ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

М. Цвік, академік АПрН України,
Н. Жук, кандидат юридичних наук

Динаміка президентської влади в Україні

В юридичній літературі визнається, що загальні процеси демократизації державного і суспільного життя в сучасну епоху знаходять свій вираз поряд з іншими чинниками у створенні більш демократичних форм управління. При цьому у порівнянні парламентської і президентської форм правління превалює погляд, що парламентська система більш сприяє стабільній демократії, ніж президентська[1].

Ці процеси мають суттєві відмінності у різних країнах. Наочною ілюстрацією цього є становище, що склалося в Європі після Другої світової війни і розпаду СРСР. Країни, що були тоталітарними відносно нетривалий час, (Німеччина, Австрія, Італія, Іспанія, Угорщина, Чехословаччина), достатньо швидко повернулися до старих парламентських і президентських демократичних форм. В країнах, що входили до складу колишнього СРСР, навпаки, розвиток демократичних процесів відбувався і продовжує відбуватися протягом тривалого часу. Під впливом інерції орієнтації на одноособисту, часто — авторитарну владу, що історично склалася, сформувалася відповідна ментальність. Це позначилось і на формуванні форми правління, зокрема президентської влади, яка найбільш відображала ідею її концентрації.

У більшості пострадянських країн орієнтація була взята на проведення першості влади президента. Цьому неабиякою мірою сприяв при розробленні відповідного законодавства досвід французької політичної форми, що була встановлена де Голлем задля посилення позицій особистої президентської влади. В Україні надання пріоритету президентській владі було пов'язано також з історичними традиціями Гетьманату, влади російського імператора, генсека тощо, які високою мірою характеризувалися концентрацією влади. Відчувався й вплив першого в історії

[1] Див.: *Хуан Х. Лінц*. Президентська система і парламентаризм. Демократія (антологія). – К., 2005. – С. 203; *Скот Майверінг.* Президентська система, багатопартійни системі і демократія: складне рівняння. – Там само. – С. 357 та ін.

України прецеденту президентства М. Грушевського у 1918 р. Наявність цих традицій і відповідних проблем демократичної перебудови призвели до суперечливого розвитку державності на пострадянському просторі, в тому числі в Україні. Тут формуються так звані змішані, або «гібридні»[1], форми правління. Розвиток парламентських форм сполучається з перевагою президентських засад.

В історії незалежної України статус президента багаторазово змінювався. Успадковану від СРСР малозмістовну характеристику Президента, як «глави держави і вищої службової особи»[2], було уточнено в 1992 р. у поправці до Конституції УРСР 1978 р., де він характеризується, як «глава держави і глава виконавчої влади» (ст. 114[1]). Таке формулювання формально надавало Україні статусу президентської республіки. Поширення повноважень президентської влади на виконавчу діяльність виправдовувалося характерними для перехідного періоду умовами об'єктивної необхідності підвищення концентрації й централізації влади, збереження певного рівня її авторитаризму задля підтримання належної організованості і дисципліни в умовах становлення незалежної Української держави.

Ця ж формула, викликана тими ж умовами, збереглася й у Конституційному Договорі 1995 р. між Верховною Радою України і Президентом України (ст. 19). Цей Договір відображає тенденцію подальшого розширення повноважень Президента і навіть фіксує його право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством України, які діють до прийняття відповідного закону (ч. 2 ст. 25). В світлі цих положень Договору державна форма правління в Україні максимально наблизилася до президентської форми.

Подальша еволюція президентства в Україні відзначається певним звуженням реального здійснення Президентом виконавчих повноважень, хоча в цілому і в цей період мало місце «домінування прав і інтересів інституту президентства»[3]. З прийняттям Конституції 1996 р. президентсько-парламентська форма правління стала закономірним і суттєвим кроком на шляху подальшої демократизації державного управління в Україні. Разом з тим вона законсервувала на деякий час надмірні президентські повноваження у виконавчій сфері. Домінування Президента в

[1] Див.: *Чиркин В. Е.* Основы сравнительного правоведения. – М., 1999. – С. 131.

[2] Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.

[3] *Мороз О.* Закласти основи взаємодії між гілками влади // Голос України. – 2006. – 6 вер.

системі влади стало основою її організації й функціонування. Президент виконував керівну роль у визначенні структури і напрямів урядової діяльності; реформуванні органів виконавчої влади; скасуванні урядових актів та ін. Залишення за главою держави широких повноважень щодо виконавчої влади певною мірою сприяло збереженню авторитарних тенденцій.

Здійснюючи свої функції, Президент водночас формально перебував поза гілками влади. Проблеми, що звідси виникають, можна було розв'язати в два способи. Перший — в разі залишення класичної трьохгілкової структури влади за Президентом зберігалися б повноваження в основному церемоніального характеру, внаслідок чого змішана форма правління перетворювалася на парламентарну. У разі конституційного закріплення за Президентом статусу глави виконавчої влади змішана форма правління перетворювалася б на президентську.

Але не сталося ні того, ні іншого. Багато питань щодо місця і ролі Президента в системі поділу влади, засобів забезпечення його самостійності та характеру взаємовідносин з іншими гілками влади в новому тексті Конституції так і лишилися остаточно не визначеними. Реформа запровадила парламентсько-президентську (знову таки змішану) форму правління, не розв'язавши проблему суперечності між проголошеним у Конституції принципом поділу влади і конституційними умовами його фактичного втілення.

Між тим теоретична безвихідь, що створилася між фактичним і юридичним у цьому питанні, має і може бути подолана. На наш погляд, це повинно відбуватися шляхом надання Президенту доктринального й **офіційного статусу окремої гілки влади** поряд із законодавчою, виконавчою і судовою. Подібні пропозиції лунали ще в умовах дії попередньої редакції Конституції України[1]. Загалом, тенденція формування у державах зі змішаною формою правління особливого інституту президентської влади відзначається багатьма вченими — вітчизняними, російськими, вірменськими тощо[2]. Однак при цьому вони здебільшого негативно оцінюють подібні теоретичні конструкції[3], або обходять питання про природу президентської гілки влади з погляду її місця в системі поділу влади мовчанням, або ж доволі туманно характеризують

[1] Див.: *Бурчак Ф. Г.* Президент України. – К., 1997. – С. 15.

[2] Див.: *Тодыка Ю. Н.* Президент Украины: конституционно-правовой статус: Монография. – Х., 1999. – С. 36-37; *Чиркин В. Е.* Президентская власть // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15; *Арутюнян А. Ш.* Власть Президента Республики Армения. – Ереван, 1996. – С. 23–25.

[3] Див.: *Шаповал В. М.* Конституція і виконавча влада. – К., 2004. – С. 11–12.

Президента як ключову складову конституційно встановленої системи виконавчої влади[1].

Визнання Президента окремою гілкою влади зазвичай веде до уточнення функціональної спрямованості, відповідних повноважень і всієї його роботи. Йдеться не просто про формальний і реальний зсув повноважень влади від Президента до Кабінету Міністрів. Згідно з новою редакцією Конституції по-новому мають бути вирішені питання про природу президентської влади, її місце і роль у системі поділу влади у відповідності з тим новим етапом розвитку демократії, на якому ми перебуваємо. Таке рішення реально відображатиме результати демократичних перетворень після подій на Майдані і переростання української державності з президентсько-парламентської у парламентсько-президентську республіку.

Конституційна реформа внесла істотні зміни в систему поділу влади в Україні. Ця система ускладнилася, відбулися зміни в системі стримувань і противаг між окремими гілками влади, з'явилися нові стримування усередині окремих гілок. Ускладнено структуру державної влади, усередині її з'явилися нові суб'єкти — правляча багатопартійна коаліція і опозиція. Важливою за своїм значенням є поява (побудова) нових стримувань між правлячою коаліцією і урядом, а також усередині коаліції між її учасниками, між коаліцією і опозицією. За рахунок появи нових установчих і контрольних повноважень посилилася роль як законодавчої і виконавчої, так і президентської влади. Створились умови для подальшої демократизації державної влади.

По-перше, з'явилися можливості переглянути основні пріоритети в роботі Президента. Позбавившись від нетипових для нього виконавчих і, частково, установчих функцій, Президент повинен переорієнтувати свою увагу в іншому напрямі. Іншими словами, змінюється основна функціональна спрямованість його діяльності. Визначення Президента «гарантом державного суверенітету... Конституції України» (ч. 2 ст. 102 Конституції) мала на меті підкреслити особливу роль і спрямованість діяльності глави держави у механізмі здійснення влади. Особливістю президентської влади є те, що вона наділена більшими, ніж інші гілки, об'єднуючими систему влади можливостями. Про це свідчить покладання на неї, поряд з традиційними президентськими повноваженнями, також формування і керівництва центральними органами, широкої компетенції в галузях безпеки, оборони, зовнішніх справ, формування судів

[1] Див.: Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / Наук. ред. Нижник Н. Р. – К., 2000. – Ч. 1. – С. 48.

і додержання законності. Це створює великі позитивні можливості узагальнюючого аналізу дій усіх гілок влади Президентом, виявлення причин їх конфліктів і суперечностей, невикористаних ними наявних можливостей, бажаних наслідків, удосконалення їх роботи.

По-друге, здійснені усередині державної влади зміни дозволяють сподіватися на підвищення значущості ряду конституційних стримувань, що їх надано іншим гілкам влади стосовно Президента, а так само стримувань у руках Президента стосовно інших гілок. Так, вивільнення Прем'єр-міністра та більшості членів уряду від організаційної та функціональної залежності від Президента (зокрема, в частині вирішення питання про їх відставку) сприяє набуттю інститутом контрасигнування актів Президента (п. 31 ст. 106 Конституції) значення реального стримування його нормотворчої діяльності, в тому числі у межах діяльності Ради національної безпеки і оборони України (ст. 107 Конституції). Так само відокремлення Президента від виконавчої влади забезпечить його позиції належну об'єктивність щодо оцінки конституційності чи неконституційності у разі спорів між гілками влади, недодержанні окремими державними, у тому числі виконавчими, органами влади положень Конституції.

Усе це дає підстави підійти до проблеми місця президентської влади в системі поділу влади з позиції аналізу її **відповідності вимогам, що висуваються до традиційних гілок влади.** Адже основний зміст принципу поділу влади полягає, з одного боку, в реалізації ідеї незалежності окремих видів державних органів (так званих гілок влади) один від одного, чіткого розмежування їх функцій, повноважень і правових форм діяльності, а з другого — в їх взаємовпливі, взаємостримуванні, взаємоурівноваженні, взаємоконтролі та взаємоспівробітництві. При цьому слід виходити з наявності конституційних ознак гілки влади, а саме — її відокремленості та уособленості, самостійності, складної структури, наявності тільки їй властивого головного і певного числа допоміжних напрямів її діяльності, пов'язаності з іншими гілками влади системою стримувань і противаг.

Усі ці ознаки притаманні й сучасній президентській владі. Втративши властиві їй у минулому ознаки поєднання рис різних гілок, президентська влада, як і інші гілки, стала організаційно відокремленою (Президент не знаходиться усередині будь-якої з інших гілок влади), зберігаючи водночас власні засоби формування (обирається громадянами України на основі загального, рівного і ***безпосередньо прямого*** виборчого права) і методи діяльності. Останнє виявляється у тому числі в праві Президента видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Президент має спеціальний консти-

туційний статус і чітко визначену сферу головного функціонального призначення (гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина), яка існує поряд з іншими напрямами її діяльності (в тому числі у сфері здійснення установчої влади, виконавчих повноважень тощо).

За останньою редакцією Конституції відносини президентської влади з іншими гілками влади засновані на відсутності пріоритету жодної з них. Володіючи власним оригінальним правовим статусом, Президент не керує жодною з інших гілок та не підкоряється жодній з них. Їх взаємовідносини засновані на підтриманні балансу між ними шляхом взаємного впливу, взаємодії, урівноваження, співробітництва. Президент, як і інші гілки влади, має власні повноваження, у межах яких є самостійним і незалежним, наділяється правом впливу на сферу діяльності інших гілок заради недопущення зловживання і свавілля з боку жодної з них. У руках Президента зосереджені важливі стримування і противаги, якими його влада пов'язана з законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади і без яких уся система поділу влади була б неспроможною. Тим самим Президент є стабілізуючим, урівноважуючим чинником, на забезпечення чого й спрямований поділ влади. Отже, побудувати систему поділу влади без згадки про Президента, як це має місце в ст. 6 Конституції України, неможливо, з чого випливає необхідність нової редакції цієї статті.

Маємо визнати, що визначений у ч. 2 ст. 102 Конституції статус Президента вимагає свого тлумачення. Йдеться, по-перше, про потребу виокремлення з перелічених у цій статті напрямів діяльності Президента найбільш узагальнюючого, такого, який міг би бути покладений в основу формули визначення статусу Президента України. Найбільш доречною, на нашу думку, є формула **«Президент — гарант Конституції»**, що цілком відповідає статусу Президента як глави держави і гілки влади. Конституційний обов'язок Президента гарантувати державний суверенітет, територіальну цілісність України, додержання прав і свобод людини і громадянина, про що йдеться у зазначеній статті, цілком укладається у межі здійснення ним функції гаранта Конституції. Адже Конституція не тільки визначає розуміння змісту цінностей, гарантування яких покладається на Президента, а й містить конкретні засоби забезпечення їх додержання. Додамо, що здійснення Президентом функції гаранта Конституції є доцільним саме в умовах парламентсько-президентської форми правління.

Серед основних напрямів дій Президента як гаранта Конституції, на наш погляд, можна виділити такі: узагальнення подій, що відбуваються у державі і суспільстві; попередження конфліктів і зіткнень між гілками влади; сприяння узгодженню позицій різних гілок влади, тобто забезпечення їх нормального функціонування, узгодженої взаємодії. Останнє, зазвичай, асоціюється із статусом так званого президента-арбітра. Однак формула «президент-арбітр» хоча і доволі поширена у державах із змішаною формою правління, однак не є найвлучнішою з ряду причин. В умовах, коли Президент стає арбітром, спостерігається видозміна всієї системи поділу влади, тобто остання виходить за межі взаємного стримування між гілками влади внаслідок можливості втручання посередника, який до того ж може бути зацікавлений у певному рішенні. Конституцією України обґрунтовано не сприйнято ідею надання Президенту права арбітражу, що пропонувалося одним із офіційних її проектів — від 24 лютого 1996 р. [1]

Спеціального розгляду потребує питання про **сутність та зміст функції гарантування Конституції**. Однозначної відповіді на нього, попри широку поширеність у світовій практиці формули «президент — гарант Конституції» (міститься у конституціях більшості держав: колишніх республік СРСР, Польщі, Румунії, Туреччини, Франції та ін.), не дає ані теорія, ані практика.

Слід ураховувати, що охорона перелічених у ч. 2 ст. 102 Конституції цінностей не покладається виключно на Президента. У противному разі Президент міг би претендувати на домінуюче відносно традиційних гілок влади становище, що несумісно із принципом поділу влади. Виконання відповідних завдань є у певному обсязі функцією майже усіх центральних і місцевих органів влади. Так, «забезпечення державного суверенітету... виконання Конституції» є однією з функцій Кабінету Міністрів України (п. 1 ст. 116 Конституції). Гарантією забезпечення територіальної цілісності України виступає конституційна заборона вирішення питання про зміну території України в інший спосіб, аніж через всеукраїнський референдум (ст. 73). Особливе місце в механізмі гарантування Конституції посідає Конституційний Суд України — єдиний спеціальний орган конституційної юрисдикції (ч. 1 ст. 147 Конституції). Інша річ, що кожна з гілок влади діє у цих напрямах своїми специфічними методами, притаманними лише їй.

У літературі превалює розуміння функції гаранта Конституції як здійснення Президентом так званого «неспеціалізованого конституцій-

[1] Див.: Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. ред. Головатого С. / – К., 1997. – Кн. 2. – Ч. 3. – С. 124.

ного контролю»[1] (останній забезпечується, зазвичай, правом Президента промульгації законів і правом накладання вето на закони; правом зупиняти дію актів уряду, інших органів влади з мотивів їх невідповідності Конституції; правом звернення до Конституційного Суду з питанням про конституційність законів, актів уряду, інших органів влади, міжнародних договорів тощо). Такий підхід втілено у більшості демократичних конституцій, у тому числі Конституції України. Однак функція гаранта Конституції є набагато ширшою, аніж механічне виконання Президентом повноважень у межах здійснення ним неспеціалізованого конституційного контролю, хоча останній, звісно, нею охоплюється.

Статус Президента як гаранта Конституції не може розумітися всеохватно або спрощено. Цей статус не може створювати для Президента можливості розширено (виправдовуючись потребою захисту Конституції) тлумачити обсяг своїх повноважень, втручаючись у сферу компетенції інших органів і порушуючи принцип поділу влади. Не можна погодитись із розумінням функції гаранта Конституції як «широкого права Президента діяти на свій розсуд, виходячи не лише з букви, а й з духу Конституції і законів, надолужуючи прогалини в правовій системі і реагуючи на не передбачувані Конституцією життєві ситуації»[2] (такий підхід є характерним, зокрема, для російської та американської шкіл конституціоналістів). За логікою, це передбачає визнання наявності в Конституції конструкції так званих «прихованих повноважень» Президента. Однак визнання факту присутності в Конституції подібної конструкції є постійним джерелом спокуси для кожної з гілок влади скористатися «прихованою» у ній перевагою і «перекроїти» систему поділу влади на свою користь. Конституція має однозначно виключати можливість широкого розуміння сфери компетенції Президента. Оптимально це відображено у п. 31 ст. 106 Конституції України, якою передбачено, що «Президент здійснює інші повноваження, визначені Конституцією».

Президент в змозі за власною ініціативою використовувати належні йому конституційні засоби стримування неконституційних, на його думку, посягань окремих гілок влади. Разом із тим гарантування додержання Конституції передбачає висококваліфікаційне тлумачення її положень. Таке тлумачення, що надається Президентом, має офіційний характер і спирається на високий авторитет президентської влади, який забезпечує переконливість відповідного розуміння окремих конститу-

[1] *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 66–71.

[2] *Баглай Б. Н., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право Российской федерации. – М., 1996. – С. 335.

ційних положень. У той же час тлумачення Конституції, що виходить від Президента, не має загальнообов'язкового й остаточного характеру. Остаточне тлумачення Конституції належить виключно Конституційному Суду.

Не відзначається раціональністю ідея включення у розуміння функції гаранта Конституції права Президента «приймати укази на захист прав і свобод окремих категорій громадян»[1] у разі відсутності відповідних законів. Поширення інституту делегованого законодавства, як свідчить світова практика, сприяє порушенню належної рівноваги (тобто належного співвідношення) між гілками влади: у цьому разі відчутним стає послаблення законодавчої влади парламенту. Отже, наділення Президента правом законотворчості не може вважатися оптимальним засобом гарантування Конституції. Водночас бездіяльність парламенту (наприклад, неприйняття ним у встановлений або розумний строк законів, передбачених Конституцією) стає на заваді послідовного розвитку положень Конституції і тому є антиконституційною. За таких обставин Президент як гарант Конституції має бути наділений можливістю вжити відповідних заходів (попередження або реагування), спрямованих на усунення перешкод на шляху необхідного законодавчого забезпечення конституційних норм, наприклад, шляхом звернення до Конституційного Суду з питанням щодо неконституційності бездіяльності (неналежної діяльності) парламенту в певних випадках.

Наріжним вбачається питання щодо **форм і методів здійснення Президентом функції гаранта Конституції.**

Наявність головної функціональної спрямованості президентської влади означає, що робота по забезпеченню додержання Конституції повинна посідати провідне місце в діяльності Президента порівняно з допоміжною для нього виконавчою і установчою діяльністю, а також з його в основному церемоніальними функціями як глави держави. Визнання функції гарантування Конституції сферою основної спрямованості діяльності Президента є головною передумовою того, що решта його повноважень мають додатковий характер.

Президент як гарант Конституції повинен всебічно сприяти реалізації усіма гілками влади свого основного функціонального призначення. Парламенту — у реалізації представництва народу, здійсненні законодавчої та установчої влади, контролі за виконавчою гілкою влади. Уряду — у здійсненні виконавчої та розпорядчої діяльності. Суду — у

[1] *Баглай Б. Н., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право Российской федерации. – С. 335.

відправленні правосуддя, в тому числі, конституційного. Функція гарантування Конституції передбачає, що Президент, не втручаючись у функціональну діяльність кожної з трьох конституційних гілок влади, має водночас право консультувати їх, надавати свої поради, висувати пропозиції.

Відповідно і роль Президента як гаранта Конституції слід розуміти не як необхідність виконання ним спеціальних повноважень контрольного характеру, а як можливість проявлення ним ініціативи у зв'язку з тими або іншими політичними подіями. Йдеться про те, що Президенту як вищій посадовій особі у державі має буде доступним спілкування з усіма іншими гілками влади з широкого кола питань. Це вимагає, з одного боку, посилення поінформованості Президента, а з другого — розширення можливостей Президента щодо висловлення власних поглядів стосовно певних подій.

Безумовно, заслуговує на підтримку проведення Президентом «круглих столів», форумів, з'їздів за участю представників усіх гілок влади, провладних та опозиційних політичних сил тощо. Водночас навряд чи доцільно захоплюватися створенням подібних структур. Однозначно має бути вирішено й питання щодо правових форм участі Президента у реалізації державної діяльності. Воля Президента має бути оформлена виключно у спосіб і форму, передбачені Конституцією. Не може вважатися оптимальною практика підміни принципових юридичних документів політичними.

Актуальним є й уточнення повноважень Президента, у першу чергу з метою передбачення особливих його прав як гаранта Конституції. В нагоді може статися позитивний зарубіжний досвід. На увагу заслуговує, наприклад, американський досвід функціонування інституту послань Президента до парламенту (останні традиційно розглядаються як орієнтир у діяльності Конгресу США[1]). Оптимально, коли у посланнях Президента формулюються не тільки пріоритети зовнішньої та внутрішньої політики, а й зауваження, рекомендації та побажання стосовно діяльності інших гілок влади, їх взаємодії та співробітництва тощо. Заслуговує на увагу й поширена в останні роки в Росії практика надання Президентом своїх висновків на проекти законів, що знаходяться у парламенті в процесі обговорення[2], і можливості використання Президентом відповідних узгоджувальних процедур для вирішення суперечностей між органами державної влади.

[1] Див.: Государственный строй США / Отв. ред. А. С. Никифоров. – М., 1976. – С. 260.

[2] *Чиркин В. Е.* Конституционное право. – С. 71.

Не можна оминути увагою **перспективи розвитку президентської влади** в Україні. У сучасній Україні збереження за Президентом дискреційних повноважень та вагомих засобів впливу на законодавчу, виконавчу і судову гілки влади в умовах суттєвого поглиблення парламентарних засад здійснення влади дозволяє сподіватися на можливість збереження і забезпечення основних вимог поділу влади: її багатополюсності, деконцентрації, збалансування і самообмеження, а так само й на можливість підтримання соціальної рівноваги як необхідної передумови розвитку громадянського суспільства.

В результаті конституційної реформи Президент отримав наочну перевагу перед усіма іншими гілками влади, у тому числі перед Верховною Радою України. Йдеться про те, що на відміну від парламентських виборів, коли за пропорційною виборчою системою народ голосує за партії, на президентських виборах народ обирає конкретну особу, суб'єкта конституційного права — Президента. На нашу думку, в парламентсько-президентських системах слід вживати усі можливі заходи задля зменшення концентрації влади в руках правлячої партії (коаліції), у тому числі за рахунок збереження права вибору глави держави за корпусом виборців, а не за парламентською більшістю, як це пропонується деякими політичними силами в Україні.

Тільки незалежний від парламенту у виборчому плані Президент може стати реальною противагою так званому «режиму партій» (закономірного наслідку переходу України до пропорційної виборчої системи), владі крупного капіталу, які за умов сучасного парламентаризму нерідко «вбачають у парламенті основне знаряддя своєї політики»[1]. Як гарант Конституції Президент покликаний оцінювати стан справ в тій або іншій галузі та ухвалювати передбачувані Конституцією та законами і характерні для поділу влади заходи. Він зобов'язаний правильно оцінювати відповідні рішення інших гілок влади і правильно на них реагувати, якщо ці рішення (наприклад, про підвищення загороджувального бар'єру проходження партій у парламент) мають вирішальне для держави і суспільства значення.

Логічним і необхідним кроком на шляху вдосконалення правового статусу президентської влади в Україні повинно стати проголошення принципу безпартійності Президента. І це має принципове значення. Належна ефективність діяльності Президента як гаранта Конституції може бути досягнута лише за умови його безпартійності, яка була невід'ємним атрибутом президентської влади в Україні за часів президентства Л. Кравчука і Л. Кучми. Адже глава держави уособлює держа-

[1] *Ковлер А. И.* Политическая система Пятой республики во Франции: конституционные нормы и политическая практика // Политические партии и государственный механизм капиталистических стран. – Свердловск, 1982. – С. 69.

ву і народ в цілому, а партійність Президента — це завжди можливість домінуючого впливу однієї або декількох партій на зміст його діяльності. Однак ніщо не має заважати Президенту неупереджено здійснювати свої повноваження. В умовах дії нової редакції Конституції, коли можливість належності Президента і Прем'єр-міністра до протилежних політичних сил є реальністю, потреба у позапартійності Президента відчувається особливо гостро. У противному разі неминучою є небезпечність превалювання під час ухвалення Президентом державних рішень вузькопартійних інтересів над загальнодержавними. Останнє, наприклад, можна було спостерігати у 2006 р. в ході дискусій щодо тексту Універсалу національної єдності, під час вирішення питання про внесення кандидатури В. Януковича на посаду Прем'єр-міністра України тощо.

Ініціювання Президентом змін до Конституції, а згодом й підписання ним Закону «Про внесення змін до Конституції України» по праву можна вважати наймасштабнішим за всю історію незалежності України, безпрецедентним на пострадянському просторі прикладом здатності президентської влади до самообмеження в ім'я зміцнення демократії, хоча і не без сторонньої допомоги. Позбавлений ряду важливих повноважень у сфері виконавчої влади, яка становила серцевину його діяльності, Президент має не тільки змиритися з новим співвідношенням гілок влади, а й «знайти себе». І наше завдання — допомогти йому адаптуватися до нових умов реалізації поділу влади.

Звісно, ще зарано говорити про завершення системи президентської влади. Вона знаходиться у своєму розвитку, очікує на встановлення певних зв'язків із органами свого представництва на місцях, додаткове розвантаження Президента від повноважень у сфері виконавчої влади. Мають відбутися відміна призначення Президентом голів місцевих державних адміністрацій, зменшення впливу на місцеву владу, законодавче врегулювання статусу апарату Президента тощо. Відчувається потреба й у реформуванні інституту імпічменту Президента, в тому числі, з метою наближення цього інституту до демократичних стандартів, підвищення гарантій політико-правової й етичної відповідальності Президента України (пригадаємо непоодинокі випадки порушення Президентом конституційних приписів, зокрема щодо процедури підписання законів). Це буде пов'язане з другим етапом реформи, прийняттям Закону «Про Президента України» тощо.

Є потреба більш детально сформулювати і законодавчо закріпити повноваження Президента як гаранта додержання Конституції, забезпечити його подальшу інтеграцію як нової гілки в системі поділу влади. Це дозволить реалізувати його велику потенцію в сфері дії принципу поділу влади.

Надійшла до редколегії 09. 10. 06