

РОЛЬ ПРИНЦИПУ ПРАВОВОГО ПОСЕРЕДНИЦТВА В НОРМАТИВНОМУ ФОРМУВАННІ ІНСТИТУТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

З моменту отримання Україною незалежності серед правознавців – теоретиків і представників вищих органів державної влади не сформувалося єдиної точки зору з приводу найбільш оптимальної, звичної для нашого суспільства форми державного правління. Намагання втілити в життя конституційну реформу й крокувати в юридичному й політичному напрямку наміченим нею шляхом служить яскравим свідченням того, що обсяги повноважень Президента України та його роль у реалізації народовладдя лишаються досі не визначеними, потребують ґрунтовних досліджень і лежать у площині юридико-філософського інтересу фахівців.

У даній статті зроблено спробу здійснити теоретико-правовий аналіз онтологічної сутності глави держави крізь призму принципу правового посередництва, що презюмується як фундаментальний інструмент

у побудові інститутів державної влади в демократичній державі.

Інститут правового посередництва у практичній проекції на суспільні відносини як окремий концепт практично ніколи не виділявся теоретиками права як самостійний об'єкт розгляду. Здебільшого, механізму правового посередництва приділяли увагу вчені споріднених праву соціальних наук – конфліктології, соціології, філософії, політології та ін. Ним цікавились у різні часи такі представники німецької класичної філософії, французьких, американських та британських суспільнознавчих і правових наук, як Р. Арон, Л. Альтюссер, Дж. Бьорнхем, Б. Браун, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Ф. Гіларі, А. Даллін, І. Кант, О. Конт, М. Каплан, Ф. О.М. Міньє, Г. О'Доннелл, К. Поппер, О. Тьєррі, Д. Ротшильд, Ф. Крістофер, Б. Лестер, Д. Локк, Н., П. Меркл, Р. Макрідіс, Ш.-Л. Монтеск'є, Н. Макіавеллі, Б. Рассет, Р.Хілсмен, В. Шиллінг, У. Фолтс.

Ідеєю правового посередництва у законодавстві країн пострадянського простору, правові система яких будуються із урахуванням обраного народом демократичного вектора розвитку, опікувалися вітчизняні вчені В. К. Липинський, В. І. Вернадський, Л. Н. Василюва, В. І. Нечаєв, Л. М. Герасіна, М. І. Панов, А. А. Деркач, В. М. Волошин, О. В. Горбань, Л. Є. Лаптева, Д. В. Доленко, І. В. Бахлов, М. П. Гльобочкін, А. Г. Філіпов, І. Г. Дудко, А. П. Бутенко, А. М. Ушков [Див.: 1-7]. У більшості їх праць смисл посередництва виступає структурним елементом у механізмі розкриття проблем статусу функцій і форми існування таких інститутів держави, як президент, парламент, уряд, суд тощо.

Посередництво – це політико-правовий термін, що певною мірою легалізується в законодавчому прояві, як через повноваження конкретних посадовців, так і функціональне призначення суб'єктів політики в цілому [1, с.87]. Оскільки в чистому вигляді політика – це сфера конкуренції у владі, що передбачає конфронтацію між формуючими її вертикаль політичними силами, інститут посередництва постає одним з ключових для проведення державної й соціально-правової політики.

Роль посередництва як інструмента й основної функції керівника держави прослідковується з часів зародження древніх держав, де їх правитель вважався перш за все посередником між Небом і людьми і виступав арбітром (суддею) у вирішенні спорів між останніми. Визнавалося, що влада народних керівників надається Богом (тобто сакральною) і не підлягає критиці чи сумніву, а рішення, що ними приймалися, ставали прецедентами й формували тодішнє право поряд з положеннями Святих писань. Право за тих часів, як продукт арбітражної діяльності носіїв влади, набувало функцій медіативного інструментарію універсальної дії в інтересах більшості.

Перехід до республіканських державних утворень світського типу (згодом демократичного спрямування) спричинив те, що модель правотворення «старого світу», в якій загальноновизнаною, беззаперечною константою була легітимність волі імператора (жреців) внаслідок Божого благословення, наклалася на систему, в якій зазначений функціональний елемент був недостатньо аргументований за своєю силою. Його легітимність будується на механізмі, в якому «свавіллям сильнішого (більшості) потурається свавілля слабшого (мен-

шості)» (визначення права за І. Кантом) [Цит. за: 5, с. 46]. Окреслена проблематика актуалізує предмет дослідження, підводячи сучасну правову науку до переосмислення ролі сучасних державно-правових інституцій (і президента, зокрема) в контексті їх посередницького начала.

Потреба вивчення інституту президентства отримала особливої актуальності за сучасних умов у зв'язку з третьою хвилею демократизації, що охопила держави Центральної і Східної Європи й республіки колишнього СРСР. У цих країнах відбулося знищення старої тоталітарної політичної системи й розпочалося формування нової, одним з основних елементів якої є інститут президентства. Актуально й гостро постала проблема політико-правової взаємодії Президента з основними державними органами, визначення місця його інституту в системі поділу влади.

Термін «президент» походить від латинського *praesidens*, що буквально означає «сидячий спереду», тобто незалежну особу, посередника. В античні часи президентом називали головуючого на різних зборах. Це його первісне значення і згодом було вкладено в таку посаду, як президент Сенату.

Проте, в сучасному розумінні термін «президент» як глава держави почав уживатися тільки

з XVIII ст., коли було засновано інститут президентства у США. Уперше питання про введення поста президента обговорювалося в 1787 р. на Конституційному конвенті у Філадельфії при розробці Конституції США. До цього існував монархічний спосіб організації верховної влади в державі з характерними рисами спадковості трону, довічного строку перебування при владі й необмеженими повноваженнями монарха. Але цей спосіб виявився неприйнятним для північно-американських штатів, де за допомогою британської корони була виплекана стійка ворожість до ніким і нічим не обмеженої влади монарха. Отже, модель президентської республіки США стала зразком для інших держав, хоча вони здійснювали власне державне будівництво за різними сценаріями, що зумовлено насамперед їх геополітичною неодноманітністю.

Однак для багатьох із них цілком природним було те, що поступово монархічним принципам організації влади поступово почали протиставлятися демократичні стандарти республіки, фундаментальними принципами яких слід вважати:

- функціонування одноосібного й колегіального глави держави – президента й парламенту;
- парламент представляє законодавчу владу;

– завдання президента – очолювати виконавчу владу (хоча це характерно не для всіх типів республік);

– виборність на певний строк глави держави та інших верховних органів державної влади. (президент і парламент обираються народом на відповідний строк);

– юридична відповідальність глави держави (право парламенту звільнювати президента з посади за тяжкі злочини проти держави шляхом імпічменту);

– у передбачених конституцією випадках право представляти й виступати від імені держави має президент [4, с. 57].

Експерименти з формою правління проводилися в різних країнах, іноді набуваючи навіть діаметрально протилежних результатів. Це й повернення республік і до монархії, й до диктатури, і виникнення різних варіантів республіканської системи правління тощо. Першими, хто обрав шлях США в установленні президентури, були країни Латинської Америки. Уже у першій половині XIX ст. під впливом північного сусіда в багатьох з них було введено посаду президента. Як сказав Лабульє, «американська Конституція – це матір, яка населила своїми дітьми всю Америку, і всі діти на неї схожі» [Цит. за: 3. с. 67]. Але як у Латинській Америці, так і в Африці

насадження республіканських цінностей призвело до бурхливої реакції на це нововведення з боку суспільства. Так, за чверть століття (до 1987 р.) в Африці нараховується понад 60 вдалих і близько 70 невдалих політичних переворотів, у процесі яких 69 глав держав та урядів були усунені насильницьким шляхом, 21 з них убито або страчено. За підрахунками американського політолога Д.С. Пальміра, у багатьох країнах Латинської Америки за 1810 – 1980 рр. здійснено майже 25 переворотів, у 20 країнах – понад 300, а всього – понад 600. В одній тільки Болівії з моменту створення цієї держави до 1986 р. відбулося понад 190 військовий переворотів [Цит. за: 7, с. 9].

Аналіз причин такого розгортання подій свідчить, що у вказаних країнах, на відміну від ситуації із зародженням демократії у США, президенти молодих республік не відігравали посередницької ролі між конфронтуючими політичними групами, а приймали одну зі сторін (приміром, позицію тієї чи іншої народності чи правлячого роду в країнах Африки), керуючись власними інтересами.

Першими президентськими республіками в Європі стали в 1848 р. Швейцарія і Франція.

Конституція Франції в 1848 р. першою проголосила республіку на чолі з президентом.

«Оскільки проголошувалися вимоги про створення єдиної законодавчої палати для посилення виконавчої вертикалі, було також введено посаду президента – одноособового глави виконавчої влади» [Цит. за: 2, с. 44]. Установчі Збори запозичили норми, що регламентують правовий статус другого президента Французької республіки, майже повністю ідентичні із законодавством США. Глава держави наділявся величезною владою: правом законодавчої ініціативи, нового обговорення закону, промульговувати закони, призначати міністрів, чиновників, офіцерів. Для більшого авторитету новоствореного інституту було вирішено обирати його (на відміну від США) всенародним голосуванням. Це приклад того, коли в конфронтаційну систему вводиться посередницький елемент для врівноваження її в цілому.

У Швейцарії не було носія виконавчої влади, який стояв би окремо від уряду, що дозволило вести мову про існування там так званої «колективного президента». Таке поєднання в одних руках функцій президента республіки й міністерського кабінету не знайшли різкого прояву саме в силу тієї обставини, що ця держава не знала парламентаризму в його англо-французькому вираженні, втім недовіри з боку парламенту, до-

строкового розпуску останнього. Природно, що тут не відчувалося необхідності функціонування центру, незалежного від випадковостей і нестабільності парламентської більшості. Однак саме виникнення перелічених проблем у вищих органах державної влади викликали до життя інститут парламентаризму, по суті, вищого арбітра між двома гілками влади [Цит. за: 2, с. 77].

Світова практика знає численні спроби відмовитися від формального визнання посади одноособового глави держави і тлумачити цю важливу офіційну посаду як колегіальну, що найчастіше набирає форми регентської або федеральної ради. Це говорить про визнання посередницької функції президента основної, формуючої. Водночас слід визнати, що в більшості сучасних країн давно офіційно визнаним є інститут одноособового глави держави, яким і є президент або монарх [Цит. за: 6, с. 10].

Як показує світова практика, що для стабільності конституційного ладу, узгодженого функціонування державного механізму, вищого представництва в міжнародних відносинах інститут глави держави стає об'єктивно необхідним. Тому президент у сучасних республіках і наділяється, як правило, широкими повноваженнями у сфері вза-

смовідносин із законодавчою, виконавчою й судовою гілками влад, і виступає на міжнародній арені своєрідним арбітром між ними, символом єдності держави, її офіційним представником. Глава держави забезпечує діяльність державних інституцій у режимі конструктивного співробітництва, спрямовує зусилля різних органів влади на розв'язання актуальних проблем країни.

Визнання президента України главою держави має суттєве значення. Саме в такому аспекті й закріплені, зокрема, його повноваження. Згідно з Конституцією (ст. 102), він є не тільки главою держави й виступає від її імені, а й гарантом державного суверенітету й територіальної цілісності країни, додержання її Основного Закону, прав та свобод людини і громадянина.

Як свідчить історичний досвід демократичних держав Західної Європи й Північної Америки, спостерігається певна залежність між формою правління й демократичною стабільністю, успіхом політичних та економічних реформ. Особливості організації взаємовідносин законодавчої й виконавчої гілок влади часто знаходяться в центрі уваги громадської думки й виступають предметом наукових досліджень. Останнім часом (після розпаду Радянського Союзу

й демократичних перетворень у низці країн Східної й Південної Європи) політологічні дискусії зосереджуються на виборі між парламентською і президентською формами правління.

Дослідження зазначеної проблематики й досвіду країн цього регіону мають практичну цінність, є актуальними для України, особливо з огляду на суперечки навколо найбільш оптимальної форми правління в Україні, що лягли в основу конституційних реформ 2004-2010 рр. Після політичної реформи 2004 р. Конституція України виходила з того, що Президент не належить до виконавчої гілки державної влади. У той же час його повноваження сформульовані в оновленому Основному Законі в такий спосіб, що це вимагає від Президента політичної відповідальності за діяльність поданих ним на затвердження Верховною Радою України кандидатур окремих членів Кабінету Міністрів, Голови Служби безпеки України, а також призначених ним голів місцевих державних адміністрацій.

Світовий досвід підтверджує, що нормальному представництву держави у внутрішній політиці й міжнародних відносинах більше відповідає ситуація, коли президент володіє статусом глави держави, а не просто вищої посадової осо-

би або глави виконавчої влади. Слід врахувати й те, що важливим завданням президента будь-якої країни є забезпечення діяльності органів державної влади, держапарату в межах відповідного стратегічного вектора, політичного курсу.

Політична позиція президента, як уже зазначалося, часто нагадує роль політичного арбітра у взаємовідносинах між окремими гілками й органами державної влади. Це особливо помітно у випадках, коли президент обирається на свій пост не парламентом, а всенародним голосуванням (Франція, Португалія, Болгарія, Польща). У цілому ж визнання президента главою держави є традиційним у конституціях багатьох країн світу. Подібна характеристика президентів міститься, наприклад, у конституціях РФ, Казахстану, Республіки Молдова та ін. Правовий аналіз вітчизняного Основного Закону дає підстави для висновку, що Президент України посідає особливе місце в системі органів державної влади й належить виключно до жодної з гілок останньої, про що йдеться у ст. 6 Конституції.

Президент України, знову дозволимо собі повторитися, є гарантом дотримання Конституції, суттєво впливаючи на режим стабільності закріплених у державі конституційного ладу й

законності, забезпечення прав людини і громадянина, утвердження конституціоналізму в цілому. Повноваження Президента України полягають у тому, що він несе персональну відповідальність за узгоджену безперервну роботу механізмів захисту Конституції, прав та свобод людини і громадянина, за вжиття заходів щодо ефективного функціонування всіх владних державних структур у конституційному режимі. Іншими словами, він виступає арбітром між ресурсами впливу різних гілок державної влади в процесі її здійснення.

Аналіз статей Основного Закону країни, присвячених компетенції Президента, за С. Г. Серьогіною, надав можливості згрупувати його повноваження за специфікою предметів відання, серед яких повноваження у сферах : (а) державного будівництва, (б) законодавчої діяльності, (в) дотримання конституційної законності, (г) оборони й національної безпеки, (д) забезпечення основних прав і свобод громадян, (е) зовнішньої політики й міжнародних відносин, (є) нагородної політики. Наведена класифікація є, безумовно, дещо умовною, але дозволяє досить чітко уявити роль глави держави у впорядкуванні різноманітних суспільно-політичних відносин.

На підставі аналізу поглядів державознавців, висловлених у юридичній літературі на співвідношення функцій і компетенції державних органів, С. Г. Серьогіна доходить висновку, що саме через компетенцію реалізуються функції органу, причому останні ніби розкладаються на елементарні складники. Компетенція останнього є похідною від його функцій, рухомішою за обсягом; водночас його функції органу виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції.

Тож, низку закріплених в Конституції України функцій Президента можна назвати посередницькими.

З огляду на висловлене, питання про функції глави держави зводиться, по суті, до визначення місця й ролі Президента в системі вищих органів держави. Зауважимо, що теорія Ш.Монтеск'є виявляється непридатною для вирішення проблеми функцій Президента України, оскільки в його концепції поділу влади главі держави (монарху) ввірялася і влада виконавча, а Конституція України 1996 р. не включає Президента в жодну з триад влади. На думку С. Г. Серьогіної, в даному випадку більш прийнятною є теорія «упокорюючої» («врівноважуючої») влади, розвинена французьким державознавцем Б. Констаном, інтерпретована німецькими мислителями Г. Геге-

лем і Л. фон Штейном і підтримана дореволюційними російськими конституціоналістами Ф.Ф. Кокошкіним і Н.А. Захаровим. Владі, здатній упорядковувати дії різних гілок влади, належить бути дійсно незалежною, авторитетною й нейтральною стосовно їх усіх, і цим вимогам найповніше відповідає саме глава держави. Головні повноваження Президента України повинні забезпечити організаційну й функціональну єдність державної влади, що діє на засадах і на виконання Конституції, яка основним обов'язком держави проголошує утвердження й забезпечення прав і свобод людини.

Ґрунтовний аналіз та узагальнення природи функцій глави держави, здійснені наведеними науковцями, їх спроби обґрунтувати причини тенденційності процесів, що супроводжували формування державності в країнах світу, надали право ще раз підкреслити важливість ролі, яку відіграє посередництво як принцип і функція в нормативному відбитті механізмів функціонування інститутів президентства в демократичних державах. У перебігу активної політичної боротьби й дискусій на концептуально-теоретичному рівні народи були свідками виникнення різних систем правління – від парламентських до президентських демократій. У

деяких випадках формальна влада концентрувалася в руках президента, а парламентська й судова обмежувалися до такого рівня, що цю систему правління важко назвати демократичною. Порівняння різних систем правління в країнах Центральної, Східної й Південної Європи виявляє дві тенденції: чим більш президентськими і менш парламентськими вони є, тим вища ймовірність того, що вони стануть авторитарними.

Отже, суперечки про доцільність вибору тієї чи іншої форми правління в Україні несуть цілком виправдане політико-теоретичне навантаження для майбуття українського народу. Використання наведених знань у практичній площині – доволі важливе завданням. Це запорука формування нормативних підвалин, які забезпечують ефективність здійс-

нення компетенцій і наділених народом повноважень, органами, які функціонують у публічних інтересах, а не задля зрощування сил, які не вписуються гармонійно в цілісну систему держави. Визнання принципу посередництва (як і будь-якого іншого принципу) як фундаментального, дозволяє знайти точку відліку для формування чи коригування всієї законодавчої бази, що обслуговує всі державні інституції, має методологічне значення. Таким чином, застосування прямої дії принципу посередництва дозволить з максимальним ступенем науковості побудувати теоретичну модель функціонування державних органів і сформулювати стратегію розвитку держави в часі поза межами позбавлених наукових засад векторів впливу учасників політичних змагань за владу.

Список літератури: 1. Горлач М. І., Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Соціальна філософія. – Х.: Прапор, 2007. – 687 с. 2. Колісник В. П., Барабаш Ю.Г. Конституційне право України. – Х.: Право, 2008. – С. 303-304. 3. Крашеникова Н.А. Хрестоматія по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) – М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. – 150 с. 4. Кузнецов Д.В. Хрестоматія по истории Нового времени стран Европы и Америки. – Благовещенск: БГПУ, 2010. – 432 с. 5. Поллер М. Критика гегелевской диалектики и диалектики марксизма. – К.: Интелсфера, 2001. – 186 с. 6. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади. Автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х.: 1998. – 192 с. 7. Тодика Ю.Н., Яворський В.Д. Президент України: конституційно-правовий статус – Х.: Факт, 1999. – 250 с.

РОЛЬ ПРИНЦИПА ПРАВОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА В НОРМАТИВНОМ ФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА Рой О.О.

В статье поднимается вопрос о роли принципа правового посредничества в процессе формирования института главы государства в демократическом обществе. Действие посредничества освещается на разных уровнях реализации, подчеркивается его теоре-

Питання теорії, історії держави та права й державного будівництва

тико-прикладной аспект. Посредничество в качестве принципа утверждается в статье как векторный концепт развития правовой системы Украины, правовых систем других демократий современности.

Ключевые слова: посредничество, медиация, президент, демократия.

THE ROLE OF THE PRINCIPLE OF LEGAL MEDIATION IN THE FORMATION OF THE PRESIDENTIAL INSTITUTION IN A DEMOCRATIC STATE

Roi O.O.

The article goes on the principle of legal mediation role in the formation of president institution in a democratic society. The action highlights the mediation at different levels of implementation, the weight of justifying research, its theoretical and applied aspects. Mediation as a principle was confirmed in the article as a vector concept of Ukraine's legal system, legal systems of other modern democracies.

Key words: mediation, president, democracy.

Надійшла до редакції 20.06.2011 р.

УДК 340.134(477)

Г.І. Салівон, аспірант

*Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків*

СПЕЦИФІКА МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Розвиток України як демократичної, правової, соціальної держави, пошуки дійової системи муніципального управління зумовлюють необхідність поглибленого аналізу питань організації й діяльності органів місцевого самоврядування й вимагають здійснення більш активних кроків до вдосконалення їх правового регулювання.

Вектором муніципальної реформи в Україні має стати перш за все запровадження належного громадського контролю за діяльністю органів і посадових

осіб місцевого самоврядування, а також визначення чітких підстав і механізмів реалізації муніципально-правової відповідальності.

Дослідженням проблематики юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування займалися українські вчені О.В. Батанов, О.Ю. Лялюк, О.Г. Остапенко, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький [Див.: 2; 6–8], у роботах яких аналізувалася сутність зазначених питань у цілому, розглядалися її види й деякі аспекти реалізації