

УДК 340.1(477)

I.M. СТАРКІВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ВИТОКИ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

Ключові слова: інститут президента, історичні витоки, формування, світовий досвід, гетьман

Україна досить молода правова держава, що лише стає на шлях формування правового, демократичного суспільства сформованого на основі громадянського суспільства. Це доволі складний та тривалий у часі процес, що тягне за собою повалення старого тоталітарного режиму, зміну свідомості людей, прийняття якісно нової Конституції, а також запровадження нових структур влади.

Основою формування інституту президентства можна назвати інститут глави Української держави (князя, гетьмана, президента). Його основою був Інститут президентства, запроваджений в Україні у 1991 р., що мав і певні історичні традиції. Його виникнення було результатом, насамперед, політичної ситуації в Україні у кінці 80-х – початку 90-х років ХХ ст. та реалізацією принципу розподілу влади.

Варто погодитися з думкою Н.Г. Плахотнюк, що інститут президентства розглядається в декількох аспектах: 1) як сукупність конституційно-правових норм; 2) як форма і суть політичної організації; 3) як організаційно-функціональна структура.

При цьому у теоретичних розробках зустрічається й термін «інститут президента», під яким розуміється поєднання правових норм та фактичної ролі президента. Останнім часом у науці конституційного права з'явилися розробки, які подають інститут президентства як складову правового статусу президента, беручи до уваги широку трактовку правового статусу. З часом погляди на цей інститут влади стали більш реалістичними, хоча він і сьогодні викликає чималий інтерес дослідників.

О. Бердник у своєму «Заповіті Президенту України» взагалі розглядає останнього як своєрідного месію, що повинен вивести Україну із кризи [1, с.4].

В історичному аспекті інституту президентства в Україні почав формуватися досить давно. Втім, не зважаючи на свою вікову історію серед досліджень немає цілісної роботи. Аналізу історико-правового аспекту президентства в Україні присвячені публікації вітчизняних науковців: В.І. Головатенка, М.В. Томенка, В.М. Шаповала та зарубіжних науковців В. Іваниса, Л. Н. Винара, Н.П. Пазуняка.

Для вивчення історичної практики та традицій цього інституту в Україні велике значення мають роботи відомих українських діячів (істориків, юристів, політиків) – Д.В. Антоновича, В.К. Винниченка, М.С. Грушевського, С.С. Дністрянського, Н.Д. Полонської-Василенко, П.О. Христюка, С.П. Шелухіна, а також вчених-істориків та юристів радянського періоду – Ф.І. Калінічева, М.Л. Копиленко, О.Л. Копиленко, Б.Д. Крупницького, І.М. Кузнецова, В.О. Рум'янцева, А.С. Міносяна, В.В. Цветкова та ін.

Необхідність всебічного вивчення окресленого правового інституту викликана тим, що майже у 150 існуючих державах запроваджено посада Президента.

С.Г. Колбая в дисертаційному дослідженні робить припущення, що ще за часів античності президентами називали очільників різних зборів. Сучасне смислове наповнення, як глави держави, термін президент не вживався ні в період античних республік, ні в період існування різних буржуазних республік в Англії і Нідерландах. Процес запровадження та розвитку інституту президентства умовно можна поділити на декілька етапів, кожен з яких пов'язаний з етапами конституційного розвитку в світі.

Відтак, перший етап – це період становлення та утвердження буржуазного суспільства в країнах Європи та Америки. Він є знаковим у зв'язку з появою першої писаної конституції в США (1787 р.) та у Франції (1791 р.), оскільки французька конституція ще не передбачала

запровадження посади Президента, тому на цьому етапі першість слід віддати американському континентові. Втім, варто згадати про Конституцію Венесуели 1811 р., Аргентини 1853 р. Щодо перших європейських держав, які перейняли американський досвід та запровадили посаду Президента, в 1848 р. – Франція та Швейцарія [2, с.9–10].

Розвиток інституту президентства бере початок наприкінці XVIII століття, з формуванням перших демократичних режимів у країнах Нового і Старого Світу. Упродовж XVIII–XX століть інститут президентства став майже невіддільним атрибутом республіканської форми правління і однією з ознак демократичного ладу [3].

Оскільки президентура як державний інститут вперше з'явилася у США, то першими дослідженнями засад ефективності роботи Президента займалися американські політичні діячі: Т. Джефферсон, Д. Медісон та О. Гамільтон. Так, Д. Медісон у роботі «Федераліст» виклав основні принципи побудови демократичного суспільства та наполягав на тому, що державі необхідно мати «освіченого державного діяча». Т. Джефферсон при створенні, без сумніву, найважливішого документа в історії США – Декларації незалежності користувався дослідженнями попередників, втілюючи у реальне життя принципи розподілу гілок влади, їх незалежність одна від одної, ефективної роботи державних інституцій для добробуту кожного громадянина.

Дослідження інституту президентства має давню історію. Початок фактично було покладено із запровадженням посади президента у США. Планомірне вивчення даного феномену стає одним із провідних напрямків нової наукової галузі – політичної науки, яка оформлюється у США наприкінці 50-х років XIX ст. Проте перші праці, відповідно до особливостей формального та традиційного етапів розвитку політичної науки, були переважно присвячені вивченню правових норм, які регламентували позицію президента в державі та розглядали історичну послідовність еволюції посади [4, с.2].

1789 р. першим президентом Сполучених Штатів Америки обраний Джордж Вашингтон. Після цієї події інститути президентства стрімко почали у країнах Нового Світу: президенти очолили: 1807 р. – Гаїті, 1814 р. – Парагвай, 1816 р. – Аргентину, 1817 р. – Чилі, 1819 р. – Колумбію, 1821 р. – Коста-Ріку та Перу, 1824 р. – Мексику, 1825 р. – Болівію, 1830 р. – Венесуелу, Еквадор та Уругвай, 1835 р. – Нікарагуа, 1839 р. – Гватемалу, 1841 р. – Гондурас і Сальвадор, 1844 р. – Домініканську Республіку. Першими президентами – главами держав у Європі – стали 1848 р. дві особи: Луї Наполеон Бонапарт у Франції та Й. Фурер у Швейцарії.

В Азії першим президентом став 1911 р. Сунь Ятсен у Китаї, незабаром – 1923 р. – Мустафа Кемаль, прозваний Атаюрком, у Туреччині. Що ж до Африки – то 1847 р. перший президент очолив Ліберію, 1854 р. – Оранжеву Республіку (1910 р. увійшла до складу нинішньої Південно-Африканської Республіки) [5].

Інтерес та увага українських дослідників до новопосталого інституту є аналогічним тому, який проявляють науковці в інших колишніх радянських республіках, вивчаючи та аналізуючи діяльність президентських структур у своїх молодих державах. Втім, дослідники пострадянських держав вдаються до більш ґрунтовного та ретельного вивчення інституту президентства, порівняно своїх українських колег в історичній ретроспективі (впродовж кінця XVIII – початку XXI ст.) у країнах не тільки Америки чи Європи, але й Азії та Африки.

В свою чергу, вдаючись до аналізу інституту президентства в своїх молодих країнах, науковці держав колишнього СРСР не тільки позбуваються об'єктивності та критичності в його оцінці, але і не переймаються тим, щоб адаптувати західні цінності до місцевих умов. Для більшості досліджень характерною є лише констатація фактів, обережний виклад і аналіз наслідків запровадження у систему влади інституту президентства (Білорусії, Казахстані).

Сьогодні президенти очолюють більшість держав світу. Щодо основних функцій прези-

дента то до них входять: представництво держави у внутрішніх і зовнішніх відносинах, забезпечення державного суверенітету і національної безпеки, призначення і звільнення глав дипломатичних представництв за кордоном і певної частини урядовців усередині держави, командування збройними силами, нагородження державними нагородами, присвоєння військових і цивільних звань, здійснення помилування, прийняття до громадянства тощо.

У дослідженнях президентури безпосередньо в Україні конституційно-правовий напрям представлено роботами таких авторів: М. Малишка, Ю. Тодики, Н. Плахотнюк, а також дисертаційними дослідженнями В. Шатіла, С. Сербогіної та ін.

Різні науковці схильні по-різному вдаватися до розгляду питання щодо історичних витоків інституту президентства в Україні.

Заслуговує на увагу точка зору висунута О.Т. Волошук в дисертаційному дослідженні «Інституту президентства у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика» подібні риси до глави держави можна знайти вже у найбільш ранніх державних формах, які склалися в стародавніх цивілізаціях. Єгипетські фараони, царі-правителі наділялися необмеженими повноваженнями не тільки в силу визнання божественного характеру їх влади – царственості, але і в силу досягнення безпеки, правосуддя, соціальної справедливості у суспільстві.

Проте, Глава держави як орган державної влади і, відповідно, правовий інститут – продукт Нового часу періодів Англійської та Французької революцій XVII–XVIII століть. Своєю появою у світ зобов'язаний абсолютній монархії: у результаті розщеплення абсолютного монарха. Буржуазія, прийшовши до влади, або знищувала монархію, замінивши її республікою, або позбавляла монарха влади, передавши законодавчі та виконавчі повноваження відповідно Парламенту та Уряду.

У країнах з монархічною формою правління Главою держави є монарх, влада якого юридично вважається непохідною від будь-якої іншої влади, органу або виборчого кор-

пусу: він володарює (обмежено або абсолютно) за власним правом і є джерелом державної влади; влада монарха, як правило, спадкоємна; монарх має виняткове право на титул і державні регалії; монарх вважається недоторканою особою, яка не несе відповідальності за свої дії.

В Україні зародження демократичного суспільства в Україні починається за часів козацтва, але бурхливого розвитку демократичні ініціативи та інституту президентства, зокрема, набуває в 10-х роках XX ст. Так, за часів діяльності Центральної Ради було видано чотири Універсали (Укази), які мали покласти основу демократизації українського суспільства. Останнім Універсалом, від 22.01.1918 р., Центральна Рада проголосила повну політичну незалежність України від Росії. А 29.04.1918 р. Центральна Рада обрала Михайла Грушевського Президентом Української Народної Республіки.

Д.М. Белов зазначає, що перші розробки щодо форми правління в Україні мали місце на Україні в середині XIX ст. У цей період з'являються перші ідеї республіканської форми правління з інститутом глави держави. Українську Народну Республіку, він по суті розглядає як першу спробу сформувати державність на демократичних засадах. За своєю характеристикою УНР була буржуазною парламентарною республікою, законодавча влада в якій практично здійснювалася Українською Центральною Радою, а виконавча – Генеральним Секретаріатом. Проте інституту президентства як такого не існувало, хоча теоретично обговорювалося. У той же час розвиток інституту президентства та відповідно форми державного правління в радянський період пов'язаний з перебуванням України з 1922 р. у складі СРСР.

Новий етап політичної історії України можна пов'язувати з проголошенням Верховною Радою УРСР 16.07.1990 р. Декларації про державний суверенітет України. З цього часу інститут президентства зазнав еволюції (вища посадова особа в державі, глава виконавчої влади, глава держави). Однак у зв'язку

із проведенням конституційної реформи в Україні статус Президента може набути рис глави держави у парламентсько-президентській державі [6].

Втім в такому тлумаченні історичного розвитку становлення інституту президентства, на нашу думку, упущені важливі етапи його формування та розвитку.

Найбільш вдало висвітлено становлення інституту президентства в Україні Ю.М. Тодикою, який робить припущення щодо того, що ще починаючи з середини XIX ст. Він розглядає запис Г. Андрузького «Очерки Конституции Республики» написані одним із членів Кирило-Мефодіївського братства, який вже тоді закладав ідеї щодо слов'янської конфедерації, які повинні були б складатися із семи штатів (республік) зі своїми президентами. В той же час В. Лепинський розробляв теорію українського гетьманства, що повинно було слугувати символом української науки і сили української держави в особі національного традиційного гетьмана. Він був твердо переконаний, що через монархію можна буде придбати внутрішній світ та спокій, потрібні зв'язки в Європі та мати дешеvu адміністрацію.

В свою чергу Г. Андрузький в «Очерках Конституции Республики» заклав ідею слов'янської конфедерації, що базувалася на семи штатах (республіках) разом зі своїм президентом. Очолити таке державне об'єднання повинно було загальне для всіх членів федерації законодавчі збори, що були сформульовані із депутатів республіки, та вибраного президента із всієї федерації з парою міністрів для управління загальними справами. Передбачалося обрання законодавчого органу – віце-президента.

Наприкінці XIX сторіччя М. Драгоманов розробив проект перетворення Російської імперії в децентралізовану Федеративну державу. В додатку до п.25 даного документа мова йшла про те, що глава держави може бути спадковим імператором, або таким, що обраний на певний строк голови всеросійського державного союзу. Відтак, глава держави наділявся правом призначати імператорів,

оприлюднювати закони, що прийняті загальнодержавними зборами, а також постановами Сенату, здійснювати нагляд за дотриманням законодавства.

В той же час, інший представник федерального напрямку П.П. Феденко висунув у своїй монографії «Монархія і республіка» ідею колективного голови держави. Він зазначав, що першою особою в республіці буде цар, а обраним на строк три або чотири роки президент. Альтернативою запровадження посади президента могла стати Рада міністрів 89.

За часів панування Центральної Ради до питання інституту президентства вперше звернувся М. Грушевський, який в проєкті Конституції УНР передбачав, що обраний голова всенародними зборами є главою Української Республіки, тобто займає місце президента. До його функцій входило представлення України у відносинах з іншими державами, виконання інших функцій, пов'язаних з представництвом республіки. Останній варіант доопрацьовувався комісією і в ньому вже було вилучено положення про інститут президентства. На останньому засіданні Центральної Ради від 29.04.1918 р., коли була прийнята Конституція УНР, М. Грушевського було обрано Президентом України.

У російській конституційно-правовій науці цілком слушно виділяють три періоди в історії становлення інституту Президентства в Російській Федерації.

Перший період – час від вступу Президента РФ на посаду до розпаду СРСР. Його головна характеристика риса – функціонування на території однієї держави двох президентів, обраних на різних підставах (Президента СРСР – представницьким органом влади і Президента РФ – усенародним голосуванням), і тому маючих різну ступінь легітимності стосовно носія суверенітету та єдиного джерела влади – народу.

Другий період – час з моменту розпаду СРСР до введення в дію Конституції РФ, прийнятої на референдумі 12.12.1993 р. Він позначений протистоянням між виконавчою владою на чолі з Президентом РФ і владами законодавчою (З'їзд народних депутатів і

Верховної Ради РФ), а також судовою в особі Конституційного Суду РФ.

Третій період розпочався із прийняттям нової Конституції РФ 1993 р. і продовжується до цього часу. Він позначився дією стабільної Конституції РФ, нормальним функціонуванням усіх органів федеральної державної влади, включаючи Президента РФ. Суперечності, що виникають між різними структурами державної влади, розв'язуються легітимним шляхом на основі чинної Конституції та відповідного законодавства РФ [7, с.10–12].

Втім, В.Н. Суворов схильний виділяти в історії розвитку інституту Президента РФ два періоди (1991–1993 рр. і після набрання законної сили Конституції РФ) [8, с.11–12].

Звернемося до «Слова о полку Ігоревім» (1187 р.) де вперше висловлено думку про виникнення держави на ґрунті суспільного договору між князем і народом. Перші парламентські установи виникнуть згодом у XII–XIII ст. – снєми (княжі з'їзди) або боярські ради, які не набули розвитку через занепад української державності у XIV–XVI ст. [9].

В роки національно-визвольного руху XVII–XVIII ст. з'явилася ціла низка октройованих актів конституційного характеру. Правовий і політичний стан України після січневої (1654 р.) Переяславської ради визначався цілим пакетом документів конституційного характеру – Статтями Б. Хмельницького.

За часів народницької доби (XIX – початок XX ст.) важливу роль відіграло Кирило-Мефодіївське товариство. Поява в 1905 р. Основного закону «Самостійної України», що був підготовлений групою членів Української народної партії на чолі з М. Міхновським, планувалося створення президентської республіки, де законодавчу владу обіймала б рада представників і сенат [10, с.39–43].

Щодо періоду панування Центральної Ради то його можна охарактеризувати як процес розбудови інститутів державності.

Наступним етапом державотворення можна вказати 29.04.1918 р., з дня обрання на хліборобському з'їзді генерала П. Скоропадського та проголошення його гетьманом України.

Отже, на нашу думку посада гетьмана відповідає статусу «тимчасового президента».

З часів правління Директорії діяв Універсал Трудового Конгресу України від 28.01.1919 р., що можна віднести до універсальної тимчасової Конституції УНР тієї доби.

Беручи до уваги доволі значний історичний проміжок часу (1710–1939 рр.) еволюція виникнення та становлення одноособового глави держави, тут підтримуємо думку М. Томенко, починається «саме із обрання президента прямим шляхом та легітимне правове закріплення його ролі має вважатися висновком української історичної традиції» [11, с.34]. Подальший розвиток інституту Президентства пов'язаний із утворенням Української Радянської Республіки, а з 1922 р. – перебуванням УСРР у складі Союзу РСР – до 24.08.1991 р.

Поступово починається демократизація керівництва державою з одночасним посиленням персональної відповідальності глави держави за справи у країні, органи влади будуються на принципі розподілу повноважень.

Можна зробити висновок, що становлення владного інституту в Україні мало свої особливості. Не сприяли поширенню тривале закріплення статусу глави держави реформованою Конституцією 1978 р., що породжувало лише постійні неясності, двозначність з приводу елементів президентського статусу; в правовій системі України впродовж одного року (з 08.06.1995 р. по 27.06.1996 р.) діяв 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; подальше створення моделі глави держави супроводжувалося відсутністю вкрай необхідного елементу поділу влади – конституційного судового контролю [12, с.308–309; 9].

Запровадження інституту президентства в Україні, в свою чергу, зумовлено історичними традиціями, насамперед, політичної ситуації в Україні у кінці 80-х – початку 90-х років XX ст. та реалізацією принципу розподілу

влади. Норми інституту президентства 1992–1996 років стали відображенням не лише історичних традицій, а й фактичних суспільних відносин, пов'язаних з функціонуванням інституту Президента України в державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бердник О. Идеали й катастрофи: Заповіт Президенту України / О. Бердник // Демократична Україна. – 1991. – 12 грудня. – С. 4.
2. Колбая С. Г. Срок полномочий Президента: конституционно-правовое регулирование / С. Г. Колбая. – М., 2005.
3. Історія президентства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/president_history.html.
4. Інформаційно-аналітичний відділ Фонду Президентів України започатковує випуск серії «Науково-інформаційні ресурси про Президентів та інститут президентства». – К., 2006. – Вип. 1.
5. Інституту президентства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/president_history.html.
6. Белов Д. М. Конституційно-правове регулювання інституту президентства в Україні

та Франції : монографія / Д. М. Белов, Ю. М. Бисага. – Ужгород : Ліра, 2007. – 216 с.

7. Жилинський С. Э. Наш Президент. Как он правит и как его избирают / С. Э. Жилинський. – М. : Норма, 2004. – 104 с.
8. Суворов В. Н. Конституционный статус президента РФ: дис. ... доктора юрид. наук / Суворов В. Н. – М., 2000. – 500 с.
9. Волощук О. Т. Місце Президента у механізмі державної влади / О. Т. Волощук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 12. – С. 23–33.
10. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Т-во «Знання», 1993. – 192 с.
11. Томенко М. Інституту президентства в українській історико-політичній думці / М. Томенко // Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії. – 1995. – Вип. 2. – 104 с.
12. Погорілко В. Ф. Теоретичні проблеми конституційного статусу Президента України / В. Ф. Погорілко // Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / відп. ред. В. Ф. Погорілко. – К. : Ін-т держави і права ім. Корещького НАН України: А.С.К., 2003. – С. 304–349.

Старків І. М. Історико-правові витоки інституту президентства в Україні та світі / І. М. Старків // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 859–864 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12cimutc.pdf>

Виконано аналіз історико-правових витоків інституту президентства в Україні та світі, визначено їх сутність та основні риси; встановлені напрямки використання світового досвіду для вдосконалення інституту президентства в Україні.

Старкив И.М. Историко-правовые истоки института президентства в Украине и в мире

Выполнен анализ историко-правовых истоков института президентства в Украине и мира, определена их сущность та основные черты; установлены направления использования мирового опыта для усовершенствования института президентства в Украине.

Starkiv I.M. History-Legal Effluents of Institute of Presidency in Ukraine and in the World

The assaying of History-legal headstreams of institute of presidency in Ukraine and a pattern is made, their essence that the main bars is spotted; directions of usage of world experience for institute betterment Presidency in Ukraine are installed.