
Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО,
академік НАН України,
директор Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

В. Б. АВЕР'ЯНОВ,
академік АПРН України,
завідувач відділу проблем державного управління
та адміністративного права того ж Інституту

ЯКА МОДЕЛЬ ПРЕЗИДЕНТА ПОТРІБНА У ЗМІШАНІЙ ФОРМІ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто основні риси організації виконавчої влади за умов змішаної форми державного правління, встановленої чинною Конституцією України. Розкривається зміст дуалізму виконавчої влади та особливості взаємостосунків між Президентом і Урядом, з урахуванням моделі так званого «подвійного центру» виконавчої влади. Обґрунтовується доцільність існування «сильного» Президента, що здатен виконувати роль національного лідера у найближчій перспективі розвитку України. Пропонується орієнтовний перелік компетенційних переваг Президента та їх співвідношення з повноваженнями уряду.

Ключові слова: Президент, Уряд, концепція «подвійного центру», виконавча влада, повноваження.

В статье рассмотрены основные черты организации исполнительной власти в рамках смешанной формы государственного правления, учрежденной действующей Конституцией Украины. Раскрывается содержание дуализма исполнительной власти и особенности взаимоотношений между Президентом и Правительством, с учетом модели так называемого «двойного центра» исполнительной власти. Обосновывается целесообразность существования «сильного» Президента, который способен исполнять роль национального лидера в ближайшей перспективе развития Украины. Предлагается ориентировочный перечень компетенционных преимуществ Президента и их соотношение с полномочиями Правительства.

Ключевые слова: Президент, Правительство, концепция «двойного центра», исполнительная власть, полномочия.

The article reveals main features of executive authority organization within the frame of the mixed form of the State, introduced by the effective Constitution of Ukraine.

Here's been explained the essence of the dualism of the executive power and peculiarities of counter-actions between the President and the Government in the context of the so-called model of «double centre» of the executive power. Here's been also substantiated the necessity of existing of a «strong» President, capable of playing the national leader's role in the nearest perspective of Ukraine's development. The list of the main preferential powers of the President and their co-relation with the Government's ones have been proposed.

Key words: *the President, the Government, «double centre» concept, executive authority, powers.*

Нещодавно Україна обрала свого четвертого Президента – В.Ф. Януковича. Суспільство чекає від нього вжиття ефективних заходів по поліпшенню управління державними справами. Значною мірою це залежить від чіткого визначення місця і ролі Президента в сучасній системі державного управління.

Встановлена Конституцією України республіканська форма державного правління змішаного (або інакше – напівпрезидентського) типу закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади. Він означає певний розподіл повноважень виконавчої влади між Президентом і Кабінетом Міністрів, що зумовлює існування своєрідного «подвійного центру» виконавчої влади.

Але чи справді виправдані очікування тих, хто закликає до усунення зазначеного дуалізму. Задля цього пропонується перейти до однієї з «класичних» форм правління – суто парламентської, чи суто президентської. За цих умов з'являється, так би мовити, «персоніфікований» глава виконавчої влади – або Прем'єр-міністр (як глава Уряду), або Президент. Разом з тим загроза всеохоплюючої концентрації повноважень виконавчої влади в руках однієї особи також стає цілком реальною. Чи здатне наше суспільство і політична еліта дієво протистояти цій загрозі і чи допоможе цьому модернізована під нову державницьку модель Конституція? Вітчизняний досвід нехтування низкою важливих приписів Конституції України вказує на негативну відповідь.

Тож існує чимало резонів у тому, щоб продовжити пошук кращого збалансування повноважень виконавчої влади у межах змішаної форми правління. Це юридично – більш складно, але з позицій недопущення самої можливості виникнення авторитарного політичного режиму – менш небезпечно.

Сучасна конституційно-правова теорія виходить з того, що за будь-якої форми правління пост Президента не можна цілком ідентифікувати з якоюсь однією – зокрема, виконавчою – гілкою влади. Хоча Президент і є функціональним носієм певних повноважень виконавчої влади, проте юридично він не належить до системи органів виконавчої влади. Специфіка статусу Президента полягає в тому, що в ньому окреме місце зай-

мають його повноваження у сфері виконавчої влади або державного управління. Причому їх обсяг прямо залежить від існуючої в державі форми правління: зазвичай цей обсяг максимальний за умов президентської форми, мінімальний – за умов парламентської форми правління. За умов змішаної форми правління роль Президента у сфері виконавчої влади може бути різною – від значної до суто представницької та церемоніальної.

Щоб більш достовірно обрати найдоцільніший напрям зміни місця і ролі Президента за умов передбачуваного конституційного уточнення змішаної форми правління в Україні не будемо забувати, що на сучасному, суверенному етапі вітчизняного державотворення поява інституту президентства була зумовлена об'єктивними потребами перехідного періоду щодо зміцнення виконавчої влади, суттєвого підвищення ефективності державного управління. Тому запровадження поста Президента України супроводжувалось підвищеними суспільними очікуваннями від посилення впливу держави, її владних структур на процеси соціально-економічних та державно-правових перетворень у нашій країні. Для цього главі держави від самого початку було надано досить широкі повноваження у сфері виконавчої влади.

На цей час, за Конституцією України у редакції 2004 р., у Президента України залишився незначний обсяг згаданих повноважень. При цьому накопичений досвід підтвердив недостатню дієвість управлінської діяльності Президента. Також очевидною стала суперечливість між формальною «слабкістю» його функціональної ролі у сфері виконавчої влади і всенародним способом обрання Президента, від якого населення, за традицією, очікує визначальної участі у забезпеченні ефективного державного управління і гарантуванні єдиної державної політики, як зовнішньої, так і внутрішньої.

Відтак, все більше поширюється правильна, на наш погляд, думка, що всенародно обраний Президент за умов змішаної форми правління має бути достатньо «сильним» – з тим, щоб активно і конструктивно впливати на систему органів виконавчої влади та її кадрове забезпечення. Головне, щоб Президент мав можливість забезпечити структурну і функціональну єдність виконавчої влади, належний рівень її централізації і її спрямування на формування та реалізацію єдиної державної політики. І побоюватись цього не треба, оскільки на демократизм функціонування виконавчої влади це не повинно впливати.

Майбутні уточнення Конституції України повинні, на нашу думку, спрямуватись на оптимізацію змішаної форми правління без зайвої «фетишизації» загроз від властивого їй дуалізму виконавчої влади. Зокрема, немає підстав відмовлятися від змішаної форми правління заради прагнення усунути даний дуалізм. Адже – окрім очевидної неможливості

цього (оскільки дуалізм виконавчої влади є об'єктивною рисою зазначеної форми правління) – дуалізм в українських умовах виглядає певним плюсом, оскільки виступає надійним засобом перешкодження узурпації та монополізації виконавчої влади.

Більше того, недоліки дуалізму продовжуються його ж перевагами. Зокрема, змішана форма правління дає змогу синтезувати у бажану комбінацію елементи як парламентської, так і президентської форм. За рахунок такого комбінування з'являється можливість унормувати більш гнучкі та консolidовані взаємостосунки між Урядом і Президентом, врахувавши усі можливі важелі недопущення конфліктів між цими суб'єктами. Головне тут – забезпечити їх функціонально-компетенційну узгодженість шляхом максимально чіткого розподілу всього спектру повноважень виконавчої влади.

Наприклад, обсяг компетенційних преференцій Президента мали б скласти керівництво двома (а не трьома – як зараз) сферами виконавчої влади – зовнішньої політики та оборони держави, його вагоміша роль у призначенні та звільненні з посади Прем'єр-міністра, а також спрямовуючий вплив на основні інституції, які сприятимуть главі держави реально гарантувати захист прав громадян – державна служба, правоохоронні органи і спецслужби, судова система (у частині впливу на окремі кадрові призначення, виконавчу службу та ініціювання реформ у судоустрої та судочинстві). Стосовно ж керівництва фактично «безмірною» сферою національної безпеки, було б доцільно – задля недопущення перетворення компетенції Президента на «гумову» – обмежити це керівництво питаннями зовнішніх загроз і ризиків, забезпечення належного функціонування інституту прав людини, а решту питань національної безпеки віднести до спільних з урядом повноважень.

Варто також радикально конкретизувати і, по можливості, мінімізувати перелік предметів відання, спільних для обох розглядуваних суб'єктів. Це мали б бути, по-перше, контроль за виконанням урядової програми у сферах зовнішньої політики та оборони держави, по-друге, вжиття заходів із забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, по-третє, участь у формуванні складу Уряду та здійснення деяких інших кадрових призначень і відставок за поданням Уряду (або за погодженням з Верховною Радою України).

Стосовно зміни статусу Президента, важливо наголосити, що ми об'єктивно приречені на вибір змішаної форми правління з інститутом сильного Президента. Адже ця закономірність свідчить про прагнення суспільства бачити у глави держави ознаки національного лідера.

Подібні ознаки виявляються, насамперед, у спрямовуючих і консolidуючих діях щодо державних інституцій. Інакше кажучи, діяльність Президента щодо забезпечення взаємодії та усунення можливих супер-

чок між органами державної влади, що зазвичай, визначається як «президентський арбітраж», набуває першорядного значення у державі зі змішаною формою правління. Це дозволяє додатково виокремити в державі – поряд із законодавчою, виконавчою, судовою і контрольною функціями – ще одну, «узгоджувальну» функцію. Відповідне положення конче потрібно внести до оновленої Конституції України.

Інші ознаки Президента як лідера нації виявляються у його зусиллях із забезпечення злагоди, спокою і справедливості у суспільстві, активній зовнішньополітичній діяльності щодо зростання міжнародного авторитету держави та прискорення інтеграції України в європейську і світову спільноти.

Дійсно, надаючи Президенту всенародний мандат, навряд чи виправдано обмежувати його компетенцію суто представницькими і номінальними повноваженнями. Її обсяг у сфері виконавчої влади має бути значно вагомішим, а це є ключовою ознакою не взагалі змішаної форми правління, а саме її так званого президентсько-парламентського різновиду.

Прикметно, що останнім часом дехто вбачає, що інститут Президента натепер відіграв свою лідерську роль, в якій зараз вже немає потреби. Думається, що це передчасна оцінка реальної ситуації.

Адже важливо врахувати, з-поміж іншого, ту об'єктивну обставину, що перехідний етап розвитку нашого суспільства і держави ще далеко не завершений. І хто, як не глава держави у ролі національного лідера із достатніми прерогативами щодо виконавчої влади, здатний очолити опір засиллю олігархізму, небезпечного для суспільства зрощування влади з великим капіталом, боротьбу проти валу корупції, клановості та бюрократизму у вищих ешелонах влади, за усунення вражаючої поляризації суспільства внаслідок триваючої несправедливості у розподілі національного багатства, за відновлення моралі й духовності у суспільстві? Без цього, певна річ, не можна гарантувати «додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (частина друга ст. 102 Конституції України), і, зрештою, забезпечити «державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави» (п. 1 частини першої ст. 106 Конституції України).

Лідерське призначення Президента у проведенні таких потрібних державі і суспільству перетворень протягом, щонайменше, найближчого десятиліття зумовлене тим, щоб відповісти гідно, і головне – в інтересах переважаючої більшості населення, на найбільш гострі з названих викликів, на які нині існуючі в Україні політичні партії та їхні представники у парламенті та уряді відповісти не спроможні. З огляду на це, відповідь на питання, яка модель поста Президента потрібна сьогодні українському суспільству і державі за умови його всенародного обрання,

виглядає цілком очевидною – потрібна модель, за якою цей пост має обіймати «сильний» Президент із лідерськими функціями та достатніми важелями ефективної реалізації виконавчої влади, державного управління.

Отже, надання Президенту значних компетенційних преференцій з гранично повним і чітко визначеним колом повноважень щодо виконавчої влади мало б стати у найближчій перспективі неодмінною умовою оптимізації змішаної форми правління в Україні.