

Місце та функції інституту президента в політичній системі демократичних суспільств

Головко О. С., Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

З'ясовано, що результати наукових розвідок щодо місця та функцій інституту президента в політичній системі демократичних суспільств вказують на існування певних прогалин та недостатнє розкриття порушеної проблематики. Підтверджено існування внутрішньої суспільно-політичної кризи й необхідність розбудови демократичної правової держави, та доцільність дослідження питання балансу повноважень інститутів державної влади в рамках конституційної інженерії, що у широкому сенсі на сучасному етапі вітчизняного державотворення диктується проблемою утвердження України як державного утворення в умовах інтеграції у європейське співтовариство.

Досліджується питання щодо місця та основних функцій інституту президента в політичних системах сучасних демократичних суспільств, що в аспектах вітчизняного державотворення є одним із найскладніших завдань, які постають перед українським суспільством та державною владою в умовах демократизації та європейської інтеграції. Встановлено, що досягнення ефективного балансу стримування та противаг між інститутом президентства, законодавчою та виконавчою гілками влади є одним із релевантних факторів успішного розвитку політико-економічної державної системи, досягнення суспільної злагоди та формування позитивного міжнародного іміджу держави. За результатами компаративного аналізу функціоналу інституту президента запропоновано прагматичний підхід до формування нових засад вітчизняного механізму президентури в контексті подальшого розвитку політичної системи суспільства, що полягає в необхідності забезпечення домінування конструктивної співпраці з іншими інститутами політичної влади, передусім, парламентом та урядом. Обґрунтовано доцільність упровадження в систему та практику владних повноважень органів управління цивілізованих методів пошуку компромісів і демократичного розв'язання політичних проблем суспільного розвитку, оскільки подальший розвиток держави в значній мірі буде визначатися ефективністю та якістю функціонування інституту президента.

Ключові слова: політичні системи; баланс повноважень; інститути державної влади; президент

The presidency place and functions in the democratic political system

Golovko O. S., Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

It's been established that the results of scientific research on the place and functions of the presidential institution in the political system of democratic societies point to the existence of certain gaps and insufficient disclosure of the issues raised. The existence of an internal socio-political crisis and the need for the development of a democratic state based on the rule of law and the appropriateness of studying the issue of the balance of powers of state institutions within the framework of constitutional engineering have been confirmed. It is noted that at the present stage of state construction interest in the problem is dictated by the need to study the process of Ukraine's consolidation as a state entity in the context of integration into the European community.

The question of the place and basic functions of the presidential institution in the political systems of modern democratic societies is being investigated. It was established that achieving an effective checks and balances system for the institution of the president, the legislative branch and executive branch of power is one of the relevant factors for the successful development of the political and economic state system, the achievement of public harmony and the formation of a positive international image of the state.

It is established that the constitutional basis determines the political legitimacy of the President's actions, and also affects the degree of readiness of political and power subjects to agree to them or to support or deny them. However, the probability that an issued document will have the expected impact is determined, in most cases, by its constitutionality. The President provides the succession of the state, represents it in international relations, carries out management of foreign policy activities, negotiates and concludes international treaties of Ukraine. The president

as a state institution appears to be active and influential in the system of power relations and state organization. The institute of presidency is intended to become a consolidating center and an arbiter between the branches of power.

Based on the results of a comparative analysis of the presidency functional, a pragmatic approach to the formation of new principles of the national presidency mechanism in the context of the further development of the political system of society was proposed. The essence of this approach is in the need to ensure the dominance of constructive cooperation with other institutions of political power, primarily parliament and government. The expediency of introducing civilized methods of compromise search and a democratic solution to the political problems of social development in the system and practice the powers of the governing bodies is grounded, since the further development of the state will to a great extent be determined by the effectiveness and quality of the functioning of the presidential institution.

Keywords: political systems; balance of powers; institutions of state power; president

Место и функции института президента в политической системе демократических обществ

Адамов Д. В., Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Установлено, что результаты научных исследований о месте и функциях института президента в политической системе демократических обществ указывают на существование определенных пробелов и недостаточное раскрытие затронутой проблематики. Подтверждено существование внутреннего общественно-политического кризиса и необходимости развития демократического правового государства и целесообразности исследования вопроса баланса полномочий институтов государственной власти в рамках конституционной инженерии. Отмечено, что на современном этапе государственного строительства интерес к проблеме диктуется необходимостью изучения процесса утверждения Украины как государственного образования в условиях интеграции в европейское сообщество.

Исследуется вопрос о месте и основных функциях института президента в политических системах современных демократических обществ. Установлено, что достижение эффективного баланса сдерживания и противовесов между институтом президента, законодательной и исполнительной ветвями власти является одним из релевантных факторов успешного развития политико-экономической государственной системы, достижения общественного согласия и формирования положительного международного имиджа государства. По результатам сравнительного анализа функционала института президента предложен прагматичный подход к формированию новых принципов отечественного механизма президентства в контексте дальнейшего развития политической системы общества. Сущность такого подхода заключается в необходимости обеспечения доминирования конструктивного сотрудничества с другими институтами политической власти, прежде всего парламентом и правительством. Обоснована целесообразность внедрения в систему и практику властных полномочий органов управления цивилизованных методов поиска компромиссов и демократического решения политических проблем общественного развития, поскольку дальнейшее развитие государства в значительной степени будет определяться эффективностью и качеством функционирования института президента.

Ключевые слова: политические системы; баланс полномочий; институты государственной власти; президент

Постановка проблеми.

З перших днів незалежності України введення в систему державного управління інституту президентства суттєво підвищило увагу не тільки наукового простору, а й всього українського суспільства до цієї інституції в різних країнах. Більшість дослідників та наукових теорій у сфері державного управління оперують термінами «президентська», «напівпрезидентська» та «парламентська» система правління. При дослідженні феномена президентської влади неможливо обмежитись тільки аналізом консти-

туційних норм чи функціональних повноважень, оскільки, на нашу думку, надзвичайно релевантним є співвідповідність цих норм із політичною практикою діяльності президентів різних країн.

Очевидно, що утворення інституту президентства, його утвердження та налагодження системи функціонування це достатньо тривалий історичний процес, який потребує врахування всього зарубіжного досвіду функціонування президентської влади в різних державах, що на сьогодні вважаються еталонами демократії, економічних та соціальних свобод.

Україна перебуває на шляху розбудови демократичної держави та формування правових засад громадянського суспільства. Це дуже складний і довготривалий процес, який передбачає злам старої системи правових і політичних цінностей, а відтак – створення нових структур влади. Останнє є одним із найскладніших завдань, які постають перед суспільством під час демократичних перетворень, оскільки подальший розвиток країни багато в чому буде визначатися якістю створених інститутів влади [12, с. 119]. Впровадження президентства відкрило новий етап у розвитку української державності і засвідчило готовність України не лише сприймати, а й втілювати в життя передовий досвід правових інститутів розвинених демократичних країн.

Аналіз наукових публікацій і розвідок засвідчує, що теоретичну основу дослідження проблематики встановлення балансу повноважень інститутів державної влади в рамках конституційної інженерії становлять твори низки класиків політичної думки світу, теоретиків інституціоналізму, модернізації, компаративістики (Дж. Локк, Ш.-Л. Монтеск'є, Р. Даль, П. Дімаджіо, М. Дюверже, Дж. Кері, А. Лейпхарт, Х. Лінц, С. Мейнваринг, Р. Патнем, С. Хантінгтон, М. Шугарт, Дж. Сарторі), чисельні монографії, наукові публікації та дослідження, авторами яких були вітчизняні науковці: О. Авер'янов, Е. Афонін, В. Бебик, С. Бульбенюк, І. Варзар, М. Зелінська, М. Кармазіна, В. Куйбіда, Г. Малкіна, В. Мельниченко, М. Михальченко, В. Мусяка, Н. Нижник, М. Обушний, Б. Ольховський, Н. Плахотнюк, М. Розумний, С. Сergyгіна, В. Солдатенко, М. Ставнійчук, В. Сухонос, М. Томенко, Ю. Тодика, В. Шаповал, В. Шатіло, О. Харченко, В. Яворський, М. Розумний, Ф. Бурчак,

Ю. Шемшученко, О. Радченко та ін.

Водночас наявні результати здійснених наукових розвідок щодо місця та функцій інституту президентства в політичній системі демократичних суспільств вказують на існування певних прогалин та недостатнє розкриття порушеної проблематики, що на практиці підтверджується існуванням внутрішньої суспільно-політичної кризи й розбудови дійсно демократичної правової держави, зумовлює актуальність і доцільність дослідження питання балансу повноважень інститутів державної влади в рамках конституційної інженерії, що у широкому сенсі на сучасному етапі вітчизняного державотворення диктується проблемою утвердження України як державного утворення в умовах інтеграції у європейське співтовариство.

Тому ми поставили за мету проведення системного аналізу щодо місця та функцій інституту президентства в політичній системі сучасних демократичних суспільств.

Виклад основного матеріалу.

У сучасному світі президентство є досить багатоманітним та неоднозначним інститутом. Однак, наявність поста президента сама по собі мало про що говорить. За інформацією Організації Об'єднаних Націй у світі визнано 192 незалежних держав [18], з яких як демократичні їх позиціонують у дослідженнях 167 [17]. Аналіз показує, що з цього числа 48 держав мають президентську форму правління без існування посади Прем'єр-міністра (керівника Уряду); 21 – президентська форма з Прем'єр-міністром та 28 держав – напівпрезидентських (Рис. 1).

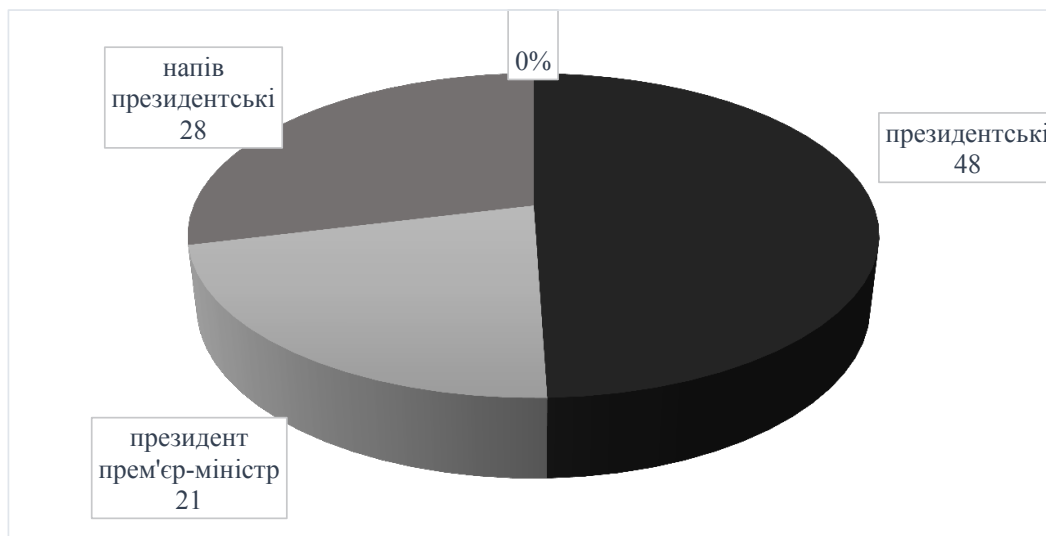


Рис. 1. Розподіл кількості держав, в яких існує посада «Президент»

Дж. Сарторі (іт. Giovanni Sartori) передбачав, що «якби було взагалі можливе вільне від керівництва суспільство, ми могли б воістину радіти; в цьому відношенні ми останнім часом славно себе показували. Ну, а якщо відсутність керівництва або безлідерство все-таки не вихід, тоді наше нинішнє приниження еліт або побоювання перед ними є анахронізмом, який не дає побачити, чи стоять перед нами проблеми і чи загрожують небезпеки. Чим більше ми випускаємо з уваги демократію як систему управління, тим більше ускладнюються наші труднощі і тим більш успішно вони нас перемагають [14, с. 400].

Як зазначає М. Кармазіна, «сьогодні народи світу активно прагнуть сприйняти знаряддя (досвід), інституції та цінності демократичних країн Заходу, зокрема республіканську форму правління та відповідні їй системи – президентську, парламентську чи змішану, вбачаючи в них засоби підвищення ефективності життєдіяльності власних суспільних організмів [5, с. 393].

Якщо обмежитися питаннями щодо практики державотворення у західних країнах, то президенти є і в президентських (США), і напівпрезидентських (Франція), і парламентських (ФРН, Австрія, Чехія) республіках. Потрібно визнати, що функціональні повноваження президентських посад суттєво відрізняються за обсягом, характером функцій, роллю тощо. Якщо в Європі і Північній Америці сильна президентська влада врівноважена законодавчими органами і судовою гілкою влади, то на інших континентах ця тенденція практично не прослідковується. Так, у Латинській Америці глава держави нерідко домінує на внутрішній політичній арені. Афро-азіатська модель президентства характеризується ще більшим авторитаризмом, що часто приймає диктаторські форми, де «батько нації» один у трьох особах: глава держави, глава уряду і лідер правлячої партії.

Північноамериканська модель президентства відрізняється своєю раціональністю: в ній відсутній притаманний низці інших країн дуалізм виконавчої влади, за якого президент і прем'єр-міністр часто змагаються за домінуючий вплив на урядову політику. Ця модель не допускає і виникнення двовладдя в політичній системі США, коли президент проводить свою політику, а Конгрес реалізує свій курс. Система розподілу і балансу влади навіть в умовах, коли президент представляє одну партію, а більшість в Конгресі належить опозиційній партії, забезпечує єдність державної політики [15, с. 19].

В якості прикладу ефективної моделі збалансування та дієвості північноамериканської системи балансу і противаг можна навести аналіз результатів діяльності перших ста днів на посаді 45-го Президента США Дональда Трампа (англ. Donald John Trump), який, за висновками політологів, «не був готовий до того, щоб на власному прикладі переконатися в ефективності конституційного устрою США в частині недопущення узурпації влади. Прокурори відмовлялися захищати в судах рішення президента, суди зупиняли рішення президентських указів, республіканська більшість у Конгресі не завжди голосувала за пріоритетні для президента закони, а керівники спецслужб впевнено свідчили під час парламентських слухань проти президента США. Основним політичним гравцем перших 100 днів 45-го президента США Дональда Трампа стала Конституція США і закладена в ній система балансів і противаг» [10].

Потрібно зазначити, що чи не найбільш активний період теоретичного дослідження питань інституту президентства припав на 30–40 роки ХХ століття саме в США, де з того часу президентура розглядалася як важлива ланка не лише політичної системи, а й системи економічної, коли «новий курс» Ф. Д. Рузвельта (англ. Franklin Delano Roosevelt) не тільки дозволив вивести країну із кризи «Великої депресії» 30-х років, а й увів США до когорти держав-переможниць у Другій світовій війні та у категорію «супер-держав» середини ХХ – початку ХХІ сторіч.

Тому й не дивно, що на сьогоднішній день більшість праць із цієї проблематики належить авторству американських авторів, оскільки саме в цій країні ефективно працює модель класичної президентської республіки. Саме «класичну» президентуру дослідники прагнуть порівнювати із формами в інших, як правило, недемократичних країнах, показуючи переваги американського досвіду. Відомо, що будь-яка конституція базується на політико-правових ідеях та філософських концепціях минулого. Основи сучасного конституційного ладу – це концентрований вираз ідей цілого ряду найвідоміших філософів, юристів, істориків і державознавців із часів античності до наших днів.

Водночас слід зауважити, що особливості статусу Президента визначають не лише конституційні повноваження. Влада Президента може певною мірою, а іноді й досить відчутно, залежати від його особистих якостей та конкретних політичних дій за того чи іншого перебігу подій. Останнє, на думку сучасного вченого А. Кудряченка, робить Президента активним чи пасивним суб'єктом

політичного процесу. Практика багатьох країн переконливо свідчить, що Президенти уособлюють не лише відповідну націю, а й мають значний моральний авторитет [7, с. 6-7].

Дослідження у напрямі теорій розподілу влад та ідей правової держави представлені іменами видатних теоретиків світової політологічної думки Шарля Луї Монтеск'є (фр. Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu), Жан Жака Руссо (фр. Jean-Jacques Rousseau) та Джона Лока (англ. John Locke) та ін.

У XVIII столітті з початком формування демократичних країн Нового Світу було введено до наукового обігу саме поняття «Президент». Оскільки президентура як державний інститут вперше з'явилася в США, то першими дослідженнями засад ефективності роботи Президента займалися американські політичні діячі: Т. Джефферсон (англ. Thomas Jefferson), Д. Медісон (англ. James Madison Jr.) та О. Гамільтон (англ. Alexander Hamilton). Так, Д. Медісон у роботі «Федераліст» виклав основні принципи побудови демократичного суспільства та наполягав на тому, що державі необхідно мати «освіченого державного діяча». Томас Джефферсон при створенні, без сумніву, найважливішого документа в історії США – Декларації незалежності (англ. United States Declaration of Independence, 1776) користувався дослідженнями попередників, втілюючи у реальне життя принципи розподілу гілок влади, їх незалежність одна від одної, ефективної роботи державних інституцій для добробуту кожного громадянина.

Досліджуючи питання становлення і розвитку демократії в США та порівнюючи її із французькою монархією, один із теоретиків лібералізму XIX ст. Алексіс де Токвіль (фр. Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville) наголосив, що у цій державі «президент також є тією особою, яка дотримується законів, однак тому він не бере реальної участі в їх створенні, що його відмова схвалити закон не справляє вирішального впливу на існування цього закону. Отже, він не має ніякої верховної влади, а може тільки вважатися її представником. Президент Сполучених Штатів виконує свої обов'язки під невтомним і пильним контролем. Президент проводить усю підготовчу роботу з укладання угод, але не може ухвалювати остаточного рішення в цій галузі, він пропонує кандидатури на ті чи ті посади, однак затверджує їх знову ж таки не він» [1, с. 113-114].

У середині XIX ст. (1848 р.) республіканське правління з інститутом президентства сприймається Європою: посада Президента найперше

з'являється в структурі влади Швейцарії та Франції. Однак тільки після Першої світової війни, тобто у наступному XX-столітті, європейці активно візьмуться за розбудову республіканської форми та способу організації життя в своїх державах і, відповідно, зацікавляться новими владними механізмами. У 1919 р. у Європі з'явиться президент. Найперше – у Веймарській республіці. Згодом – у владних структурах Австрії, Чехо-Словаччині, Польщі, країнах Балтії [5, с. 395].

У структурній організації будь-якої республіки Президенту належить особливе місце, оскільки він уособлює державу, виступає від її імені і забезпечує узгоджене функціонування всього державного механізму. У напівпрезидентській республіці Президент структурно не належить до жодної з гілок влади. Це ускладнює чітке наукове визначення місця й ролі глави держави у державному механізмі, який базується на принципі поділу влади і потребує ґрунтовного дослідження функціонального призначення цього органу.

Погляд на інститут президентства як орган, який перебуває над іншими гілками влади, є неправомірним та потенційно небезпечним для демократичного розвитку держави. Нині наука конституційного права пропонує виділити інститут президентства у самостійну гілку влади [4, с. 171].

Для аналізу дієздатності та впливу інституту президентства на політичне життя відповідної країни вчений Кудряченко А. І. визначає такі конституційні та функціональні повноваження, як:

– символічні – по суті не мають безпосередньої політичної ваги. Проте лідери досить часто перетворюють національні свята, визначні дати і відповідні промови на них Глави держави на інструмент політичного впливу. Практика держав розвиненої (а також і окремих країн молодшої) демократії стверджує, що багатьом із президентів це вдається;

– церемоніальні – такі як присудження почесних звань і нагород мають невеликий політичний потенціал. Однак, враховуючи те, що вони пов'язані з конкретними особами або навіть із верствами населення, присудження може бути використане з метою вирізнення та підтримки певних осіб або навпаки – у разі відмови. Зрозуміло, що такий підхід може бути належною спонукою до відповідної політичної діяльності чи лояльності щодо дій, позиції Глави держави;

– процедурні – особливо дотримання вимог і положень Конституції, мають, певно, більшу політичну вагу, ніж попередні повноваження. За відповідних умов їх здійснення можна спричинити-

ти ту чи іншу конфігурацію (бажану чи навпаки), а то і конфронтацію. Це також дієвий інструмент впливу;

– повноваження призначати на ключові посади, скажімо, суддів Конституційного Суду є «політично важливими». Адже сам факт призначення на відповідну ключову посаду передбачає шанобливе ставлення до того, хто призначає, а також лояльність до його політичних рішень.

– політичні – власне, постають сутнісною характеристикою інституту президентства. До них належать право вето щодо законодавчих актів, право законодавчої ініціативи, право виступати у ролі Голови Ради національної безпеки і оборони та Головнокомандувача Збройних Сил. Такі можливості ведуть до прямих і безпосередніх наслідків для політичного життя країни [7, с. 7-8].

Загалом, у сучасному політичному просторі інститут президентства має досить поширений характер. Президенти є главами держав у більшості країн світу. Правовий статус Президента визначається, як правило, конституціями відповідних держав, а іноді й окремими законами. Ці нормативно-правові акти визначають роль і місце президента в механізмі держави і його взаємовідносини з іншими органами державної влади, порядок заміщення поста Президента, а також його повноваження та відповідальність за порушення Конституції, державну зраду тощо.

Президентові необхідно знаходити точки взаємодії у площині співпраці різних фракцій, політичних конфігурацій, як це демонструють політичні сили країн розвиненої демократії. Президент має бути ініціатором та головним модератором публічного діалогу влади й суспільства в державі [9].

Слід зазначити, що поєднання функцій Глави держави і глави виконавчої влади характерне для так званих президентських республік, в яких уряд очолює сам Президент. В напівпрезидентських республіках глава держави певним чином дистанціюється від виконавчої влади, яку уособлює уряд, хоча його повноваження багато в чому пов'язані саме з діяльністю виконавчої влади. В країнах, де в органах державної влади існують посади Президента і Прем'єр-міністра, часто виникають проблеми співвідношення та балансу їхніх повноважень, і розв'язуватись вони мають на основі конституційних положень, що закріплюють, передусім, статус глави держави.

У президентській республіці Президент є Главою держави і главою виконавчої влади (США, Бразилія). Йому підпорядковані міністри як у ви-

падку, коли вони складають уряд – раду (кабінет) міністрів, так і коли не утворюють колегіального органу. Посада Прем'єр-міністра, за умови утворення колегіального органу виконавчої влади у президентській республіці, є символічною. Це – адміністративний керівник. Фактичним керівником уряду (ради, кабінету міністрів) є сам Президент, відповідно не існує у таких республіках і уряду як колегіального органу, а є кабінет президента.

Як зазначають російські правники Б. Баглай та Б. Габричидзе, «функція гаранта Конституції» передбачає широке право 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 непередбачувані Конституцією життєві ситуації [2, с. 25-30].

Слід зазначити також, що коли Главі держави у структурі державної влади належить провідна системоутворююча роль, завжди надто великою є ймовірність узурпації влади. Для формування правової демократичної держави і виключення у майбутньому ексцесів культу особи й авторитаризму необхідно реалізувати потужний потенціал системи стримувань і противаг, передбаченої чинною Конституцією. Водночас потребують наукового обґрунтування і впровадження у політико-правову практику нові механізми, спрямовані на забезпечення неупередженості глави держави, на його «раціональне дистанціювання» від уряду і виконавчої гілки влади в цілому [15, с. 21].

У парламентській республіці Президент є лише Главою держави, в якій діє інститут контрасигнатури. Він полягає в тому, що деякі акти Президента набувають чинності лише за умови скріплення їх підписом Прем'єр-міністра або міністра, відповідального за виконання цього акту. Президент у таких республіках не приймає рішень, які мають політичне значення.

За відсутності колегіальної ради (кабінету) міністрів міністри фактично є радниками, помічниками Президента, вся повнота виконавчої влади належить саме йому. Лише він приймає рішення, керує державною службою і делегує певну частину повноважень в галузі виконавчої влади підлеглим.

За умови існування у президентській республіці ради міністрів міністри підпорядковані Президенту, вони призначаються і зміщуються Президентом, щоправда, за рекомендацією чи поданням Прем'єр-міністра.

Для парламентсько-президентської республіки характерними є істотні обмеження ролі Президента парламентом, насамперед щодо призначення

Прем'єр-міністра (згода парламенту або однієї з його палат) і відповідальності уряду [16, с. 17-18].

У цілому ж глави (президенти) держав зі змішаною формою правління наділяються Конституціями досить широкими правами в галузі виконавчої влади та іншими повноваженнями (нормотворчими, господарськими, координаційними тощо).

Повноваження, що надаються Президентам конституціями, досить широкі. Щоправда, в одних випадках вони реалізуються президентами безпосередньо (у президентських і напівпрезидентських республіках), а в інших, як правило, – через ради (кабінети) міністрів (у парламентських і напівпарламентських республіках).

Вищими органами державної влади є Глава держави, парламент, уряд, вищі суди. Конституційний статус Глави держави – монарха чи президента – визначається трьома основними принципами: незмінюваності, нейтральності і невідповідальності (окрім, конституційних обмежень), що суттєво відрізняють його від статусу інших органів держави та їх посадових осіб.

Президент, як Глава держави, втілює ідею національної єдності, наступності та послідовності державної влади, він є гарантом суверенітету, національної незалежності і територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності різних державних органів тощо.

Незмінюваність полягає в неможливості усунення Глави держави з поста юридичним, законним шляхом. Якщо повноваження парламенту за певних підстав можуть бути припинені достроково Главою держави, уряд може бути відправлений у відставку парламентом або Главою держави, то повноваження самого Глави держави іншим органом достроково не припиняються. Незмінюваність Президента, який обирається на певний строк, є відносною – в більшості країн конституції передбачають можливість дострокового припинення його повноважень за настання певних підстав в порядку особливої процедури – імпічменту, а в деяких країнах – за волевиявленням виборців (шляхом референдуму).

Незалежно від форм правління, Президент є представником держави за її межами і всередині країни. Він, зокрема, укладає міжнародні договори, призначає дипломатичних представників, приймає іноземних дипломатичних представників. Від імені держави Президент нагороджує державними нагородами, присвоює почесні звання, приймає осіб до громадянства даної держави або позбавляє громадянства, дозволяє

вихід із громадянства, здійснює помилування засуджених тощо.

У більшості країн Президенти мають повноваження, що стосуються організації і діяльності органів законодавчої влади. Вони призначають дати проведення виборів у парламенти, скликають їх на сесії, можуть достроково розпускати парламенти з обов'язковим призначенням нових виборів, санкціонують і промульгують (підписують і оприлюднюють) закони, мають право вето (право повернення закону на повторний розгляд парламенту). Президенти мають також право законодавчої ініціативи, право на визначення законопроектів як невідкладних, право звернення до парламенту з посланнями, які не підлягають обговоренню тощо.

Нейтральність Глави держави впливає з його функції представника всієї держави всередині країни та в зовнішніх зносинах і означає, що він повинен бути політично нейтральною постаттю, стояти поза політичною боротьбою, виступати арбітром, посередником у конфліктах між різними політичними силами та органами державної влади. Кандидат у президенти зазвичай є представником якоїсь політичної сили, користується її підтримкою на виборах. Однак у разі обрання Президентом він не повинен виявляти прихильності до будь-якої політичної сили. Президенти мають значні повноваження також щодо формування й інших органів державної влади та призначення вищих посадових осіб. Це стосується, насамперед, формування (призначення) урядів, призначення суддів, формування або участь у формуванні органів конституційної юстиції, пропонування парламенту кандидатур для призначення на вищі посади осіб тощо.

У багатьох країнах Президент наділений повноваженням видавати нормативні і ненормативні акти, які мають силу закону. Нормативні акти приймаються (видаються), як правило, на основі делегування повноважень парламентом.

Політична відповідальність Президента може мати не тільки правовий, а й моральний характер. Моральна відповідальність президента реалізується, наприклад, на наступних президентських виборах. Конституції більшості держав передбачають, що одна й та сама особа не може бути президентом більше двох термінів підряд. У деяких країнах одна й та сама особа може переобиратись на пост президента і без обмежень. На виборах політична відповідальність Президента перед виборцями реалізується через їх відмову в обранні його на наступний строк. У такому випад-

ку йдеться не про правовий механізм притягнення Президента до відповідальності, а про моральний осуд та несприйняття виборцями його політики. Така відповідальність унеможливується, якщо особа на пост президента переобиратись не може (не має права). З незмінюваністю і нейтральністю Глави держави пов'язана його невідповідальність, яка полягає в тому, що він, як незмінювана і політично нейтральна посадова особа, не несе юридичної відповідальності за свої дії, здійснювану політику.

Поряд з цими повноваженнями президенти мають право оголошувати надзвичайний чи воєнний стан, вводити президентське правління у деяких територіальних суб'єктах.

У всіх країнах, за конституціями, Президенти є головнокомандувачами, відповідають за безпеку держави як гаранті її цілісності. Ці повноваження – президенти, як правило, здійснюють через раду безпеки або подібні їй органи.

За конституціями більшості країн, Президенти мають розгалужену систему гарантій своєї діяльності у вигляді стримувань і противаг та несуть відповідальність за свої дії. Зокрема, Президентам властиві такі інститути стримувань і противаг щодо інших органів державної влади, як право розпуску парламенту (право дострокового припинення його повноважень), право вето (право повернення парламенту законів на повторний розгляд), право призначення референдуму тощо. Як правило, Президент несе відповідальність за порушення конституції і законів, за державну зраду, заподіяння шкоди державній незалежності, вчинення інших тяжких злочинів.

Така відповідальність має переважно форму імпичменту, процедура якого полягає в тому, що спочатку парламент формулює й приймає обвинувачення Президенту, а потім приймає рішення про зміщення його з посади. У деяких країнах парламент приймає лише обвинувальний висновок, а судить Президента особливий суд (Франція, Польща).

Конституційна основа визначає політичну легітимність дій Президента, а також впливає на ступінь готовності політичних і владних суб'єктів погодитися на них або підтримати чи заперечити їх. Однак імовірність того, що виданий ним документ матиме очікуваний вплив, визначається здебільшого його конституційністю. Президент забезпечує правонаступництво держави, представляє її в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори

України. Президент як державний інститут постає активним і впливовим у системі владних відносин та державного устрою. Інститут президентства покликаний стати консолідуючим центром і арбітром між гілками влади.

Розглядаючи питання щодо місця інституту президентства в контексті оновлення вітчизняної політичної системи, можна зазначити, що в Україні 1 січня 2006 р. набула чинності нова редакція Конституції України, що стало логічним наслідком щодо виконання вимог Помаранчевої революції 2004 року. Суть і спрямованість нововведень полягали у започаткуванні засад більш демократичної і значно ефективнішої моделі політичної системи та її подальшого розвитку. Ці зміни мали спонукати розвиток процесів у демократичному напрямі, сприяти структуруванню суспільства та політичних сил. Йдеться про суттєву корекцію політичного режиму, шляхи підвищення ефективності вітчизняної політичної системи, усунення вузьких місць взаємодії владних інституцій.

Порівняно з попередньою практикою нова редакція Конституції звулила прерогативи інституту президентства. Водночас президентура, засади легітимації цього інституту свідчать, що це вельми потужний владний інститут. Президент України залишався Главою держави і виступає від її імені. При цьому потрібно зазначити, що у період з 2006 року в Україні відбувалося жорстке протистояння між Президентом України В. Ющенком та Прем'єр-міністром України Ю. Тимошенко. Зокрема, Глава держави з 16 жовтня 2006 по 25 грудня 2009 року своїми указами зупинив дію 81 постанови Кабінету Міністрів України, як таких, що не відповідали Конституції України. Врешті це призвело до поразки цих політиків на виборах Президента України 2010 року та відміною (тимчасовою) змін до Конституції України щодо зменшення повноважень Глави держави.

Так, 30 вересня 2010 року рішенням Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV визнано неконституційною процедуру внесення змін до Конституції України (України) [13]. Повернення до формату президентської республіки зразка 1996 року фактично стало причиною узурпації влади в Україні та як результат – виникнення жорсткого суспільно-політичного протистояння, анексії частини території, економічної кризи тощо, що врешті

призвело до Революції Гідності 2014 року та дочасних президентських виборів.

Варто зазначити, що попри вади президентського чи напівпрезидентського режиму та його неприйняття частиною політиків-практиків, політологами чи сегментами електорату, з-поміж дослідників демократії є ті, які схиляються до думки, що й парламентська система теж не є панацеєю від суспільних бід, оскільки їй теж притаманні численні недоліки (специфічні для кожної країни в кожний проміжок часу, як аргументовано довів у цілій низці своїх досліджень, наприклад, Дж. Сарторі). Отже, поцінуючи плюси й мінуси кожної з форм правління, спеціалісти, обізнані у демократичній практиці в усіх її іпостасях, схиляються до висновку, що для новопосталих демократій (країн демократичного транзиту) перехід до парламентаризму є, за визначенням Дж. Сарторі, «переходом у невідомість». Розбудова ж напівпрезидентської форми правління, яка дозволяє країнам діяти «в межах своїх знань, досвіду та компетенції», є оптимальною [5, с. 400].

Таким чином, можна зробити висновки, що прагматичний підхід до формування нових засад вітчизняного інституту президентства в контексті розвитку політичної системи суспільства дає можливість визначити основні напрями діяльності сучасного інституту президентства.

Перш за все це стосується домінування конструктивної співпраці з іншими інститутами політичної влади, передусім парламентом та урядом. Очевидно, що необхідне впровадження у роботу інституту президентства цивілізованих методів пошуку компромісів і демократичного розв'язання тих чи інших політичних проблем суспільного розвитку. Тобто, одним з основних напрямів діяльності інституту президента є забезпечення умов соціально-політичної злагоди, досягнення законодавчого закріплення базових принципів і юридичного унормування. Адже, на відміну від США, де президентство постало органічно, іншими словами – є результатом суспільної згоди (тобто стало наслідком еволюції форм суспільної самоорганізації), у країнах-«реципієнтах» воно, зрозуміло, було привнесеним феноменом, який вимагав адаптації до конкретних тих чи інших умов, а не простого переписування / створення місцевих конституцій за американським зразком, глибинних суспільно-політичних перетворень, до яких свідомість населення була не готовою.

По-друге, президентство у низці країн поставало не як результат виборів, а внаслідок того, що гла-

ви держав (військових адміністрацій) перебирали на себе право самостійно призначати президента або проголошували самі себе президентами або ж главами держав, використовуючи інші моделі.

По-третє, інститут президентства в багатьох країнах світу за своєю суттю був явищем, принципово відмінним від того, яке побутувало в США: тобто те, що називалося «президентством», насправді було монархічним, олігархічним і т. п. режимом. Характерною рисою низки президентів ставала їхня незмінність. І для цього часто вносились конституційні зміни, що давало підстави «обнуляти» попередні терміни президентства певної особи, або ж змінювались повноваження глави держави на користь керівника уряду, посаду якого зазвичай і займала та особа.

По-четверте, ціла низка президентів, як свідчить історія, були усунуті від влади (чи навпаки, її здобули) у результаті військових переворотів. Загалом аналітики звертають увагу на те, що державний переворот все частіше залишається єдиним методом, застосування якого врешті-решт допомагає відсторонити президента (узурпатора чи, навпаки, невдачу на посаді) від влади, оскільки всі інші заходи виявляються неефективними [5, с. 397-398]. Зокрема, як зазначають Б. Баглай та Б. Габричидзе, «функція гаранта Конституції передбачає широке право Президента діяти на свій розсуд, виходячи не лише з духу, а й букви Конституції та законів, надолужуючи прогалини в правовій системі і реагуючи на непередбачувані Конституцією життєві ситуації. Дискреційна влада, неминуха в будь-якій державі, не є сама по собі порушенням демократії і не чужа правовій державі, якщо, зрозуміло, дії глави держави не ведуть до репресій і широкого порушення прав людини, не підривають механізм суспільної злагоди і не ведуть до масової непокори влади» [3, с. 7]. Характерно, що ці думки були озвучені українськими науковцями у 1997 році та знайшли своє ретельне відображення не тільки в Україні, а й деяких інших пострадянських державах.

Так, 31 березня 2018 року в столиці Вірменії розпочалися масові акції протесту, спровоковані «конституційним» рішенням колишнього Президента Вірменії Саргсяна після двох термінів очолювання держави зайняти посаду керівника Уряду. На думку протестувальників, «призначення Саргсяна очільником уряду означає легітимізацію його третього строку перебування при владі та консервацію нинішнього режиму на багато років. Адже, на відміну від президента, прем'єр-міністр може обиратися необмежену кількість разів. Од-

нак, попри масові протести, Саргсян усе ж таки став очільником кабінету» [6]. Через три тижні Президент Вірменії Армен Саркисян у зв'язку з рішенням прем'єр-міністра Сержа Саргсяна подати у відставку через масові протести проти його призначення в понеділок 23 квітня підписав указ про відставку Уряду країни.

Крім того, отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що загалом інститут президентства охоплює своїм впливом усіх членів суспільства, має більш-менш чіткий, регламентований та структурований апарат управління (у більшості країн), видає обов'язкові для населення загальні закони (акти), володіє суверенітетом (часто правом вето), а також власними функціями.

Інститут президентства досліджується головним чином у правовій (ідеальній) моделі політичної системи. Між тим, в умовах демократичної трансформації реального посттоталітарного су-

спільства, рамки об'єкта дослідження повинні бути значно ширші. Хибний вибір моделі державного устрою знижує ефективність політичного управління та несе загрозу демократичному розвитку. Тому одним із найважливіших аспектів діяльності інституту президента є адаптація обраної моделі політичного устрою до реальних умов розвитку.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності здійснення аналізу існуючих моделей та систем конституційних положень та функціональних повноважень, що визначають та врегульовують питання статусу Президента як Глави держави, особи, з іменем якої пов'язуються певні історичні етапи розвитку держави. Саме Глава держави забезпечує злагоджене функціонування та контроль за діяльністю всього державного апарату, усувати явища протистояння, які трапляються у процесах законотворення та реалізації нормативно-правових актів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Алексіс де Токвіль. Про демократію в Америці / Алексіс де Токвіль; пер. з фр. Г. Філіпчук, М. Москаленко. – Київ: Всесвіт, 1999. – 590 с.
2. Баглай Б. Конституционное право. Режим достуспийской федерации / Б. Н. Баглай, Б. Н. Габричидзе – М.: Мысль. – 1996. – 678 с.
3. Бурчак Ф. Г. Президент України / Ф. Г. Бурчак. – Київ: Ін Юре, 1997. – 24 с.
4. Долежан В. Дія системи стримань і противаг у відносинах між законодавчою і президентською владами в Україні / В. В. Долежан // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-й річниці з дня проголошення Незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. – Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – 234 с.
5. Кармазіна М. С. Між історією і політикою / М. С. Кармазіна. – Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2015. – 560 с.
6. Кравченко В. «Оксамитова революція» з вірменською специфікою / В. Кравченко // Дзеркало тижня. – 21-21 квітня 2018 р. – № 15.
7. Кувалдин В. Президентство и демократия / В. Кувалдин // Свободная мысль. – 1998. – № 2. – С. 8-13.
8. Кудряченко А. І. Місце інституту президентства в контексті становлення політичної системи України / А. І. Кудряченко // Стратегічні пріоритети. – 2006. – № 1. – С. 5-10, 13.
9. Крутій О. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства / О. М. Крутій, О. В. Радченко. – Харків: Вид-во АДНДУ, 2015. – 320 с.
10. Куропятник О. 100 днів президента Дональда Трампа / О. Куропятник, Б. Яременко, О. Белокопос, О. Хара // Дзеркало тижня. – 27 квітня – 12 травня 2017 р. – № 1141.
11. Литвин В. С. До оцінювання класичних і посткласичних та формулювання оновленого і синтетичного визначень напівпрезиденталізму / В. С. Литвин // Вісник Дніпропетровського університету. – № 3. – 2016. – С. 30-46.
12. Радченко О. Геостратегічна Україна / О. В. Радченко // Публічне урядування: збірник. – Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2016. – № 3. – С. 119-141.
13. Рішення Конституційного суду України справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5.
14. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори // Полис. – 1993. – № 2. – С. 80-89.
15. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров – М.: Юрид. Лит-ра, 1994. – 176 с.
16. Шатіло В. Інститут президентства в системі державної влади України. / В. А. Шатіло. – Київ: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с.
17. Democracy Index 2017 // The Economist. – Retrieved from: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
18. United Nations Member States (2006). – Retrieved from: [https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_Member_States_\(2006\)](https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_Member_States_(2006))

REFERENCES

1. Aleksis de Tokvil. (1999). *Pro demokratiiu v Amerytsi [On Democracy in America]*. H. Filipchuk, M. Moskalenko (Trans.). Kyiv: Vsesvit [in Ukrainian].

2. Baglaj, B., & Gabrichidze, B.N. (1996). *Konstitucionnoe pravo. Rezhim dostussijskoj federacii* [Constitutional law. The regime of the accession federation]. Moscow: Mysl' [in Russian].
3. Burchak, F.H. (1997). *Prezydent Ukrainy* [President of Ukraine]. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
4. Dolezhan, V. (2001). Diia systemy stryman i protyvah u vidnosynakh mizh zakonodavchoiu i prezydentskoiu vladamy v Ukraini [The effect of the system of restraints and counterbalances in the relations between the legislative and presidential authorities in Ukraine]. *Parlamentaryzm v Ukraini: teoriia i praktyka – Parliamentary system in Ukraine: theory and practice: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 10-th anniversary of the proclamation of Ukraine's Independence and the 5th anniversary of the adoption of the Constitution of Ukraine*. Kyiv: Instytut zakonodavstva verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
5. Karmazina, M.S. (2015). *Mizh istoriieiu i politykoiu* [Between History and Politics]. Kyiv: IPIEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy [in Ukrainian].
6. Kravchenko, V. «Oksamytova revoliutsiia» z virmenskoiu spetsyfikoiu [«Velvet Revolution» with Armenian Specificity]. *Dzerkalo tyzhnia*, 15 [in Ukrainian].
7. Kuvaldyn, V. (1998). Prezydentstvo y demokratsiia [Presidency and Democracy]. *Svobodnaia mysl*, 2, 8-13 [in Ukrainian].
8. Kudriachenko, A.I. (2006). Mistse instytutu prezydentstva v konteksti stanovlennia politychnoi systemy Ukrainy [The place of the presidency institution in the context of the formation of the political system of Ukraine]. *Stratehichni priorityty*, 1, 5-10, 13 [in Ukrainian].
9. Krutii, O., & Radchenko, O.V. (2015). *Publichnyi dialoh v systemi politychnoi kultury demokratychnoho suspilstva* [Public dialogue in the system of political culture of a democratic society]. Kharkiv: Vyd-vo ADNDU [in Ukrainian].
10. Kuropiatnyk, O., Yaremenko, B., Bielokolos, O., & Khara, O. (2017). 100 dnev prezydenta Donalda Trampa [100 Days of President Donald Trump]. *Dzerkalo tyzhnia*, 1141 [in Ukrainian].
11. Lytvyn, V.S. (2016). Do otsiniuvannia klasychnykh i postklasychnykh ta formuluvannia onovlenoho i syntetychnoho vyznachen napivprezydentalizmu [To assess classical and post-classical and formulation of updated and synthetic definitions of semi-pre-radicalism]. *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu*, 3, 30-46 [in Ukrainian].
12. Radchenko, O. (2016). Heostrategichna Ukraina [Geostrategic Ukraine]. *Publichne uriaduvannia: zbirnyk*. Kyiv: DP «Vydavnychiy dim «Personal», 3, 119-141 [in Ukrainian].
13. Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy spravi za konstytutsiinym podanniam 252 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy» vid 8 hrudnia 2004 roku N 2222-IV (sprava pro doderzhannia protsedury vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy) vid 30.09.2010 № 20-rp/2010 [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of 252 people's deputies of Ukraine regarding the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine» of December 8, 2004, № 2222-IV (on compliance with the procedure for amending the Constitution of Ukraine) from September 30, 2010 No. 20-rp / 2010]. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*, 5 [in Ukrainian].
14. Sartory, Dzh. (1993). Vertykalnaia demokratsiia [Vertical Democracy]. *Polys*, 2, 80-89 [in Russian].
15. Sakharov, N.A. (1994). *Instytut prezydentstva v sovremennom myre* [Institute of the presidency in the modern world]. Moscow: Yuryd. Lyt-ra [in Russian].
16. Shatilo, V. (2004). *Instytut prezydentstva v systemi derzhavnoi vlady Ukrainy* [Institute of Presidency in the system of state power of Ukraine]. Kyiv: Ukrainskyi tsentr politychnoho menedzhmentu [in Ukrainian].
17. Democracy Index 2017. *The Economist*. – Retrieved from: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
18. *United Nations Member States* (2006). Retrieved from: [https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_Member_States_\(2006\)](https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_Member_States_(2006))

Головко Олександр Сергійович

Аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

61001, Харків, просп. Московський, 75

Golovko Olexandr

Post-graduate student

Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

75, Moskovs'kyu ave., Kharkiv, 61001, Ukraine

Email: a_s_golovko@ukr.net

Цитування: Головко О. С. Місце та функції інституту президента в політичній системі демократичних суспільств / О. С. Головко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 41-51.

Citation: Golovko, O.S. (2018). Mistse ta funktsii instytutu prezydenta v politychnii systemi demokratychnykh suspilstv [The presidency place and functions in the democratic political system]. *Public administration aspects*, 6 (5), 41-51.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 23.05.2018