

МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРЕЗИДЕНТА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЗМІШАНИХ РЕСПУБЛІКАХ

ТКАЧЕНКО Євгеній Володимирович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID ID: 0000-0003-2510-5362

УДК 342.5

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.2>

У статті ідентифіковано проблематику відсутності в законодавстві України легального визначення громадського контролю за наявністю конституційних засад народного суверенітету та участі громадян у публічному управлінні. Метою дослідження визначено порівняльний аналіз механізмів громадського контролю за діяльністю президента в змішаних республіках Європи з урахуванням досвіду України.

Узагальнено підхід, за яким громадський контроль трактується як засіб забезпечення відкритості та ефективності публічного управління. Продемонстровано багаторівневість структури громадського контролю та переважно інформаційно-рекомендаційний характер наявних форм в Україні, що не завжди забезпечують прямий вплив на об'єкти контролю.

На досвіді Франції досліджено посилення президентської влади за Конституцією 1958 року та подальше подолання домінування президента внаслідок масових молодіжних протестів, визначено важливість активного волевиявлення громадян (вибори, референдуми, протести, публічна критика).

Виокремлено румунську модель із тимчасовою відставкою президента з обов'язковим референдумом та імпичментом за державну зраду в поєднанні з правами на свободу слова, доступу до інформації, утворення зібрань і об'єднань.

Актуалізовано специфіку правового режиму воєнного стану: наведено варіанти оголошення надзвичайних режимів і потребу їх

парламентського підтвердження в низці змішаних республік. Зроблено висновок про фрагментарність нормативної рамки та комбіновану природу механізмів контролю. Окреслено перспективи законодавчого закріплення поняття, суб'єктів і інструментів, а також посилення доступу до публічної інформації та залучення громадськості.

Ключові слова: президент, змішана республіка, громадський контроль, імпичмент, підзвітність президента.

Постановка проблеми

В Україні на законодавчому рівні поняття громадського контролю не врегульовано, хоча можна зазначити, що окремі положення нормативно-правових актів свідчать про відображення його основних ідей. Положення Конституції України вказують на єдине джерело влади та носія суверенітету – народ (стаття 5) [1], а також компетенцію органів державної влади та інституцій, що виконують контролюючу функцію, зокрема, у частині діяльності президента. Маючи право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38 Конституції України), українські громадяни опосередковано можуть впливати на курс політики, обраний очільником держави, хоча деякі із конституційних положень не мають достатнього закріплення на практичному рівні. При цьому брак фактичних при-

кладів громадського контролю, який заснований на конституційних положеннях, не означає його відсутність.

Конституція України встановлює загальну рамку взаємодії влади та суспільства, проте спеціальні закони та підзаконні нормативно-правові акти можуть бути спрямовані на деталізацію окремих механізмів, що сприяють здійсненню громадського контролю. Цікавим у цьому контексті є не тільки дослідження досвіду здійснення громадського контролю українського народу, а й громадян зарубіжних країн зі змішаною республіканською формою державного правління. Порівняння найкращих практик правозастосування у цій сфері може слугувати початком для напрацювання нових, більш дієвих механізмів громадського контролю, які віддзеркалюватимуть реалії українського сьогодення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Дослідженням окремих аспектів поняття та практики здійснення громадського контролю займалися Н. Гаєва, Т. Гжибовська, О. Ігнатенко, М. Кінаш, С. Кушнір, Т. Наливайко, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Фрицький. Водночас дослідження питань механізмів громадського контролю за діяльністю глави держави мають значні перспективи до поглиблення.

Метою цього дослідження є порівняльний аналіз механізмів громадського контролю в декількох змішаних республіках Європи, враховуючи Україну.

Виклад основного матеріалу

Громадський контроль, на думку вітчизняних науковців, є засобом забезпечення відкритості діяльності державних інституцій для суспільства, реалізуючись через захист прав та інтересів громадян та їх суспільних груп. Прозорий та підзвітний характер діяльності органів публічної влади призначений забезпечувати ефективність публічного управління в умовах демократичного суспільства [2, с. 19].

Для успішної реалізації громадського контролю необхідною є наявність низ-

ки умов, зокрема: системність діяльності, об'ємність та достовірність інформації, аналітика та контроль, а також професійність суб'єктів реалізації [3, с.199]. Структура громадського контролю є багаторівневою та здебільшого залежить від формату взаємодії суб'єктів громадського контролю, які представлені суспільством, та органами влади. При цьому, сучасні форми громадського контролю в Україні носять здебільшого інформаційно-рекомендаційний характер, часто не здійснюючи прямого впливу на об'єкт контролю [4, с.84].

Разом з цим, аналізуючи досвід зарубіжних країн зі змішаною республіканською формою державного правління, можна навести приклад активного волевиявлення громадян, що мало реальний вплив на дії президента. Зокрема, у 1958 році Франція отримала нову Конституцію, яка значно посилила владу президента, яким невдовзі став Шарль де Голль. Основний Закон Франції 1958 року здебільшого базувався на поєднанні сильної влади президента та парламентського контролю за діяльністю виконавчої гілки влади, уособлюючи класичний приклад змішаної (напівпрезидентської) республіки. Враховуючи положення Конституції П'ятої республіки, фактичне керівництво урядом здійснювалось не прем'єр-міністром, а президентом, надаючи останньому також повноваження розпустити нижню палату парламенту, право вето та формування уряду без участі парламенту. Водночас авторитарне президентське правління та домінування президента Франції було з часом подолано внаслідок масових молодіжних виступів проти режиму Шарля де Голля [5, с. 61].

Вказане демонструє, що в умовах обмежених конституційних запобіжників саме активне волевиявлення громадян (вибори, референдуми, масові мирні протести та демонстрації, публічна критика) виконує роль дієвого механізму громадського контролю над очільником держави. Мобілізація суспільного ресурсу здатна коригувати політичний курс та персональну відповідальність там, де формальні можливості для нагляду та контролю є слабкими, опосередкованими або відсутніми.

Чинна редакція французької Конституції містить низку прямих і опосередкованих опор для громадського контролю над публічною владою в широкому сенсі та президентом у більш вузькому. Так, аналогічно до положень Конституції України, стаття 3 французького документу встановлює, що національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму, будучи конституційним фундаментом для безпосередньої участі суспільства в прийнятті державних рішень [6, с. 18].

Наявність прямих загальних виборів президента (стаття 6 Конституції Франції) та національного референдуму (стаття 11) також свідчить про наявність ключового механізму політичної підзвітності перед суспільством, а також механізму «спільної ініціативи», що є формою прямого впливу виборців на публічну владу. Процедура імпічменту, яка регламентується статтею 68 Конституції Франції, є одним із основних видів конституційної відповідальності президента і, як наслідок, опосередкованим санкційним запобіжником, що зазвичай активізується під суспільним тиском через народних представників – парламент.

Отже, можна зробити висновок, що у Франції громадський контроль над публічною владою складається із виборчої підзвітності, інструментів прямої демократії, конституційних гарантій та запобіжників, забезпечуючи при цьому як прямі, так і опосередковані механізми контролю.

На протигагу французькому досвіду регулювання механізмів громадського контролю, румунська традиція має одну суттєву відмінність – у Конституції Румунії наявні положення про обов'язкову тимчасову відставку президента парламентом із проведенням референдуму щодо усунення протягом тридцяти днів, а також імпічмент за державну зраду (статті 95-96 Конституції Румунії) [7], що поєднується з блоком прав і інституцій, які надають громадянам канали впливу на публічну владу. Враховуючи специфіку і важливість свого статусу, президент Румунії, будучи главою держави, також ідентифікує себе з румунською державою, він є частиною виконавчої влади, і саме в цій ролі

він є одним із центральних стовпів дуалістичної моделі виконавчої влади [8, с.9-10].

З метою стримування широких повноважень президента, конституція Румунії поєднує в собі механізми прямого народного впливу (референдум щодо усунення президента після відставки) із правами та інституціями «класичного контролю», представленого свободою слова, доступом до інформації, зібрань й об'єднань (ст. 30-31, 39-40). У сукупності це дає громадянам правові та інституційні важелі впливу на президента та його адміністрацію.

Попри те, що за умов нормального функціонування держави громадський контроль є базовою гарантією підзвітності, особливо актуальним він стає в умовах правового режиму воєнного стану, адже фокус суспільних інтересів змінюється. Пріоритетом громадян в умовах збройних конфліктів зазвичай є виживання та безпека, а суб'єктів державної влади – обороноздатність держави та стабільність функціонування державних інституцій. Водночас, оскільки воєнний стан може створювати додаткові корупційні ризики, контроль та аналіз висвітлюваної інформації посилює вплив громадськості, особливо на недобросовісних чиновників [3, с.200]

Можна припустити, що, враховуючи особливий контекст правового режиму воєнного стану, у традиції різних країн запроваджуються певні процедурні обмеження. Так, наприклад, варіанти того, хто може оголошувати надзвичайний та/або воєнний стан, зводяться до чотирьох основних: президент в односторонньому порядку; президент, який діє за погодженням із прем'єр-міністром; прем'єр-міністр в односторонньому порядку; президент чи прем'єр-міністр за умови погодження законодавчого органу. Одностороннє оголошення зі сторони глави держави не є властивим для держав, що мають змішану республіканську форму державного правління. Хоча надання повноважень оголошувати надзвичайний стан з метою швидкого реагування на запобігання кризі виправдовується принципом забезпечення ефективного керівництва під час кризи, у багатьох змішаних (напівпрезидентських) республіках (серед яких Франція,

Намібія, Румунія, Україна, Португалія та інші) законодавчий орган повинен підтвердити оголошення надзвичайного стану протягом певного періоду, інакше воно втрачає чинність [9, с. 16].

Висновки та перспективи

У результаті проведеного порівняльного аналізу досвіду України, Франції та Румунії щодо наявності в теорії та практиці механізмів громадського контролю, можна підсумувати, що нормативна рамка в змішаних республіках є фрагментарною. Конституційні приписи задають загальну тенденцію підзвітності влади (зокрема зі сторони глави держави) народу, однак спеціальне законодавче визначення чи регулювання відсутнє. Як правило, у змішаних республіках спостерігається комбінація прямих (вибори, референдуми) та опосередкованих (парламентський контроль, доступ до інформації та право на свободу зібрань) механізмів громадського контролю.

Якщо Франція демонструє здебільшого розгалужену модель опосередкованого контролю, то Румунія виділяється своїм виразним запобіжником – тимчасовою відставкою президента з обов'язковим референдумом щодо усунення, підсилюючи пряму підзвітність народів. В обох країнах наявні блоки прав, що забезпечують щоденний контроль та правовий нагляд із боку суспільства.

Особливістю українського громадського контролю є відмінний фокус із врахуванням вимог сьогодення: контроль у рамках правового режиму воєнного стану. Варто розуміти, що при цьому воєнний стан не нівелює необхідність підтримки активного залучення громадськості до державних справ, а лише змінює акцент. Потреба в оперативності рішень і захисті безпеки має балансувати із процедурними гарантіями прозорості та вчасними аудитами діяльності влади. Саме тому загальна ефективність громадського контролю над главою держави в змішаних республіках має перебувати в синергії конституційних, законодавчих механізмів та активного волевиявлення громадян, у тому числі завдяки медіа та мирним протестам й демонстраціям.

Говорячи про перспективи розвитку системи громадського контролю в Україні, можна зазначити необхідність додаткового закріплення на законодавчому рівні понять, суб'єктів та інструментів для посилення підзвітності публічної влади народів. Мова може йти про розробку та прийняття рамкового закону, який чітко визначатиме форми, строки та обов'язкові правові наслідки для об'єктів контролю.

Окрім цього, надання доступу до публічної інформації завжди має перспективи до покращення, зокрема, задля підвищення рівня прозорості в діяльності органів публічної влади, залучення громадськості до прийняття рішень та проведення відповідних консультацій. На основі запуску таких пілотних практик можливим також є проведення подальшого оцінювання ефективності здійснення громадського контролю в державі, особливо враховуючи правовий режим воєнного стану, що допоможе зберегти довіру громадян до влади та вчасно мінімізувати корупційні ризики.

Література

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р.
2. Дуліна О., Крупник А. Громадський контроль як складова публічного управління: багаторівневий вимір. *Теорія та історія державного управління*. 2021. № 3(83), С.19-23
3. Hzybovska T. Public control as an instrument of influence on public authorities under martial law. *Visnyk of the Lviv University*. 2024. No. 54. P. 197-203.
4. Гаєва Н. П. Правові засади участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С.81-86
5. Voichuk A. Y. The features of the president`s institute in France. *Scientific Journal "Regional Studies"*. 2023. No. 35. P. 60-64.
6. Конституція Французької Республіки. Київ : Центр політикоправ. реформ, 2018. 56 с.
7. The Constitution of Romania. URL: <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania> (дата звернення: 01.07.2025).

8. Berceanu B. The role of the president of Romania in the executive power. *Romanian journal of public affairs*. 2017. No. 1. P. 4–10.

9. Stacey R., Choudhry S. Semi-presidential government in the post-authoritarian context. *Center for Constitutional Transitions at NYU Law*. 2014. P. 1-18.

MECHANISMS OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE PRESIDENT IN EUROPEAN MIXED REPUBLICS

The article identifies the problem of the lack of a legal definition of public control in Ukraine's legislation, despite constitutional principles of sovereignty and citizen participation in public administration. The study's purpose is a comparative analysis of mechanisms of public control over the activities of the president in mixed republics of Europe, taking into account Ukraine's experience.

The approach is generalized, according to which public control is interpreted as a means of ensuring openness and efficiency of public administration. The multi-level structure of public control and the predominantly informational and advisory nature of existing forms in Ukraine, which do not always directly impact the objects of control, are demonstrated.

Using the experience of France, the strengthening of presidential power under the 1958 Constitution and the further overcoming of the dominance of the president as a result of mass youth protests are studied, and the importance of active expression of citizens' will (elections, referendums, protests, public criticism) is determined.

The Romanian model, which involves the temporary resignation of the president, a mandatory referendum, and impeachment for treason, in combination with the rights to freedom of speech, access to information, and the formation of assemblies and associations, is highlighted.

The specifics of the legal regime of martial law are updated: options for declaring emergency regimes and the need for their parliamentary confirmation in several mixed republics are presented. The regulatory framework's fragmentation and the combined nature of its control mechanisms are concluded. The prospects for legislative consolidation of concepts, subjects, and instruments, as well as strengthening access to public information and public involvement, are outlined.

Keywords. President, mixed republic, public control, impeachment, presidential accountability.