

С.Г. Серьогіна

ФУНКЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Кожна держава здійснює свої функції через спеціально створені державні органи, які наділяються відповідними владними повноваженнями. При цьому правильне теоретичне вирішення питання про взаємозв'язок функцій держави і структур, які забезпечують їх виконання, має величезне практичне значення, оскільки державний орган, як слушно відзначає А.Б. Венгеров, слід створювати під ту чи іншу функцію, а не навпаки — створювати орган, а потім уже знаходити йому заняття (функцію) (11, с. 160). Президент — відносно новий монархатичний орган державної влади України, заснування якого поставило перед сучасною державознавчою наукою низку проблем, пов'язаних з визначенням сутнісних характеристик цього інституту. У ряді таких питань проблема визначення функцій Президента України стоїть особливо гостро з двох головних причин: через особливу важливість даного органу серед вищих органів державної влади, широту і значущість його повноважень, закріплених Конституцією; і через гадану “відсутність місця” для глави держави при розбудові державного апарату за принципом поділу влад.

Питання про основні напрямки діяльності глави держави, по суті, зводиться до визначення його місця та ролі в системі вищих органів держави. Воно виникло в умовах переходу до конституційних форм правління, і його доля нерозривно пов'язана з долею конституціоналізму. Адже в умовах абсолютизму питання про функції монарха не має сенсу з двох причин: по-перше, абсолютний монарх не є органом держави у власному розумінні слова, бо саме він, і тільки, він і є державою, йому належить суверенітет; по-друге, термін “функції” передбачає певні юридичні рамки діяльності, а саме найменування “абсолютний монарх” говорить про абсолютну, тобто необмежену (ні правом, ні будь-чисю волею, крім власної) владу. Саме цією обставиною зумовлений той факт, що у державознавчій літературі дореволюційної Росії була відсутня згадка про функції государя-імператора. Лише після маніфесту 17 жовтня 1905 р., який

виявився вимушеним заходом в умовах Першої російської революції, стало можливим ставити питання про статус монарха як органу держави. “Монарх тепер стоїть не над державою, а в ній як її орган”, — указував з цього приводу видатний російський державознавець М.І. Лазаревський (9, с. 120).

З 1917 р. по 1990 р. вітчизняне державне право не знало інституту глави держави, чим обумовлена відсутність достатніх розробок у даній сфері. Тому видається доцільним звернутися до історії світової політико-правової думки для пошуку можливих паралелей у дослідженнях функцій глави держави. Теорія Ш. Монтескьє тут непридатна, оскільки в його концепції функціонального розподілу влади, яка стала класичною, главі держави (монарху) ввірялася виконавча влада, а Конституція України не включає главу Української держави в жодну з тріади влад. Тут доречно згадати деяких послідовників Монтескьє, які намагалися доповнити теорію поділу влади шляхом приєднання до трьох (за Ш. Монтескьє) четвертої влади. Носіями виконавчої влади (у власному розумінні слова) вони визнавали не монарха, а міністрів; монарху ж присвоювали особливу владу — “упокорюючу”, або “врівноважуючу”. Призначення цієї влади, на їх погляд, полягає в тому, щоб регулювати діяльність останніх трьох влад, забезпечувати їх рівновагу і вирішувати їх взаємні конфлікти. Ця думка була вперше висловлена у 1791 р. членом національних Зборів Франції Клермоном де-Тоннером і згодом, у 1814 р., докладно розвинута Бенджаменом Констаном (3, с. 281-283; 5, 249-251). У Німеччині вона була сприйнята Г. Гегелем (2, с. 311, 316-322) і в своєрідній метафізичній формі викладена його учнем Лоренцом фон-Штейном (5, с. 250).

Під натиском теорії парламентаризму, що отримала широке поширення в Європі з середини ХІХ ст., теорія врівноважуючої влади поступово зійшла зі сторінок державознавчих видань, а в ХХ ст. міцно увійшла до “архіву” політичної думки. Разом з тим, здається, що ця теорія ще може бути успішно “реанімована” в умовах змішаної, напівпрезидентської форми правління, особливо у тому вигляді, в якому вона закріплена Конституцією України 1996 р. (7).

При цьому доречно пригадати і той факт, що теорію врівноважуючої влади поділяли й деякі вітчизняні державознавці, особливо після першої російської буржуазно-демократичної революції. У той період перша хвиля загальної захопленості теорією Монтескьє про поділ влади змінилася на критицизм з приводу можливості реалізувати цю ідею на практиці. З’явилися спроби вивести державний механізм із “прокрустова ложа” трьохчленного поділу шляхом

вичленування четвертої, врівноважуючої влади, в якості якої називається виборчий корпус (Ф.Ф. Кокошкін) або глава держави (Н.А. Захаров). Особливо слід відзначити позицію Н.А. Захарова, який наполягав на тому, що “при надзвичайно складному і розвиненому сучасному державному житті, при безлічі самих різноманітних прагнень та інтересів не можна не бачити необхідності існування влади нейтральної, врівноважуючої, що стоїть вище всіх окремих інтересів і сутічок” (3, с. 280). В обґрунтування своєї позиції цей автор указував на перелік повноважень конституційного монарха, які явно виходять за межі функцій виконавчої влади: скликання палат парламенту, призначення міністрів, розпуск парламенту, зміщення міністрів, право вето і право санкціонування законів, право амністії та помилування тощо, особливо підкреслюючи його роль у вирішенні конфліктів між різними гілками влади.

Питання про виділення нової гілки влади на сьогодні обумовлено переходом багатьох держав до змішаних форм правління, зокрема до напівпрезидентської, де чітко позначається вичленення особливих функцій глави держави, не пов'язаних з виконавчою діяльністю, і взагалі, з обособленням, відокремленням глави держави від виконавчої гілки влади. Уперше з такою проблемою зіткнулись у Франції в період П'ятої Республіки. Під час перебування при владі президента Ш. де Голля отримала дуже широке поширення теорія так званої зарезервованої за президентом сфери (*domaine reserve*) державної діяльності, до якої належать питання міжнародних відносин, оборони і співдружності. Однак питання про віднесення глави держави до якоїсь гілки влади так і залишилося відкритим, а з приходом до влади президента В. Жискар д'Естена ця доктрина була замінена доктриною абсолютної сфери президентської діяльності, а всі гілки влади (хіба що за винятком судової) виявилися фактично допоміжними органами при президенті (8, с. 151-155).

У Росії з прийняттям у 1993 р. Конституції, яка також закріпила напівпрезидентську форму правління, державознавці почали звертати увагу на те, що президент не входить до жодної з гілок влади, а лише виконує функції гаранта Конституції, прав і свобод громадян, координатора дій усього державного механізму (1, с. 334; 4, с. 326). По суті, цим же шляхом пішли й багато хто з вітчизняних авторів (6, с. 233; 10, с. 96). Але такий підхід страждає низкою істотних недоліків, оскільки вступає в протиріччя з текстом Конституції, п. 1 ст. 6 якої говорить, що “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову”. За змістом цієї статті, всі органи державної влади незалежно від назви,

порядку створення та території діяльності належать до певної (однієї з трьох) гілок влади в залежності від генеральної (головної) функції, що ними виконується. Однак розгляд повноважень Президента України дає підстави стверджувати, що він має певні повноваження і в законодавчій (право вето, законодавчої ініціативи, підписання законів), і у виконавчій (формування органів виконавчої влади, зовнішньополітичні повноваження, керівництво Збройними Силами), і в судовій сфері (право помилування). Виникає дилема: або сам факт існування глави держави суперечить проголошеному принципу поділу влади, або ж він виконує особливу роль у межах вказаного принципу. Оскільки абсурдним було б припускати, що Конституція передбачає функціонування антиконституційного інституту, слід особливу увагу приділити виявленню й аналізу функцій Президента України в межах принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки.

У цілому можна констатувати, що спроби вітчизняних правників вичленити і науково обґрунтувати систему функцій глави держави у напівпрезидентській республіці поки що не завершилися успіхом. Значною мірою це обумовлено, на нашу думку, невдало обраною методикою наукового аналізу: це так звана методика "post factum", коли правове явище досліджується не з теоретично обґрунтованих уявлень про належне, а з формулювань, що містяться в законодавстві. У цьому випадку наявність певних ознак явища не доводиться, а припускається, головне ж завдання зводиться до пошуку в законі необхідних підтверджень раніше встановлених положень. Такий підхід містить серйозну загрозу надмірної ідеалізації позитивного права на шкоду конструктивній критиці і заважає пошуку шляхів поліпшення законодавства.

Слід абстрагуватися від конкретних формулювань, які містяться в Основному Законі, і спробувати узагальнити всі вказані в ньому повноваження Президента України, з'ясувати роль глави держави у цілісному, але поділеному на самостійні гілки державному механізмі. Вказівка в якості такої функції гаранта не дає можливості визначити справжнє його місце в державному механізмі і не пояснює наявності низки істотних повноважень (наприклад, право зміщення Прем'єр-міністра, прийому вірчих грамот, нагородні повноваження та ін.). Головні повноваження Президента покликані перш за все забезпечити нормальне функціонування держави як єдиного організму, тобто організаційну та функціональну єдність державної влади, яка діє на основі і на виконання Конституції. Вважаємо, що саме так слід тлумачити положення ст. 102 Конституції

України, яка проголошує, що Президент є гарантом додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Однак у широкому розумінні гарантувати це зобов'язані всі органи держави в межах своєї компетенції: Верховна Рада — прийняттям правових законів. Кабінет Міністрів — впровадженням їх у життя, а суди — юридичним захистом шляхом відправлення правосуддя. Але тільки Президент може (оскільки має відповідні повноваження) і зобов'язаний гарантувати додержання Конституції і прав людини шляхом створення умов для нормального функціонування державного механізму в цілому.

Функція забезпечення єдності державної влади, в свою чергу, підрозділяється на такі три підфункції, як координація діяльності всіх гілок влади, врівноважування гілок влади (створення “балансу сил”), припинення (присікання) дій органів, які порушують єдність влади.

З указаною функцією пов'язаний ще один головний напрямок діяльності Президента України — представництво. Адже в ряді випадків необхідне виконання дій від імені держави в цілому як єдиної організації політичної влади. Цілком природно, що такими повноваженнями найбільш доцільно наділити орган, саме який і забезпечує таку єдність, до того ж орган одноосібний, здатний уособлювати єдність нації та єдність державної влади як у внутрішньополітичних, так і в зовнішньополітичних відносинах. З виконанням цієї функції пов'язана наявність у глави Української держави таких повноважень, як право на звернення з щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України, на ведення переговорів і укладення міжнародних договорів України, на прийняття вірчих та відзивних грамот дипломатичних представників зарубіжних держав та ін. У залежності від сфери виву ця функція розподіляється на дві підфункції: внутрішньополітичне представництво і зовнішньополітичне представництво.

Крім двох означених функцій Президента, які є визначальними в його правовому статусі, він виконує ще низку важливих функцій, пов'язаних з безпосереднім впливом на публічно-правові відносини. Аналіз ст. 93, 94, 102, 106, 107, 113, 114, 118, 128, 136 та ін. Конституції України дає можливість виділити шість таких функцій: забезпечення державного суверенітету та національної безпеки України; забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян; установча функція; нормотворча функція; формування персонального складу органів державної влади (кадрова функція); зовнішньополітична (функція керівництва зовнішньополітичною діяльністю

держави).

Указаний перелік функцій президента України обумовлений його місцем серед вищих органів державної лади, а також тим, що він як глава держави є її уособленням, персоніфікує єдність державної влади.

Список літератури: 1. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Изд. гр. Инфра-М-Кодекс. 1995. - 562 с. 2. Гегель В.Ф. Философия права/Пер. с нем. - М.: Мысль, 1990. - 524 с. 3. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. - Новочеркасск, 1912. - 312 с. 4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. - М.: Юрист, 1996. - 480 с. 5. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. - М., 1912. - 306 с. 6. Коментар до Конституції України/Ред. кол.: В.Ф. Опришко (голова), Л.С. Горьовий, М.І. Корнієнко та ін. - К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1996. - 376 с. 7. Конституція України/Голос України. - 1996. - 13 лип. 8. Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. - М.: Наука, 1980. - 328 с. 9. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. - Т. 1. - СПб., 1910. - 625 с. 10. Лисенков С.Л. Конституція України: Матер. до вивч. - К.: Либідь, 1997. - 160 с. 11. Теория государства и права: Ч. 1: Теория государства/Под общ. ред. А.Б. Венгерова. - М.: Юрист, 1995. - 256 с.

В.І. Кичун

СПЕЦИФІКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ АВТОНОМІЇ В УНІТАРНІЙ ДЕРЖАВІ

Аналіз територіальної організації різних держав світу свідчить, що існує досить багато політико-правових форм взаємовідносин складових частин певної держави між собою та з центральними органами державної влади, які становлять суть державного устрою. У науці конституційного (державного) права під державним устроєм розуміється політико-територіальна організація влади, що визначає правовий стан різних частин єдиної влади, їх взаємовідносини між собою та з центральною владою, міру централізації та децентралізації влади. Фахівці з теорії держави та права і вчені конституціоналісти виділяють дві основні форми державного устрою — унітарну та федеративну, кожній з яких властиві певні характерні риси.

Унітарною вважається держава, в якій немає інших державних утворень, і відповідно, адміністративно-територіальні одиниці такої держави не мають політичної самостійності. Федерація — союз державних утворень, кожне з яких має певну політичну самостійність. У федеративних державах з так званою симетричною федерацією суб'єкти федерації мають однаковий політико-правовий статус і рівні права. У світі існують також федерації, суб'єкти якої