функції президента не на одну особу, а на колегіальний орган - уряд.

Разом з тим не можна не звернути увагу на те, що існує спеціальне законодавче положення про заміщення президента республіки у галузі оборони. Згідно ордонансу № 59-147 від 7 січня 1959 р. про загальну організацію

оборони, який був прийнятий Радою міністрів під головуванням де Голля в останній день існування уряду, що у випадку одночасної загибелі глави держави, голови Сенату і прем'єр-міністра (наприклад атомний конфлікт) повноваження президента Республіки в галузі оборони здійснюються міністром оборони. Якщо ж загине й останній, то функції президента Республіки у цій галузі покладаються на одного з міністрів, що залишився живим - у тому порядку, у якому вони перераховані в декреті про призначення уряду.

Можемо цілком погодитися з думкою М.А.Крутоголова, що, хоча теоретично характер цього ордонансу спірний (прийнявши його, уряд зайшов у галузь, що врегульовується не поточним законодавством, а Конституцією, на що він не був уповноважений), цей текст увійшов у французьке позитивне право, своєрідно доповнивши Конституцію.

Повноваження тимчасового заступника глави держави не співпадають з повноваженнями самого президента Республіки. Ще у своїй першій редакції ст. 7 Конституції П'ятої Республіки обмежила їх - тимчасовому заступнику передавалися функції президента, за винятком передбачених ст. 11 і 12 Конституції. Це означає, що тимчасово виконуючий обов'язки президента не міг ні виносити на референдум законопроекти, ні розпустити Національні збори. Його позбавляли в такий спосіб одного з найважливіших повноважень глави держави в П'ятій Республіці - права надзвичайного звернення до виборців.

Проте, це обмеження здалося недостатнім авторам Конституції, і в 1962 р. конституційна реформа доповнила первісний текст ст. 7 наступним положенням: "Не можна застосовувати ні ст. 49 і 50, ні ст. 89 Конституції під час вакансії посади президента Республіки чи в період між прийняттям декларації про остаточний характер перешкод президенту Республіки і виборами його спадкоємця".

Таким чином, при наявності обмеження прерогатив як самого заступника президента, так і уряду і парламенту: заборонений перегляд Конституції, у якому беруть участь усі три названі органи (ст. 89), постановка урядом питання

про довіру (ст. 49) і винесення Національними зборами резолюції засудження (ст. 50).

Основна задача тимчасово виконуючого обов'язки президента - підготовка виборів нового президента. Проте французьке конституційне право не передбачило випадку, якщо сама ця особа стане кандидатом на президентську посаду. Ніяка правова норма цього не забороняла і не забороняє дотепер.

Отже, як ми бачимо у порівнянні з чинними правовим нормами Франції, українське законодавство лише на конституційному рівні регулює питання тимчасового виконання функцій глави держави, причому таке регулювання обмежується переліком повноважень, які не може здійснювати т.зв. заступник президента. Разом з тим, вважаємо за доцільне запровадження Законом “Про внесення змін до Конституції України” положення про покладення обов'язку тимчасово виконувати повноваження Президента на Голову Верховної Ради. Проте, законодавець не передбачив, що в період, коли відкрилася вакансія Президента України (наприклад смерть), парламент може виявитися розпущеним і, отже, не буде і його голови. Саме тому, вважаємо за необхідне врахувати досвід Французької республіки та пропонуємо ввести норму про те, що в такому випадку повноваження глави держави покладатимуться на Прем'єр-Міністра України, а у випадку, якщо останній не може їх виконувати - на уряд. Введення подібних змін, на нашу думку, дозволить уникнути політичної кризи в майбутньому.

Виходячи з вищенаведеного можна прийти до наступних висновків.

По-перше, підстави для припинення президентських повноважень (відставка, смерть, неможливість виконувати повноваження за станом здоров'я - в Україні та смерть, відставка, наявність перешкод для виконання обов'язків - у Франції), є спільними для досліджуваних країн, проте цікавим та корисним для України є процедура припинення президентських повноважень шляхом застосування процедури імпичменту у Франції.

По-друге, підстави і порядок притягнення президента до відповідальності

передбачені конституціями і чинним законодавством України та Франції, хоча вони і відрізняються своєрідністю, однак, незважаючи на наявні розходження, у них витриманий єдиний концептуальний підхід - президент, у наслідок особливого посадового положення, не може притягатися до відповідальності на загальних з іншими громадянами підставах.

По-третє, коло правопорушень, за вчинення яких можливе притягнення президента до відповідальності президентів досліджуваних країн, вкрай вузьке і обмежується, як правило, особливо тяжкими злочинами.

По-четверте, інститут імпічменту в Україні та Франції має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до судової відповідальності через процедуру імпічменту трапляється на практиці цих держав порівняно рідко.

По-п'яте, український законодавець не передбачив, що в період, коли відкрилася вакансія Президента України, парламент може виявитися розпущеним і, отже, не буде і його голови. Саме тому вважаємо за необхідне врахувати досвід Французької республіки та пропонуємо ввести норму про те, що в такому випадку повноваження глави держави покладатимуться на Прем'єр-Міністра України, а у випадку, якщо останній не може їх виконувати, - на уряд.

## ГЛАВА 3

### ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ З ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

#### 3.1 Повноваження президентів України та Франції по відношенню до уряду

Конституція - Основний Закон держави, який визначає фундаментальні основи функціонування держави і суспільства в ній. Саме в Конституції накладаються певні обмеження на права особистості чи навіть народу в цілому, оскільки частина цих прав передається органам влади, визначеним Конституцією, які формуються волею народу через процедури виборів. Оскільки джерелом влади є народ, а владу він передає уряду, який одержує певні владні повноваження відносно до народу, то при визначенні повноважень уряду слід пам'ятати, що уряд, який вкрай потрібен для нормального функціонування держави, для захисту її громадян від внутрішніх і зовнішніх загроз, може виявитись нездатним до урядування і застосувати свої повноваження на шкоду народу та перетворитись на деспотію. Саме тому, одним з головних завдань будь-якої конституції є питання повноважень уряду. Для прихильників теорії розподілу влади, американських батьків-засновників ще в давні часи було зрозуміло, що держава існує для людей, а не люди для держави. Тому уряд повинен мати стільки влади, скільки необхідно для забезпечення прав і свобод громадян, охорони їх власності, захисту від внутрішньої і зовнішньої загрози.

Слід зауважити, що ще Монтеск'є вживав вираз “виконавча влада”, але після Руссо весь блиск цього виразу був затьмарений французькими революціонерами, які замість нього вдалися до антропоморфних порівнянь, уподібнивши виконавця до простого ката: законодавча влада була головою системи, а роль виконавчої влади було зведено до ролі руки, яка виконувала її

накази. У Сполучених Штатах термін “виконавча влада” застосовують до президента і його апарату, однак саме де Голль наполягав на тому, що прикметник “виконавчий” стосується виключно уряду. З іншого боку, термін “уряд” можна рівною мірою застосовувати до усього комплексу інститутів, правил і процедур, за допомогою яких відбувається управління країною. Тому французькому слову *gouvernement* найбільше відповідає слово “кабінет”. Однак ні у Франції, ні в Україні не існує жодного виразу, який би адекватно відображав двоїсту природу виконавчої влади, яку ділять президент і голова уряду.

Це обумовлено тією обставиною, що у Франції та в Україні, як, утім, і у всіх країнах, де на практиці послідовно здійснюється принцип поділу влади, першорядна, можна навіть сказати основна роль у політичних системах належить виконавчій гілці влади. Цей факт, до речі, фіксується і деякими вченими-юристами. Так, А.А. Мішин називає уряд самим могутнім органом державної влади, що стоїть над всіма іншими вищими органами держави. К.С. Бельський також відзначає: “Й послідовний прихильник пруської монархії філософ Гегель, і ліберальний французький державознавець Есмен, і помірно-консервативний державознавець Н.М. Коркунов однаково підкреслювали, що виконавча влада набагато повніше ніж законодавча, представляє єдність, сутність, функціональну спрямованість держави...”. Доказів тому безліч. Наведемо деякі з них.

Саме виконавча гілка влади на вершині якої знаходиться уряд, зосереджує у своїх руках незмірно великі в порівнянні з іншими гілками державної влади фінансові, матеріально-технічні, організаційні, нарешті, людські ресурси. Вона в значній мірі самостійно виробляє і проводить внутрішню і зовнішню політику країни. Вона ж здійснює повсякденне оперативне управління суспільством. У зв'язку з цим видний французький юрист М. Дюверже наполягає на тому, що сам по собі термін “виконавча влада” дуже невдалий, тому що її діяльність аж ніяк не обмежується виконанням законів і бюджету. Швидше відповідні органи забезпечують керівництво

державою, його, так сказати, загальний поступальний рух, а точніше кажучи, керують останнім. Як справедливо затверджує М.В. Баглай, у виконавчій владі лежить та ланка держави, що практично й організує життя кожного народу.

Сьогодні позиція президента щодо уряду постійно балансує на межі двох концепцій: обмежувальної, коли президент не дублює діяльність уряду, а лише контролює його, і розширювальної, коли президент стає по суті і главою виконавчої влади, при цьому не беручи на себе політичної відповідальності за неуспіх урядової політики. Саме в другому випадку виникає феномен двовладдя, або, навпаки, діяльність уряду стає однією з функцій президентської влади.

Взаємовідносини глави держави з виконавчою владою найбільш тісні. Навіть в Україні та Франції, де він не входить до жодної з гілок влади, юридична наука і практика визначають президента главою виконавчої влади, тому що ніхто з посадових осіб не може мати функції та владні повноваження без влади.

Водночас за такої ситуації, не заперечуючи принципи поділу влади, утворюється особливий статус глави держави, що впливає із повноважень, які характерні лише для президента, його обов'язку виступати гарантом конституції та здійснювати вище представництво. Отже, як ми вже зазначали, глава держави не тільки ділить свою владу з іншими особами, але і з огляду на принцип поділу влади діє незалежно від гілок влади.

Особливістю організації і функціонування державного механізму в умовах змішаної республіканської форми правління являється дуалізм виконавчої влади. Такий дуалізм встановлений і в Конституції України, що визнає більшість вітчизняних авторів. На думку В. Б. Авер'янова, “в основу управлінської вертикалі покладена модель своєрідного “складного центру...”. Специфічність даної моделі полягає в тому, що відношення цих суб'єктів до галузі виконавчої влади неоднаково. Якщо уряд входить у неї саме як окрема структурна ланка системи органів виконавчої влади, то Президент лише функціонально - через визначений обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої

влади. Теоретична конструкція “дуалізму” виконавчої влади, по суті, спонукає частину авторів до висновку, відповідно до якого Президент може розглядатися поза “розділеною владою”. Тим самим ніби створюються можливості щодо визнання його “арбітражної” чи іншої подібної функції щодо цієї влади.

Однак статус Президента України об'єктивно об'єднаний з функціонуванням “розділеної влади”, а його зміст впливає з відповідної теорії. Ті повноваження, що кореспондують ролі Президента як главі держави, здебільшого є елементами системи стримувань і противаг у взаємовідносинах між “розділеною владою”, насамперед між законодавчою і виконавчою. Інші прямо асоціюються з виконавчою владою. Знаменно, що в ХІХ столітті, навіть в умовах парламентарно-монархічної форми правління, у юридичній теорії і, звичайно, в текстах основних законів монарх визначається як носій виконавчої влади.

Точно так, Конституція Франції в редакції 1958 р. формально установила у виконавчій владі держави своєрідний дуалізм - її діяльність направлялася з одного боку, президентом, з іншого боку - прем'єр-міністром. Однак, на думку деяких дослідників, уже реформа 1962 р., що запровадила вибори президента загальним голосуванням, змінила цю дуалістичну схему і закріпила перевагу президента Республіки - верховного керівника виконавчої влади.

Дуалізм чи діархію, заперечують самі президенти Республіки і прем'єр-міністри у своїх заявах. Проф. Ж. Робер писав у 1976 р.: “Немає, звичайно, діархії, коли прем'єр-міністр не бачить себе інакше, як “вірний другий”, що обраний за свою відданість монарху. Але якщо його “мучать” із самого початку політичні амбіції, то рано чи пізно неминуче зіткнення з президентом”.

Одним із самих складних питань сучасної французької держави і донині є розподіл повноважень між президентом, що обирається на загальних виборах і прем'єр-міністром, що теоретично спирається на більшість у Національних зборах. Конституція 1958 р., як ми уже відзначали, установила напівпрезидентський режим, надавши главі держави досить великі повноваження.

Повноваження президента Республіки і повноваження прем'єр-міністра часто тісно переплітаються, і формально для ухвалення рішення потрібно згода їх обох. Так, у принципі більшість рішень глави держави повинні бути контрасигновані прем'єр-міністром. У ряді випадків рішення повинно бути обговорене на засіданні Ради міністрів, де головує президент, але діяльністю якого керує, згідно ст. 21 Конституції, прем'єр-міністр.

Саме тому французька модель державності двоїста за своєю природою. Вона володіє динамізмом, гнучкістю і навіть пластичністю. У Конституції Франції в рамках сформованої на її основі політичної системи закладені дві альтернативні можливості, два різних способи її функціонування, які можна за достатнім ступенем точності охарактеризувати як президентський і парламентський.

Перший, тобто президентський, спосіб реалізується тоді, коли президентська і парламентська більшість збігаються. У цьому випадку глава держави і призначений ним у відповідності зі ст. 8 Основного Закону Прем'єр-міністр, так само як і інші члени уряду, представляють той самий політичний табір, є політичними соратниками, дотримують схожих ідеологічних поглядів і установок. У подібній ситуації Президент не тільки головує в Раді міністрів, що передбачено ст. 9 Конституції, але і фактично самостійно керує урядом. Відомий французький політичний діяч М.Понятовский коментує таке положення в такий спосіб: “У країні немає іншої виконавчої влади, крім влади Президента Республіки...”. Ф. Ардан у цьому зв'язку підкреслює: Президент домінує в системі виконавчої влади і у всіх інших владних структурах. Як пише М. Дюверже: “Незважаючи на видимість і незважаючи на текст ст. 21, прем'єр-міністр не є єдиним главою уряду. Ця якість ще більш належить президенту Республіки, що головує в Раді міністрів, єдиному урядовому органу, що має колективну владу приймати рішення”.

Зрозуміло, він далеко не завжди втручається в повсякденну роботу уряду, але принципові рішення, як і останнє слово, незмінно залишаються за ним. Прем'єр-міністр виявляється у кращому випадку в ролі заступника, у гіршому -

першого помічника глави держави. Абзац 1 ст. 21 Конституції, відповідно до якого Прем'єр-міністр сам керує діяльністю уряду, практично не застосовується, у значній мірі залишається мертвою буквою. Таким чином, коли президентська і парламентська більшість збігаються, існуюча в сучасній Франції форма правління характеризується єдиновладдям у державних виконавчих структурах. Уряд по суті одноосібно очолює Президент. Отже, саме він концентрує у своїх руках найбільший обсяг владних повноважень у порівнянні з всіма іншими посадовими особами і державними органами, особливо парламентом (точніше, його нижньою палатою), значення якої істотно слабшає.

Однак ситуація докорінно змінюється, коли президентська і парламентська більшість не збігаються. Реалізується другий, умовно кажучи, парламентський спосіб функціонування політичної системи сучасної Франції. У цьому випадку Президент змушений призначити на посаду глави уряду особу, що підтримується більшістю нижньої палати парламенту. Адже будь-який інший вибір президента просто не влаштує Національні Збори і це швидше за все призведе до того, що парламент одразу виразить вищому органу виконавчої влади недовіру (абз. 2 ст. 49 Конституції). Тому при розбіжності президентської та парламентської більшості і за умови недоцільності (чи неможливості протягом року) розпуску Національних Зборів глава держави постає перед необхідністю призначення на посаду Прем'єр-міністра представника, точніше лідера опозиційних йому сил, що володіють більшістю в нижній палаті вищого представницького органу країни. У результаті Прем'єр-міністром стає політичний опонент, може бути, навіть конкурент і в цьому розумінні супротивник Президента. Установлюється так званий період “співіснування” (*cohabitation* - співжиття). У П'ятій Французькій Республіці такі періоди повторювалися тричі: з 1986 по 1988 р., з 1993 по 1995 р. і з 1997 р. по 2001 р. У періоди “співіснування” Прем'єр-міністр у значній мірі звільнений від підпорядкованості і підконтрольності главі держави, тому що він черпає свою легітимність і свою незалежність стосовно останнього з факту підтримки з боку

більшості Національних Зборів. Роль і вплив вищого законодавчого органу тим самим значно зростають, його позиції істотно зміцнюються, він виходить з тіні на авансцену політичного життя як її активний і вагомий учасник, з яким не можна не рахуватися. Прем'єр-міністр одержує можливість реально керувати діяльністю виконавчої влади поряд із Президентом, витісняючи його на політичному Олімпі. По суті на чолі уряду виявляються одночасно дві особи, що поділяють між собою владні повноваження: Президент традиційно залишає за собою питання зовнішньої політики і національної оборони, Прем'єр-міністр у більшому ступені зосереджується на внутрішньополітичних справах, насамперед на економіці і фінансах.

Важливе значення у світовому конституціоналізмі грає процедура формування уряду. Так, теорія і практика виділяють наступні форми. Відповідно до першої, парламент обирає прем'єр-міністра, що, у свою чергу, обирає і вводить міністрів до складу свого кабінету; їх затверджує парламент. Другий спосіб - Прем'єр-міністр - лише перший серед рівних. Усіх членів уряду єдиним складом обирає парламент. Щодо недовіри уряду існують різні точки зору - вони можуть стосуватися як всього уряду в цілому, так і окремих міністрів. І, нарешті, третій – використовується саме в напівпрезидентських системах, коли главу уряду висуває чи призначає президент; у той же час він має право призначати і звільняти з посади членів уряду за пропозицією прем'єр-міністра. Парламент може винести вотум недовіри уряду, і це, звичайно, веде до його розпуску. На засіданнях уряду може головувати президент.

Повноваження Президента України, що викладені в ст. 106 Конституції, регулюють його відносини з Кабінетом Міністрів України. Так, в редакції Конституції 1996 року Президент за згодою Верховної Ради України призначав Прем'єр-міністра України (п. 9 ст. 106). Згода надавалася у формі постанови, яка приймається Верховною Радою більшістю голосів від числа депутатів. Оскільки Конституція цієї процедури не встановлювала, очевидно, що згода, яка дається Верховною Радою на призначення конкретної особи Прем'єр-міністром України не пов'язана з терміном повноважень Верховної Ради та діє

до тих пір, доки Кабінет Міністрів не складе з себе повноваження у зв'язку із вступом на посаду нового Президента України або поки Кабінет Міністрів не піде у відставку за рішенням Президента.

Однак навряд чи не найважливішим є те, що за змістом відповідних конституційних положень при призначенні кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, що повинна дістати згоду Верховної Ради, Президент міг діяти як би в рамках альтернативи: або виходити з розміщення партійно-політичних сил у парламенті й орієнтуватися на кандидата більшості (партійних кандидатів), або ініціювати кандидатуру, що за об'єктивними чи суб'єктивними причинами може одержати підтримку парламентської більшості. Оцінка ситуації за визначенням Президентом кандидата в Прем'єр-міністри не могла бути однозначною. Якщо виходити з можливості визначення Президентом кандидатури на посаду Прем'єр-міністра винятково без врахування позиції парламентської більшості, треба було, по суті, визнавати за ним своєрідне право ініціювати конституційну кризу. Визнання такого права “провокувалося” тим, що конституційно нерегульованим було питання про внесення наступних кандидатур у випадку ненадання згоди парламентом щодо конкретного кандидата в Прем'єр-міністри України. Вирішенню цього питання сприяло надання Президенту права розпускати Верховну Раду. У конституційній теорії право глави держави розпускати парламент (нижню палату), у випадку нездатності робити конституційно визначені чи передбачені традицією дії щодо формування уряду, розглядається як одна з гарантій стабільності конституційного механізму здійснення державної влади. Саме тому Законом “Про внесення змін до Конституції України” було надано право Президенту України достроково припиняти повноваження Верховної Ради України, якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України на буде сформовано персональний склад уряду (ст. 90).

Відповідно до ст. 9 ст. 106 Конституції в редакції 1996 року Президент припиняв повноваження Прем'єр-міністра України та приймав рішення про його відставку. Характерно, що коли під час призначення Прем'єр-міністра

необхідна була згода Верховної Ради, то рішення про відставку Прем'єр-міністра та припинення його повноваження приймалося Президентом самостійно. Це пояснюється тим, що Президент фактично персонально ніс відповідальність за діяльність Кабінету Міністрів, у якій він особисто міг брати участь. Головою на засіданнях Кабінету Міністрів досить часто був саме Президент. Це правило наче “зв'язувало” Президента та Кабінет Міністрів.

Однак, Закон України “Про внесення змін до Конституції України” закріплює вже інше положення. Так, згідно статті 114, Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. При цьому кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Разом з тим Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Вищезгадані норми цілком відповідають обраному Україною напрямку переходу до парламентсько-президентської республіки. Однак, на нашу думку, Законом передбачається “конфліктне” формування складу Кабінету Міністрів: одних членів парламент призначатиме за поданням Президента, інших - за поданням Прем'єр-міністра. Це підриває засади діяльності Уряду як команди і в принципі є унікальним у світовій конституційній практиці.

Відповідно до пункту 9 статті 106 Конституції України (в редакції 1996 року) Президент України “призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку”. На практиці ставалося так, що припинення повноважень Прем'єр-міністра України здійснювалося Президентом одноособово без звернення за наданням згоди до Верховної Ради. Але за логікою права порядок припинення повноважень Прем'єр-міністра має

відповідати порядку його призначення. Тому цілком погоджуємося із твердженням М.Козюбри про те, що у будь-який європейський конституційний суд витлумачив би наведене положення саме таким чином. До речі, практика призначення парламентом чи за його згодою глави уряду, а не всього його складу, є відносно поширеною навіть у парламентських державах Європи.

Згідно з частиною першою статті 115 Конституції України (в редакції 1996 року) “Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України”, а не перед новообраною Верховною Радою України. Це положення справді “не вписується” в модель президентсько-парламентської і парламентсько-президентських республік. Саме тому, на нашу думку, цілком логічним було введення в Конституцію подібного положення Законом “Про внесення змін до Конституції України”. Так, стаття 115, викладена вже у новій редакції, закріплює положення, що Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

В той же час, однією з особливостей повноважень глави Французької держави по призначення прем'єр-міністра є звільнення від контрасигнування. Стаття 8 Конституції Франції 1958 р., що надала президенту це право, відповідає традиціям Третьої та Четвертої республік, де главу уряду також призначав президент. Однак зміст цієї прерогативи різко змінився. Уся ця процедура відтепер спрощена і зводиться до однієї фрази ст. 8 Конституції 1958 р.: “Президент Республіки призначає прем'єр-міністра”. Конституції

невідомою практикою звичайних консультацій, широко розповсюджена в Республіці, у ході яких глава держави, проводячи переговори з головами парламентських груп, підбирав кандидатуру на посаду глави уряду. Замовчування цієї процедури конституцією 1958 р. За словами А.Оріу, є свідомим, воно в сполученні з деякими конституційними положеннями розраховане на те, щоб підкреслити, що глава уряду не бере свій початок від парламенту. Скасування контрасигнації при призначенні прем'єр-міністра відповідає тій же меті. У зв'язку з цим представляється непереконливим пояснення, що дається М.Дюверже, про відсутність контрасигнації акту про призначення прем'єр-міністра. На його думку, це усього лише результат небажання прем'єр-міністра брати участь у призначенні самого себе. Саме тому при призначенні прем'єр-міністра не використовується ніяких консультацій, ніякого обговорення, ніякої інвеститури і т.п. - президент призначає, і він юридично цілком вільний у цій своїй прерогативі від яких-небудь умов.

Однак юридично “вільний” президент Франції не може не враховувати і того, що прем'єр-міністр несе формальну політичну відповідальність перед Національними зборами. Отже, теоретично призначити прем'єр-міністром можна лише особу, що користується підтримкою більшості депутатів, інакше Збори просто знімуть його при першому голосуванні як би довго не відтягалось це голосування. Практично президент-лідер парламентської більшості мало рахується з цим і покірна йому більшість приймає “його” кандидата.

Особливістю французького конституціоналізму є те, що право призначення прем'єр-міністра не врівноважується в Конституції 1958 р. симетричним правом його усунення. Один раз призначений прем'єр-міністр не може бути довільно зміщений, якщо тільки він сам не подасть у відставку (чи якщо Національні збори не приймуть більшістю голосів резолюцію недовіри). Конституція Франції закріплює дуже недвозначне положення. Другий рядок першого абзацу ст. 8 Конституції говорить: “Президент Республіки припиняє функції прем'єр-міністра по представленню останнім відставки уряду”. Але ні ст. 8, ні інша стаття Основного закону, в тому числі і ст. 5, що робить главу

держави арбітром, не надають президенту Республіки права зміщати уряд і його главу за власною ініціативою. Отже, юридично в президента Республіки, що призначає прем'єр-міністра, немає в той же час прерогативи його усунення. Але практика П'ятої Республіки пішла по зовсім іншому шляху: президент став “пропонувати” прем'єр-міністру, з яким він не бажає співпрацювати добровільно, подати у відставку. І прем'єр-міністру в конкретних умовах, коли парламентська більшість вважає своїм лідером президента республіки, виявився практично нездатним відповісти відмовою на пропозицію глави держави.

Призначаючи прем'єр-міністра, президент Французької Республіки призначає й інших членів уряду - міністрів та державних секретарів. Стаття 8 Конституції встановлює, що він робить це “за пропозицією прем'єр-міністра”, а ст. 19 не звільняє акти президента про призначення членів уряду від контрасигнування. Призначення прем'єр-міністра і призначення міністрів складають, таким чином, дві різні стадії.

У ході підготовки Конституції 1958 р. відповідальність міністрів перед президентом Республіки заперечувалася. Офіційний коментар у відповідь на питання: “чи дійсно що міністри підбираються прем'єр-міністром чи їхнє призначення буде залежати від згоди президента Республіки?” - дає наступну відповідь: “Необхідно у принципі згода обох, але насправді президент буде приймати пропозицію прем'єр-міністра, принаймні, якщо з причин особистого характеру він не заперечить проти визначеного міністра. Це - питання традиційної ввічливості стосовно глави держави”.

Однак практика пішла по іншому шляху. Насправді президент не “приймає пропозицію прем'єр-міністра”, а диктує останньому склад уряду. Яке ж значення передбаченої Конституцією “пропозиції прем'єр-міністра”? Чи зв'яже вона президента, тобто чи може він призначити міністрами лише осіб, запропонованих прем'єр-міністром, чи президент має можливість не рахуватися з цією пропозицією і висунути зустрічне, своє власне? Практика перших 20 років П'ятої Республіки не залишає сумнівів на цей рахунок - усі три

президенти мали рахуватися з формальними пропозиціями прем'єр-міністра. Таким чином, був створений прецедент схвалення главою держави складу уряду (і можливої його незгоди з кандидатурами) і його дотримувалися й в подальшому.

Конституцією України 1996 р. був уведений новий правовий інститут - інститут скріплення підписом визначених актів Президента України - контрасигнація. Контрасигнатура - це скріплення підписом глави уряду чи відповідним міністром правових актів, підписаних главою держави. Контрасигнатура - не просте візування з точки зору теорії управління, а дія, що має істотне юридичне значення. По-перше, вона підтверджує, що акт глави держав прийнятий у порядку встановленої процедури і є дійсним. При цьому обов'язковість контрасигнатури позбавляє главу держави можливості вольового видання актів без дотримання належної процедури. Принаймні, відсутність контрасигнатури свідчить про її порушення. По-друге, контрасигнатура переносить відповідальність, пов'язану з прийняттям актів, у випадку наявності в ньому помилок, прогалин, невідповідності іншим законам із глави держави на контрасигнуючу посадову особу. Акти, прийняті главою держави в порядку самостійного здійснення ним своїх дискреційних повноважень, контрасигнатури не вимагають.

Інститут контрасигнатури стосується визначених актів Президента України: а) актів, що видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3 - 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21 - 24 ст. 106 Конституції України; б) указів по неврегульованих законами економічних питань - на підставі п. 4 розділу XV Конституції України. Незважаючи на те, що в обох випадках мова йде про акти Президента, усі вони повинні скріплюватися підписами інших посадових осіб; у першому випадку - Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за даний акт і його виконання, в іншому - тільки Прем'єр-міністром України. Звертаємо увагу, що Конституція Російської Федерації не передбачає інституту контрасигнатури, і, відповідно, відсутність даного інституту в російському конституційному праві, на думку М.В. Баглая і В.А. Туманова, не сприяє

упорядкованості процедур підготовки і прийняття актів глави держави, що виходять за рамки його дискреційних повноважень, чіткої фіксації відповідальних державних органів і посадових осіб.

Слід зазначити, що в юридичній літературі була дискусія по відношенню застосованого в Конституції України терміна “скріплення підписом”. Сутність суперечки зводиться до визначення юридичної чинності такого скріплення. Що це - звичайне візування чи контрасигнація? Контрасигнатура в дореволюційному державному праві іменувалася скріпою. Можемо цілком погодитися з думкою С. Головатого, що мова йде не просто про візування, а про контрасигнацію. Візування документів - звичайна практика в управлінській діяльності. Але про візування не говориться на конституційному рівні, оскільки це відноситься до категорії діловодства, а не конституційного права. В енциклопедичному словнику “Конституція Російської Федерації” роз'яснюється, що контрасигнатура - це скріплення підписом глави уряду чи міністра правових актів, підписаних главою держави. Вона - не просто візування правового акта, що видається, а процедура, передбачена конституціями ряду країн (Франція, Австрія, ФРН і ін.), що одержує таким способом правове значення. Особа (Прем'єр-міністр чи міністр), що скріпила своїм ім'ям правовий акт, бере на себе політичну і юридичну відповідальність за нього. Таким чином, разом із правом контрасигнації актів Президента України, Кабінет Міністрів і, особливо, Прем'єр-міністр, одержали можливість реально впливати на зміст і спрямованість актів глави держави.

Подібним чином склалася ситуація у Франції. Так, за винятком випадків, коли контрасигнація є чистою формальністю (наприклад, при помилуванні), акти президента республіки, що підлягають контрасигнації, є актами, прийнятими спільно президентом і урядом чи, принаймні, прем'єр-міністром. Такі акти досить численні. У зв'язку з цим представляється неточним твердження Ю.І.Рубінського про те, що “правило обов'язкового підпису (контрасигнування) глави уряду на кожному акті глави держави тепер відпало, цілком втративши значення засобу контролю над президентом”. Так, інститут

контрасигнації використовується у таких основних випадках: 1) при призначення міністрів і вищих функціонерів; 2) при промульгації парламентських законів; 3) для скликання надзвичайної сесії парламенту; 4) для ухвалення рішення в сфері дипломатичних відносин.

1. Так, у першому випадку, президент республіки згідно ст. 8 Конституції юридично призначає і зміщає членів уряду (міністрів і державних секретарів) тільки за пропозицією прем'єр-міністра. Фактично, як стверджує А. Оріу, у різних випадках міністри повинні були вийти зі складу уряду не через розбіжності з прем'єр-міністром, а через несхвалення політики, що проводиться главою держави. Отже, протягом багатьох років має місце явне протиріччя між буквою конституції і практикою.

Призначення вищих функціонерів також підлягає контрасигнації. Розрізняють дві категорії посад: 1) найбільш високі, але неурядові посади, призначення на які здійснюється президентом республіки у раді міністрів (радники Державної ради і Рахункової палати, послы, префекти, представники метрополії в “заморських територіях”, генерали, ректори, директори центральних адміністративних органів, керівники націоналізованих підприємств, генеральні прокурори Рахункової палати й апеляційного суду Парижа); 2) важливі посади, призначення на які здійснюється декретом президента республіки без втручання ради міністрів (інші члени Державної ради і Рахункової палати, судді загальносудового відомства, офіцери, кадри Національної адміністративної школи, що служать у префектурі, інженерні кадри Політехнічної школи, професори вузів).

2. Промульгація парламентських законів і право їхнього повернення для другого читання - традиційна прерогатива президента республіки. Промульгація припускає контрасигнацію, однак у цьому випадку підпис прем'єр-міністра і міністрів є найчистішою формальністю. Так, за конституцією Третьої республіки термін промульгації дорівнював одному місяцю, а за конституцією 1946 р. - 10 дням. У випадку терміновості, що з'являлася при Третій республіці однією чи іншою палатою парламенту, термін скорочувався

до 3 днів, за конституцією Четвертої республіки (терміновість з'являлася з ініціативи тільки Національних зборів) - до 5 днів. Процедура термінової промудгації конституцією 1958 р. відкинута. Президент П'ятої республіки може протягом 15 днів зажадати від парламенту нового обговорення закону прийнятого парламентом (відкладальне вето), у чому йому не може бути відмовлено. За словами А. Оріу, ця можливість є ефективною зброєю, використовуваною урядом проти вотування законів "демагогічного" характеру. Однак А. Оріу воліє замовчувати основне призначення цієї "зброї" - служити одним із юридичних бар'єрів на шляху прогресивного законодавства.

Право повернення закону в парламент для другого читання визнавалося і раніше, але в Третій республіці воно не використовувалося зовсім, а в Четвертій республіці - лише кілька разів. На даний час уряд ставить вотування парламентських законів у настільки жорсткі рамки, що виконавча влада може спокійно відмовитися від цієї додаткової зброї. Нове читання у певних випадках можуть вимагати тільки для усунення недоліків редакційного характеру. Єдине нововведення конституції 1958 р. у цій галузі полягає в уточненні того, що вимога другого читання може поширюватися на деякі статті закону. Це додає інституту гнучкість, а, отже, дозволяє, легше його використовувати. Вимога другого читання повинна бути скріплена підписом прем'єр-міністра. Формально прем'єр-міністр може відмовити в контрасигнації. Отже, мова йде про повноваження, що здійснюються спільно главою держави і главою уряду.

3. Надзвичайні парламентські сесії скликаються або за вимогою прем'єр-міністра, або більшості членів Національних зборів. Ці сесії відкриваються і закриваються президентським декретом, що підлягає контрасигнації. Визначити точні межі президентських повноважень у цій сфері досить складно. У 1958 - 1962 р. більшість французьких учених вважали, що у випадках, визначених ст. 29 і 30 конституції, президент зобов'язаний видати декрет про скликання надзвичайної сесії. Після конституційної реформи 1962 р., якщо скликання надзвичайної сесії парламенту вимагає прем'єр-міністр, глава

держави, що обирається прямим загальним голосуванням, може йому в цьому відмовити. Але якщо аналогічна вимога виходить від Національних зборів, що, як і президент республіки, обрані шляхом прямих загальних виборів, він зобов'язаний видати декрет про скликання надзвичайної парламентської сесії. “У противному випадку, - пише М. Дюверже, - рівність двох загальнонаціональних представницьких органів було б порушена, оскільки глава держави, діючи через уряд, міг би скликати надзвичайну сесію парламенту, а останній був би позбавлений цієї можливості”.

4. Рішення глави держави, прийняті в галузі дипломатичних повноважень, підлягають контрасигнації. Так відбувається ратифікація міжнародних договорів, акредитування послів і надзвичайних посланників (ст. 14, 52 Конституції). Президент інформується про всі переговори, спрямовані на укладення міжнародних договорів що не підлягають ратифікації: маються на увазі договори типу “*genleman's agreement*” (джентльменська угода). Останнє виражало прагнення Ш. де Голля здійснювати максимальний контроль над зовнішньою політикою.

Дослідивши сферу взаємовідносин глави держави України та Франції з урядами своїх країн, ми дійшли таких висновків.

По-перше, позиція президента щодо уряду як в Україні так і у Франції постійно балансує на межі двох концепцій: обмежувальної, коли президент не дублює діяльність уряду, а лише контролює його, і розширювальної, коли президент стає по суті і главою виконавчої влади, при цьому не беручи на себе політичної відповідальності за неуспішність урядової політики.

По-друге, взаємовідносини глави держави з виконавчою владою у досліджуваних державах найбільш тісні. Навіть враховуючи те, що практично він не входить до жодної з трьох гілок влади, юридична наука і практика визначають президента главою виконавчої влади, тому що ніхто з посадових осіб не може мати функції та владні повноваження без влади.

По-третє, особливістю організації і функціонування державного механізму в умовах змішаної республіканської форми правління являється

дуалізм виконавчої влади. Такий дуалізм встановлений і у Конституції України і в Конституції Франції.

По-четверте, особливістю організації та функціонування державного механізму як в Україні так і у Франції є дуалізм виконавчої влади, який встановлений конституціями цих держав.

По-п'яте, контрасигнатура в Україні та Франції - не просте візування з точки зору теорії управління, а дія, що має істотне юридичне значення, по-перше, вона підтверджує, що акт глави держав прийнятий у порядку встановленої процедури, і є дійсним, а по-друге, контрасигнатура переносить відповідальність, пов'язану з прийняттям актів, у випадку наявності в ньому помилок, прогалин, невідповідності іншим законам із глави держави на контрасигнуючу посадову особу.

### **3.2 Повноваження президентів України та Франції по відношенню до парламенту**

Відносини президента із парламентом – головний елемент державного механізму в країнах світу. Від ефективності взаємодії цих політичних інститутів багато в чому залежить стабільність всієї політичної системи. Зміна характеру відносин між президентом та парламентом обумовлені, як відомо, радикальними змінами в державних структурах, що пов'язані з формуванням практично нової форми держави. Саме відносини між президентом і парламентом багато в чому впливають на форму державного правління.

Інститут президента, його повноваження як глави держави в першу чергу тісно взаємопов'язані із законотворенням. Практика законотворчої діяльності у Франції та Україні свідчить, що президенти беруть в ній досить активну участь. Можна виділити декілька його повноважень в цій сфері, які є елементами механізму взаємодії президента та законодавчої влади: 1) право законодавчої ініціативи; 2) право видавати укази; 3) право підписувати закони; 4) право вето чи право повернення законопроекту на повторний розгляд.

Законодавча ініціатива - це офіційне внесення законопроекту в законодавчу установу відповідно до встановленої процедури. Це перша стадія законодавчого процесу, тобто встановленого, як правило, конституцією порядку прийняття закону. Оскільки початковою стадією законотворчого процесу в парламенті є реалізація права законодавчої ініціативи, наділення певних суб'єктів цим правом передбачає їх залучення до процесу законотворчості. Р. Халфіна відзначала, що у ході створення законопроекту діяльність суб'єктів права законодавчої ініціативи пов'язана із процесом виявлення інтересів. Тому коло таких суб'єктів повинно охоплювати передусім осіб та органи, які мають можливість висловити думку та інтереси великих груп населення, а також органи, що займають особливе становище в системі

державних органів. У кожній державі бажання внести законопроект у парламент притаманне багатьом органам, організаціям чи посадовим особам. Проте, якщо б кожен володів таким правом, то робота законодавчого органу була б просто неефективною. Саме тому в конституції та інших законах чітко визначено перелік органів та осіб, що мають право на внесення законопроектів до законодавчого органу. Так, якщо звернутися до Конституції України в редакції 1996 року, то таким правом володіли: Президент України, народні депутати, Кабінет Міністрів України, Національний банк України (стаття 93). Проте слід звернути увагу, що вже Законом “Про внесення змін до Конституції України” Національний банк України позбавлений цього права. На відміну від країн, державний устрій яких дотримується засад “жорсткого” поділу влади, для сучасних країн колишнього СРСР, у тому числі й України, право президента на законодавчу ініціативу є характерним і посилює його положення відносно представницького органу. Водночас на нашу думку, перелік осіб (органів), які мають право на законодавчу ініціативу за Конституцією України, не відображає існуючих вимог часу та залишає осторонь, зокрема, судову гілку влади, незважаючи на те, що вищий судовий орган країни традиційно визнається більшістю розвинутих країн суб'єктом права законодавчої ініціативи. У вітчизняній науковій літературі неодноразово зверталася увага на доцільність надання Верховному Суду України права законодавчої ініціативи. Зокрема, акцентувалося, що обґрунтованою базою цього може слугувати здійснення Верховним Судом узагальнення судової практики, на підставі чого він і висуватиме пропозиції стосовно подальшого розвитку законодавства.

Закріплення за Президентом права законодавчої ініціативи варто докладніше дослідити. Так, як правило, у більшості випадків в парламентських системах глава держави (президент) не визначається у конституціях як суб'єкт законодавчої ініціативи. Це право надається керівникові уряду (прем'єр-міністру). У президентських системах, де президент виступає як глава держави

і глава виконавчої влади (уряду), такого права президентіві також не надається. Але тут законотворча ініціатива реалізується непрямим шляхом. Наприклад, у США президент звертається з посланням до Конгресу. Послання “про стан у державі” традиційно містить президентську програму законодавчих заходів. На основі цих послань члени Конгресу, що належать до президентської партії (навіть коли ця партія в меншості), виступають формально з особистою депутатською законодавчою ініціативою.

У змішаних системах, як правило, президент здійснює свою політичну програму передусім посереднім шляхом - через законодавчу ініціативу “свого” прем'єр-міністра та кабінету міністрів і членів парламенту, у разі, якщо члени уряду не належать до президентської партії. Як у випадку президентської системи, так і в змішаних системах - це параконституційна дозволена практика. Цілком відповідає цьому теоретичному положенню конституційна практика Французької республіки. Так, згідно з Конституцією 1958 року суб'єктами законодавчої ініціативи є Прем'єр-Міністр та члени парламенту. Отже, коло суб'єктів законодавчої ініціативи звужене і президента серед цих осіб нема, але це ще не означає, що глава держави не приймає участі в законодавчому процесі. Хоча Президента Франції серед цих суб'єктів нема, він все ж є активним учасником законодавчого процесу, оскільки урядові законопроекти обов'язково обговорюються в Раді Міністрів, а головує в ній Президент.

Виходячи із цього, вважаємо, що наділення правом безпосередньої законодавчої ініціативи Президента України можна трактувати як відступ від усталеної моделі змішаної форми правління. На нашу думку, зумовлене воно швидше тим, що Президент України наділений широкою компетенцією та прерогативами у всіх структурах влади. Так, будучи безпосереднім суб'єктом законотворчої ініціативи, він може успішніше досягти бажаних результатів у здійсненні своєї політичної програми, проте тільки за певних передумов. Позитивні наслідки застосування цього права стають реальними лише за умов

існування відповідно сформованої та розвинутої системи політичних партій, а також сприятливої конфігурації в парламенті та уряді. Коли Президент України політично не може опертися на “свій” Кабінет Міністрів і не має президентської, чи щонайменше, пропрезидентської більшості у Верховній Раді - його законодавча ініціатива фактично залишається скоріше пасивним правом.

Президент України є першим у переліку досить вузького кола суб'єктів законодавчої ініціативи що, звичайно, говорить саме за себе. Крім того, Верховна Рада повинна позачергово розглядати законопроекти, визначені Президентом, як невідкладні. Однак практика свідчить, що Президент користується цим правом досить часто, і, як зауважує український конституціоналіст Федір Веніславський, така ситуація не сприяє взаємопорозумінню між гілками влади. Проте, з іншого боку, така діяльність Президента все ж стимулює депутатів до більш плідної праці в законотворенні і звертає їхню увагу саме на ті питання, які потребують негайного прийняття закону для врегулювання певних суспільних відносин та усунення прогалин в законодавстві. В той же час, слід зауважити, що у подальшому проходженні законопроекту через Верховну Раду Президент також не залишається осторонь. Явним прикладом цього є постійний представник Президента України у Верховній Раді України. Цей інститут був створений саме з метою сприяння забезпеченню взаємодії між Президентом і Верховною Радою, оперативного вирішення питань, що виникають у взаємовідносинах з парламентом.

Законопроекти, що можуть вноситися Президентом України у Верховну Раду в порядку законодавчої ініціативи, є двох видів: звичайні законопроекти і законопроекти про внесення змін у Конституцію. При цьому законопроекти, визнані Президентом як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Глава держави може ініціювати не тільки звичайний законопроект, але і законопроект про внесення змін в Основний Закон (ст. 154),

а якщо він стосується змін першого, третього і тринадцятого розділів, то Президент України має право призначити всеукраїнський референдум для затвердження цього законопроекту (у випадку його схвалення двома третинами конституційного складу парламенту України).

Разом з тим Президент може впливати на законопроектну роботу Верховної Ради на етапі подачі законопроекту через Кабінет Міністрів, що є відповідальним перед Президентом. Відповідальність чітко встановлена в ч. 2 ст. 113 Конституції України. Уряд повинен готувати законопроекти для подачі їх у парламент України, виходячи із завдань, поставлених перед ним у посланнях Президента у Верховну Раду і під час участі Президента на засіданнях Кабінету Міністрів України. Для забезпечення ефективної роботи глави держави при підготовці законопроектів і подачі їх у парламент при Президенті України утворений і функціонує Комітет законодавчих ініціатив.

Таким чином, не викликає сумніву той факт, що право президента на законодавчу ініціативу значно посилює його становище по відношенню до законодавчого органу. Однак, на нашу думку, це зовсім не свідчить про домінування президента. Так, на думку О.Т. Волощук, взаємовідносини Президента з парламентом можна визначити тільки на основі аналізу усіх відповідних повноважень, що створюють так звану систему “стримувань і противаг” між законодавчою і виконавчою владами. Як бачимо, президент може мати право законодавчої ініціативи, яке прямо закріплено у конституційних нормах (Україна), і, таким чином безпосередньо брати участь у законотворчому процесі або опосередковано через певний орган державної влади чи посадову особу (Франція) де такою особою є прем’єр-міністр. Незважаючи на це, президенти досліджуваних країн у будь-якому випадку не залишаються пасивними спостерігачами в процесі законотворчої діяльності лише в силу того, що вони, як правило, обрані усім народом на найвищі посади держави, а це зобов’язує їх до рішучих дій.

У той же час, президенти Франції та України, як і в багатьох зарубіжних країнах, користуються правом видання власних нормативних актів. Так, Президент Французької Республіки володіє регламентарною владою, тобто правом видання власних нормативних актів. Раніше в роки Третьої і Четвертої республік у Франції вважалось, що акти, які формально йшли від Президента, будучи за своєю природою актами виконавчої влади, є підзаконними. Це означало, що вони приймаються на основі і на виконання закону і конкурувати з ним формально не можуть. Зовсім інша ситуація склалася у П'ятій Республіці. Конституція 1958 року (ст. 34), суворо обмежує сферу застосування законів. Цілком очевидно, що всі ті сфери правовідносин, які не підпадають під дію закону, регулюються актами, котрі на даний час ніяк не можна визнати підзаконними. Це регламентарні акти, котрі заміняють закон чи мають ту ж силу, що і закон, у сферах, які ним не врегульовуються.

Більше того, якщо раніше (до 1958 року) був прийнятий закон з питання, що не відноситься до законодавчої сфери, то він міг бути скасований, змінений чи доповнений регламентарним актом. Мова йде, таким чином, вже не просто про виконання закону, а про самостійну регламентарну владу. Цю владу президент здійснює частково самостійно, частково спільно з урядом. Цікавим є той факт, що парламент не може виходити за відведені йому рамки, але регламентарна влада втручатися в цю сферу може. В тексті Конституції 1958 року є спеціальний розділ про перехідні положення, в якому мова йде про можливість видання регламентарних актів з усіх питань, що пов'язані зі ствердженням державних інститутів, передбачених Конституцією. В результаті ордонансів (указів), які містили органічні закони, за допомогою яких деталізувався статус, порядок формування та функціонування всіх державних інститутів. Більшість із цих ордонансів продовжують діяти по сьогоднішній день.

Підписання ордонансів підлягає негайному виконанню. Однак ці акти

стають недійсними, якщо перед датою, установленою законом, уряд не вніс проект закону про ратифікацію ордонансів. Якщо законопроект про ратифікацію ордонансів внесений урядом вчасно, але парламент його не вголос, зберігаючи мовчання, ордонанси продовжують застосовуватися. Таке поводження парламенту може бути пояснено його бажанням ухилитися від відповідальності. Ордонанси, що не ратифіковані парламентом але і не відкинуті, за своєю природою залишаються адміністративними актами, що можуть стати об'єктом скарги в Державну раду. У випадку спливу терміну делегування право прийняття закону в тимчасово відступлених уряді галузях автоматично повертається парламенту. Новий уряд не може користуватися повноваженнями, делегованими парламентом попередньому уряду, оскільки останній одержав їх для реалізації своєї програми. Хоча це правило не знайшло прямого закріплення в будь-якій статті конституції, воно впливає зі змісту ст. 38 Конституції, проте вона не дає відповіді на питання, що відбувається з правом одноособового видання ордонансів, наданим парламентом певному главі держави, у випадку зміни господаря Єлісейського палацу. Практика в цій галузі вкрай слабка.

Основний Закон України також передбачив право Президента видавати укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції та законів України. Особливу увагу необхідно звернути на п. 4 Розділу XV Конституції “Перехідні положення”, який закріплює за Президентом України право видавати протягом трьох років після набуття чинності Конституції України і скріплення підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 Конституції. На думку деяких науковців, включення такого положення до Конституції обумовлювалось обставинами перехідного періоду, необхідністю оперативного розв'язання економічних питань.

Разом з тим це право Президента в Україні обмежене рядом формальних моментів. Так, по-перше, ці укази мають бути схваленими Кабінетом Міністрів і скріплені підписом прем'єр-міністра (контрасигновані). По-друге, разом з виданням такого указу Президент в порядку здійснення свого права на законодавчу ініціативу має одночасно подати до Верховної Ради відповідний цьому указу законопроект. В Конституції встановлено і спеціальну процедуру набрання чинності указами Президента з економічних питань, не врегульованих законом. Передбачено, зокрема, що такий указ Президента вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада не прийме закон або не відхилить законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань. Таким чином, якщо Верховна Рада протягом тридцяти днів схвалить ініційований Президентом проект закону і тим самим врегулює в законодавчому порядку економічні питання, яким присвячено указ Президента, цей указ не набирає чинності. порушені в ньому питання регулюватимуться законом, схваленим за законодавчою ініціативою Президента.

Якщо ж Верховна Рада не погодиться із законопроектом, внесеним Президентом, і відхилить його більшістю голосів від її конституційного складу, указ Президента також не набирає чинності, і порушені в ньому питання залишаються неврегульованими. Для того, щоб їх врегулювати, необхідна або власна ініціатива Верховної Ради, її комітетів, або ж новий змінений указ Президента і нове ініціювання проекту відповідного закону.

Сказане вище означає, що прийнятий указ Президента з економічних питань, не врегульованих законом, набирає чинності у двох випадках. По-перше, коли Верховна Рада протягом тридцяти днів не спромоглася або схвалити або відхилити внесений Президентом проект відповідного закону і, по-друге - коли Верховна Рада не спромоглася зібрати належної кількості

голосів для схвалення або відхилення такого законопроекту. Указ Президента, що набрав чинності, діє аж до того, доки Верховна Рада не прийме відповідного закону, що регулюватиме дане питання. Такий указ Президента України вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не ухвалить закон або не відхилить законопроект більшістю свого конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

Учені різних країн, в тому числі й Франції, намагаються представити делеговане законодавство як щось саме собою зрозуміле, ординарне, нормальне, рівною мірою властиве як сьогоденню, так і минулому держави. Делеговане законодавство, на їхню думку, виникло багато століть тому і, не зазнаючи якісних змін, надалі зростало лише кількісно. Показуючи всю неспроможність подібного твердження, А.А. Мішин пише: “Не можна заперечувати того, що окремі акти делегації парламентами законодавчих повноважень урядам мали місце в XVIII і навіть XVII століттях, але вони носили спорадичний характер і тому не можуть розглядатися як типове для того часу явище. Делеговане законодавство як самостійний інститут складається й оформляється на рубежі XIX і XX століть, тобто фактично тоді, коли відбувся перехід від вільної конкуренції до монополістичного капіталізму. Делеговане законодавство, по суті справи, являє собою прямий наслідок занепаду парламенту як вищої законодавчої установи держави. Таким чином, соціальною основою делегованого законодавства є зосередження всієї державної влади в руках монополістичного капіталу”.

Проте не всі погоджуються з таким твердженням. Так, український вчений Т.Кіс стверджує, що загальна недосконалість сьогоденнього українського законодавства та наявність нерегульованого законом поля дають президентові виняткову можливість використання свого делегованого

законотворчого права для спрямування нинішнього і прийдешнього законодавства в бажане русло. Виходячи із цього, слід цілком погодитися з пропозицією М.Дюверже встановлювати певні рамки для делегованого законодавства. Так, пише він, розуміючи небезпеку, що міститься в занадто частому, широкому і безконтрольному делегуванні парламентських законодавчих прерогатив, деякі французькі учені вважають за необхідне встановити для прийняття ордонансів ряд умов. По-перше, пише він, законодавчі повноваження повинні делегуватися тільки на визначений час. По-друге, об'єкти делегації повинні бути обмежені і точно встановлені. По-третє, уряду слід попередньо розробити свою програму, що повинна одержати схвалення Національних зборів. У противному разі “необмежені можливості криють у собі небезпеку того, що уряд може вжити “будь-які міри”.

Отже, цілком підтримуємо думку О.Т. Волощук про те, що конституції Франції та України надають можливість “творити право”. А з огляду на прогалини в законодавстві, які існують у правовій реальності держав, - це досить суттєве право Президента.

Окрім вище перерахованих повноважень у сфері законодавчої діяльності, президенти Франції та України наділені правом підписувати закони, а також правом вето чи правом повернути законопроект для повторного розгляду у парламент. Отже, слід більш докладно зупинитися на такому аспекті діяльності глави держави як промульгація. Закон одержує юридичну силу тоді, коли він підписаний протягом визначеного терміну. Промульгація (від лат. *promulgato* - оголошення, оприлюднення) - в законодавчому процесі - стадія правотворення, під якою, звичайно, розуміють санкціонування прийнятого парламентом закону Президентом шляхом його підписання і обнародування. Відсутність промульгації юридичне означає недійсність закону. Промульгація завершується офіційним опублікуванням (офіційним оприлюдненням) закону. Тільки після промульгації закон, як правило, набуває обов'язкової сили.

Промульгація - це заключна стадія законодавчого процесу, підписання й опублікування главою держави закону, прийнятого парламентом. Актом промульгації глава держави констатує, що закон прийнятий належним чином і підлягає виконанню. Закон, таким чином, підтверджується авторитетом і владою вищої посадової особи в державі і стає актом єдиної державної влади. Промульгація закону передбачена в більшості діючих чи конституцій у розділі про повноваження глави держави, або в статтях, що регламентують законодавчий процес. У тих державах, де глава держави не наділений правом вето, промульгація носить, в основному, формальний характер. Інша ситуація там, де він таким правом наділений, оскільки реально скористатися ним він може тільки на стадії промульгації, що, таким чином, виступає в якості одного з механізмів стримувань і противаг.

Так, у Франції, Президент, отримавши прийнятий обома палатами парламенту законопроект, має можливість вчинити наступні дії: а) обнародувати закон і тим самим обумовити його вступ у дію; б) повернути його палатам для повторного обговорення частково чи в цілому (відкладальне вето); в) направити закон у конституційну раду для перевірки його відповідності Конституції. Але в двох останніх випадках остаточне слово належить не Президенту. Якщо парламент підтверджує своє рішення чи Конституційна Рада - відповідність закону Конституції, Президент Франції зобов'язаний промульгувати закон. Згідно ст. 61 Конституції Франції органічні закони до їхньої промульгації і регламенти палат парламенту до їхнього прийняття повинні бути представлені в Конституційну Раду, що приймає рішення про їхню відповідність Конституції. З цією метою закони до їхньої промульгації можуть бути передані в Конституційну Раду Президентом республіки, Прем'єр-міністром, головою Національних Зборів, головою Сенату, 60 депутатами чи 60 сенаторами. Дане питання повинно бути вирішене Конституційною Радою в місячний термін, але, на вимогу уряду, у випадку терміновості питання, цей

термін скорочується до 8 днів. У цих випадках звернення в Конституційну Раду зупиняє перебіг терміну промульгації.

Стаття 10 Конституції П'ятої Республіки встановила, що “Президент Республіки промульгує закони впродовж 15 днів, які йдуть за передачею уряду вже прийнятого закону”. Закон подається уряду головою палат, котра голосувала останньою, і прем'єр-міністр повинен підготувати декрет про промульгацію і передати його на підпис президенту Республіки. Строк 15 днів, встановлений Конституцією, обчислюється з дня передачі закону в уряд чи, якщо мало місце звернення до Конституційної Ради, з того дня, коли остання винесе своє рішення. Якщо мова йде про закон, прийнятий шляхом референдуму, відлік ведеться з дня проголошення Конституційною радою результатів.

В Україні дещо спрощена процедура промульгації - строк для підписання законів становить 15 днів, такий як і у Франції, проте сама процедура промульгації не передбачає в даному випадку процедури контрасигнування, а також направлення спочатку закону до уряду. Таким чином можна цілком погодитися з твердженням про те, що дане повноваження глави держави є традиційним, оскільки завершує законодавчий процес наданням закону обов'язкової сили. Підписання і обнародування законів президентом є суттєвим елементом законотворчої процедури, який забезпечує розподіл влад.

Скорочений термін промульгації законів, у відношенні якого парламентом України переборене президентське вето, складає 10 днів. Крім промульгації закону протягом 15 днів (загальний термін) і 10 днів (скорочений термін), як це встановлено ст. 94 Конституції України, Президент України може “мовчки” погоджуватися з законом, оскільки ч. 3 ст. 94 Конституції визначає, що у випадку, якщо Президент України протягом установленого терміну не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом і повинен бути підписаний та офіційно оприлюднений. З аналізу

даної норми впливає, що підписання закону і його обнародування може бути здійснено не пізніше шістнадцятого дня з часу одержання закону Президентом України. На жаль, це правило часто порушується, оскільки українське законодавство не регламентує випадок, коли після подолання вето Президент все ж таки не підписує та не оприлюднює закон.

Установлення 15-денного загального терміну для підписання закону є терміном, що необхідний Президенту України для того, щоб із залученням Секретаріату Президента проаналізувати можливість реалізації закону безпосередньо виконавцями, можливі соціально-економічні, політичні, екологічні, демографічні й інші наслідки введення в чинність закону. Представлений для промульгації закон повинен бути оцінений і з погляду відповідності діючій Конституції і законам України.

З процедурою промульгації тісно пов'язане таке повноваження президента, як право вето чи право повернути законопроект на повторний розгляд у парламент. Дане повноваження є одним з найважливіших повноважень глав держав. Реалізація цих прав пов'язана з процедурою промульгації (підписання і обнародування) законопроектів главою держави. Вона, по суті, є певною альтернативою промульгації. Характерно, що право “вето” президента і його право повернути законопроект на повторний розгляд визнані конституціями країн з різними формами правління. Відомі діячі політичної науки визнають, що абсолютна або умовна незгода, зокрема виконавчої влади із актами законодавчої, обертається на непереборний чинник для посягань останньої на прерогативи виконавчої влади. Особливо широкі повноваження щодо цього надані президентіві держави. За думкою Девіда Мейх'ю, взагалі одним з показників вдалого правління президента є його успіх у просуванні узгоджених законодавчих пропозицій.

Вето - це право глави держави не погодитися з законом, прийнятим парламентом, який не вступив в силу. Тобто глава держави, одержавши закон

для промульгації, може відмовитися підписувати його і повернути з мотивованими запереченнями на повторний розгляд парламенту. Отже, вето президента не ставить крапки в подальшій долі повернутого закону, оскільки вона залежить від повторного розгляду його парламентом.

Конституція України 1996 року закріпивши за Президентом України право вето, водночас залишила деякі питання функціонування цього інституту в системі стримувань і противаг між різними гілками влади в Україні. Норми Основного Закону України, присвячені участі Президента України в завершальній стадії законодавчого процесу, з причин їх загального характеру дають досить широкий простір для тлумачення, що містить загрозу викривлення дійсних намірів законодавця і фактичного виходу глави держави за межі своєї компетенції. Для того, щоб чітко окреслити проблеми, які потребують вирішення, необхідно розглянути цей інститут в його історичному розвитку, дослідити міжнародний досвід та практику застосування права вето в Україні.

Ставлячи за мету обмеження королівської влади молодією буржуазією була висунута теза про необхідність розподілу державної влади на законодавчу виконавчу і судову. Як правило, цю концепцію пов'язують з іменами англійського автора Дж. Локка і французького письменника Ш.-Л. Монтеск'є. Передбачалось, що перша буде належати парламенту, який обиратиме народ; друга – главі держави, вважалось, що йому буде підпорядкований уряд; третя влада – судова, повинна була здійснюватись незалежними судами за участю представників населення. У сучасному світі теорія розподілу влад набула значного поширення, вона визнана атрибутом демократичної держави.

Уже під час першої спроби закріпити теорію розподілу влад у конституційних нормах (США, 1787 рік) перед творцями Конституції постало питання про збалансованість влад. Проблема зводилась до того, щоб жодна з гілок влади навіть у сфері своїх повноважень не залишалась безконтрольною, щоб в її діяльності не було свавілля. Ця проблема була вирішена шляхом запровадження системи стримувань і противаг: президент не міг розпустити

конгрес, але і останній не міг змістити президента (крім випадків імпічменту); президент міг затримати закон конгресу за допомогою відкладального вето, але конгрес міг подолати його 2/3 голосів; міністри підпорядковувались президенту, але саме призначення міністрів президентом потребувало схвалення сенату; контроль за відповідністю дій державних органів конституції доручений судам.

У сучасних умовах система стримувань і противаг у тому чи іншому вигляді закріплена в конституціях багатьох держав. В окремих державах термін “стримування і противаги” безпосередньо включений в конституції, а в більшості застосовується як описовий. Безперечно, за різних політичних режимів ця система має відмінності, але ті чи інші її елементи завжди притаманні демократичній системі управління.

Одним з елементів системи стримувань і противаг є участь глави держави у законодавчому процесі. Глави держав багатьох країн мають право законодавчої ініціативи. Після прийняття закону парламентом вони підписують його, після чого він стає законом держави або накладають на нього вето, тобто повертають законопроект до парламенту як неприйнятний.

Конституційна теорія в деяких державах розглядає главу держави як обов’язкового учасника законодавчого процесу. Конституції окремих країн (Великобританія, Індія і інші) включають главу держави в склад парламенту як його органічну частину. Юридичним вираженням цієї концепції є той факт, що законопроект вступає в силу тільки тоді, коли він санкціонується главою держави. Відмова дати санкцію – вето тягне за собою ряд серйозних правових наслідків.

Сам термін “вето” походить від латинського слова “veto”, що означає “забороняю”. В первинному значенні воно стосується повноваження одного з членів виборного органу, який приймає рішення запобігти дії такого органу. В цьому сенсі можливість вето передбачає, що група (орган) може діяти тільки якщо її члени приймають рішення одностайно. Таке вето одержало назву “ліберальне вето” – “liberum veto”, або “вільне вето” – “free veto”.

Історичним прототипом сучасного вето є саме ліберальне вето чи принцип одноголосності, яке існувало в Польщі. Воно базувалось на твердженні про абсолютну політичну рівноправність всіх польських мужів, які були представлені в законодавчому органі. В польському державному праві існував звичай, який вимагав повної одноголосності в рішеннях сеймів. Будь-яка особа, яка була правомірно присутня на відповідних зборах, при вирішенні питання могла використовувати право “*nie pozwolam*” (не дозволяю) і рішення в такому випадку вважалось не прийнятим. Ця процедура робила законодавчий процес складним і малоефективним, крім того, вона могла стати об’єктом впливу іноземних дипломатів, які могли шляхом підкупу одного члена, значно ослабити державу.

Одноголосність як принцип державного устрою застосовувалась і в Київській Русі, але саме в Польщі цей принцип досягнув повного свого розвитку, вилився у досить сувору форму і здійснив значний вплив на весь хід державного життя. В 1589 році одноголосність остаточно було визнано необхідною умовою прийняття будь-якого рішення Сейму. Зловживання принципом одноголосності все ж призвели до того, що збори часто зривались, рішення не приймалися і тим самим процес прийняття рішень ставав малоефективним. У зв’язку з цим почали вводитись обмеження, перше з яких з’явилося у 1768 року, коли всі справи з яких вимагалось рішення сейму поділялись на економічні і державні. Економічні повинні були вирішуватись більшістю голосів, а державні – одноголосно. А вже Конституція 1791 року відмінила право *liberum veto*.

Часто так зване ліберальне вето використовувалось під час проведення дипломатичних конференцій. На них, зазвичай, вимагалась одноголосність делегатів для прийняття відповідних резолюцій, як от, одноголосність вимагалась для органів Ліги Націй. На сучасному етапі численні міжнародні організації відступили від правила одноголосності, зокрема ООН приймає резолюції двома третинами голосів Генеральної Асамблеї, більшістю Економічної і Соціальної Ради. Хоча по своїй суті *liberum veto* є застосування

принципу одноголосності у діяльності Ради Безпеки ООН. За статутом ООН кожен з постійних членів Ради Безпеки ООН може накласти вето на проект рішення з непроцедурного питання. Цим Статут ООН орієнтує Раду Безпеки на прийняття рішень консенсусом.

В двопалатних парламентах, кожна палата, інколи, має повноваження застосовувати своєрідне право вето щодо дій іншої. Окремі науковці в США і інших країнах, де суди можуть визнавати акти законодавчого органу неконституційними, такі повноваження розглядають як “судове вето”.

Сьогодні ж поширеним є застосування вето виконавчою владою щодо рішень законодавчих органів.

Вперше в завершеному вигляді право вето, як спосіб участі президента в законодавчому процесі, було надано Президенту США. Відповідно до Конституції США будь-який законопроект, перш ніж стати законом, має бути підписаний Президентом протягом 10 днів, не включаючи неділей. У випадку незгоди з законопроектом Президент повертає його з своїми запереченнями в парламент, який може подолати вето 2/3 голосів кожної палати.

Творці американської Конституції задумували вето як захід “стримування та противаги” проти зазіхання Конгресу на владу Президента, а також як гарантія від необдуманого законодавства. Таким чином, вето задумувалось як інституційний засіб, наданий президентові для контролю за законодавчим процесом.

Право вето Президенту США було, на думку Дж. Медісона і А.Гамільтона, “природнім захистом”, “необхідним бар’єром” на шляху недосконалих законів. На думку В.Вільсона, реалізуючи його, Президент діє в ролі складової частини законодавчої влади. Отже, право вето є своєрідним способом участі Президента в законодавчому процесі. Саме натякаючи на право вето президент США Д.Ейзенхауер в 1959 році заявив: “Я є частина законодавчого процесу”.

Існування цього права обумовлюється необхідністю забезпечення співробітництва законодавчої і виконавчої влад, яке якраз і реалізується

наданням главі держави права не підписувати, і як наслідок, не опубліковувати закон, а направити його в законодавчий орган на новий розгляд.

Сам термін “вето” досить рідко використовується в конституціях держав, він, як правило розкривається через складніші формулювання. Це зумовлено тим, що в конституційному регулюванні законодавчого процесу є важливим якраз визначити межі і спосіб участі у законодавчому процесі глави держави, а не просто дати назву цьому його повноваженню. Тому творці конституцій віддають перевагу створенню конструкцій, які окреслюють право вето глави держави в його змістовній частині і тим самим уникають двозначних тлумачень з приводу змісту цього права.

Практика застосування вето, наприклад в США, досить різноманітна і не піддається однозначній оцінці, так як вона часто змінювалась зважаючи на політичну ситуацію і співвідношення сил партій в державі. Сім перших президентів США не використовували вето. Після ж Дж.А. Гарфльда жоден президент не оминув нагоди скористатись своїм конституційним правом. З кінця XIX століття прослідковується тенденція до більш активного використання право вето. Його пік припадає на період президентства Ф.Рузвельта, який застосував вето 635 разів. В 60-70-х роках правом вето президенти почали користуватись значно рідше, ніж в 30-50-х роках, що, в принципі, відображає еволюцію у взаємовідносинах Президента і Конгресу. Сьогодні ж, глава держави має практику заручатись попередньою підтримкою парламенту при здійсненні своїх законодавчих програм. Право вето – досить ефективний засіб впливу на хід законодавчого процесу, оскільки Конгресу вдається подолати вето лише щодо 7% законопроектів, які були повернуті Президентом на повторний розгляд. Часто закони щодо яких було застосовано вето переглядаються парламентом і приймаються в прийнятному для Президента варіанті.

Досвід Сполучених Штатів свідчить про часте використання президентами цього повноваження, кількість подоланих вето – є незначною. Перші американські президенти, якими б не були їхні громадянські

переконання, поділяли точку зору творців Конституції про те, що Конгрес найкраще репрезентує волю народу. Вето поширювалось тільки на ті законопроекти, що вважалися неконституційними. Але після Другої світової війни, вето стало основним засобом впливу президентів на законодавство. Однією з причин збільшення кількості вето став феномен роздільного урядування, коли одна партія контролює пост президента, а друга – Конгрес. У такій ситуації вето застосовується частіше і є частиною більш значної політичної боротьби.

Інколи сама загроза застосування вето має належний вплив на законодавців. Але все ж право вето є перш за все захисною негативною зброєю, за допомогою якої глава держави може тільки зірвати законодавчу ініціативу Конгресу, але не реалізувати свою. Тому, для Президента, який має позитивну програму законодавчих заходів, право вето не може служити основним інструментом. Отже, вето чи навіть загроза його застосування є частиною складного процесу політичних поступок, в якому Президенту належать суттєві повноваження.

Інститут вето не відразу набув такого змісту і розуміння як сьогодні. Цьому результату передував довгий процес еволюції інститутів, які були покликані сприяти підтриманню балансу повноважень всіх державних органів, всіх гілок влади і тим самим запобігти узурпації влади і зловживанням нею.

Теорія світового конституціоналізму свідчить про те, що право вето глави держави буває абсолютним, відносним і вибіркоким. Так, вето вважається абсолютним (резолютивним) у тому випадку, якщо глава держави, відмовляючись затвердити законопроект, тим самим остаточно його відхиляє. Вето вважається відносним (відкладальним, суспензивним), якщо глава держави, відмовляючись затвердити законопроект, зобов'язаний повернути його парламенту для нового розгляду. Законопроект, прийнятий знову з дотриманням зазначених у конституції умов, стає законом навіть без твердження глави держави. Вибіркове вето - представлення главі держави права

опротестувати окремі статті закону, схвалюючи законопроект у цілому - явище доволі рідке (ст. 10 Конституції Франції). Сучасні конституції наділяють президента правом обмеженого, а не абсолютного вето, що дозволяє парламенту подолати останнє кваліфікованою більшістю (ч. 4 ст. 94 Конституції України). Отже, характерною рисою вето президента переважної більшості країн є його загальний, а не вибірковий характер. Інакше кажучи, президент може ухвалити або відхилити законопроект в цілому, а не окремі його положення. Оскільки вважається, що це певною мірою зв'язує президента в його намірі використати вето, парламент і використовує тактику підсвідомого стримування, формулюючи в одному законопроекті як бажані для президента положення, так і ті, що не відповідають сподіванням останнього.

Вимога нового розгляду законопроекту, яка може бути висунута президентом до закінчення встановленого конституцією строку промудрації, процедурно менше зв'язує представницький орган. Вона практично є пропозицією парламенту ще раз обговорити зміст законопроекту і провести голосування. При цьому парламент може обмежитися тільки голосуванням. Законопроект повторно приймається на основі абсолютної більшості голосів членів парламенту, хоча іноді для цього досить звичайної законодавчої процедури, тобто більшості голосів від кворуму. Прийнятий повторно законопроект президент зобов'язаний промудувати. Відповідні положення встановлені в Конституції Французької Республіки, а саме в ст. 10 закріплено право президента до промудування закону вимагати від парламенту нового обговорення закону чи деяких статей. Разом з тим в цьому новому обговоренні йому не може бути відмовлено. Це положення існувало і в конституційних законах 1875 р. (проте жодного разу не застосовувалось) та в Конституції 1946 р. (було використано президентом В. Оріолем кілька разів). Конституція 1958 р. лише уточнила: президент вправі вимагати повторного обговорення як цілого закону, так і його окремих частин. Парламент повинен приступити до

нового вивчення тексту, котрий йому відсилає Президент. Вимога останнього може обґрунтовуватися технічними причинами (наприклад, помилка з редакції) чи політичною незгодою по суті питання: Президент не згідний з законом. Проте практика П'ятої Республіки до цих пір не знає використання президентом цього права. Не можна не погодитись з російським дослідником М.А. Крутоголовим, який вважає, що глава держави може таким чином відтягнути прийняття небажаного для нього закону, оскільки після спливу встановленого строку він зобов'язаний промульгувати закон.

На відміну від передачі на повторний розгляд, вето на законопроект є більш активним вторгненням глави держави у законодавчий процес. Застосування права вето потребує повторного проходження законопроекту в парламенті, хоча у дещо спрощеному порядку. Остаточне рішення приймається за результатами кваліфікованої більшості у дві третини від загальної кількості голосів. За цим вето глави держави вважається подоланим.

Право вето Президента характеризується певними особливостями в президентських, парламентських республіках та республіках зі змішаною формою правління. У державах з президентською формою правління право вето президента – це досить сильне повноваження, яке дає можливість президенту активно відстоювати інтереси виконавчої влади в законодавчій діяльності; в парламентських республіках характер права вето інший – це, як правило, досить слабе повноваження, яке застосовується досить рідко. Це пов'язано перш за все з тим, що для держав з президентською формою правління характерним є вето, для подолання якого встановлена складна процедура, у парламентських республіках ця процедура, як правило, є досить простою. Застосування права вето президентами змішаних республік залежить від відведеного місця президенту серед органів державної влади. Президент, як правило, керується своїм статусом глави держави і гаранта додержання Конституції. Не зважаючи на те, що існують певні закономірності функціонування права вето Президента у республіках з різними формами

правління, проте міжнародна конституційна практика знає і випадки відходу від традиційного нормативного регулювання права вето в державах з певною формою правління.

При виборі того чи іншого виду вето для закріплення в конституції важливо зважити на те, щоб дане повноваження глави держави не порушувало загального балансу влад і вона була так розподілена і зрівноважена між главою держави і парламентом, щоб жоден з них не міг вийти за межі своїх законних повноважень, не зустрівши ефективного стримування і протидії з боку іншого.

Право вето конституційне визнано і в Україні. При цьому відповідні рішення президентів не потребують контрастигнування, що фактично означало б участь у реалізації право вето Уряду. Президент України, відхиляючи закон, надсилає до Верховної Ради сформульовані пропозиції чи зауваження щодо цього закону, які розглядаються спочатку в комітетах Верховної Ради України, а потім на пленарному засіданні. Якщо аргументи Президента не вплинули на рішення Верховної Ради і під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати і офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Десятиденний термін для підписання закон відраховується з моменту отримання ним тексту, що надсилається Головою Верховної Ради.

Поділ влади, який все ще є ідеалом і закріплений ст. 6 Конституції України, характеризується наявністю системи стримувань і противаг. Президент України має право накладати вето на схвалені Верховною Радою закони, яка, в свою чергу, має право відхиляти вето Президента. Цілком розділяємо думку про те, що вказані елементи запроваджені в Основному Законі для того, щоб уникнути зловживання владою. На думку Ш. Монтеск'є, “щоб створити помірне правління, треба вміти комбінувати влади, регулювати їх, приводити в дію, це такий шедевр законодавства, який рідко вдається виконати випадку і який рідко дозволяють виконати розсудливості”.

Відповідно до Конституції України Президент є гарантом додержання

Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Тому превентивний “захист” його інтересів як виразника волі всього народу шляхом накладення вето попереджає прийняття таких законодавчих актів, які йдуть урозріз із суспільними інтересами. Володіючи правом вето, Президент України отримує можливість активно впливати на зміст і спрямованість законодавчого процесу, а не бути його пасивним учасником.

У Конституції України термін “вето” не вживається, а є тільки словосполучення “право вето”. Конституція України використовує наступну конструкцію, яка характеризує це повноваження Президента України – повернення закону зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду (ст. 94 Конституції України). А в статті 106, де визначаються повноваження Президента України вживається і словосполучення “право вето” та використовується наступне формулювання – має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. (п. 30 ст. 106 Конституції України)

Така дія Президента можлива лише на стадії підписання закону, яка завершує законодавчий процес. Одержавши той чи інший закон для промульгації, Президент України має право вибору: або підтримати цей закон, або спробувати не допустити введення його в дію.

Отже, Президент України володіє відкладальним вето. Проте слід погодитися з думкою В. Копейчікова, про те, що норми Конституції України (зокрема, ст. 94 та п. 30 ст. 106) свідчать, що Конституція України не розмежовує можливі види та обсяги права президентського вето, а отже, воно може бути застосовано як у вибіркового, так і у загального варіанті. Тобто згідно Конституції в Україні можна застосовувати як відкладальне, так і вибіркоче вето.

Проблемі його застосування в українській юридичній літературі приділяється істотна увага. Так, Л.Т. Кривенко вважає, що нестабільність

законодавчої діяльності парламенту пов'язана саме з правом вето Президента України, яке він застосовує досить часто, а також з тим, що для його подолання потрібно не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України, тобто не менш 301 голосів народних депутатів України. Проте, на нашу думку установлення вимоги подолання президентського вето кваліфікованою більшістю не є чимось винятковим. Разом з тим через право вето президенту надається один з найбільш ефективних інструментів впливу на діяльність парламенту. Володіючи цим правом, президент одержує можливість бути не пасивним учасником законодавчого процесу, а активно впливати на його зміст і спрямованість. Тому, з погляду реалізації принципу поділу влади, навряд чи впливає, що президентське вето не слід розглядати тільки негативно. Є в ньому і багато позитивного, особливо в тих країнах, у яких маються однопалатні, а не двопалатні парламенти (Україна), оскільки при двопалатному парламенті законодавчі помилки нижньої палати може виправити верхня, а при однопалатному - це завдання насамперед глави держави.

Аналізуючи правовий інститут відкладального вето Президента України не можна не враховувати рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. Відповідно до п. 4 резолютивної частини його встановлена в ч. 4 ст. 94 Конституції вимога щодо повторного прийняття закону Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу поширюється лише на закони, пропозиції Президента України до яких повністю або частково відхилені. Ця вимога стосується прийняття закону в цілому.

Президенту України на перегляд схваленого Верховною Радою України тексту закону відводиться 15 днів після його отримання. У разі, коли глава держави протягом цього строку не повернув до парламенту закон для повторного його розгляду, він вважається схваленим Президентом і має бути ним підписаний та офіційно оприлюднений (ч.3 ст.94 Конституції України).

Як показала практика минулих років, проблемним моментом реалізації права вето Президентом України є затягування строків підписання законів і відповідно порушення Президентом Конституції України строків повернення законів. Так, закон “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” повернуто через 20 днів, “Про Рахункову палату” – 18 днів, “Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва та продовольче забезпечення країни у 1997-1998 роках” – 21 день. В таких випадках Президентом просто ігнорується положення Конституції, а Верховна Рада приймає від Президента повернутий ним закон після спливу 15-денного строку, наданого главі держави для підписання та оприлюднення закону чи повернення його для повторного розгляду.

Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) №11-рп від 07.07.1998 року розтлумачив, що перебіг даних строків має здійснюватися в календарних днях; строки підписання та офіційного оприлюднення Президентом України законів України, визначені частинами третьою та четвертою статті 94 Конституції України потрібно розуміти так, що вони починаються з наступного дня після отримання законів Президентом України, а якщо їх закінчення припадає на вихідний або святковий день, то днем закінчення цих строків є наступний робочий день.

Оскільки така негативна по своїй суті практика мала місце, то було б доречно створити механізм, який попереджав би виникнення таких ситуацій, коли глава держави не підписує і не повертає на повторний розгляд поданий йому для промудрації закон протягом визначеного Конституцією строку та по суті ігнорує припис Конституції. Напевне взагалі не є доцільним зобов'язувати Президента України підписувати й офіційно оприлюднювати закон, який під час повторного розгляду був прийнятий кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів депутатів, тобто вето було подолане. Нелогічним є встановлення

імперативної норми про підписання законодавчого акта вищою посадовою особою держави, з положеннями якого вона не згідна.

В цьому контексті позитивним вважалось би внесення змін до Конституції. Різні проекти законів про внесення змін до Конституції містили положення про альтернативні механізми у разі невиконання Президентом України конституційного обов'язку. Науковці і законодавці помітили цю до певної міри прогалину у Конституції України і тому пішли поступальним шляхом пристосування частини четвертої статті 94 Конституції України до реалій здійснення Президентом України права вето. Тому, в прийнятому 8 грудня 2004 року Законі України “Про внесення змін до Конституції України” частину четверту статті 94 доповнили реченням про те, що у разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України за його підписом. Як працюватиме і, чи працюватиме, це положення можна буде говорити лише після дослідження практики реалізації положень статті 94 Конституції України. Тому поки ще не йде мова про остаточне розв'язання проблеми забезпечення виконання Президентом України вимог частини четвертої статті 94 Конституції України.

Однією з об'єктивних причин застосування права вето главою Української держави є невисокий рівень якості законів, прийнятих Верховною Радою України. Тому відповідне повноваження Президента можна розглядати як важіль вдосконалення результатів законотворення, а наявність у Конституції норми, що вимагає відхилення президентського вето лише кваліфікованою більшістю голосів, озброює главу держави дієвим засобом превентивного характеру. Так, про ефективність цього президентського повноваження в США свідчить те, що часто президенту досить лише оголосити свій намір накладити вето, як парламентарі, не чекаючи його дій, ідуть на компроміс із главою виконавчої влади.

Звичайно, для виникнення такого правила потрібен високий рівень політичної культури членів представницького органу і усвідомлення ними

важливості конструктивного компромісу між гілками влади для задоволення національних інтересів. Відсутність тривалого попереднього функціонування демократичних державних інститутів не дає змоги використати зазначений досвід взаємовідносин Президента і Конгресу США в державотворчій практиці сучасної України.

Таким чином, право вето чи право повернути законопроект на повторний розгляд у парламент, з одного боку, - небезпечна зброя, надмірне використання якої може не тільки призвести до політичної дестабілізації, а й порушити існуючий у державному механізмі баланс між його найважливішими ланками. Тому дану прерогативу насамперед розглядають як засіб компромісного узгодження позицій між ними, як інструмент не тиску, а впливу з боку виконавчої влади на законодавчий процес. А з іншого боку, використовуючи дане право, президент не тільки бере активну участь у законодавчому процесі, але й прагне зробити закони більш досконаліми, щоб вони краще відповідали потребам реального життя.

Отже, в сфері законотворчої діяльності президенти Франції та України відіграють активну роль: від законодавчої ініціативи, накладання вето на схвалені парламентом закони, що не відповідають Конституції або визначеній програмі діяльності держави і нормативного врегулювання питань, які не знайшли свого законодавчого закріплення.

Світова практика конституціоналізму свідчить, що звертання до народу в особі парламенту є досить вагомим інструментом у руках глави держави з метою впливу на хід справ і, насамперед, на політичні процеси. Таким правом не наділені інші вищі органи держави.

Право звернення до парламенту шляхом послань визнано за президентом Французької республіки з 1875 р. Однак у Третій і в Четвертій республіках ці послання підлягали контрасигнуванню главою уряду (крім послань про відставку). Як уже говорилося, ці послання не носили звичайно політичного

характеру і найчастіше містили подяку новообраного президента за його обрання. У Третій Республіці послання президента зачитувалися в парламенті особами, що контрастигували його: головою Ради міністрів у Палаті депутатів і міністром юстиції в Сенаті.

Але в Четвертій Республіці нерівне правове становище палат було підкреслено і тим, що президент “спілкувався з парламентом шляхом послань, що направляються Національним зборам” (ст. 37 Конституції 1946 р.). Голова останніх зачитував послання в Зборах і потім направляв його текст голові Ради Республіки, що у свою чергу зачитували в Палаті послання президента Республіки, але пізніше, ніж вони зачитувалися в Національних зборах.

Конституція 1958 р. змінила цей порядок. Стаття 18 установлює: “Президент Республіки спілкується з обома палатами парламенту за допомогою послань, що зачитуються від його імені і не можуть супроводжуватися ніякими дебатами. У перервах між сесіями парламент спеціально збирається для цієї мети”. Послання президента парламенту відтепер не підлягає контрастигуванню і є особистою прерогативою глави держави. Вказівка про те, що послання “зачитується” від імені президента, дає останньому свободу у виборі особи, що буде його зачитувати. На практиці П’ятої Республіки дотепер послання президента завжди зачитувалося головами палат. Але можна припустити, що президент вправі доручити це “зачитування” й іншій особі.

Конституція Франції надає президенту Республіки право спілкуватися з парламентом і в тих випадках, коли парламент не засідає. Особливі обставини можуть змусити главу держави звернутися з посланням без врахування цього фактора, і в цьому випадку парламент спеціально збирається для заслуховування послання.

Слід встановити, яке ж політичне значення послань президента П’ятої Республіки парламенту. Практика знає порівняно небагато послань (дев’ять за перші 20 років П’ятої Республіки), але кожне з них носило політичний

характер. Уже перше з таких послань, спрямоване президентом де Голлем у січні 1959 р., було зовсім незвичайним по змісту - новообраний глава держави виражав у ньому свою довіру парламенту. Таким чином, було підкреслено, що відтепер не парламент, що перестав бути суверенним, може виражати свою довіру якому-небудь органу, а інший орган, що стоїть над парламентом, виражає довіру останньому. І цим іншим органом є глава держави. У посланні від 25 квітня 1961 р. президент уточнює умови, у яких повинен діяти парламент через застосування главою держави ст. 16 про надзвичайні повноваження. 2 жовтня 1962 р. президент де Голль пояснює в посланні до парламенту своє рішення ввести вибори президента загальним голосуванням. Президент В. Жискар д'Естен використовував цю прерогативу тільки один раз - після свого обрання главою держави. Це послання президента В. Жискар д'Естена парламенту від 30 травня 1974 р. різко відрізнялося від відповідних виступів його попередників і містило, власне кажучи, цілу урядову програму.

Отже, як ми бачимо, послання президента Республіки до парламенту може мати конкретне значення і неодноразово використовувалося. Але за політичною значимістю всі президенти П'ятої Республіки ставили на перше місце не послання до парламенту, а пряме звернення до країни - промова по телебаченню і радіо, прес-конференції, телеінтерв'ю і т.п., що стало однією з форм вираження примату президента в суспільно-політичному житті країни.

Подібна практика існує і в Україні. Так, Президент України має право звертатися до народу із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє положення України (п. 2 ст. 106 Конституції). В той же час такого права немає ні у Верховної Ради, ні в Кабінету Міністрів. Тому цим правом Президент України повинен користуватися розумно, щоб не спровокувати конфлікти між владними структурами, різними прошарками населення. Хоча статус звернень Президента України з посланнями нормативно не урегульований, але саме за допомогою

послань до українського народу глава держави може одержати підтримку своїм діям. Саме таку підтримку хотів одержати Президент України, звернувшись у червні 1998 р. з посланням до народу України у зв'язку з прийняттям указів з економічних питань. У той же час у 1998 р. щорічне послання Верховній Раді України було адресовано одночасно і народу України. Незважаючи на те, що п. 2 ст. 106 Конституції окремо виділяє послання і до народу, і до парламенту України, вважаємо, що подібно до Франції за політичним значенням на перше місце слід ставити не послання до парламенту, а пряме звернення до країни, що є однією з форм вираження примату президента в суспільно-політичному житті країни.

Право президентів розпустити парламент залежить головним чином від форми державного правління. Це право в основному характерно для парламентських і змішаних республік, тобто там, де праву розпуску парламенту кореспондується право парламенту виразити недовіру уряду. Так, для Франції характерним є розпуск парламенту президентами, коли стає ясно, що подальше нормальне співробітництво між парламентом і урядом неможливо.

Конституція України редакції 1996 року встановлювала право Президента України припинити повноваження парламенту, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Він мав право призначати позачергові вибори. Проте, ці його повноваження не повинні використовуватися для тиску на Верховну Раду і повинні застосовуватися в рамках принципу поділу влади. Ці повноваження даються главі держави для забезпечення ефективного механізму функціонування державної влади. Право розпуску парламенту - досить серйозне повноваження, що варто було б більш детально врегулювати законодавчо, оскільки воно безпосередньо стосується забезпечення стабільності конституційного ладу. При цьому варто враховувати, що згідно п. 31 ст. 106 Конституції, рішення Президента України

розпустити парламент України обов'язково повинно бути погоджене з Прем'єр-міністром через інститут контрасигнації. Крім того, є два обмеження цього права: повноваження Верховної Ради України не можуть бути припинені протягом року з дня її обрання й останніх 6 місяців терміну повноважень Президента України.

Зрозуміло, що для ефективної роботи парламенту однієї підстави для розпуску недостатньо. Як свідчить світова практика розпускати парламенту главою держави може мати місце у випадках, коли парламент протягом певного терміну відхиляє запропоновану президентом кандидатуру на пост глави уряду або відхиляє запропоновану урядом програму його діяльності. Про внесення подібних положень йшла мова з самого початку започаткованої у 2000 році конституційної реформи. Саме тому вважаємо за доцільне закріплення відповідних положень у Законі “Про внесення змін до Конституції України”. Так, згідно статті 90 Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Таке рішення приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України. При цьому повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання. Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість

місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

Найважливішою політичною прерогативою президента Французької Республіки по відношенню до парламенту є розпуск обраної загальним голосуванням палати - Національних зборів. Причому, такі дії президента звільнені від контрасигнування. Як стверджує М.А.Крутоголов, цей найважливіший політичний акт входить в галузь одноособових прерогатив глави держави. Згідно ст. 12 Конституції 1958 р., що надала президенту це право, він зобов'язаний лише проконсультуватися з прем'єр-міністром, головою Національних зборів і головою Сенату. Однак думка, висловлена цими особами в ході консультації, ні до чого не зобов'язує президента. Така консультація здійснюється президентом усно чи письмово. Відмова особи, до якої спрямований запит дати консультацію, також не грає ніякої ролі - юридично важливо лише, щоб президент запитав про це. Таким чином, ніякі юридичні умови не поставлені перед главою держави, що вирішив розпустити Національні збори.

Однак ст. 12 зробила одне і дуже важливе застереження - якщо Національні збори було розпущено, то новообрані Збори, не можна розпустити протягом одного року. Іншими словами, розпуск Національних зборів неможливий частіше, ніж один раз у рік, причому термін відліку "одного року" починається з моменту першого засідання Зборів. Інші статті Конституції 1958 р. установили ще два обмеження в часі - розпуск не може мати місце під час вакансії посади президента (тобто здійснений особою, що його заміщає) і під час застосування надзвичайних повноважень на основі ст. 16.

Право розпуску Зборів в П'ятій Республіці різко відрізняється від аналогічного інституту, передбаченого Конституцією 1946 р. Раніше це право належало Раді міністрів і ст. 51 Конституції, що встановлювала його, містилася в главі VI "Про Раду міністрів". Рішення про розпуск приймав уряд, а сам розпуск "відповідно до цього рішення проголошується декретом президента

Республіки”. Президент, таким чином, був лише своєрідним “олівцем” у руках голови Ради міністрів і повинен був підписати декрет, навіть якщо він особисто незгодний з рішенням уряду. Відтепер розподіл ролей став цілком протилежним - уряд не бере участь у вирішенні питання і президент одноосібно розпускає Національні збори. І навіть консультація, що не зобов'язує президента, розділена між трьома вищими посадовими особами, лише одна з яких - глава уряду.

Разом з тим, якщо Конституція 1946 р. спеціально встановлювала умови, за яких можливий розпуск (якщо протягом 18 місяців відбуваються дві міністерських кризи, викликані відмовою уряду в довірі чи винесенням йому резолюції недовіри), тобто прямо пов'язувала розпуск із ясно вираженою позицією більшості депутатів, то в Конституції 1958 р. ніяких умов подібного роду немає. Президент Республіки може розпустити обрану загальним голосуванням палату на свій розсуд і без яких-небудь юридичних умов.

У перші роки П'ятої Республіки французькі коментатори зв'язували розпуск Зборів тільки з викликанною ними міністерською кризою. Дійсно, вперше Національні збори були розпущені в 1962 р. у відповідь на прийняття депутатами резолюції недовіри уряду. Однак розпуск Національних зборів у 1968 р. не був пов'язаний з парламентським голосуванням і розглядатися як відповідь президента на позицію більшості депутатів не може. У зв'язку із цим, є всі підстави стверджувати, що розпуск Національних зборів є цілком дискреційною прерогативою глави держави. Наприклад, що він може розпустити недавно обрані Національні збори лише тому, що результати виборів його не влаштовують, чи достроково розпустити Збори і викликати нові вибори в сприятливий для уряду момент. Дійсно, ст. 12 Конституції 1958 р., що закріплює право розпуску, ніяких юридичних умов, крім заборони розпуску протягом року після розпуску, що вже відбувся та нічим не зобов'язуючої консультації, не ставить. І розпуск Національних зборів не підлягає, таким

чином, будь-яким конкретним мотивам.

Однак, слід погодитися із твердженням М.А.Крутоголова про те, що є загальне обґрунтування самого права на розпуск, що пов'язано з функцією арбітражу, покладеною Конституцією на главу держави. Розпуск це лише одна з форм звернення президента Республіки й арбітра до виборчого корпусу. І тому він може мати місце лише у випадку, коли подібна процедура дозволить виборчому корпусу вирішити конфлікт між державною владою чи висловитися в ході серйозної політичної кризи. У всіх інших випадках розпуск буде, на нашу думку, суперечити Конституції.

Право розпуску - могутнє знаряддя в руках президента Республіки. Однак не слід звідси робити висновок, що це приносить лише односторонні переваги всім органам виконавчої влади. Адже становище уряду в результаті розпуску різко змінюється. Якщо розпуск розпочався за підсумками голосування в Національних зборах, то уряд до нових виборів займається лише поточними справами. А після виборів президент Республіки повинен призначити новий уряд, а він зовсім не зобов'язаний доручати його формування колишньому прем'єр-міністру.

У той же час, якщо розпуск Зборів не викликаний міністерською кризою, то уряд після виборів нових Зборів за традицією французького права, що ніколи не порушувалася повинен подати у відставку. Отже, його існування також носить лише тимчасовий характер.

Але найважливішим для взаємин президента, уряду і парламенту після розпуску Національних зборів є, безсумнівно, те, що новий розпуск протягом року неможливий. Національні збори в цей період стають значно сильніші - над ним не висить загроза розпуску. Скинення уряду і навіть опозиція президенту можуть прийняти зовсім інші форми. Обрані замість розпущених Національні збори протягом року можуть виступати, як дійсна сила і протипава виконавчій владі.

У своїй книзі “Французька демократія” В. Жискар д'Естен у такий спосіб оцінює взаємини президента, уряду і парламенту та право розпуску: “Конституція, прийнята французьким народом у 1958 р., дозволила краще зрівноважити влади і забезпечити стабільність виконавчої влади. Право розпуску в руках президента республіки - це прерогатива, причому є протиположною влади парламенту скинути уряд. З іншого боку, сам парламент не може прийняти резолюцію недовіри уряду інакше, як прийнявши про це рішення абсолютною більшістю голосів. Уряд, призначений президентом Республіки, таким чином, краще захищений від маневрів людей і партій. Такий головний результат, який шукали автори Конституції 1958 р., і тому ці норми повинні чітко застосовуватися і поважатися”.

Отже, виходячи з вищенаведеної характеристики механізму та форм взаємодії між главою держави України та Франції і парламентами цих країн, робимо такі висновки.

По-перше, інститут президента в Україні та Французькій Республіці, його повноваження як глави держави в першу чергу тісно взаємопов'язані із законотворенням. Слід виділити наступні спільні для порівнюваних країн його повноваження в цій сфері, які є елементами механізму взаємодії Президента та законодавчої влади: 1) право законодавчої ініціативи; 2) право видавати укази; 3) право підписувати закони; 4) право вето чи право повернення законопроекту на повторний розгляд.

По-друге, Президент України має право законодавчої ініціативи, яке прямо закріплено у конституційних нормах, а у Франції - опосередковано через посадову особу (прем'єр-міністр).

По-третє, наведені аргументи дають право стверджувати, що конституції Франції та України надають можливість президенту “творити право”, а з огляду на прогалини в законодавстві, які існують у правовій реальності держав, - це досить суттєве право.

По-четверте, наділення президентів України та Франції правом промульгації тягне за собою право застосувати вето. Цей факт виступає в якості одного з найважливіших механізмів стримувань і противаг у порівнюваних державах.

По-п'яте, право президента розпускати парламент у встановлених конституцією випадках - могутнє знаряддя у механізмі стримувань та противаг, що застосовується для стабілізації політичною системи як в Україні, так і у Франції.

## ВИСНОВКИ

Теоретично встановити Конституцією оптимальний політичний устрій - відносно легке завдання. Однак, втілити його в соціально-політичній реальності - далеко складніше. Україна, здається, успішно здійснила першу мету - прийняла нову Конституцію, яка, за нашими міркуваннями відповідає сучасним світовим стандартам. Щодо самого конституювання нової політичної системи, закладеної у Конституції, цей процес становлення ледве розпочався.

У державних механізмах України і Франції, в політичній системі цих країн інститути президентства займають особливе місце, що зумовлено їх участю у розв'язанні проблем державотворення і правотворення, можливістю впливу на соціально-економічні та політичні процеси. Це насамперед визначається юридичною природою цього інституту.

Науковий аналіз інституту президентства в Україні і в Франції можливий при системному застосуванні формально-логічного, історичного, порівняльно-правового методу, методу тлумачення правових норм, регламентуючих юридичний статус глав держав цих країн. Серед цих методів особлива роль належить порівняльно-правовому методу, який дає можливість розглянути в порівняльному аспекті процедуру виборів Президента України і Президента Франції, співвідношення повноважень президентів з компетенцією парламентів та урядів своїх країн. Це дає можливість плідно в конституційно-правовій практиці України використовувати позитивний досвід нормативно-правового регулювання інституту президентства у Франції і практики реалізації главою французької держави своїх функцій і повноважень. Разом з цим, застосовуючи досвід Франції, як і інших країн світу щодо інституту президентства, слід враховувати історичні умови появи цих інститутів у Франції і в Україні, різницю в накопиченому досвіді державотворення, менталітеті народів, у структурі політичної системи тощо.

Сьогодні є всі підстави вважати, що інститут президентства отримав широке розповсюдження у світі, що він є невід'ємною частиною державного механізму і політичної системи багатьох країн. Його становлення і розвиток значною мірою визначаються формою правління, ustalеними, політико-правовими традиціями, політичною кон'юнктурою, розкладом соціальних сил в державі, менталітетом народу, соціально-економічними і духовними факторами.

Кожна держава, як суверенний суб'єкт політико-правового процесу, сама визначає роль і місце президента в державному механізмі, співвідношення його компетенції з парламентами та урядами своїх країн. Розпад СРСР став чинником появи на пострадянському просторі інституту президентства, який перебуває в основному на етапі становлення. Політична еліта пострадянських країн намагається врахувати позитивний досвід функціонування інституту президентства у Франції та інших державах, і насамперед практику взаємодії президентів з іншими структурами державного механізму.

Конституція Франції 1958 р. стала визначним документом у становленні інституту президентства в цій країні, оскільки вона встановила основи компетенції глави держави, систему стримувань і противаг в державному механізмі, показала необхідність чіткої взаємодії владних структур, що стало взірцем для конституційно-правового регулювання цього інституту в інших країнах світу. В Конституції Франції закладена класична форма напівпрезидентської республіки.

Становлення інституту президентства в Україні пов'язане з історією Української державності. В політико-правовій думці ідея президентства в Україні мала декілька етапів свого розвитку. Перший етап – до 1917 р., другий – 1917–1920 р.р, третій – радянський, четвертий – період становлення України як суверенної незалежної держави, п'ятий – сучасний період – спроби перейти від президентсько-парламентської форми правління до парламентсько-

президентської. Але ж реально ідея президентства в Україні була втілена тільки на етапі становлення України як суверенної незалежної держави, при введенні в 1991 р. в Конституцію УРСР інституту Президента, в результаті чого в Основний Закон була включена глава 12-1 “Президент України”. При цьому Президент України наділявся досить значними повноваженнями. Введення в державну систему України в 1991 р. посади Президента було з одного боку відображенням історичних традицій державотворення в Україні, а з іншого – врахування міжнародного досвіду функціонування президента як одноособового глави держави з республіканською формою правління. При цьому, безсумнівно, брався за зразок саме історичний досвід становлення інституту президентства у Франції. А форма державного правління визначалася під впливом французької моделі.

Для суспільно-політичної думки досить складним був період щодо визначення оптимальної моделі президентства в період розробки і прийняття нової Конституції України, що зумовлювалося особливістю співвідношення повноважень Президента з іншими структурами державного механізму і в цілому, роллю президента в даному механізмі. Особливу роль у становленні президентсько-парламентської республіки відіграв Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України, який суттєво посилив повноваження Президента України. Після висловленої Президентом України 24 вересня 2002 р. ідеї, що Україна повинна йти від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської, настав новий етап обговорення в науковій літературі, в політичній еліті й у суспільстві в цілому ролі і місця Президента України в державному механізмі та в політичній системі. Ця ідея неоднозначно сприймається політичними силами України, науковцями. Проте вже прийняти Закон України “Про внесення змін до Конституції України”, який заклав підвалини переходу України до парламентсько-президентської республіки.

Система правління як в Україні, так і у Франції, що її встановлюють основні закони, базується на двох фундаментальних принципах. По-перше, на засаді структурного і функціонального поділу (розподілу) триєдиної влади (законодавчої, виконавчої і судової) та на закладених у кожній із цих владних структур механізмів (засобів) противаг і стримувань. По-друге, на принципі, згідно з яким президент як глава держави виділяється як єдиний міжвладний інститут. Відповідно до цього президент є наділений особливими повноваженнями (при виникненні надзвичайних ситуацій), котрими він періодично балансує цілість владної системи.

І якщо в Конституції Франції нормативно закріплено положення, що президент є арбітром нації, то в Конституції України подібне положення відсутнє. Однак, аналізуючи норми української Конституції можна стверджувати, що за своєю політичною сутністю, інститут Президента становить єдину та в певному сенсі “нейтральну” владу, а у відношенні до інших інститутів виділяється як релятивно приматний, і, за певних умов, домінантний. Проте це не означає, що Президент “всевладний”. Стрижень політичної системи України складають Парламент, Президент і Кабінет Міністрів на чолі з Прем'єр-міністром, який посідає своє власне інституційне місце між Президентом і Верховною Радою. Конституція встановлює між ними надійно виважений баланс. Незважаючи на інституційну приматність та, можливо, похідну від неї домінантність Президента, реалізація президентських міжвладних повноважень у вирішальній мірі залежить як від самого Президента, так і від добровільної або вимушеної готовності до кооперативного співробітництва (і компромісів) усіх владних інститутів.

Порядок виборів глави держави значною мірою підкреслює демократичний потенціал формування державних інституцій, в тому числі в Україні і у Франції. Вибори Президентів в Україні і у Франції відбуваються на демократичних засадах. Але на цей процес суттєво впливають історичні

передумови формування і розвитку законодавства про вибори глави держави, рівень правової культури, менталітет народу, розвиток партійної системи. При цьому є підстави вважати, що законодавство про вибори Президента України є більш динамічним в порівнянні із відповідним законодавством Франції. Так, законодавство про вибори Президента України пройшло декілька етапів, в основі яких були закони про вибори глави Української держави 1992, 1994, 1999 та 2004 рр. Разом з цим чинний Закон “Про вибори Президента України” не є оптимальним, і, безумовно, він підлягає подальшому вдосконаленню на всіх стадіях виборчого процесу.

Процедури вступу на посаду президентів України і Франції мають ряд однакових норм, що зумовлено, насамперед, об’єктивними чинниками. Так само, в інституті імпічменту Президента України і Президента Франції є багато спільного, що виявляється в досить складній процедурі усунення президентів з посади в такому порядку. Відмінності цього інституту в даних країнах у тому, що в Україні більш ускладнена процедура імпічменту, ніж у Франції. Саме тому за всю історію існування незалежної України та П’ятої республіки у Франції імпічмент так і не був застосований в силу своєї неузгодженості та суперечливості, що свідчить про необхідність вдосконалення механізму його використання.

Компетенція, яка характеризує конституційно-правовий статус президентів України та Франції, змінюється під впливом чинників об’єктивного і суб’єктивного характеру. При цьому державно-правова практика свідчить, що повноваження у Президента Франції більш стабільні, ніж у Президента України. Реалізація президентами України і Франції своїх повноважень реалізується у тісному взаємозв’язку з парламентами та урядами свої країн, має особливе значення. Посилення повноважень президентів України і Франції в цих сферах обов’язково повинно супроводжуватися розширенням контролю парламентів за їх діяльністю.

Впровадження в демократично-правову практику України і Франції принципу поділу влад, його закріплення на конституційному рівні суттєво впливає на взаємодію глав держав з парламентами та урядами. Причому, взаємовідносини глави держави з виконавчою владою у досліджуваних державах найбільш тісні. Навіть враховуючи те, що практично він не входить до жодної з трьох гілок влади, юридична наука і практика визначають президента главою виконавчої влади, тому що ніхто з посадових осіб не може мати функції та владні повноваження без влади. При цьому, особливістю організації і функціонування державного механізму в умовах змішаної республіканської форми правління являється дуалізм виконавчої влади. Такий дуалізм встановлений і у Конституції України і в Конституції Франції.

Проте не слід залишати поза увагою і взаємовідносини президента із органами законодавчої влади. Так, інститути президентства в Україні та Французькій Республіці, їх повноваження як глав держав в першу чергу тісно взаємопов'язані із законотворенням. Слід виділити такі спільні для обох країн повноваження президентів у цій сфері, які є елементами механізму взаємодії президентів та законодавчої влади: 1) право законодавчої ініціативи; 2) право видавати укази; 3) право підписувати закони; 4) право вето чи право повернення законопроекту на повторний розгляд. Проте, Президент України має право законодавчої ініціативи, яке прямо закріплено у конституційних нормах, а Президент Франції - опосередковано через посадову особу (прем'єр-міністр). Наведені аргументи дають право стверджувати, що Конституція України та Конституція Франції надають можливість президентам "творити право", а з огляду на прогалини в законодавстві, що існують у правовій дійсності держав, - це дуже суттєве право.

У сфері законодавчої діяльності у Президента України значно більше повноважень, ніж у Президента Франції. У Президента Франції формально відсутнє право законодавчої ініціативи, яке є у Президента України. Державно-

правова практика України свідчить, що законодавчо слід врегулювати право вето Президента України, прийнявши спеціальний закон щодо вето Президента. Особливо необхідно акцентувати увагу на процедурних аспектах реалізації права президентського вето, що є необхідним для реалізації законодавчої діяльності.

Нову політичну систему України - президентсько-парламентську республіку - а за тим і місце в ній інституту Президента не можна вважати оригінальним нововведенням, а лише одним із варіантів змішаних систем. З одного боку, українська політична система типологічно найближча до моделі П'ятої Французької Республіки, а з другої боку, вона неповторна. Кожний політичний устрій має тільки йому властивий національний характер. Цей процес в Україні ще на стадії становлення.

На наш погляд, головним недоліком нового устрою України є те, що процес його встановлення тільки розпочався і відбувається в несприятливих соціально-політично-економічних умовах. Це не можна ототожнювати з можливими вадами самої системи. На питання, наскільки існуюча правління для України є оптимальною, однозначно відповісти не можливо. На нашу думку вибір президентсько-парламентської форми правління оптимальний на перехідному етапі. Але він й надалі залишається більше метою, аніж реальністю сьогодення.

Треба погодитися із історичною об'єктивністю, що будь-яка автентично демократична система правління добре спрацьовує тільки за умов, коли громадянське та соціально-економічне суспільство, правосвідомість, бюрократично-адміністративні еліти та інше набули відповідного ступеня розвитку та якості. В Україні ці взаємозумовлені елементи знаходяться або на стадії становлення, або, якщо вже й існують, то вправно не функціонують.

Ми вважаємо, що Конституція України заклала солідні передумови для поетапного утвердження автентичної президентсько-парламентської форми

правління, яка вже пройшла позитивну апробацію у Французькій республіці. Історичний досвід розвинених країн свідчить про те, що ця модель є гнучкою і застосовувальною до специфік окремих країн.

Підводячи підсумки, вважаємо, що в Україні (хоч на перехідний період) треба продовжувати створювати в повному обсязі політичну систему, передбачену Конституцією. Будь-яке намагання змінити чинний конституційний лад, що тільки ступив на шлях свого становлення, неминуче призведе до політичної дестабілізації, поглиблення кризи суспільства та до наростання нових проблем.

## CONCLUSION

Establishing an optimal political order by the Constitution is a relatively easy task from the theoretical point of view. However it is by far more difficult to make it function in social and political reality. Ukraine seems to have achieved successfully its first goal, i.e. it has adopted a new Constitution which is thought to correspond to the international standards.

To scholarly analyse the institution of presidency in Ukraine and France a number of methods are used: the formal-logical, the historical and comparative-legal methods, as well as the method of interpreting principles of law regulating the legal status of the heads of these countries. Among them the comparative-legal method is thought to be of special importance since it makes it possible to compare and contrast the procedures of the presidential election in Ukraine and France, as well as the correlation between presidential powers and governmental or parliamentary competence in these countries. It also makes it possible to successfully employ the positive experience of normative-legal regulation of the institution of presidency of France in the constitutional-legal practice of Ukraine. At the same time one is to take into account historic conditions of emerging these institutions in Ukraine and France, the difference in the accumulated experience of statemaking, national mentality, the structure of political system, etc.

Being a sovereign subject of political-legal process every state itself defines the role and place of President in the state mechanism, the correlation between presidential powers and the parliament or government of the country in question. The downfall of the Soviet Union has lead to the emergence of the institution of presidency in post-soviet countries, which is now in the process of settling. The political elite of post-soviet countries try to consider the positive experience of functioning the institution of presidency in France and other countries, and, first and foremost, the practice of cooperation of the president with other structures of the state mechanism.

The Constitution of France adopted in 1985 is a prominent document in the process of settling the institution of presidency in this country since it has defined the

principles of the competence of the head of state and the system of restraints and counterbalances in the state mechanism, has shown the necessity of accurate cooperation of state structures and as a result has become the standard of constitutional-legal regulation of this institution in other countries. The classical form of semi-presidential republic is enshrined in the Constitution of France.

The development of the institution of presidency in Ukraine is connected with the history of Ukrainian state. The idea of presidency in Ukraine has gone through several stages of its development: the first stage is up to 1917, the second stage is from 1917 to 1920, the third stage is called soviet, the fourth stage is the period of establishing Ukraine as an independent sovereign state and the fifth stage is the contemporary period. The latter is characterized by the attempts to change from the presidential-parliamentary form of government to parliamentary-presidential. However in Ukraine the idea of presidency was actually realized only at the stage of establishing Ukraine as an independent sovereign state in 1991 by introducing the institution of presidency in the Constitution of the Ukrainian Soviet Socialist Republic as a result of which the Main Law was amended to include Chapter 12-1 “President of Ukraine”. Herewith the President of Ukraine was given considerable powers. Introducing the post of president into the state system of Ukraine in 1991 was brought about by historical traditions of statemaking in Ukraine on the one hand and by considering international experience of functioning of president as a single head of state with the republican form of government. It is the experience of France that was taken as the example of the institution of presidency in Ukraine.

The system of government, defined by the main laws, is based on two fundamental principles both in Ukraine and France. Firstly, it is based on the principle of structural and functional distribution of three branches of the government – legislative, executive and judicial – and on the mechanisms of restraints and counterbalances enshrined in each of these structures. Secondly, it is based on the principle according to which the president as head of state is the only interpower institution. Accordingly the president is given exclusive powers (in the situations of emergency) to regulate the integrity of the state system.

Unlike the Constitution of France which includes the statement by which the president is proclaimed the arbiter of the nation, the Constitution of Ukraine lacks such a statement. However, on the basis of the analysis of the norms of the Constitution of Ukraine, the institution of presidency is claimed to be the only and 'neutral' authority by its political nature, and primary in relation to other institutions. But it doesn't mean that the president is 'omnipotent'. The pivot of the political system of Ukraine is the parliament, president and the Cabinet with the prime-minister at the head who occupies his/her own institutional position between the president and the Supreme Council. The Constitution establishes thoroughly weighed balance between them. In spite of the institutional primacy and, dominancy of the president resulting from it the realization of presidential interpower authority depends on the president himself as well as on the voluntary or forced readiness of all state institutions to cooperate.

The presidential election procedure considerably reveals democratic potential of forming state institutions, in France and Ukraine inclusive. Although a presidential election takes place on democratic bases both in Ukraine and France, it is influenced by historical conditions of the development of the legislation, the level of legal culture, national mentality, party system etc. Herewith, it is plausible to suggest that the legislation on the presidential election of Ukraine is more dynamic than that of France.

In France and Ukraine the procedures of inauguration have a number of common points due to objective reasons. At the same time there are a lot of common points in the procedures of impeachment of the presidents of Ukraine and France both of which are rather complicated. The differences consist in the fact that the Ukrainian procedure of impeachment is more complicated than the French one. This is the reason why in the course of existence of independent Ukraine and the Fifth Republic of France there has been not a single case of impeachment due to the discordant nature of the procedure itself. This testifies to the urgent necessity to make the mechanism of its functioning more perfect.

The introduction of the principle of the distribution of power and its approval

on the constitutional level exerts a significant influence on the cooperation of the heads of states with parliaments and governments. Moreover the relationships of the head of state with the executive branch in the countries under investigation are the closest. In spite of the fact that the president is not a part of any of the three branches of government, jurisprudence and legal practice define the president as the head of the executive branch. Herewith, under the conditions of the mixed republican form of government the peculiar feature of the functioning of the state mechanism is dualism of the executive branch. Such dualism is enshrined in the Constitution of Ukraine as well as in that of France.

The relationships of the president with the legislative bodies are worthy of attention too. Both in Ukraine and France the institutions of presidency are closely interconnected with the legislation. The following presidential powers common for both countries in this sphere have been defined: 1) the right of a legislative initiative; 2) the right of issuing edicts; 3) the right of putting signatures to laws; 4) the right of veto or the right of sending a bill for second consideration. However, the right of a legislative initiative of the president of Ukraine is directly enshrined in the Constitution, whereas the right of legislative initiative of the president of France is mediated by the prime-minister. The above mentioned arguments give grounds to conclude that both the Constitution of Ukraine and the Constitution of France give presidents the possibility to 'make law' and taking into account the gaps existing in the legal reality of these countries this is a very essential right.

Ukraine's new political system – presidential-parliamentary republic – cannot be considered an original innovation but one of the variants of mixed systems. On the one hand, Ukrainian political system is similar to the pattern of the Fifth Republic of France, on the other hand it is unique. Every political system has its own national character. This process is still in the state of settling in Ukraine.

The Constitution of Ukraine is thought to have created favourable conditions for a step-by-step establishing of authentic presidential-parliamentary form of government, which has already been approbated in France. This pattern proves to be flexible enough to be applied to the specific character of certain countries.

To sum it up, we think it reasonable to develop the political system enshrined in the Constitution of Ukraine. Any attempt to change the constitutional regime in force which is in the state of settling will inevitably cause political instability, societal crises and new problems.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – 212 с.
2. Агафонов С. Історичний розвиток інституту глави держави в Україні. // Право України. – 2001. - № 7. – С. 102-104.
3. Акт проголошення незалежності України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – С. 502.
4. Алиев А.Ф. Институт президентства и его особенности в условиях России. Автореф. дис... канд. полит. наук: 23.00.02. – Москва, 2000. – 21 с.
5. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176 с.
6. Арзаканян М.Ц. Де Голль и голлисты на пути к власти. - М., 1990. - 120 с.
7. Ачкасов В.А. Президент РФ и Государственная Дума // Правоведение. – 1995. - № 4-5. – С. 67-71.
8. Багатопартійна українська держава на початку ХХ століття: партійні документи перших українських політичних партій. – К.: Наукова думка, 1992. – 342.
9. Баглай М., Габричидзе Б. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1996. – 350 с.
10. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М., 1999. – 314 с.
11. Балагура О.В. Институт президентства в Украине: практика становления // Проблемы права на зламї тисячоліть. Дніпропетровськ -

2001. – С. 82-86.
12. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. - № 3. – С. 13-17.
13. Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Белов Д.М. Выборы Президента: світовий та український досвід. – Ужгород – 2003. – 71 с.
14. Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Рогач О.Я., Белов Д.М. Коментар до Закону України “Про вибори Президента України”: Посібник. – Ужгород, 2004. - 215 с.
15. Білоус А.О. Політико-правові системи: світ і Україна: Навчальний посібник. – К., 1997. – 200 с.
16. Боботов С.В., Васильев Д.И. Французская модель правового государства // Советское государство и право. – 1990, - № 1. – С. 11-17.
17. Бойко О. Юридична природа інституту президентства // Підприємництво, господарство та право. – 2003. - № 1. – С. 69-71.
18. Бойко О.В. Інститут президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аналіз). Автореф. Дис.... канд. юр. наук. – К. – 2004. – 22 с.
19. Большой энциклопедический словарь. М., 1998.- 510 с.
20. Борисов И.Б. Общенациональные выборы во Франции в 2002 году (забеки російського наблюдателя) // О выборах. – 2002. - № 3. – С. 15-19.
21. Бостан С.К. Парламентсько-президентська республіка як різновид змішаної форми республіканського правління // Вісник. – Запоріжжя. – 2002. - №2(19). – С. 88 – 97.
22. Бурчак Ф.Г. Президент України. – К.: Ін Юре, 1997. – 24 с.
23. Бурчак Ф.Г., Погорілко В.Ф. Конституційно-правовий статус Президента України // Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф.

- Погорілка, Ю.М. Тодики. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – С. 220-237.
- 24.Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1999. - № 3: Президент України: законодавче забезпечення діяльності. – 416 с.
- 25.Веніславський Ф. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України // Право України. – 1998. – № – 1. – С. 34-40.
- 26.Веніславський Ф. Роль Президента України в механізмі забезпечення взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади // Нова політика. – 1998. - № 1. – С. 7-11.
- 27.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. – 217 с.
- 28.Вінниченко В. Відродження нації. Історія української революції 1917 – грудень 1918 р. – Репр. Відтворення вн. 1920 р. – К.: Політвидав України, 1990. Ч. 3. – 248 с.
- 29.Волощук О.Т. Президент – активний учасник законодавчого процесу (порівняльний аналіз конституційно-правових норм Франції, Росії та України) // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право. Випуск 1. – 2002. – С. 56 – 61.
- 30.Георгіца А.З. Взаємодія парламентів з главами держав: досвід інших країн // Чернівецький університет. Науковий вісник. – Чернівці, 1999. – Випуск 55: Правознавство. – С. 27-32.
- 31.Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – Чернівці: “Рута”, 2001. – 431 с.

- 32.Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. – Чернівці: Рута, 1998. – 484 с.
- 33.Гнілорибов В.В. Проблеми взаємовідносин Верховної Ради України та Президента України // Парламентаризм в Україні: теорія і практика: Матеріали міжнар. наук. – практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. – К., 2001. – С. 157-162.
- 34.Головатенко В. Окремі аспекти конституціно-правового статусу Президента України // Право України – 1999 - № 5 – С. 30-34.
- 35.Головатенко В. Президентська і парламентська республіки як форми демократичного транзиту: пострадянський досвід // Науковий вісник УжДШЕП. Теорія та практика переходу до ринку: економіко-правові, міжнародні, інформаційно-технічні та освітньо-правові аспекти. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – 2000. - № 2 – С. 103-107.
- 36.Головатий В.І. Вето Президента як важіль забезпечення державно-правової реформи в Україні // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали наук.-практ. конф. Листопад 1997 р. – К.: Ін-т зак-ва. Верх. Ради України, 1997. – С. 56-60.
- 37.Головатий С. Скріплення підписом: контраcигнація чи візування? // Юридичний вісник України. – 1998. - №3(133). – С. 23-27.
- 38.Горбач В. Вибори за один рік: оптимізація процесу чи політична кон'юнктура // Юридична практика. – 1999. - №2. – С 5-6.
- 39.Городецький О.В. Парламент і Президент (проблеми відносин) // Науковий вісник Чернівецького університету. – Чернівці, 1996. Вип. 4-5. – С. 144-149.
- 40.Государственное право Германии. Том 1. – М., 1994. -260 с.

41. Данилів В., Права вето: історія, міжнародний досвід та "українська специфіка" // Право України. – № 3. – 2004. – с.23.
42. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 30. – С. 429.
43. Дем'яненко М.І. Прозорість виборчого процесу як важливий фактор чесних виборів // Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії та практики: Збірник / Редкол.: М.М.Рябець та ін. – К.: Центральна виборча комісія, 2001. – 360 с.
44. Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. – М.: Прогресс, 1977. – 134 с.
45. Долежан В., Василюк С. Реформа державної влади: шляхи і варіанти реалізації // Право України. – 2002. - №12. – С. 33-36.
46. Дюверже М. Особливості і розвиток форм правління. – Ф., 1993. – 131с.
47. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. – М., 1908. – 501 с.
48. Жук Н. Система стримувань і противаг у державному апараті: витоки та основний зміст // Вісник Академії правових наук України. – 2003 - № 4(35). – С. 52-62.
49. Закусило О., Мельниченко В. Для чого державі Президент: (Про інститут президентства) // Віче. – 1993. – № 12. – С. 18-28.
50. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: учебник для студентов вузов, обуч. по спец. "Правоведение". - М.: Зерцало, 1999. – 306 с.
51. Златопольский Д.Л. Правовой статус президента в государствах Восточной Европы // Парламент и Президент (опыт зарубежных стран). – М., 1995. – 150 с.

- 52.Иванов В. Принцип разделения властей в Конституции США 1787 г. и Конституции Франции 1791 г.: сравнительный анализ. // Государство и право. – 2000. - № 12. – С. 80-84.
- 53.Иностранное конституционное право / Под ред. В.В. Маклакова – М.: Юристъ, 1996. – 512 с.
54. Институты конституционного права иностранных государств. М.: “Городец-издат”, 2002. – 496 с.
55. История Франции. – М., 1973. – 231 с.
- 56.Иваненко Я.Л., Євдокимов В.О. Президент – глава держави Україна // Конституція незалежної України / За ред. В.Ф. Погорілко, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2000. – С. 249-272.
- 57.Ілюзія президенства // Юридична газета. – 2004. - № 1(3). – С.5-6.
- 58.Історія держави і права України / А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін. За ред. А.Й. Рогожина / У 2 част. – К.: Ін-Юре, 1996. – Ч. 2. – 654 с.
- 59.Історія української Конституції під ред. Слюсаренко А., Томенко М. – К.: Право, 1997. – 441 с.
- 60.Кадькаленко С.Т. Розподіл влад: теорія і практика // Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Вісник. Наук.- практ. зб. – К., 1999. - № 2(4). – С.77-81.
- 61.Керимов А. О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. – 2001. - № 1. – С. 71-74.
- 62.Керимов А.Д. Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью (Пятая Французская Республика) // Государство

- и право. – 1992. - №7. – С. 139-147.
63. Кирило-мефодієвське товариство: у 3 т. / АН УРСР Інститут історії та ін. Редкол.: П.С. Сохань (гол. упор.) та ін. – К.: Наукова думка, 1990. – Том III. Упор. О.О. Франко та ін. – 710 с.
64. Кіс Т. Інститут президентства в Україні // Нова політика – 2000. - № 1. – С. 23 – 31
65. Кіс Т. Типологічне порівняння політичних систем та інститут президента в Конституції України: типологічне визначення. – К., 2002. – 45 с.
66. Князевич Р.П. Конституційно-правові засади виборів Президента України: проблеми теорії та практики: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. 12.00.02 / Одес.нац.юрид.акад. – Одеса, 2002. – 18 с.
67. Ковачев Д.А. Принцип разделения властей в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в государствах Содружества. – СПб., 1993. – 150 с.
68. Ковлер А.И. Франция: партии и избиратели. М.: Наука, 1984. – 122 с.
69. Козінцев І. У добу Центральної Ради: державотворення // Юридичний вісник України. – 1997. – 3-9 квітня (№ 14). – С. 6-9.
70. Козюбра М. Політична реформа в Україні можлива і без радикальної зміни Конституції//Часопис Парламент. – 2003. - № 7. – С. 8-9.
71. Коломієць Ю.М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади зарубіжних країн. Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Харків, 1998. – 20 с.
72. Коломієць Ю.М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн. Харків: Основа, Ін-т внутр. справ, 1998. – 245 с.

73. Коломієць Ю.М. Проблема форми та системи правління в Україні // Пятое Харьк. политолог. чтения Ресурсы политической власти: Материалы докладов и сообщений. – Харьков: Нац. Юрид. акад. Украины. Харьк. ассоциация политологов, Харьк. гуманитар. институт, Народная укр. академия, 1997. – С. 48-49.
74. Коломієць Ю.М. Становлення інституту президентства в Україні й міжнародна практика // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Зб. наукових праць. – Вип. 3-4. Харків: Ін-т внутр. справ, Основа, 1997. – С. 205-212.
75. Коломієць Ю.М. Статус глави держави в парламентській республіці // Вісник університету внутрішніх справ. – Вип. 5. – Харків: Ін-т внутр. справ, 1999. – С. 126-131.
76. Коментар до Конституції України. – К.: Книга, 1998. - 300 с.
77. Кононенко П.П. Від IV Універсалу Центральної Ради до Конституції 1996 року // Історія України: маловідомі імена, події, факти: Зб. статей. – К., 1999. – Вип. 5. – С. 142 – 148.
78. Конституции государств Восточной Европы. Учебное и справочное пособие. – М.: Инфра-Норма., 1996. – 160 с.
79. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 405 с.
80. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVIII-XIX вв. – М., 1957. – 310 с.
81. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Т.1-2. – М., 1996. – 566 с.
82. Конституционное право зарубежных стран. В 4-х томах. – Т.2. – М.: БЕК., 1996. – 205 с.

83. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под ред. М.В.Баглая. – М: Норма, 2002. – 832 с.
84. Конституция (Основной Закон) Украинской Советской Социалистической Республики. – К.: Изд-во полит. лит-ры, 1989. – 68 с.
85. Конституция и законодательные акты Французской республики. – М., 1982. - 420 с.
86. Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь. – М., – 1995. – 210 с.
87. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 665-686.
88. Конституційне право України. – К.: Наукова думка, 1999. – 512 с.
89. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 248 с.
90. Конституція / Основний Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки. – К., 1978. – 57 с.
91. Конституція незалежної України. Книга перша. Документи, коментарі, статті. – К.: Українська правнича фундація, 1995. – 398 с.
92. Конституція незалежної України. Книга друга. Документи, коментарі, статті. – К.: Українська правнича фундація, 1995. – 278 с.
93. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України від 23. 07. 96, N 30.
94. Копиленко М., Копиленко О. Еволюція українського конституціоналізму: з досвіду державного будівництва УНР та Української гетьманської держави // Право України. – 1992. - № 6. – С. 36-42.

95. Кордун О. Політичний гравець чи неупереджений арбітр? Роль органів конституційної юрисдикції у виборчому процесі // До питання про реформування виборчого законодавства. Збірник аналітичних матеріалів. – К.: Факт, 2001. - 72 с.
96. Краснов М. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. – 2003. - № 10. – С. 16-23.
97. Кресіна І.О., Коваленко А.А., Балан С.В. – Інститут імпичменту: порівняльний політико-правовий аналіз. – К.:Юридична думка, 2004. – 176 с.
98. Кривенко Л. Конституційна відповідальність глави держави // Віче. – 2001. - № 10(115). – С. 3-18.
99. Кривенко Л. Конституційні моделі легітимації глави держави і баланс повноважень між інститутами влади // Віче. – 2000. - № 9(102). – С. 19-37.
100. Кривенко Л. Президент України: конституційно-правовий статус // Віче. – 1994. – № 12. – С. 3-17.
101. Кривенко Л. Хто відповідальний за державу: конституційний статус Президента потребує вдосконалення // Політика. – 1999. – № 5.
102. 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.
103. Кривороженко Д. Конституційна реформа та президентські вибори // Часопис Парламент. – 2003. - № 7. – С. 5-9.

104. Крутоголов М.А. Конституционный совет Франции. – М.: Юрид. лит., 1982. – 205 с.
105. Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение. – М.: Изд-во Наука, 1980. – 336 с.
106. Крылова И.С. Аппарат государственного управления современной Франции. – М.: Наука., 1982. – 276 с.
107. Кудряченко А. Президентуру України – на рівень вимог часу (інститут президентства в Україні) // Розбудова держави. – К., 1996.– № 5. С. 17-22.
108. Кузнецов Е.Л. Из истории создания института Президента СССР // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 98-106.
109. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М.: Юрид. лит-ра, 1969. – 246 с.
110. Кулябин А. Президентство – лучшая ли это форма исполнительной власти? // Государство и право. – 1992. - № 6. – С. 20-21.
111. Кушниренко А. Вето Президента Украины: юридическая природа и содержание // Бизнес Информ. - 1996. – № 6. – С. 24-25.
112. Кынев А.В. Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации // Полис. – 29.04.2002. - № 2. – С. 126-137.
113. Лемак В. Теорія держави і права. Підручник. – Ужгород, 1998. – 121 с.
114. Липинський В. Листи до братів-хліборобів. – Нью-Йорк, 1954. – 120 с.
115. Лисенков С.Л. Конституція України: матеріали до вивчення. – К.:

- Либідь, 1997. – 114 с.
116. М.С.Штугарт, Дж.М.Кери. Президентские системы. – Современная сравнительная политология. – М. 1995. – 150 с.
117. Маклаков В.В. Государственный строй Франции. – М.: ВЮЗИ, 1977, - 161 с.
118. Малыбаев Б.А. Становление и эволюция института Президента: международный опыт и казахстанская модель в переходной период: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. 12.00.02 / Алматы (Респ.казахстан). 2002. – 50 с.
119. Мальцев Г.В., Экимов А.И., Ефимов В.И. Новый российский парламент: надежды на будущее // Российская Федерация. - 1993, - № 1/13, - С. 34.
120. Манелюк В. Ідеї влади та управління в історії українського конституціоналізму // Вісник Української Академії державного управління при президентіві України. – 1999. - № 1. – С. 224 – 235.
121. Манфред А.З. Очерки истории Франции (XVIII-XIX вв.). – М., 1961. – 213 с.
122. Медушевский А.Н. Идея разделения властей // Вестник Российской Академии наук. – 1994. – Т. 64. – № 1. – С. 20-32.
123. Медушевський А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.
124. Мельниченко В. Механізм стабільності. Стимування і противаги // Віче. – 1994. – № 9. – С. 34-43.
125. Мельниченко В. Розподіл і єдність влади. Зарубіжна практика і потреби України // Віче – 2000 - № 9(102) – 136-155.

126. Мельниченко В., Закусило О. Для чого державі президент // Віче. – 1993. – № 12. – С. 18-25.
127. Мельниченко В.І. Президент у структурі державної влади: конституційний досвід західних демократій // Трибуна. – 1990. – № 1-2. – С.34-37.
128. Мені І. Державний устрій і політика у країнах Західної Європи. – Х. – 2000. – 45 с.
129. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Белые альвы, 1996. – 400 с.
130. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. – М.: Изд-во Моск. ун-та., 1972. – 285с.
131. Молчанов Н.Н. Генерал Де Голль. – М., 1972. – 151 с.
132. Молчанов Н.Н. Четвертая республика. – М., 1963. – 132 с.
133. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1995. – С. 290-291
134. Мячин И.Ф. Проблемы государства в современной французской политической науке // Вестник Московского университета. Серия II. Право. - 1994. - № 5, - С. 14-18.
135. Назаренко Є. До питання про конституційну реформу державної влади // Право України. – 1996. – № 10. – С. 15-23.
136. Новиков Г. Де Голль, голлисты, голлизм. // Новая и новейшая история. – 1990. - № 3. – С. 37-42.
137. Новицький В. З чого починається держава?: (Інститут президентства в Україні) // Урядовий кур'єр. – 1994. – 7 липня.
138. Оніщук М.В. Конституційна реформа: вимір відповідальності (до нової національної ідеології та відповідального правління). – К.:

- Юридична книга., 2004. – 59 с.
139. Опришко В. Державно-правова реформа в Україні // Право України. – 1998. – № 1. – С. 11-18.
140. Орзіх М. Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні // Юридический весник. – 2003. - № 2. – С. 68-78.
141. Основи конституційного права України / За ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юринком Інтер, 1998. – 228 с.
142. Основы советского правотворчества. – М., 1981. – 150 с.
143. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. – К.: Вид дім “КМ Академія”, 2002. – 253 с.
144. Палиенко Н.И. Новая доктрина народного суверенитета во французском государствоведении // Журнал Министерства юстиции. – 1913. – № 2. – С. 14-27.
145. Палій О. Обрання президента парламентом: європейський досвід та українські реалії // Політичний календар № 6 (64). – 2003. – С.12-15.
146. Перечина С.Г. Президентство в политической системе общества: сравнительный анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. 23.00.01 / Беларус. гос. ун-т. – Минск, 2001. – 20 с.
147. Пилипенко А.Н. Парламентський контроль во Франции // Журнал российского права. – 2000. – № 12.– С. 124-135.
148. Плахотнюк Н.Г. До питання про повноваження Президента України // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матеріали щорічної науково-практичної конференції науково-педагогічного персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів Академії державного управління при Президентові України. - 1998. – № 1. – С. 138-146.

149. Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Харків, 1999. – 20 с.
150. Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні: характеристика деяких складових елементів // Вісник Академії державного управління при Президентові України. – 1997. – № 3-4. – С. 28-34.
151. Плахотнюк Н.Г. Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні // Вісник Академії державного управління при Президентові України. – 1998. – № 1. – С.138-146.
152. Плахотнюк Н.Г. Реалізація положень Конституції України // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України / За ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – Вип. 1. – С. 223-229.
153. Плахотнюк Н.Г. Становлення і розвиток інституту президентства в Україні // Вісник Академії державного управління при Президентові України. – 1998. – № 4. – С. 47-56.
154. Плахотнюк Н.Г. Участь Президента України у формуванні кадрового апарату // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України / За ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – Вип. 2. – С. 20-23.
155. Політична система сучасної України: Особливості становлення, тенденції розвитку. – К.: Парламентське видавництво, 1998. – С. 112-113.
156. Портников В. Шестая республика? // Мировые дискуссии. – 2002. - № 7. – С. 5-8.
157. Постановление Президиума Верховного Совета СССР «О введении поста Президента СССР и внесении соответствующих изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // Ведомости

- Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 12. – Ст. 189.
158. Постановление Президиума Верховного Совета СССР «О составе комиссии по подготовке предложений, связанных с введением поста Президента СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 7. – Ст. 94.
159. Президент – правительство – исполнительная власть: российская модель / под ред. И. Шаблинского. – М., 1997. – 68 с.
160. Проблеми президентської влади в Україні // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. Президент України: Законодавче забезпечення діяльності. – 1999. - № 3. – 416 с.
161. Проблеми реалізації Конституції України: теорія та практика (нормативні документи і коментарі). - К., 2003. – 402 с.
162. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
163. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 15 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України від 20.12.2004.
164. Про Президента Української РСР: Закон ВР УРСР №1295-ХІІ від 1991.07.05 // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991, N 33.
165. Про вибори Президента України: Закон України від 6 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України від 15.03.2004.
166. Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Конституційний Договір] від 1995.06.08 // Відомості Верховної Ради України, 1995, N 18 (03.05.95).
167. Путь к власти. Фанция: выборы президента / под ред. Засурского

- Я.Н. – М.: Изд-во Моск. ун-та., 1995. – 122 с.
168. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / под ред. Дж. Тарбера. – М., 1994. - 78 с.
169. Рейнолдс Е., Рейлли Б. Посібник з розробки виборчих систем. Міжнародний інститут сприяння демократії. –К., 2002. – 130 с.
170. Рейтерович І. Щодо дискусії про обрання президента України Верховною Радою України на сучасному етапі // Політичний календар № 6 (64). – 2003. – С.10-15.
171. Рябов С. Політичні вибори. Навчальний посібник. – К.: Тандем, 1998. – 56 с.
172. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів, результатів. – К.: Артек, 2001 – 204 с.
173. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М.: Юрид. лит-ра, 1994. – 176 с.
174. Серебренников В.П. Конституционное право Франции. Проблемы эволюции гос.-правовых институтов V республики. – 1958-1976 гг. – Мн. Издат. БГУ., 1976. - 240 с.
175. Серегина С.Г. Компетенция Президента Украины и формирование правового государства // Бизнес Информ. – 1998. – № 17. – С. 18-24.
176. Серегина С.Г. Конституционные основы взаимодействия законодательной и президентской власти // Нова Конституція України і проблеми вдосконалення законодавства: Темат. зб. наук. прац. / Відп. ред. М.І. Панов. – Харків: Нац. юрид. академія України, 1997. – С. 18-24.
177. Серегина С.Г. Проблемы определения полномочий Президента Украины // Бизнес Информ. – 1998. – № 15. – С. 12-14.

178. Серегина С.Г. Что может Президент // Бизнес Информ. – 1997. – № 1. – С. 15-19.
179. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретико-правові засади. Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х., 1998. – 18 с.
180. Серьогіна С.Г. Проблеми правового регулювання компетенції Президента України // Становлення правової системи демократичної України та юридичної науки: Короткі тези доповідей та наук. повідомлень наук. конфер. молодих вчених / За ред. М.І. Панова. – Х.: Нац. юрид. академія України, 1998. – С. 54-59.
181. Серьогіна С.Г. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Монографія. – Х.: Ксілон, 2001. – 280 с.
182. Серьогіна С.Г. Теоретичні аспекти компетенції Президента України // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. Вип. 3-4. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – С. 11-13.
183. Серьогіна С.Г. Функції Президента України // Проблеми законності. – № 34. Респ. міжвід. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. академія України, 1998. – С. 54-59.
184. Спірін О. Місце і роль інституту президентства в розбудові української державності // Українська державність: історія і сучасність: Матеріали наук. Конф. – К., 1993. – С. 383-386.
185. Сравнительное конституционное право. - М., 1996. – С. 44 – 45.
186. Ставнійчук М. Вдосконалення законодавства про вибори Президента України // Юриспруденція, - 02.2004, - № 4, - С. 11-17.
187. Таранов А.П. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки. – К., 1957. – 166 с.

188. Тарасов А. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. – 2002. - № 11. – С. 54-56.
189. Тимофеева Л.Р. Систематизація законодавства і процедура вето Президента у конституційному праві України // Конституція України та проблеми систематизації законодавства. Зб. наук. праць. – Випуск 5. – 1999 р. – С. 334 – 340.
190. Тимошук В. Влада не має права проводити таку “реформу” // Часопис Парламент. – 2003. - № 7. – С. 7-9.
191. Ткачук А. Влада для демократії, а не диктатури (короткий огляд структури влади за проектами Конституції України) // Юридична практика. – 2000. – № 3. – С. 7-9.
192. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. - Харьков, 1999, - 263 с.
193. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. – Х.: Факт, 1999. – 256 с.
194. Томенко М. Інститут президентства в українській історико-політичній думці // Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії. Вип. 2. – К.: Українська перспектива, 1995. – С. 17-28.
195. Томенко М. Історія української конституції. – К., 1993. – 215 с.
196. Тохян Ф. Конституционный порядок президентских выборов в современном мире (сравнительно-правовое исследование). – Ер.: Мхитар Гош, 1998. – 320 с.
197. Филимонова В., Илюхина В. Реален ли импичмент // Обозреватель. 1999. - № 1. – С.3-7.

198. Франция (экономика и политика стран современного капитализма). – М., 1973. – 120 с.
199. Французська Республіка // Лісничий В.В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн: Навч. посібн. – Х., 2001. – С.257-296.
200. Цвік М., Процюк І. Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1 (16). – С. 51-61.
201. Цвік М.В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загальнотеоретичні питання) // Вісник Академії правових наук України, 1993. – № 1. – С. 62-67.
202. Цвік М.В. Про офіційне тлумачення законів України // Вісник Академії правових наук України. – 1997. - № 4. – С.56-60.
203. Чарданцев А.Ф. Государственная власть и ее обоснование // Правоведение. – 1992. - № 2. – С. 3-12.
204. Чиркин В. Президентская власть // Государство и право. – 1997. - № 5. – С.16.
205. Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 110-117.
206. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15-23.
207. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. – М.: Манускрипт, 1996. – 718 с.
208. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственного права. – М., 1994. – 120 с.
209. Чушенко В. Історині традиції і форма державного правління

- сучасної України // Драгоманівський збірник. “Вільна спілка” та сучасний український конституціоналізм. – Львів, 1996. – С.183-189.
210. Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. – М.: Юристь, 2001. – 292 с.
211. Шаповал В. Статус Президента и исполнительная власть в Украине // Збірник наукових праць “Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку”. – Львів. – 2003. – С. 32-39.
212. Шаповал В. Форма держави в конституційному праві // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. - №6. – С. 17-20.
213. Шаповал В. Форма правління як історична парадигма українського державотворення. // Держава. Культура. Право. Хроніка 2000. – 1998. - № 27-28. – С. 218-232.
214. Шаповал В., Головатенко В. Інститут глави держави в українському конституціоналізмі кінця ХІХ – початку ХХ ст. // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 2. – С. 49-59.
215. Шатіло В. Сильний президент – не ознака слабкості держави // Віче – 2003. - № 10(139). – С. 39-42.
216. Шишкина Н.Э. Пределы безответственного поведения // Сибирский юридический вестник. – 1999. - № 1. – С. 8-13.
217. Шувалова В.А. Правовое положение главы государства в системе высших органов государственной власти и управления зарубежных стран. – Х. – 1994. – 112 с.
218. A.N., session extraordinaire de 1968-1969, document N 758.
219. Arne S. L’esprit de la V Republique. Reflexions sur l’exercice du pouvoir. RDPSP, mai-juin 1971, 245 p.
220. Constant B. Principes de politique applicables a tous les Gouvernements representatif. Paris, 1915, 125 p.
221. De Gaulle Ch. Memoires de guerre. La salut, 420 p.
222. Debre M. Au service de la nation. Paris. 1970, 90 p.
223. Debre M. La Republique et ses problrmes. Paris. 1957. 159 p.

224. Duverger M. A new political system model // European journal of political research. – Dordrecht, 1980. – Vol. 8, № 2. – P. 165-178.
225. Duverger M. Constitutions et documents politiques. Paris, 1971, 151 p.
226. Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel, 11-ed. Paris, 1970, 81 p.
227. Duverger M. Le systeme politique francais. Presses Universitaires de France. 1990. 302 p.
228. Georges Ph. Droit public: L’histoire de France/ - Coude-sur-Noireau: Nathan, 2002, 142 p.
229. Gorguel F. Les institutions politiques francaies, Paris, 1967, fas II, 239 p.
230. Hauriou A. Droit constitutionnel et institutions politique, 5-ed. Paris, 1972. 212 p.
231. J.Cotteret, C.Emeri, P.Laulmiere. Lois electorates et, de representation en France. 1936-1960. Paris, 960, 110 p.
232. La Documentation francaise. Documents d’etudes. Droit constitutionnel et institutions politiques. 1.04. Edition 1996 // Constitution francaise du 4 octobre 1958. P. 30 – 45.
233. OEuvres de Benjamin Constant, de la Pleiade. Paris, 1957, 129 p.
234. Ostrogorski M. La Democratic et l’organisation des partis politiques. 2 vol., 2e edit, 1981, 150 p.
235. Programme commun de gouvernement, Paris, 1972, 151 p.
236. Stepan A., Skach S., Constitutional Framework and Presidentialism // World Politics. Vol. 46. Princeton, 1993, №1, P. 18-20.