



ют предпосылками для более жесткого государственного контроля в сфере банковской деятельности. Эти и другие моменты также влияют на предмет финансово-правового регулирования. И если раньше была тенденция к дерегулированию банковского сектора, то в современных условиях приходится говорить, наоборот, об усилении государственного регулирования рассматриваемой области отношений.

#### Список использованной литературы:

1. Сідак М.В. Правове регулювання банківських відносин у країнах Центральної Європи: порівняльний аналіз (Україна, Чехія та Словаччина) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.В. Сідак. – Ужгород, 2004. – 217 с.
2. Воронова Л.К. Правовое регулирование кредитно-расчётных отношений в народном хозяйстве / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа, 1988. – 216 с.
3. Кечекьян С.Ф. К вопросу о различии частного и публичного права / С.Ф. Кечекьян. – Х. : НКЮ УССР, 1927. – 26 с.
4. Аббясова Е.В. Банк как субъект публично-правовых отношений : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Е.В. Аббясова. – СПб., 2011. – 23 с.
5. Пацурківський П.С. Суцє та налєжнє у фінансовому праві: основні типи доктринальних вирішень / П.С. Пацурківський // Проблеми філософії права. – 2003. – Т. 1. – С. 91–102.
6. Воронова Л.К. Финансовое право / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 259 с.
7. Годме П.М. Финансовое право / П.М. Годме ; пер. и вступ. статья Р.О. Халфиной. – М. : Прогресс, 1978. – 428 с.
8. Публичные финансы (Бюджетное право) (Finances publiques) // Портал французского права [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=21>.
9. Финансовое право : [учебник] / под ред. О.Н. Горбуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 495 с.
10. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.А. Латковська. – К., 2008. – 533 с.

## ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА В УКРАИНЕ И РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА (СТАТЬЯ ПЕРВАЯ)

Валерий КОЛЮХ,

кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

#### Summary

The article contains the comparative analysis of the president's institute in the context of their form of government established by the Constitution of the Ukraine and the Constitution of the Republic of Moldova with their subsequent amendments. The main attention is paid to the analysis of the process of electing the president of the Ukraine and the Republic of Moldova, the detecting differences in their functions and powers in the executive and legislative branches, the impact by the president's institute on the functioning of the parliament and government, the political stability in the country.

**Key words:** form of government, president, parliament, government.

#### Аннотация

Статья содержит сравнительный анализ института президента в контексте учрежденной конституциями Украины и Республики Молдова формы государственного правления с ее последующими изменениями. Основное внимание уделяется анализу способа избрания президентов Украины и Республики Молдова, выяснению отличий в их функциях и полномочиях в сфере исполнительной и законодательной власти, влияния института президента на функционирование парламента и правительства, политическую стабильность в стране.

**Ключевые слова:** форма государственного правления, президент, парламент, правительство.

**Постановка проблемы.** За годы независимости Украина и Республика Молдова накопили определенный опыт государственного строительства, учреждения и функционирования конституционных институтов президента и других высших органов государственной власти. Сравнительное исследование института президента в Украине и Республике Молдова, его изменений в процессе развития независимой государственности имеет важное научное и практически-политическое значение.

**Цель статьи** заключается в выявлении особенностей конституционного института президента в Украине и Республике Молдова.

Объектом анализа являются нормы конституционных актов Украины и Республики Молдова, определяющие статус президента как главы государства.

В качестве основного метода исследования был взят сравнительно-правовой анализ.

**Изложение основного материала.** В политической и политико-правовой науках понятие «форма государственного правления» используется для обозначения способа организации государственной власти, обусловленного

принципами формирования и взаимоотношений высших органов государства – главы государства, парламента и правительства. Понятие формы государственного правления имеет важное методологическое значение, давая возможность исследовать органы государственной власти в системе, закономерных взаимосвязях и взаимовлияниях, выяснять общее и особенное в политическом устройстве различных государств.

Определяющим признаком формы государственного правления является правовой статус главы государства. В зависимости от правового статуса главы государства и способа формирования этого высшего органа государственной власти различают две основные формы государственного правления: монархическую и республиканскую. В выделении разновидностей республиканской формы правления, которые различаются как отдельные формы правления, правовой статус главы государства используется в сочетании с таким признаком, как способ формирования и функционирования правительства. В президентской республике президент избирается, как правило, путем всеобщих и прямых



выборов, является главой исполнительной власти, формирует правительство при номинальном участии парламента либо вовсе без такового и играет определяющую роль в его деятельности. В парламентской республике президент избирается, как правило, парламентом, правительство формируется парламентом при номинальном участии президента и несет политическую ответственность перед парламентом за свою деятельность.

Смешанная форма республиканского правления соединяет в себе признаки президентской и парламентской республик. Основными отличительными признаками смешанной республики являются избрание президента путем всеобщих и прямых выборов и формирование правительства совместно президентом и парламентом при преобладании одного из них в этом процессе, в зависимости от чего различают две ее разновидности: президентско-парламентскую и парламентско-президентскую республику. В первой в формировании и функционировании правительства определяющую роль играет президент, во второй – парламент.

Такова общая схема, которая в каждой конкретной стране имеет свои особенности и в то же время является необходимой для нашего дальнейшего анализа.

Считается, что смешанная форма республиканского правления призвана соединять в себе преимущества президентской (сильная и стабильная исполнительная власть) и парламентской (политическая ответственность правительства перед парламентом) республик, избегая их недостатков: авторитаризма избранного путем всеобщих и прямых выборов и возглавляющего исполнительную власть президента (президентская республика) и нестабильности зависящего от расклада партийно-политических сил в парламенте правительства (парламентская республика). В действительности смешанная республика нередко сочетает в себе именно недостатки президентского и парламентского правления, не используя их преимуществ, о чем наглядно свидетельствует опыт использования этой формы правления в республиках бывшего СССР, ставших суверенными государствами, в том числе в Украине и в какой-то мере в Молдове.

Институт президентства как система конституционно-правовых норм, определяющих порядок избрания президента и его статус в системе органов государственной власти (применительно к конкретным странам – институт президента) в большинстве стран мира в той или иной степени идентифицируется с ветвью исполнительной власти. Конституционные акты независимой Украины по-разному определяли статус Президента Украины, его отношение к исполнительной власти и взаимоотношения с правительством как ее главным органом.

В соответствии с Законом Украинской ССР «Об учреждении поста Президента Украинской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Украинской ССР» от 5 июля 1991 г. [1] «Президент Украинской Советской Социалистической Республики является наивысшим должностным лицом Украинского государства и главой исполнительной власти» (ч. 1 ст. 1141); «Президент Украинской ССР избирается гражданами Украинской ССР на основе общего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет» (ч. 1 ст. 1143) (здесь и далее перевод автора).

Роль Президента в формировании Кабинета Министров заключается в том, что он:

«6) представляет Верховной Раде Украинской ССР кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра; вносит предложение Верховной Раде Украинской ССР об освобождении с должности Премьер-министра;

7) по согласованию с Верховной Радой Украинской ССР назначает Государственного министра по вопросам обороны, национальной безопасности и чрезвычайных ситуаций Украинской ССР, Министра внутренних дел Украинской ССР, Министра иностранных дел Украинской ССР, Министра финансов Украинской ССР, Министра юстиции Украинской ССР, Председателя Комитета государственной безопасности Украинской ССР.

По представлению Премьер-министра назначает и увольняет других членов Кабинета Министров Украинской ССР» (п. п. 6, 7 ст. 1145).

Конституционный Договор между Верховной Радой Украины и Президен-

том Украины «Об основах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины» от 8 июня 1995 г. [2] подтвердил статус Президента Украины как главы исполнительной власти, признал его также главой правительства и значительно расширил полномочия по формированию последнего:

«Президент Украины является главой государства и главой государственной исполнительной власти.

Президент Украины как глава государственной исполнительной власти осуществляет эту власть через возглавляемое им Правительство – Кабинет Министров Украины – и систему центральных и местных органов государственной исполнительной власти» (ч. ч. 1, 3 ст. 19);

«Президент Украины в месячный срок после вступления в должность или со дня отставки прежнего состава Правительства назначает Премьер-министра Украины, формирует новый состав Правительства Украины – Кабинета Министров Украины» (ч. 1 ст. 22).

Роль Верховной Рады Украины в инвеституре правительства заключалась в том, что она утверждала Программу его деятельности: «В двухмесячный срок со дня сформирования Кабинета Министров Украины представляет Программу своей деятельности на рассмотрение Верховной Рады Украины. В случае несогласия с представленной Программой Верховная Рада Украины может выразить Кабинету Министров недоверие» (ч. 2 ст. 22).

Договор предусматривал двойную – и перед парламентом, и перед главой государства – политическую ответственность правительства: «Верховная Рада Украины <...> 23) может объявить вотум недоверия всему составу Правительства Украины или отдельным его членам, что влечет за собой их отставку» (п. 23 ч. 1 ст. 17); «Правительство Украины – Кабинет Министров Украины является центральным коллегиальным органом исполнительной власти, подчиненным Президенту Украины и ответственным перед ним» (ч. 1 ст. 29).

Возглавление Президентом Украины исполнительной власти и единоличное формирование им состава правительства являются признаками президентской республики. Утверждение



Верховной Радой Украины Программы деятельности правительства и его политическая ответственность перед парламентом – признаки парламентской республики.

Новая Конституция Украины, принятая Верховной Радой Украины 28 июня 1996 г. [3], уже не провозглашала Президента Украины главой исполнительной власти, но сохранила его решающую роль в формировании правительства. В соответствии с Конституцией Президент Украины:

«9) назначает с согласия Верховной Рады Украины Премьер-министра Украины; прекращает полномочия Премьер-министра Украины и принимает решение о его отставке;

10) назначает по представлению Премьер-министра Украины членов Кабинета Министров Украины, руководителей других центральных органов исполнительной власти, а также председателей местных государственных администраций и прекращает их полномочия на этих должностях» (п. 9, 10 ч. 1 ст. 106).

Роль Верховной Рады Украины в формировании правительства, таким образом, свелась к тому, что она только дает согласие на назначение Президентом Украины Премьер-министра Украины. Способ формирования правительства, при котором роль парламента в этом процессе является номинальной, принято определять как внепарламентский.

В то же время новая Конституция Украины сохранила двойную политическую ответственность правительства, а именно перед парламентом: «Верховная Рада Украины по предложению не менее одной трети народных депутатов Украины от ее конституционного состава может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины и принять резолюцию недоверия Кабинету Министров Украины большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины» (ч. 1 ст. 87); «Принятие Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров Украины влечет отставку Кабинета Министров Украины» (ч. 4 ст. 115), а также перед главой государства: «Премьер-министр Украины обязан подать Президенту Украины заявление об отставке Кабинета Министров Украины по решению Президен-

та Украины или в связи с принятием Верховной Радой Украины резолюции недоверия» (ч. 6 ст. 115).

По новой Конституции Украины правительство оказалось наиболее слабым звеном в системе высших органов государственной власти. Неся двойную политическую ответственность, Кабинет Министров Украины не имел конституционных средств воздействия ни на главу государства, ни на парламент. При парламентской форме правления такими средствами являются, соответственно, институты контрасигнатуры (скрепления подписями премьер-министра и министров актов главы государства, без которого они не имеют юридической силы) и постановки правительством в парламенте вопроса о доверии ему, следствием чего может стать роспуск парламента. Хотя Конституция Украины и предусмотрела институт контрасигнатуры (ч. 4 ст. 106), он не мог быть средством воздействия Кабинета Министров Украины на Президента Украины из-за политической ответственности правительства перед главой государства с возможностью отставки правительства. Кроме того, формируемое внепарламентским способом правительство не имело возможности опираться в своей деятельности на парламентское большинство, которого в Верховной Раде Украины вообще не существовало.

Не формируя правительство, Верховная Рада Украины не несла ответственности за его деятельность. Президент Украины, хотя и формировал правительство, но также не нес ответственности за его деятельность, поскольку конституционно уже не определялся главой исполнительной власти. В результате Кабинет Министров Украины не мог стабильно работать: его отправляли в отставку то глава государства, то парламент. За период после принятия 28 июня 1996 г. новой Конституции Украины и до вступления в силу ее изменений от 8 декабря 2004 г. (1 января 2006 г.) в Украине сменилось семь Премьер-министров, соответственно, столько же составов Кабинета Министров Украины.

Необходимость в ограничении полномочий главы государства в сфере исполнительной власти, повышении роли парламента в формировании и функционировании правительства,

обеспечении стабильности его состава и деятельности была основной причиной конституционной реформы в Украине 2004 г., основное содержание которой составило перераспределение полномочий по формированию правительства в пользу парламента, усиление его влияния на функционирование исполнительной власти в целом и тем самым переход от президентско-парламентской к парламентско-президентской форме правления.

В соответствии с Законом Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 г. [4] к полномочиям Верховной Рады Украины принадлежит «12) назначение по представлению Президента Украины Премьер-министра Украины, Министра обороны Украины, Министра иностранных дел Украины, назначение по представлению Премьер-министра Украины других членов Кабинета Министров Украины <...> решение вопроса об отставке Премьер-министра Украины, членов Кабинета Министров Украины» (п. 12 ч. 1 ст. 85). При этом, в отличие от прежних конституционных предписаний, Президент Украины может представить Верховной Раде Украины кандидатуру на должность Премьер-министра Украины не по своему усмотрению, а только предложенную ему парламентским большинством («коалицией депутатских фракций, в состав которой входит большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины»).

Конституционные изменения, сохранив институт политической ответственности Кабинета Министров Украины перед Президентом Украины в общем виде (ч. 2 ст. 113), отменили право Президента принимать решение об отставке Премьер-министра Украины. Теперь глава государства может только предложить парламенту рассмотреть вопрос об ответственности правительства, решение по которому остается за парламентом (ч. 1 ст. 87).

В отличие от Украины, новая Конституция Республики Молдова, принятая Парламентом Республики Молдова 29 июля 1994 г. [5], учредила парламентский способ формирования правительства в такой форме:

«Статья 82. Назначение Правительства



1) После консультаций с парламентским большинством Президент Республики Молдова выдвигает кандидатуру на должность Премьер-министра и на основании вотума доверия, выраженного Парламентом, назначает Правительство.

2) В случае обновления Правительства или появления в нем вакантных должностей Президент по предложению Премьер-министра освобождает от должности и назначает отдельных членов Правительства».

В результате внесения в Конституцию Республики Молдова Законом от 5 июля 2000 г. изменений парламентский способ формирования правительства приобрел классическую форму:

«Статья 98. Инвеститура

1) После консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова выдвигает кандидатуру на должность Премьер-министра.

2) В 15-дневный срок после выдвижения кандидат на должность Премьер-министра просит Парламент выразить вотум доверия программе деятельности и всему составу Правительства.

3) Программа деятельности и состав Правительства обсуждаются на заседании Парламента. Парламент выражает вотум доверия Правительству большинством голосов избранных депутатов.

4) На основании вотума доверия, выраженного Парламентом, Президент Республики Молдова назначает Правительство.

5) Правительство осуществляет свои полномочия со дня принесения присяги его членами перед Президентом Республики Молдова.

6) В случае необходимости кадровых перестановок или вакансии должностей в Правительстве Президент Республики Молдова по предложению Премьер-министра освобождает от должности и назначает отдельных членов Правительства» [6].

Как в первом, так и во втором случае кандидатуру на должность Премьер-министра Республики Молдова фактически определяет не Президент Республики Молдова, а парламентская фракция политической партии, имеющая абсолютное большинство депутатских мандатов, или коалиция парламентских фракций, в совокуп-

ности имеющая такое большинство мандатов. В противном случае выдвинутая Президентом кандидатура на должность Премьер-министра и состав Правительства не получит вотума доверия Парламента и Правительство не состоится.

В соответствии с логикой парламентской формы правления неспособность Парламента сформировать Правительство в конституционно определенный срок влечет роспуск Парламента (ч. ч. 1, 2 ст. 85).

В институте инвеституры важно то, что Парламент утверждает не только состав Правительства, но и программу его деятельности, что возлагает ответственность за ее выполнение также и на Парламент, способствует объединению усилий Правительства и Парламента по осуществлению государственной политики.

Конституция Украины также предусматривает в качестве полномочия Верховной Рады Украины «11) рассмотрение и принятие решения по утверждению Программы деятельности Кабинета Министров Украины» (п. 11 ч. 1 ст. 85), однако утверждение такой Программы не является составляющей процедуры формирования Кабинета Министров Украины, и он нередко вообще обходился без нее.

Важным средством влияния Президента на Правительство является его право отменять акты правительства или приостанавливать их действие. Конституция Украины первоначально наделила Президента Украины правом отменять действие актов правительства: «Президент Украины <...> 16) отменяет акты Кабинета Министров Украины...» (п. 16 ч. 1 ст. 106) [3]. Особой потребности в использовании этого права у главы государства не было, поскольку правительство действовало всецело под его контролем.

Конституционная реформа 2004 г. изменила это право: «Президент Украины <...> 15) приостанавливает действие актов Кабинета Министров Украины по мотивам несоответствия этой Конституции с одновременным обращением к Конституционному Суду Украины относительно их конституционности» (п. 15 ч. 1 ст. 106) [4]. Одновременно с этим, как отмечалось выше, реформа лишила Президента Украины

права принимать решение об отставке Премьер-министра Украины (а заодно и всего состава правительства). После этого Президент Украины право приостанавливать действие актов Кабинета Министров Украины с целью оказания давления на него использовал довольно активно.

**Выводы.** Конституция Республики Молдова изначально установила то, что в Украине появилось только в результате конституционной реформы: «Президент Республики Молдова осуществляет также следующие полномочия: <...> i) приостанавливает действие актов Правительства, противоречащих законодательству, до принятия окончательного решения Конституционным судом» (п. «i» ст. 98) [5].

**Список использованной литературы:**

1. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 5 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.

2. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

5. Конституція Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – 2001.

6. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (с изменениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=3114968.lang=2>.