

# ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И УКРАИНЫ

## Владимир Анатольевич Шатило

кандидат юридических наук, доцент  
 научный сотрудник Научно-исследовательского сектора  
 «Центр исследований проблем прав человека»  
 Юридического факультета  
 Киевского национального университета имени Тараса Шевченко  
 01601, Украина, г. Киев, улица Владимирская, 60  
 Центр исследований проблем прав человека Юридического факультета  
 Тел. +38 044 239 34 94  
 Эл. почта: centerlaw@i.ua

*Статья посвящена характеристике правового института президента в современном мире. Рассмотрена история зарождения института президентства и его современные трансформации в зарубежных странах и в Украине. Приведена характеристика форм, правового положения института президента в различных странах, требований к кандидатам на пост президента, способов избрания президента, полномочий и форм ответственности президента.*

*The legal institute of President in the contemporary times is highlighted. Rise of the institute of President and its most recent transformations in foreign countries are discussed. Characteristics of forms, legal status of the institute of President in various countries, criteria to candidates on this post, authorities and legal liability of President are outlined.*

Термин «президент» (от лат. – *praesidens*), который буквально переводится как «сидящий впереди», был известен еще в античные времена. В Древнем Риме президентом называли председательствующего на каком-либо собрании. В настоящее время выделяют три основных значения этого понятия: «1) избираемый на определенный срок глава государства; 2) избираемый руководитель некоторых обществ, учреждений; 3) высшее должностное лицо компании, корпорации» [1, с. 972].

Должность президента в первом, политико-правовом значении впервые была

учреждена в США вначале в Статьях Конфедерации 1777 года, а затем в Конституции США 1787 года. Но если первым актом президент рассматривался лишь как глава органа законодательной власти, то вторым ему предоставлялась исполнительная власть и он фактически стал главой исполнительной власти и главой государства, хотя последнее юридически не закреплялось.

Своеобразное теоретическое обоснование необходимости учреждения должности президента в таком статусе вытекает из политических эссе под общим на-

званием «Федералист», опубликованных в газетах Нью-Йорка в ходе дискуссии относительно необходимости ратификации Конституции США. «Отцы-основатели» США рассчитывали, что сам «процесс выборов обеспечивает моральную уверенность в том, что пост президента в редчайшем случае займет человек, не наделенный в высшей степени необходимыми качествами... Отнюдь не преувеличение сказать, что, по всей вероятности, на этом посту мы всегда будем видеть людей, выдающихся способностей и добродетели» [2, с. 449].

Они полагали, что президент должен обладать достаточными полномочиями по управлению страной, поскольку «слабый президент означает слабое функционирование правительства, необходимо иметь дееспособного президента. Составляющие дееспособности президента: во-первых, единство, во-вторых, продолжительность пребывания на посту, в-третьих, достаточные ресурсы для его поддержки, в-четвертых, компетентность власти. Обстоятельства, обеспечивающие безопасность в республиканском смысле: во-первых, должная опора на народ, во-вторых, должная ответственность» [2, с. 458–459].

Кроме того, они считали, что опасности узурпации власти президентом удастся избежать благодаря верховенству законодательной власти. «Ее конституционные полномочия шире и в то же время не поддаются точному определению, что и позволяет с большой легкостью, маскируя сложными и косвенными мерами, предпринимать вторжения в сферу деятельности других ведомств... С другой стороны, поскольку область действий исполнительной власти уже, да и

по сути своей проще, а рубежи, предписанные судебной, еще менее определены, любой замысел узурпации со стороны этих двух ведомств мгновенно сам себя и обнаружит, и провалит. Но и это еще не все. Только законодательная власть имеет доступ к карману народа... к тому же она пользуется преимущественным влиянием на вознаграждение чиновников двух других ведомств, и эта зависимость последних облегчает вторжение в сферу их деятельности со стороны законодательной власти» [2, с. 333].

Творцы американской конституции, памятуя о власти английского короля и боясь сильной президентской власти, намеренно ограничили полномочия президента. Однако с начала XX столетия реальная роль президента значительно возросла, причем не только во внутренней жизни США, но и во всем мире. Это произошло не только потому, что президенты «научились» пользоваться своими конституционными полномочиями, но и благодаря определенному расширению их компетенции за счёт ряда парламентских актов, например, Резолюции о военных полномочиях 1973 года, Акта о национальном чрезвычайном положении 1976 года.

С увеличением числа стран, избравших республиканскую форму правления, пост президента получил широкое распространение во всем мире. В настоящее время почти все государства-республики в качестве главы государства учредили должность президента. Вместе с тем учёт политической, экономической, социальной, национальной, религиозной и иной специфики конкретных государств обусловил появление различных форм и особенностей института президента, что предполагает необходимость их сравнительно-правового исследования.

Более того, сегодня институт президента выходит за традиционные внутрисударственные рамки. Свидетельством тому является учреждение в конце 2009 г. должности Президента Европейского Союза. Еще одним уникальным примером плодотворности идеи института президента является установление такой должности в стране с монархической формой правления. Конституция Объединенных Арабских Эмиратов 1971 г. в системе органов государственной власти учредила пост Президента Федерации, который избирается Высшим советом Федерации из своего состава на пять лет (ст. ст. 51–52). При этом в Высший совет Федерации входят правители эмиратов, т. е. монархи. Поскольку не предусмотрена обязательная ротация и число переизбраний на должность Президента не ограничено, то начиная с 1971 года пост Президента неизменно занимает шейх Заид бен Султан Аль Нахайян – правитель самого значимого эмирата Абу-Даби.

В рамках теоретического исследования целесообразно рассматривать проблему президента как главы государства используя категориальный аппарат сравнительного правоведения и сравнительного государствоведения.

Ключевой категорией в этом случае является понятие «институт». Это понятие широко используется в теории права как совокупность правовых норм, регулирующих круг однородных общественных отношений. В этом смысле институт президента – это совокупность конституционно-правовых норм, определяющих статус президента, его место в системе органов государственной власти, порядок его избрания, его компетенцию, порядок прекращения его полномочий,

ответственность президента и др. Понятие же института государства не получило такого широкого распространения. Вместе с тем оно позволяет более глубоко и всесторонне изучить то или иное явление государственно-правовой жизни.

По мнению В. Е. Чиркина, институт государства – это не система норм... не юридическое, а фактическое явление... это всегда относительно обособленная часть государственной структуры, обладающая определенной «автономией»... это тот или иной способ организации определенных связей и отношений, а также «материальный субстрат», являющийся реальной основой института. Кроме того, любой институт государства всегда имеет функциональное назначение. Такие институты и создаются именно для того, чтобы выполнять какие-то задачи по государственному управлению обществом. Изучение институтов государства отнюдь не исключает анализ правовых норм, обычаев, традиций, но акцент делается не на них, не на явлении *de jure*, а на явлении *de facto* [3, с. 98].

Исходя из такого подхода В. Е. Чиркин подразделяет все институты государства на организационные и функциональные. Институт президента как институт организационный находит свое выражение в существовании высшего должностного лица государства, подчиненного ему аппарата управления (в президентских республиках), администрации президента (в президентских и полупрезидентских республиках), канцелярии президента (в парламентских республиках), резиденции, государственных знаках отличия (флаг над президентским дворцом, штандарт на транспортных средствах передвижения и т. д.) [3, с. 99].

Институт президента существует в различных формах. Как правило, выделяют две основные формы президентуры – индивидуальную и коллегиальную. Индивидуальная форма является доминирующей и характерна для большинства государств с республиканской формой правления (США, ФРГ, Индия, ЮАР и др.). Коллегиальная форма существовала в СССР, ВНР, НРБ, ПНР и др. социалистических странах в виде президиума высшего представительного органа или государственного совета.

В настоящее время президиум как своеобразный коллегиальный президент закреплен в Конституции Боснии и Герцеговины. Он согласно ст. 5 состоит из трех членов: одного боснийца, одного хорвата и одного серба, т. е. представителей основных этносов, проживающих в этой стране, избираемых непосредственно в каждом из двух образований (субъектов федерации) – Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской на два года, а при повторном переизбрании на четыре года. Такого же типа форма президентуры существует в Швейцарии. Верховной руководящей и исполнительной властью Союза провозглашен Союзный Совет, который в составе семи членов избирается Союзным Собранием – парламентом Швейцарии сроком на четыре года (ст. ст. 168, 174, 175). Всего одна статья Конституции Швейцарии упоминает о Союзном президенте, который избирается из числа членов Союзного Совета сроком на один год (ст. 176). Но это лицо лишь председательствует на заседаниях Союзного Совета. Последний принимает решения только в коллегиальном порядке (ст. 177). Еще одной формой коллегиального главы государства является Государственный

Совет на Кубе. Конституция Кубы 1976 г. устанавливает, что Государственный Совет осуществляет верховное представительство кубинского государства внутри и вне страны. Кроме того, этот орган осуществляет и другие типичные для главы государства полномочия: назначает внеочередные сессии парламента, объявляет всеобщую мобилизацию, объявляет войну в случае агрессии, награждает государственными наградами, принимает решения о помиловании, назначает дипломатических представителей и др.

Вместе с тем, в литературе предлагается выделять и иные формы института президента. В. Е. Чиркин называет также комбинированную (структурную) президентуру, бифидальную (двуглавую) президентуру и паритетную президентуру.

Комбинированная (структурная) форма президентуры существует во Вьетнаме и КНР. Конституции Вьетнама и Китая предусматривают должность президента (в Конституции КНР эта должность переведена на русский язык как «председатель»). Наряду с должностью президента во Вьетнаме и КНР есть коллегиальный орган – Постоянный комитет (во Вьетнаме Постоянный комитет Национального собрания, в КНР – Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей). Оба органа – президент (председатель) и постоянный комитет – избираются парламентами и обладают полномочиями, характерными для института президента, хотя более существенные полномочия закреплены за постоянными комитетами.

Примером двуглавой президентуры является институт президента в Иране, состоящий из двух лиц – духовного лидера страны, которому принадлежат не только духовные, но и важные госу-

дарственные полномочия, и президента республики. По Конституции Ирана 1979 года духовный лидер страны назначается всенародно избранными экспертами. Он определяет общую политику государства, принимает решения о проведении плебисцита, осуществляет главное командование Вооруженными силами, является главнокомандующим Корпусом стражей Исламской революции, главой судебной власти и др. Конституция не ограничивает время пребывания духовного лидера страны в этом статусе. Президент страны является высшим официальным лицом страны после духовного лидера страны. Он отвечает за выполнение Конституции и стоит во главе исполнительной власти, руководит во всех сферах кроме тех, что отнесены к непосредственному ведению духовного лидера страны. Президент избирается прямым голосованием народа на четыре года, причем может избираться только на два срока подряд.

Функции главы государства Сан-Марино также осуществляют два лица – капитаны-регенты, но в отличие от Ирана они обладают равными правами и действуют в соответствии с принципом коллегиальности (ст. 3).

Президент может занимать неодинаковое положение в системе органов государственной власти. Он может быть только главой государства (ФРГ), не имея существенных полномочий; являться одновременно главой государства и исполнительной власти (Бразилия), главой государства и фактическим руководителем правительства при наличии должности премьер-министра и создании особого органа – Совета (кабинета) министров (Франция).

Президент, как правило, избирается на определенный срок. Срок прези-

дентских полномочий может составлять 4 года (США, Венгрия, Молдова, Латвия), 5 лет (ФРГ, Греция, Индонезия), 6 лет (Австрия, Ливан, Филиппины), 7 лет (Италия, Ирландия, Турция).

В некоторых странах гражданин может быть избран только один раз, повторное переизбрание запрещено (Мексика). Чаще всего предусматривается возможность избрания на два срока. При этом в одних странах разрешено быть избранным президентом два срока подряд, т. е. через определенный срок можно избираться на должность главы государства вновь (Россия), а в других странах – независимо от того, состоялась ли вторая президентура одного и того же лица сразу за первой или через установленный законом срок (США).

Есть страны, в которых количество переизбраний президента не ограничено (Египет, Сирия). Наконец, бывают случаи, когда устанавливается пожизненное президентство определенного лица (И. Броз Тито в Югославии, С. Ниязов в Туркменистане).

Президент обычно избирается: всенародным голосованием (прямые выборы), парламентом, коллегией выборщиков (косвенные выборы), особым форумом (специальной избирательной коллегией).

Прямые выборы характерны для стран с президентской (за исключением США и Индонезии) и смешанной формами правления. Непосредственно гражданами президент избирается в Бразилии, Мексике, России, Франции, Азербайджане и др. странах. Такой порядок выборов соответствует тому центральному месту, которое президент занимает в государственном механизме этих стран. Вместе с тем прямыми выборами президент избирается и в ряде государств, функционирующих преимущественно по парла-

ментскому образцу (Австрия, Ирландия, Исландия и др.), что, вероятно, определяется стремлением законодателя несколько усилить институт главы государства, придать ему бóльшую легитимность.

Прямые президентские выборы проводятся в один или два тура. Часто используется мажоритарная система выборов в два тура. Если ни один из кандидатов в первом туре голосования не получит абсолютное большинство голосов, проводится второй тур, в котором принимают участие лишь два кандидата, собравшие в первом туре наибольшее число голосов (Франция, Россия). В некоторых латиноамериканских странах второй тур не проводят, а предоставляют парламенту право выбрать президента из числа кандидатов (как правило, двух), набравших на всеобщих выборах относительно большее число голосов.

В большинстве парламентарных республик (Греция, Израиль, Латвия, Чехия и др.) президент избирается непосредственно парламентом, и его власть считается как бы производной от парламента, что теоретически не должно давать возможности главе государства противопоставить себя данному представительному учреждению. Для победы в первом туре таких выборов обычно требуется квалифицированное или абсолютное большинство голосов. В последующих турах требования обычно снижаются.

Косвенные выборы президента проводятся в США, а ранее в Финляндии, Аргентине. Они всегда проводятся в два тура голосования. Сущность их заключается в том, что в первом туре избиратели, голосуя за кандидатов в президенты, фактически определяют коллегияу выборщиков, которые ассоциируются с этим кандидатом благодаря принадлеж-

ности к одной и той же партии, а во втором туре уже выборщики голосуют за данного кандидата. В большинстве случаев, после того как становится известной партийная принадлежность выборщиков, результаты выборов практически определяются еще до второго тура голосования, поскольку выборщики будут голосовать за своего (принадлежащего к их партии) кандидата.

Избрание президента особым форумом состоит в том, что Конституция определяет специальный государственный орган, формируемый только для этой цели. Так, в ФРГ президент избирается Федеральным собранием, состоящим из членов бундестага и представителей земель, избираемых законодательными органами субъектов федерации. В первом или втором туре голосования избранным считается кандидат, получивший абсолютное число голосов членов Федерального собрания. В третьем туре достаточно относительного большинства голосов. Аналогичная система избрания главы государства функционирует в Индии, где в состав коллегии выборщиков – органа, специально образуемого для выборов президента страны, входят члены обеих палат парламента и избранные члены законодательных собраний штатов. Несколько иная модель избрания президента действует в Италии.

Президента Италии избирает парламент на совместном заседании его членов, но в выборах президента принимают участие и делегаты от областей, избираемые областными советами. Однако роль делегатов от областей в голосовании невелика, поскольку их (всего 58 делегатов) значительно меньше, чем членов парламента (315 сенаторов + 630 депутатов).

Существуют и иные способы избра-

ния президента. Так, Конституция Египта устанавливает, что кандидат на пост президента сначала выдвигается на безальтернативной основе парламентом, а затем кандидатура лица, получившего две трети голосов депутатов Народного собрания, выносится на всеобщий референдум.

Для избрания на должность кандидат обычно должен удовлетворять определенным требованиям. К ним относятся: наличие гражданства соответствующей страны (как правило, по рождению); проживание на ее территории в течение установленного срока (Грузия, Казахстан, Туркменистан – 15 лет, США – 14 лет, Россия, Узбекистан – 10 лет, Болгария, Монголия – 5 лет, Литва – 3 года), предшествующего выборам; владение государственным языком; обладание в полном объеме гражданскими и политическими правами; достижение определенного возраста (в Никарагуа – 25 лет, в Венесуэле – 35 лет, в Мексике, Португалии, США – 35 лет, в ФРГ, Болгарии, Греции – 40 лет, в Китае, Монголии – 45 лет, в Италии – 50 лет). В некоторых странах, помимо минимального, указан и максимальный возраст для президента (Намибия, Таджикистан – не более 65 лет, Туркменистан – 70 лет). Лицо, достигшее такого возраста, не может быть зарегистрировано в качестве кандидата в президенты.

В ряде стран закрепляются требования относительно уровня образования (Турция, Азербайджан – высшее образование, Филиппины – умение читать и писать).

В государствах с сильным влиянием какой-либо определенной религии кандидат на пост президента должен исповедовать эту религию (в Афганистане,

Пакистане кандидат должен быть мусульманином).

Объем полномочий президента и его реальные возможности по их осуществлению в различных государствах не совпадают, несмотря на определенную универсальность его статуса. Это обстоятельство обусловлено различиями в формах правления, государственных режимах, партийных системах, во внутривластной ситуации, в способах избрания президента на должность и в других аспектах.

Вместе с тем, можно выделить основные виды полномочий президента:

- Полномочия по представительству государства внутри страны и на международной арене.
- Полномочия по формированию органов государства и назначению высших должностных лиц.
- Полномочия по защите конституционного строя.
- Полномочия в сфере правового статуса личности и защиты прав человека и гражданина.
- Координационно-арбитражные полномочия.
- Полномочия по участию в деятельности законодательной власти.
- Полномочия по участию в деятельности исполнительной власти.
- Полномочия по участию в деятельности судебной власти [4, с. 180–181].

В отличие от монарха президент в своей деятельности несет ответственность за совершение каких-либо тяжких правонарушений. До тех пор, пока он находится на своем посту, он, как

правило, пользуется неприкосновенностью (свободой от ареста и уголовного преследования). В Италии президент ответственен за государственную измену или посягательство на конституцию (ст. 90), в США – за измену, взяточничество или же иные тяжкие преступления и проступки (разд. 4 ст. 2), в Германии – за умышленное нарушение Основного закона или другого федерального закона (п. 1 ст. 61), в Мексике – за измену Родины и другие тяжкие уголовные преступления (ст. 108).

В разных странах функционируют такие формы ответственности президента:

- импичмент (парламентский суд над президентом);
- решение конституционного суда об отрешении от должности (Италия, Венгрия, Болгария);
- решение суда особого рода (Высокий Суд правосудия во Франции), создаваемого только для этой цели;
- референдум (Австрия, Исландия, Румыния, Азербайджан);
- смещение президента с должности парламентом (Словакия).

Что касается института президентства в современной Украине, то в течение последних двадцати лет он находился в периоде становления, который проходил в несколько этапов в соответствии с изменениями конституционно-правового статуса Президента Украины.

Первый этап характеризовался закладкой нормативно-правового регулирования президентства в независимой Украине при действующей Конституции 1978 года. Так, 21 июня 1991 года Верховный Совет Украинской ССР принял Постановление «О

выборах Президента Украинской ССР», в котором было принято «считать целесообразным»: учредить пост Президента Украинской ССР до принятия новой Конституции Украинской ССР» и «провести выборы Президента Украинской ССР в 1991 году [5]. 5 июля 1991 года были приняты законы Украинской ССР «Об учреждении поста Президента Украинской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Украинской ССР» [6], «О Президенте Украинской ССР» [7] и «О выборах Президента Украинской ССР» [8]. На этом этапе Президент по своему статусу был высшим должностным лицом украинского государства и главой исполнительной власти. Важное значение в этот период имел такой документ, как Конституционный Договор между Верховной Радой Украины и Президентом Украины об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины от 8 июня 1995 года [9]. Этим Договором устанавливалось, что Президент Украины является главой государства и главой исполнительной власти Украины. Президент Украины как глава государства представляет Украину во внутригосударственных и межгосударственных отношениях, а как глава исполнительной власти осуществляет эту власть через возглавляемое им Правительство – Кабинет Министров Украины и систему центральных и местных органов государственной исполнительной власти (ст. 19 Конституционного Договора). Анализ положений настоящего Договора позволяет сделать вывод, что он при-



близил Украину к президентской форме правления и закрепил подходящий для такого типа республики статус «сильного» президента.

Второй этап становления института президентства в Украине, в рамках которого произошло изменение статуса Президента Украины, начался с принятием в 1996 году новой Конституции Украины, которая закрепила, что Президент Украины является главой государства и выступает от его имени (ст. 102). Особенности конституционного статуса Президента в этот период были обусловлены тем, что Украина согласно действующей Конституции приобрела характерные черты республики президентско-парламентского типа.

На третьем этапе важное значение для трансформации конституционных полномочий Президента Украины был Закон Украины № 2222-15 от 8 декабря 2004 года «О внесении изменений в Конституцию Украины» [10], который в рамках политической реформы пытался приблизить Украину к республике парламентского типа. Однако, как справедливо отметил П. Орзих, на практике это проявилось в тенденции «к перераспределению полномочий в треугольнике Президент-Парламент-Правительство и способов формирования конституционных органов» [11, с. 281]. Так, полномочия главы государства были сужены с одновременным расширением полномочий парламента Украины. Вместе с тем, конституционный статус Президента в этот период все-таки нельзя охарактеризовать как «слабый», поскольку за Президентом согласно Конституции были сохранены достаточно широкие полномочия:

в сфере исполнительной власти: за

Президентом осталось право назначать глав местных государственных администраций по представлению Кабинета Министров Украины (ст. 118); ст. 113 закрепляла ответственность Кабинета Министров Украины перед Президентом Украины; Президент принимал участие в формировании Кабинета Министров (ст. 114) и др.);

в сфере законодательной власти, в частности, были расширены полномочия Президента о роспуске Верховной Рады (согласно новой редакции ст. 90);

в сфере судебной власти были сохранены полномочия Президента, касающиеся назначения на должности и освобождения от должностей трети состава Конституционного Суда Украины (п. 22 ст. 106), первое назначение на должность профессионального судьи (ст. 128 Конституции) и т.п.

Четвертый период (который длится поныне) начинается с принятием Конституционным Судом Украины решения от 30 сентября 2010 г. по делу о конституционном представлении 252 народных депутатов Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 № 2222-IV (дело о соблюдении процедуры внесения изменений в Конституцию Украины) [12], которым был признан неконституционным Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 г. По действующей Конституции Украины, исходя из содержания ст. 102, Президент является главой государства и выступает от его имени (ч. 1 ст. 102) и является гарантом государственного суверенитета, терри-

ториальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 102). Следует отметить, что закрепление на конституционном уровне статуса президента как главы государства и как «гаранта» определенных политико-правовых и социальных ценностей характерно для многих стран мира. В частности, статус президента как главы государства закреплен в конституциях Италии, Эстонии, Болгарии, Венгрии и т. д.; как «гаранта» – в конституциях Польши, Франции, Румынии и т. д.; как главы государства и одновременно как «гаранта» – в конституциях России, Казахстана, Таджикистана и т. д. В теории конституционализма определение президента как главы государства и доктрина «президента-гаранта» являются необходимыми условиями для обоснования особого места и роли президента в государственном механизме и выделения президентской власти в качестве отдельной ветви власти. Правовой и реальный статус президента, его роль в процессе осуществления государственной власти зависит от ряда факторов, таких как вид республиканской формы правления, характер политического режима, существующего в государстве, а также от других обстоятельств, в том числе от конституционных традиций, сложившихся в конкретной стране.

Учитывая, что современная Украина является подвидом смешанной республики, которая в науке конституционного права получила название «полупрезидентская» (или «президентско-парламентская») республика, Президент в ней занимает особое место, которое существенно отличается от статуса Президента в системах парламентской

и президентской республик и «выходит» за рамки традиционной концепции разделения государственной власти. Власть Президента выделяется не только по функциональному признаку, как три классические власти – законодательная, исполнительная и судебная, но и по своему ценностному назначению, которое заключается в обеспечении единства государственной власти, согласованности осуществления функций государства органами всех ветвей власти с использованием для этого возможностей, которыми Президент Украины наделен в законодательной, исполнительной и судебной сферах. Объем полномочий Президента Украины позволяет определить, что в Украине учрежден институт «сильного» главы государства при закреплении принципа разделения государственной власти согласно действующему механизму сдержек и противовесов.

Статья 102 Конституции Украины определяет основы конституционно-правового статуса Президента Украины. Основными элементами этого статуса являются: ценностно-функциональное назначение Президента Украины в государстве и обществе относительно других субъектов права, основные направления деятельности главы государства, общие функции Президента Украины.

Ценностно-функциональное назначение Президента Украины в государстве и обществе раскрывается через определение его места в системе государственной власти Украины и определяется следующими характеристиками:

- 1) Президент Украины в системе разделения государственной власти не относится ни к законодательной, ни к исполнительной,

ни к судебной власти, занимая особое, самостоятельное место в государственном механизме. Но по содержанию своих полномочий Президент Украины наиболее приближен к исполнительной власти;

- 2) власть Президента Украины является производной от власти народа Украины, который является носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине (ч. 2 ст. 5 Конституции Украины), что обеспечивает формальную независимость Президента Украины от других высших органов государственной власти;
- 3) Президент Украины обеспечивает единство государственной власти и государственной политики, целостность государственного механизма;
- 4) Президент Украины является равноправным органом в системе высших органов государственной власти;
- 5) Президент Украины обязан действовать только на основании и в пределах своих полномочий и способами, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины (ч. 2 ст. 19 Конституции). Однако, в отношении именно этой позиции следует отметить, что согласно п. 31 ст. 106 той же Конституции Украины Президент Украины реализует свои полномочия только в пределах, которые определены исключительно Конституцией Украины.

Характеристика Президента Украины как «главы государства» означает, что Президент Украины – это высший

единоличный орган государственной власти, который является воплощением (олицетворением) государства и государственной власти в целом и имеет полномочия выступать от имени государства.

Право Президента Украины выступать от имени государства, то есть представительство государства, реализуется как его право выступать от имени Украины во внутренней жизни страны и в международных отношениях.

Право Президента Украины выступать от имени государства в его внутренней жизни означает, что Президент как глава государства выступает от имени всей государственной власти перед народом Украины и во взаимоотношениях с другими властными структурами, и выражается в следующем: Президент Украины обращается с посланиями к народу и с ежегодными и внеочередными посланиями к Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении Украины; от имени Украины Президент Украины награждает государственными наградами, устанавливает президентские отличия и награждает ими, принимает решение о принятии в гражданство Украины и прекращении гражданства Украины, о предоставлении убежища в Украине, осуществляет помилования.

Одними из приоритетных полномочий Президента Украины в осуществлении функций по представительству государства за его пределами являются его полномочия по: представительству государства в международных отношениях и осуществлению руководства внешнеполитической деятельностью государства; ведению переговоров и заключению договоров Украины;

принятию решений о признании иностранных государств; назначению и освобождению глав дипломатических представительств Украины в других государствах и при международных организациях; принятию верительных и отзывных грамот дипломатических представителей иностранных государств и т. п. Здесь Президент Украины выступает как субъект международных отношений, как государство.

Статус Президента Украины как главы государства и его право выступать от имени государства можно охарактеризовать как основное целостно-функциональное назначение Президента Украины, что обуславливает общие функции и основные направления деятельности Президента Украины, которые закреплены в ч. 2 ст. 102 Конституции Украины, которые, в свою очередь, отражают содержание конкретных полномочий Президента Украины, установленных в ст. 106 Конституции Украины.

Таким образом, ч. 1 ст. 102 Конституции Украины является общей относительно ч. 2 ст. 102, нормы которой являются общими для норм раздела V «Президент Украины» и всех других норм Конституции Украины о Президенте Украины (за исключением норм раздела I «Общие положения»).

В ч. 2 ст. 102 Конституции Украины закреплены положения о Президенте Украины как о гаранте определенных сфер государственного и общественного бытия.

Во-первых, Президент Украины является гарантом государственного суверенитета и территориальной целостности Украины. Это означает, что глава государства должен использовать свои полномочия для обеспечения госу-

дарственного суверенитета Украины. В Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 года государственный суверенитет определяется как верховенство, самостоятельность, полнота и неделимость государственной власти Республики в пределах ее территории и ее независимость и равноправие во внешних сношениях.

Материальной основой государственного суверенитета Украины является ее территория, поэтому государственный суверенитет Украины связан с принципом территориальной целостности Украины, который означает, что территория Украины является единой и неделимой, государственная власть ее органов распространяется на всю территорию страны и осуществляется по принципу сочетания централизации и децентрализации, в рамках полномочий, определенных Конституцией и законодательством Украины.

Для выполнения этой функции Президент Украины: обеспечивает государственную независимость, национальную безопасность и правопреемство государства; является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил Украины; назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил Украины, других военных формирований; возглавляет Совет национальной безопасности и обороны Украины; вносит в Верховную Раду Украины представление об объявлении состояния войны и принимает решение об использовании Вооруженных Сил Украины в случае вооруженной агрессии против Украины, принимает в соответствии с законом решение о всеобщей или частичной мобилизации и введении во-

енного положения в Украине или в отдельных ее местностях в случае угрозы нападения, опасности государственной независимости Украины. Как представитель Украины в международно-правовых отношениях Президент Украины должен способствовать осуществлению внешнеполитической деятельности Украины, направленной на обеспечение ее национальных интересов и безопасности путем поддержания мирного и взаимовыгодного сотрудничества с членами международного сообщества согласно общим принципам и нормам международного права (ст. 18 Конституции Украины).

Во-вторых, Президент Украины является гарантом соблюдения Конституции Украины, что означает обеспечение конституционного правопорядка и конституционной законности в государстве. Конституционный правопорядок – это качественное состояние общественных отношений, урегулированных конституционно-правовыми нормами, которое достигается в результате правомерного поведения (и деятельности) всех субъектов конституционного права. Основными характеристиками конституционного правопорядка являются: урегулированность общественных отношений конституционно-правовыми нормами; функционирование государственных и общественных институтов в режиме конституционной законности (конституционности), легитимность публичной власти, сочетание (гармоничность) государственных, коллективных (общественных) и личных интересов.

Принцип конституционной законности означает: установление режима реальности конституции, т. е. ее наличие, правовой характер, прямое действие ее

норм и эффективную ее охрану; точное и неуклонное осуществление положений конституции и иных конституционно-правовых актов всеми субъектами, которым они адресованы; единую направленность (согласованность на основе конституционных принципов), системность законодательства; реальное действие иерархии нормативно-правовых актов, в системе которых конституция имеет высшую юридическую силу.

Основой конституционной законности является Конституция. Безусловно, если нет конституции, то и о конституционной законности не может быть и речи. В этом случае четко прослеживается связь между принципом конституционной законности и принципом верховенства Конституции Украины, что означает: верховенство Конституции в системе законодательства, то есть ее высшую юридическую силу; конституционно установленную процедуру принятия и внесения изменений в Конституцию; нормативно установленные механизмы реализации и защиты Конституции; обязательное соответствие законов и всех других нормативно-правовых актов Конституции Украины. Кроме того, принцип конституционной законности означает соответствие конституционной практики конституционным положением, то есть максимально возможную идентичность фактической и юридической конституции государства, поскольку всеобъемлющая их идентичность является проблематичной, по крайней мере, на современном этапе развития украинской государственности.

Для выполнения этой функции Президент Украины должен осуществлять конституционный контроль (надзор)

на предмет соответствия действий высших органов государственной власти нормам Конституции Украины, а также соблюдения этими органами принципа верховенства Конституции в их законотворческой и нормотворческой деятельности. Этот вывод обосновывается тем, что Президент Украины имеет право на представление в Конституционный Суд Украины по вопросам конституционности, т. е. соответствия Конституции Украины законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым. Если закон Украины, поступивший ему на подпись от Верховной Рады Украины, по мнению Президента, является неконституционным, он должен воспользоваться правом вето и вернуть его в парламент на повторное рассмотрение, а когда конституционность закона сомнительна, он может подписать его и одновременно обратиться с конституционным представлением в Конституционный Суд Украины. Действие нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым может быть остановлено Президентом Украины по мотивам их несоответствия Конституции Украины и законам Украины с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины. Что касается актов Кабинета Министров Украины и Совета министров Автономной Республики Крым, то Президент может отменить их по мотивам их несоответствия Конституции или нарушения ими прав и свобод человека и гражданина.

Президент Украины как гарант соблюдения Конституции Украины при любых условиях сам должен действовать только на основании и в преде-

лах полномочий и способами, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины, что было подчеркнуто в Решении Конституционного Суда Украины от 15 октября 2008 года № 23-рп / 2008 (дело о провозглашении Президентом Украины всеукраинского референдума по народной инициативе) [13]. Ни одна «уважительная» причина не может быть основанием для выхода Президента за пределы его компетенции, установленной Конституцией Украины и детализированной в действующем конституционном законодательстве.

Кроме того, характерными полномочиями Президента Украины в сфере обеспечения конституционного правопорядка являются его полномочия о назначении на должность и освобождение от должности с согласия Верховной Рады Украины Генерального прокурора Украины, а также назначение трети состава Конституционного Суда Украины, осуществление первого назначения на должность профессионального судьи сроком на пять лет и т. д.

Далее, Президент Украины является гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Конституция Украины закрепляет в качестве одного из основных принципов конституционного строя Украины принцип, согласно которому человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью (ч. 1 ст. 3 Конституции Украины). Поэтому Президент Украины как глава государства является гарантом прав и свобод человека и гражданина, что определяет одну из его основных функций – обеспечение прав и свобод человека и гражданина. С целью осуществления этой

функции Президент Украины принимает, в случае необходимости, решение о введении в Украине или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения, а также объявляет, в случае необходимости, отдельные местности Украины зонами чрезвычайной экологической ситуации с последующим утверждением этих решений Верховной Радой Украины.

Выступая гарантом соблюдения прав и свобод человека и гражданина, Президент Украины обязан содействовать созданию эффективной системы защиты прав и свобод человека.

Защита прав и свобод человека и гражданина государством обеспечивается соответствующим юридико-правовым механизмом. В состав такого механизма входят нормативные (материальные и процессуальные) и институциональные формы и средства. Нормативная часть должна быть представлена соответствующей системой законодательства. Совершенствование этой системы и постепенное повышение ее эффективности является необходимым условием обеспечения и защиты прав и свобод человека. В этом случае Президент Украины должен действовать, используя для этого свои полномочия в законодательной сфере, в частности, через применение права законодательной инициативы (ст. 93 Конституции Украины), путем внесения в Верховную Раду Украины законопроектов или предложений по принятию законов, в том числе таких, которые направлены на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина и т.д. Верховная Рада Украины как единственный орган законодательной власти в Украине принимает законы, определяющие права

и свободы человека и гражданина, гарантии этих прав и свобод, основные обязанности гражданина (п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины). К тому же законопроекты, определенные Президентом Украины как неотложные, должны рассматриваться Верховной Радой Украины вне очереди. Кроме того, Президент имеет право вносить законопроекты о внесении изменений и дополнений в Конституцию Украины (ст. 154 Конституции Украины).

Нормативная часть механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина непосредственно связана с институциональной, представленной государственными институтами. Исходя из того, что права и свободы человека и гражданина и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства, а утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства (ч. 2 ст. 3 Конституции Украины), все органы государственной власти должны выполнять функцию государства по защите прав и свобод человека и гражданина. Так, Кабинет Министров Украины осуществляет функцию защиты прав и свобод человека и гражданина через выполнение своих полномочий, закрепленных в Конституции Украины, а именно: принимает меры по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 116), обеспечивает проведение политики в сферах труда и занятости населения, социальной защиты, образования, науки и культуры (п. 3 ст. 116), обеспечивает равные условия развития всех форм собственности (п. 5 ст. 116). Местные государственные администрации на соответствующей территории обеспечивают соблюде-

ние прав и свобод граждан (п. 2 ст. 119 Конституции Украины). Эта функция должна быть одной из основных в деятельности органов прокуратуры Украины и других правоохранительных органов. Президент Украины имеет полномочия, которые позволяют ему влиять на деятельность этих органов. Для этого Президент Украины пользуется своими учредительными полномочиями, в частности, создает суды в определенном законом порядке, а также через использование широкого круга номинационных полномочий в сфере исполнительной власти (ч. 9, 10 ст. 106 Конституции Украины).

Как глава государства Президент Украины обязан направлять деятельность соответствующих органов государства на обеспечение четкого и своевременного реагирования на факты нарушения прав и свобод человека в Украине.

Как указал Конституционный Суд Украины (Постановление от 8 мая 1997 № 11-з по делу о конституционном обращении Романчука Николая Павловича относительно официального толкования положения ст. 102 Конституции), за главой государства закреплены широкие полномочия как в решении общегосударственных проблем, требующих сочетания политических, экономических, социальных и других аспектов функционирования государства, так и в рассмотрении локальных вопросов, касающихся защиты справедливости, прав, свобод и интересов отдельного человека в случае их нарушения любым субъектом, в том числе государством. Для реализации этих функций Президент принимает решения, имеющие силу законодательных актов, а в слу-

чае необходимости непосредственно вмешивается в критическую ситуацию с целью устранения любой угрозы для государства и его граждан.

Наряду с этим действует конституционный механизм распределения прерогатив Президента Украины в области управления, который связывает Президента Украины с различными звеньями государственного аппарата. Для обеспечения конституционного порядка, нормального функционирования государства существует структурированная, многоуровневая, иерархическая система органов исполнительной и судебной власти. Они наделены соответствующей юрисдикцией, имеют свой предмет ведения и реализуют полномочия через определенные законодательством процедурные рамки и технологии [14].

Президент Украины как гарант соблюдения Конституции, прав и свобод человека и гражданина назначает всеукраинский референдум относительно изменений в Конституцию Украины в соответствии со ст. 156 Конституции Украины, провозглашает всеукраинский референдум по народной инициативе. Согласно решению Конституционного Суда Украины от 15 октября 2008 года № 23-рп / 2008 (дело о провозглашении Президентом Украины всеукраинского референдума по народной инициативе), право украинского народа на непосредственную реализацию власти путем проведения всеукраинского референдума народного волеизъявления закреплено в ст. 69 Конституции Украины, право гражданина на участие в таком референдуме предусмотрено ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 70 Конституции Украины. Согласно Конституции Украины, Президент Ук-



раины является гарантом соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 102). Исходя из п. 6 ч. 1 ст. 106 Конституции Украины Президент Украины не только назначает референдум об изменениях в Конституцию Украины, но и провозглашает всеукраинский референдум по народной инициативе. Системный анализ этой конституционной нормы и положений ст.ст. 69, 72 Конституции Украины указывает на то, что провозглашение всеукраинского референдума по народной инициативе является обязанностью Президента Украины [15].

При осуществлении функций, определенных в ст. 102 Конституции Украины, Президент Украины использует иные полномочия, закрепленные в Конституции Украины, без права передачи этих функций и полномочий другим лицам или органам.

Впрочем, в современных условиях актуализации конституционной реформы в Украине конституционно-правовой статус Президента Украины нуждается в совершенствовании в направлении формирования современного украинского конституционализма, механизм которого предусматривает такую организацию государственной власти, при которой достигается и обеспечивается конституционно-правовая свобода человека. Для этого, прежде всего, необходимо конституционное закрепление взаимодействия органов государственной власти (при осуществлении государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную). Президент Украины должен играть в этом важную роль, а именно, выступать органом, объединяющим все ветви власти, выполняя координацион-

ную функцию и функцию согласования деятельности всех органов государственной власти. Кроме того, необходимо нормативное урегулирование взаимоотношений Президента с другими органами государственной власти, в частности, целесообразно закрепление принципов таких взаимоотношений в Основном Законе государства.

В контексте усовершенствования конституционного законодательства как необходимого условия осуществления конституционных преобразований в Украине необходимо принятие закона «О Президенте Украины». В частности, в этом законе целесообразно определение процедуры осуществления Президентом Украины его конституционных функций гаранта государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина, а также урегулирование вопросов финансового и материально-технического обеспечения государственной деятельности Президента Украины, защиты его чести и достоинства, а также вопросов ответственности Президента Украины и т.д.

Следовательно, становление института президентства в современной Украине характеризуется периодическими изменениями конституционно-правового статуса Президента Украины, которые отражают особенности развития украинского государства и общества. В условиях конституционных преобразований в Украине необходимо совершенствование этого института в направлении формирования современного украинского конституционализма с целью утверждения Украины как демократического, конституционно-правового государства.

## БИБЛІОГРАФІЯ

1. ЕФРЕМОВА, Т. Ф. Современный толковый словарь русского языка. В 3 т. Т. 2. М-П / Т. Ф. Ефремова. Москва: АСТ: Астрель, 2006.
2. Федералист № 68. In Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. Москва: Весь мир, 2000.
3. ЧИРКИН, В. Е. Основы сравнительного государственного права. Москва: Артикул, 1997.
4. ЧИРКИН, В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. Москва: Норма: Инфра-М, 2010.
5. Про вибори Президента Української РСР: Постанова Верховної Ради Української РСР від 21 вересня 1991 р. Відомості Верховної Ради України, 1991, № 31, ст. 402.
6. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. Відомості Верховної Ради України, 1991, № 33, ст. 445.
7. Про Президента Української РСР: Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. Відомості Верховної Ради України, 1991, № 33, ст. 446.
8. Про вибори Президента Української РСР: Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. Відомості Верховної Ради України, 1991Б № 33Б ст. 448.
9. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. Відомості Верховної Ради України, 1995, № 18, ст. 133.
10. Про внесення змін до Конституції України: Закон України № 2222-15 від 8 грудня 2004 р. Відомості Верховної Ради України, 2005, № 2, ст. 44.
11. ОРЗИХ, М. Ф. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право. Киев: Алерта, 2006. 290 с.
12. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. 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 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Офіційний вісник України, 2010, № 77, ст. 2597.
13. Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп / 2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою). Офіційний вісник України, 2008, № 80, ст. 2701.
14. Ухвала Конституційного Суду України від 8 травня 1997 року № 11-з у справі за конституційним зверненням Романчука Миколи Павловича щодо офіційного тлумачення положення статті 102 Конституції [Електронний ресурс]. Режим доступу: <<http://upiter/pls/wscu/p0062?lang=0&rej=0&pf511=33391>>.
15. Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2008 р. № 23- рп / 2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою). Офіційний вісник України, 2008, № 80, ст. 2701.

*Їтејкта 2013 м. спалио 27 д.*

*Приимта публикуоти 2013 м. ларкричио 29 д.*