

УДК 342.51

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.5.21>**Катерина Закоморна,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Дар'я Юхименко,

студентка III курсу

міжнародно-правового факультету

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ СТРИМУВАНЬ ТА ПРОТИВАГ У ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇНАХ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню питання функціонування інституту Президента в пострадянських країнах та аналізу певних повноважень глави держави крізь призму конституційних реформ, а також визначенню перспектив його розвитку та удосконалення на сучасному етапі державотворення. Головними об'єктами дослідження є такі пострадянські країни, як: Грузія, Туркменістан, Латвія, Російська Федерація та Україна. Акцентується увага на тому, що одним із найважливіших чинників розвитку державної влади є досягнення ефективного балансу та розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою гілками влади та президентом. Зважаючи на те, що з моменту становлення державності в пострадянських країнах минуло не так вже й багато часу, інститут Президента з моменту запровадження в цих державах перебуває в стані постійного удосконалення. У результаті проведеного дослідження з'ясовано, що на президента як на главу держави у всіх формах правління покладається право і обов'язок забезпечувати належне та злагоджене функціонування органів державної влади. Виявлено особливості функціонування виконавчої та законодавчої гілок влади у державах з різними формами правління. Надано порівняльну характеристику обсягу повноважень президента у внутрішній діяльності держави, а також звернено увагу на актуальність розширення повноважень президента, з огляду на досвід сучасних країн постсоціалістичного періоду формування. Зокрема, велику увагу було приділено розгляду конституційної реформи, проведеної в Російській Федерації в 2020 році, внаслідок якої було розширено повноваження президента як глави держави та незалежного арбітра, проаналізовано її позитивні та негативні риси, проблеми та складнощі реалізації. Досліджено основні механізми впливу інституту Президента на інші органи державної влади, а також види рішень, які можуть бути прийняті главою держави. Визначено проблеми й перспективи вдосконалення взаємодії законодавчої, виконавчої гілок влади з дискрецією повноважень Президента України в межах проведеного аналізу конституційних положень деяких країн пострадянського простору.

Ключові слова: статус президента, певні повноваження президента, статус президента, органи державної влади, виконавча влада, розподіл повноважень між президентом та виконавчою, законодавчою гілками влади.

Постановка проблеми. Тенденції сучасної трансформації суспільного ладу в Україні, включаючи подальше закріплення здобутків демократії в житті держави, ставлять широкий спектр цілей та завдань, вирішення яких сприятиме забезпеченню ефективної взаємодії органів державної влади та розподілу компетенції між ними. Одним із таких важливих органів державної влади є Президент як глава держави.

Звісно, існування інституту президента для значної більшості країн світу є вже тра-

диційним. Однак обсяг його повноважень та вплив на державні процеси в системі органів державної влади за законодавством різних країн визначається неоднаково. З одного боку, президент може займати номінальний статус в системі органів публічної влади і мати вузький обсяг повноважень, що значним чином гальмує процеси державного та суспільного розвитку. З іншого ж боку – може займати провідне місце та бути ініціатором прогресивного державного розвитку, а також контролювати діяльність органів

виконавчої та законодавчої влади, призначати осіб на керівні посади та інші.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню цього питання приділяли увагу багато провідних вітчизняних науковців, таких як О. Авер'янов, Ю. Барабаш, С. Зенін, М. Кармазін, А. Нечкін, О. Павлюх, С. Сербогіна, Ю. Тодика, В. Шаповал, В. Шеховцов та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Результати наукових здобутків та досліджень учених важко переоцінити. Створення інституту глави держави та запровадження злагодженої системи державного управління є довготривалим та кропітким процесом, укорінення якого в Україні розпочалося з моменту здобуття незалежності. Тому очевидно, що 1) цей інститут є новим і неапробованим; 2) він перебуває в стані постійного вдосконалення та доопрацювання; 3) обсяг повноважень президента не є сталим внаслідок зміни форми правління з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську. Сьогодні цей процес потребує вдосконалення з огляду на досвід інших країн, зокрема й пострадянського простору, адже досить нещодавно Україна входила до складу СРСР, як і ті країни, що входять до об'єктів дослідження. Тому всі ці питання актуалізують вивчення та аналіз інституту президента в умовах проведення реформи децентралізації та презавантаження влади в Україні [1, с. 359].

Метою цієї статті є встановлення особливостей статусу та певних повноважень президента в пострадянських країнах, таких як Грузія, Туркменістан, Латвія, Російська Федерація та Україна, крізь призму конституційних реформ, а також визначення перспектив розвитку та вдосконалення цього інституту на сучасному етапі державотворення в межах порівняльно-правової характеристики конституційних положень країн пострадянського простору.

Виклад основного матеріалу. Наразі статус президента займає неоднозначну позицію в системі органів державної влади, а тому характеризується різними підходами до обсягу компетенції. Відповідно до даних ООН, у світі визнано 195 незалежних держав: 193 з них – члени ООН, а 167 – демократичні [1, с. 359; 2]. Дослідивши форми правління цих держав, можна дійти висновку про те, що 48 держав не мають посади керівника уряду (виконавча гілка влади), 28 з них – напівпрезидентські, 21 – президентська форма з Прем'єр-міністром [3].

Слід зазначити, що діяльність Президента України регулюється Конституцією України

(розділ V), положеннями Виборчого Кодексу України (щодо порядку та процедури проведення виборів кандидатів на пост президента), Законом України «Про громадянство України» (далі – ЗУ), міжнародними договорами та іншими актами. Як зазначає К. О. Закоморна у своїй роботі, зважаючи на те, що основним документом, який закріплює перелік повноважень глави держави, є Конституція України, то, відповідно, «її унікальність полягає в тому, що, з одного боку, в ній поєднано французьку модель організації виконавчої влади із доктриною суверенітету парламенту, а з іншого – передбачені такою моделлю механізми владного балансу відсутні» [4, с. 127]. До того ж вважаємо доцільним підтримати ідею, відповідно до якої для належної регламентації конституційно-правового статусу Президента необхідно ухвалити Закон «Про Президента України» [5, с. 337]. Наприклад, такий Закон було прийнято в Республіці Білорусь у 1995 році, а в 2003 році в Республіці Казахстан – Закон «Про основні гарантії діяльності президента Республіки Казахстан». Задля досягнення мети цієї роботи вважаємо за можливе, за відсутності такого нормативно-правового акта, проаналізувати роль Президента України у системі органів державної влади на підставі конституційно-правових норм, а також шляхом проведення порівняльного аналізу існування цього інституту в інших пострадянських країнах, таких як Грузія, Туркменістан, Латвія та Російська Федерація, адже процес реформування всієї системи публічної влади в Україні продовжується і зараз.

Проаналізуємо основні положення про статус президента та виконавчої влади у вищезазначених державах:

1. *Строк повноважень Президента.* В Україні та Грузії він обирається строком на 5 років, у Латвійській Республіці – на 4 роки, а в Російській Федерації – на 6 років.

2. *Вимоги до кандидатів.* У Грузії, Латвії та Туркменістані встановлено віковий ценз у 40 років, в Російській Федерації та Україні – 35 років [6]. Також у цих країнах встановлено ценз громадянства, а в деяких конституціях обов'язковою умовою закріплено ще й відсутність громадянства іншої держави (Латвія), а в Російській Федерації до кандидатів є умова щодо відсутності посвідки на проживання на території іншої держави. Іншим критерієм є ценз осідлості: в Україні – проживання на території України протягом десяти останніх перед виборами років, в Туркменістані та Грузії – протягом п'ятнадцяти років [8; 7], а в Російській Федерації – протягом останніх двадцяти п'яти років [9]. Натомість у Конституції Латвійської

Республіки такий критерій не закріплено [11]. Мовний критерій наявний у конституціях усіх вищезазначених країн.

3. *Кількість термінів правління.* В Україні, Туркменістані та Латвійській Республіці – не більш, ніж два строки підряд [6; 8; 11]. У Грузії та Російській Федерації президентом країни не може бути одна й та ж особа більше, ніж два рази загалом. Хоча в Російській Федерації підхід до цього критерію не є однозначним, оскільки у зв'язку з внесенням змін до Конституції РФ від 04.07.2020 р. було додано положення пункту 1 частини 3 статті 81 Конституції РФ, згідно з яким: «регулювання допустимої кількості термінів, протягом яких одна і та ж особа може обіймати посаду президента Російської Федерації, не перешкоджає особі, яка обіймала та/або обіймає посаду Президента Російської Федерації на момент набрання чинності цієї поправки, брати участь як кандидат на виборах Президента Російської Федерації після внесення цієї редакції до тексту Конституції РФ на дозволену кількість строків, незалежно від кількості строків, під час яких особа, про яку йде мова, та/або обіймає цю посаду на момент набрання чинності цього положення» [10].

4. *Право відкладального вето.* У президентів України, Туркменістану, Грузії, Російській Федерації є відповідні повноваження накладати вето на закони, прийняті законодавчою гілкою влади (парламентом). Проте в Латвії Президент має право лише призупинити проголошення закону строком на два місяці, за який відповідний нормативний акт передається на всенародне голосування (референдум), за умови якщо про це заявлять вимогу не менш як одна десята частина виборців. До того ж встановлені деякі межі такого голосування: на всенародне голосування не можуть бути передані такі питання, як бюджет і закони про кредити, податки, митні збори, залізничні тарифи, призов, декларування й початок війни, мир, надзвичайний стан, мобілізацію і демобілізацію, а також договори з іноземними державами (стаття 72-23 Конституції) [11].

5. *Право розпуску парламенту.* У всіх країнах передбачено право розпуску парламенту, однак у Латвійській Республіці президент має право підняти питання про розпуск парламенту (Саейма), а після цього повинно вже відбутися всенародне голосування, і якщо більше половини його учасників проголосують за припинення його повноважень, то Саейма вважається розпущеною і повинні бути призначені нові вибори, які мають відбутися не пізніше, ніж через два місяці після її розпуску (стаття 48 Конституції) [11].

6. *Право законодавчої ініціативи.* Президенти України, Російської Федерації, Туркменістану та Латвії мають право законодавчої ініціативи. Натомість за законодавством Грузії таке право президента відсутнє (стаття 45 Конституції Грузії) [7].

7. *Повноваження у формуванні уряду.* В Україні, Грузії та Латвійській Республіці Конституція обмежує право президента у формуванні уряду, надаючи повноваження формувати лише подання кандидатур деяких міністрів. Проте у Туркменістані (стаття 75-76 Конституції) та Російській Федерації президент є главою виконавчої влади, а тому саме президент держави формує склад уряду (стаття 111 Конституції РФ). До того ж у Російській Федерації уряд формується завдяки спільній діяльності Президента та Парламенту [9], а в Туркменістані – самостійно президентом [8].

8. *Призначення професійних суддів.* В Україні перше призначення суддів здійснює президент [6]. Суддів загальних судів Латвійської Республіки призначає парламент [11]. У Грузії провідну роль у формуванні судів відіграє Вища Рада юстиції [12]. У Туркменістані суддів усіх судів призначає глава держави строком на п'ять років [8]. У Російській Федерації президент також займає чільне місце у формуванні складу судів. Зокрема, згідно з пунктом е статті 83 Конституції РФ, президент призначає голів, заступників голів і суддів федеральних судів [9].

9. *Участь у формуванні вищого судового органу загальної юрисдикції.* В Україні та Латвії ні президент, ні виконавча влада не має повноважень формувати Верховний Суд [6; 11]. У Грузії суддів Верховного Суду призначає парламент за поданням Вищої Ради юстиції безстроково (ч. 2 статті 61 Конституції) [7]. Важлива роль у формуванні складу Верховного Суду Туркменістану належить президенту: зокрема, він за попередньою згодою парламенту (Меджліс) призначає та звільняє з посади Голову Верховного Суду, Вищого господарського суду (п. 10 статті 57 Конституції) [9]. У Російській Федерації президент представляє Раді Федерації (верхня палата парламенту) кандидатури для призначення на посаду Голову, заступників та суддів Верховного Суду РФ (п. е статті 83 Конституції) [9].

10. *Формування органів конституційного нагляду.* Президент України бере участь у формуванні складу Конституційного суду, зокрема, він призначає на посади третину складу Конституційного Суду України (шість суддів) згідно з п. 22 статті 106 Конституції України [6]. У Грузії склад

Конституційного суду є дещо меншим, аніж в Україні (9 суддів), трьох з яких призначає Президент Грузії, Парламент більшістю голосів та Верховний Суд (ч. 2 статті 60 Конституції) [7]. Натомість у Латвійській Республіці президент не бере участі у формуванні Конституційного суду (стаття 85 Конституції) [11]. У судовій системі Туркменістану Конституційний суд відсутній, а функції тлумачення конституції покладаються на Халк Маслахати, що є вищим представницьким органом влади народу, главою якого є Президент Туркменістану (48, 50 статті Конституції) [8]. У Російській Федерації президент виконує ключову роль у формуванні складу Конституційного суду, а зважаючи на останні зміни, глава держави отримав право ініціювання звільнення голови, його заступників та суддів Конституційного суду, а раніше цим питанням займалася Вища кваліфікаційна колегія суддів (п. е та п. е.3 статті 83 Конституції). До того ж, відповідно до цих конституційних змін, склад Конституційного суду було зменшено з 19 до 11 суддів [9; 10].

11. *Право призначати важливих державних службовців.* Президент України згідно з Конституцією призначає таких службовців: Голову Національного Банку України, СБУ, Генерального прокурора за погодженням з парламентом тощо. Президент Грузії за пропозицією уряду призначає на посаду послів та керівників дипломатичних представництв, Голову Сили оборони Грузії, одноосібно призначає одного члена Вищої ради юстиції тощо (п. а, г ч. 1 статті 52 Конституції) [6]. У свою чергу Президент Латвії має досить обмежене коло повноважень порівняно з іншими країнами, адже згідно зі статтями 41 та 42 Конституції він має право призначати латвійських дипломатичних представників та у разі війни призначити головнокомандувача [11]. За Конституцією Туркменістану глава держави має повноваження на призначення послів та інших дипломатичних представників (п. 2 ч. 1 статті 57 Конституції), за попереднім погодженням з Меджлісом призначає Генерального прокурора тощо (п. 10 ч. 1 цієї ж статті Конституції) [8]. За Конституцією РФ Президент після проведення консультацій з Радою Федерації призначає на посаду керівників федеральних органів виконавчої влади, а також федеральних міністрів з питань оборони, безпеки, внутрішніх справ, зовнішніх справ, юстиції та інших, а також Генерального прокурора РФ та його заступників, а також інших прокурорів, у тому числі військових та спеціалізованих прокуратур (п. д. 1 та е. 1 статті 83 Конституції) тощо [9].

Окрім цього, згідно з проведеними конституційними змінами в Російській Федерації роль глави держави в законодавчому процесі значно зросла, адже, крім права відкладального вета, Президент РФ матиме можливість звернутися із запитом до Конституційного суду РФ про перевірку конституційності федеральних законів та федеральних конституційних законів до безпосереднього підписання та оприлюднення. З одного боку, такі зміни повинні позитивно вплинути на якість прийнятих законів і, як наслідок, на стабілізацію практики правозастосування. З іншого боку, надання додаткових повноважень президентові в законодавчому процесі також впливатиме й на статус Федеральних зборів РФ та інших органів державної влади [13, с. 60].

Висновки

Отже, завдяки проведеному дослідженню можна дійти висновку про те, що роль Президента у системі розподілу влади не є однаковою, що, безперечно, зумовлюється формою правління цих держав та визначеною стратегією розвитку кожної держави. Проте президент як глава держави виконує важливі функції, адже має право регламентувати та контролювати діяльність органів виконавчої, судової та законодавчої гілок влади, забезпечувати належне функціонування органів публічної влади і виступати незалежним арбітром між ними, хоча в окремих країнах пострадянського простору президент є навіть главою виконавчої влади, що підвищує вплив цього інституту на законодавчому рівні. Не менш важливим є те, що президент у більшості проаналізованих країн має право законодавчої ініціативи та права вето, що сприяє усуненню протистоянь та суперечок, які можуть виникати під час законотворчої діяльності та оформлення нормативно-правових актів. Крім того, пропонується внести зміни до законодавства України: для більшої регламентації та впорядкування діяльності глави держави необхідно прийняти ЗУ «Про Президента України», а також надати Президентові України право зупиняти прийняття законів з одночасним зверненням до Конституційного суду для перевірки нормативно-правового акта на відповідність Конституції і лише після цього приймати рішення про підписання такого документа, як це закріплено в Конституції Російської Федерації. Тому, безумовно, зарубіжний досвід нормативного закріплення інституту президента є корисним у процесі розвитку національної політичної системи та чіткого розподілу повноважень між всіма органами державної влади.

Список використаних джерел:

1. Петришина М. О., Юхименко Д. С. Зарубіжний досвід функціонування інституту президента в системі стримувань та противаг: перспективи для України. *Молодий вчений*. 2019. № 12. С. 358–362.
2. How many Countries are there in the World? Worldometers. 2021. URL: <https://www.worldometers.info/geography/how-many-countries-are-there-in-the-world/> (дата звернення: 28.04.2021).
3. Countries ruled by a presidential system. URL: <https://www.ranker.com/list/countries-ruled-by-presidentialsystem/reference> (дата звернення: 28.04.2021).
4. Закоморна К. О. Про деякі особливості пострадянської моделі системи стримувань і противаг у контексті режиму «керованої демократії»: конституційно-правовий аспект. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 128. С. 125–136.
5. Войтенко Ю. М. Інститут президента у системі балансу влади в Україні: політико-правовий аспект. *Інститут Президента України в системі державної влади України* : матеріали наук. конф. (м. Київ, 17 січня 2014 р.). Київ, 2014. С. 332–337.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/paran4202> (дата звернення: 28.04.2021).
7. Конституція Грузії: Конституційний Закон Республіки Грузія от 24.08.1995 № 786. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (дата звернення: 28.04.2021).
8. Конституція Туркменістана : Закон Туркменістана от 18.05.1992 № 691-XII. URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaaya-respublika/konstituciya-latvii> (дата звернення: 28.04.2021).
9. Конституція Російської Федерації: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 14.03.2020). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата звернення: 28.04.2021).
10. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата звернення: 28.04.2021).
11. Latvijas Republikas Satversme: Latvijas Satversmes Sapulces 1922. gada 15. februāra kopsēdīme. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme> (дата звернення: 28.04.2021).
12. Об общих судах: Органический закон Грузии от 04.12.2009 № 2257-Пс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/90676?publication=38> (дата звернення: 28.04.2021).
13. Парин Д. В., Абоян А. А. Поправки к Конституции РФ и изменение роли главы государства. *Юридические науки*. 2020. № 1. С. 58–60.

Kateryna Zakomorna, Daria Yukhymenko. Experience of the functioning of the head of state in the post-Soviet countries: prospects for Ukraine

The article deals with the research of the issue of functioning of the Presidential institution in the post-Soviet countries and the analysis of certain powers of the head of state through the prism of the influence of constitutional reforms, and the identification of prospects for its development and improvement at the current stage of state-building. The main subjects of the research are such post-Soviet countries as Georgia, Turkmenistan, Latvia, Russian Federation and Ukraine. The emphasis is put on the fact that one of the most important factors in the development of the state power is to achieve an effective balance and division of powers among the legislative, executive branches of government and the president. In light of the fact that not much time has passed since the formation of statehood in the post-Soviet countries, the Presidential institution since its introduction in these states is in a state of continuous improvement. As a result of the completed research, it is pointed out that the president as the head of state in all forms of government is vested with the right and duty to ensure the proper and coordinated functioning of government authorities. Features of functioning of the executive and legislative branches of power in the states with different forms of government are identified. A comparative analysis of the scope of the presidential powers in the internal activities of the state is set out, and focus is drawn on the timeliness of expanding the presidential powers, drawing on the experience of the contemporary countries of the post-socialist period of formation. In particular, much consideration is given to the constitutional reform carried out in the Russian Federation in 2020, which resulted in expanding the presidential powers as the head of state and an independent arbitrator; its positive and negative features, problems and difficulties of implementation are analyzed. The main mechanisms of influence of the Presidential institution on other state authorities, and types of decisions that can be made by the head of state, are studied. Problems and prospects for improving the interactions of the legislative, executive branches of government with the discretion of the powers of the President of Ukraine within the completed analysis of the constitutional provisions of some countries of the post-Soviet area are identified.

Key words: presidential status, certain presidential powers, status of president, government authorities, executive power, division of powers among the president and the executive, legislative branches of government.