

Інститут президентства в Україні в контексті конституційної реформи

Марина Зелінська,
аспірант кафедри політології
історичного факультету
Донецького національного університету

У статті розкривається сутність та основний зміст інституту президентства в Україні після внесення змін до чинної Конституції. Автор простежує етапи конституційної реформи, загосроє увагу на змінах повноважень Президента.

З часів здобуття Україною незалежності інститут президентства в країні неодноразово зазнавав змін. Це пов'язано з багатьма факторами, зокрема зі зміною політичної системи, чинного законодавства, необхідністю давати відповіді на кризові політичні ситуації, а також постійним „перетягуванням” повноважень гілками влади. Однак всі ці процеси завжди мали еволюційний характер. Можна сперечатися, чи була пропозиція екс-президента України Л. Кучми про необхідність реформування політичної системи шляхом внесення змін до Основного Закону наслідком природних еволюційних процесів, чи це, можливо, була ще одна спроба домогтися більших повноважень для себе, але ця подія безумовно вплинула на політичні процеси і мала серйозні наслідки.

Запровадження конституційної реформи не лише, якщо спрочувати її основний зміст, змінює форму інституту президентського правління, перетворюючи Україну на парламентсько-президентську республіку. Це матиме значно глибші наслідки, які відгукнуться на взаємовідносинах гілок влади, принципі функціонування основних політичних інститутів та виявлять, наскільки спроможна українська держава діяти за демократичними методами і відповідати європейським стандартам конституційного права.

Якщо проаналізуємо хоча б побіжно вітчизняну історіографію, то побачимо, що питання інституту президентства в рамках конституційної реформи в цілісному вигляді та з урахуванням усіх її етапів і проєктів не розглядалося. Було багато спроб аналізу основних положень реформи (чи будь-якого проєкту), наслідків впровадження реформи в майбутньому

на політичну систему України, але окремо саме перспективи інституту президентства у зв'язку зі змінами Конституції недостатньо, на наш погляд, окреслені.

Стаття В. Речицького і Є. Захарова „Конституційна реформа 2004 року і права людини” [11] є цікавою з точки зору юридичного тлумачення прийнятих змін до Конституції України та їх наслідків для системи державного права. Автори дають і рекомендації, спрямовані на вдосконалення вже прийнятих норм, зосереджуючи увагу на принципово інших темах, зокрема реформуванні системи судової влади. Критичне осмислення основних положень прийнятого проекту №4180 міститься у статті І. Коліушка та В. Тимощука „А ви читали проект 4180? Критична оцінка „політичної реформи” [12], де акцентується увага на вадах законопроекту та проблемах, що можуть виникнути з його виконанням. Можемо побачити, що цей юридичний документ містить чимало правових колізій, які згодом можуть призвести до розбалансування гілок влади та відносин між ними. Матеріали „круглого столу” [6], на якому обговорювалися аспекти політичної реформи, цікаві різноманіттю думок щодо основного змісту реформи, майбутнього державного устрою України та шляхів втілення змін, які пропонуються фахівцями.

Джерельною базою цієї статті є законодавчі акти, що розкривають основні правові категорії інституту президентства в Україні, а також Конституція України (чинна та оновлена), яка визначає основні положення статусу Президента України.

Метою нашої праці є висвітлення етапів конституційної реформи (тобто внесення змін до чинної Конституції) та впливу цих змін на подальший розвиток інституту президентства в Україні і коло реальних повноважень Президента.

Завдання роботи – визначити основні положення запропонованих проектів змін до Конституції, проаналізувати зміст конституційної реформи, розкрити змістові частини положень Конституції щодо Президента України після внесення відповідних змін.

Основними методологічними підходами, які використовуються у цій статті, є системний та структурно-функціональний підходи.

Конституція України наділяє Президента повноваженнями, які залишаються дуже широкими, навіть попри те, що глава держави був виведений за межі виконавчої влади. Проте, незважаючи на конституційне тлумачення статусу Президента України, розподіл державної влади не досить чітко окреслює функції її гілок. Проблемою є невідповідність політичної практики зафіксованим в Конституції нормам. Фактично владні можливості Президента ширші, а парламенту – вужчі, ніж це передбачено Основним Законом. Саме це призводить до

конкуренції гілок влади. Можливо, наслідком такої боротьби за ще більший вплив було рішення Президента Л. Кучми у 2000 році провести Всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Суперечності між Президентом і парламентом намагалися вирішити, використовуючи інструменти плебісцитної демократії. Після виборів 1999 року Л. Кучма підписав Указ, яким передбачалося провести 16 квітня 2000 року Всеукраїнський референдум. На всенародне обговорення виносилося шість питань. Однак після розгляду цих питань Конституційний Суд України прийняв рішення про невідповідність двох з них нормам Конституції.

Формально референдум 2000 року вважався „референдумом за народною ініціативою”, оскільки його ініціювала певна група громадян, яка „спромоглася” протягом одного місяця зібрати 3 мільйони підписів у двох третинах областей (по 100 тисяч в кожній) на підтримку своєї ініціативи. Але вже побіжне знайомство із запитаннями, що виносились на референдум, свідчить, що „народ”, який ініціював його, був явно на боці Президента, а не парламенту. Пропонувалося: 1) надати Президентові додаткові повноваження для дострокового розпуску Верховної Ради у випадку, якщо вона (а) протягом місяця не зможе сформувати постійно діючу парламентську більшість і (б) протягом трьох місяців не затвердить поданий Кабінетом Міністрів проект Державного бюджету; 2) обмежити недоторканість народних депутатів України; 3) зменшити кількість народних депутатів України з 450 до 300; 4) запровадити двопалатний парламент, в якому одна з палат представляла б інтереси регіонів [1].

Повторимо, що Конституційний Суд України вилучив з переліку запитання, що стосувалися виразу недовіри Верховній Раді України XIV скликання саме народом, а це давало Президентові змогу розпустити парламент. Друге запитання, з яким не погодився Конституційний Суд, стосувалося прийняття Конституції на всенародному референдумі [2].

Всі запитання, винесені на голосування, отримали підтримку населення. Проте, оскільки процедура прийняття законів щодо внесення змін до чинної Конституції включає в себе подання відповідного законопроекту та подання його до Конституційного Суду винятково Верховною Радою України, то постало питання, хто й коли запропонує відповідний закон. За Конституцією правом законодавчої ініціативи володіють народні депутати, Кабінет Міністрів, Національний Банк і Президент. Саме на цьому етапі реалізація конституційної реформи була припинена майже на два роки.

Фактично, спроби влади „зламати” Конституцію України почалися саме в часи ініціації референдуму. Тоді проект реформи був зорієнтований на значне посилення авторитарних засад в державному управлінні та посилення й без того надміру централізованої політичної

системи. Як показали подальші події, ця спроба була політично короткозорою і юридично недосконалою. Вона була вкрай критично оцінена європейськими політичними структурами й експертами, її ініціаторам не вдалося переконати широкі верстви української громадськості в доцільності такого реформування [3].

24 серпня 2002 року Президент Л. Кучма у своєму зверненні з нагоди Дня незалежності знову заявив про необхідність конституційної реформи. Положення її були сформульовані в законопроекті „Про внесення змін до Конституції України”, винесеному на всенародне обговорювання 5 березня 2003 року [4]. Назвемо основні тези цього документа.

1. Чинна система влади не може повною мірою гарантувати належне забезпечення конституційних прав і свобод громадян. Не діє ефективно механізм представництва інтересів різних верств населення у формуванні та здійсненні державної політики.

2. На тлі недостатньої сформованості соціально-класових відносин та незадовільного матеріального становища широких верств населення політична сфера дедалі більше стає предметом впливу окремих політико-адміністративних та олігархічних груп. Якщо ці тенденції не зупинити, то представницька влада стане ареною зіткнення корпоративних інтересів вузького кола так званих політико-економічних холдингів.

3. Все це сприяє формуванню сублегальних владних структур, які приватизують найважливіші функції держави, комерціалізують діяльність багатьох соціальних інститутів. З огляду на це, Президент оцінює систему влади у формі президентсько-парламентської моделі правління як недосконалу та глибоко конфліктну в сучасних умовах. Унеможливленню системного внутрішнього конфлікту між гілками влади й покликана сприяти політична реформа, спрямована на створення ефективною та відповідальною системи влади за типом якісного європейського інструмента управління суспільством [5].

У виступі Президента України з нагоди щорічного Послання до Верховної Ради визначено процедуру послідовних кроків конституційної реформи, яка передбачала: внесення Президентом пропозицій щодо змісту політичної реформи; всенародне обговорення цих пропозицій; проведення „круглого столу” з питань політичної реформи (це мало бути основним інструментом досягнення компромісу між всіма основними політичними силами стосовно базових принципів та механізмів нової політичної моделі України); розгляд узгоджених пропозицій Конституційним Судом України; проведення відповідної міжнародної експертизи; схвалення узгоджених пропозицій конституційною більшістю Верховної Ради України; проведення Всеукраїнського референдуму, на якому мали бути затверджені зміни до Конституції, попередньо ухвалені Верховною Радою [6].

Згодом у Верховній Раді відбулися парламентські слухання „Реформа

Марина Зелінська

політичної системи в Україні: мета й концептуальні засади конституційних змін”, що свідчило про те, що до реформи тепер вже були залучені народні депутати, які могли зрушити з місця справу реформування, маючи необхідні законодавчі важелі. В обговоренні основних проблем та змісту майбутньої політичної реформи певних успіхів досяг „круглий стіл” на тему „Конституційна реформа: шляхи впровадження”, участь в якому брав не лише тодішній Президент Л. Кучма, а й чимало політиків і вчених. Підсумком цих обговорень можна назвати усвідомлення необхідності зближення різних позицій та прийняття реальних рішень щодо втілення реформи (етапи, регламент та зміни до тексту запропонованого проекту тощо).

У зверненні до співвітчизників 19 червня 2003 року Л. Кучма звернув увагу на те, що заради прийняття конституційної реформи він відмовився від кількох основних пунктів запропонованого ним проекту. „Перше. У новому проекті я знімаю пропозицію про запровадження в Україні двопалатного парламенту. Хоча я не переглядаю свого переконання щодо необхідності верхньої палати як, насамперед, виразника інтересів регіонів. Але перенесемо цю проблему на майбутнє. Тим більше, що вилучити її повністю з порядку денного - значить, суперечити позиції суспільства, яке розділилося з цього питання порівно - „ЗА” і „ПРОТИ”.

Друге. Оскільки не запроваджується друга палата, можна погодитися зі збереженням нинішньої кількості народних депутатів. Правда, соціологічні опитування показують, що народ - за скорочення.

Третє. Я відмовляюсь від норми прямого прийняття законів всенародним референдумом” [7].

Це було сказано з приводу винесення законопроекту на розгляд у Верховну Раду. Однак вже через кілька днів Л. Кучма відкликав запропонований ним проект через те, що деякі народні депутати намагалися блокувати проходження проекту на голосування, пропонували свої версії реформи або ж жорстко критикували президентський проект. „Парламентом обрано шлях вирішення питань надзвичайної державної ваги, який, з правової точки зору, викликає великі сумніви. За таких умов навіть позитивне рішення про внесення змін до Конституції України ставиться під серйозну загрозу. Як глава держави, гарант додержання Конституції України я не можу з цим погодитись,” - наголосив Л. Кучма [8].

Схвалений Конституційним Судом документ №4105 - „законопроект Медведчука - Симоненка” передбачав, що президентські вибори 2004 року відбуватимуться всенародно, а починаючи з 2006 року главу держави обиратиме Верховна Рада. За проектом №4105 конституційної реформи передбачається зберегти за Президентом такі важелі впливу, зокрема - на Верховну раду: 1) право законодавчої ініціативи; 2) право визнавати деякі законопроекти як невідкладні, які парламент мусить

форми політичної влади

форми політичної влади

розглядати позачергово; 3) право вето; 4) право вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради; 5) право достроково припиняти повноваження Верховної Ради, якщо а) не буде сформовано коаліцію депутатських фракцій протягом місяця, б) протягом двох місяців після відставки Кабінету Міністрів не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів, в) протягом місяця однієї сесії не можуть розпочатися пленарні засідання; 6) право звертатися до Конституційного Суду про конституційність законів Верховної Ради України; 7) внесення на пропозицію коаліції депутатських фракцій подання про призначення Прем'єр-міністра; 8) внесення подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України та Голови Служби безпеки України; 9) найважливіше – Президент України обирається Верховною Радою.

Можна зробити висновок, що цей законопроект хоча й наближає державу до парламентської моделі, проте містить ряд недоліків. По-перше, це підзвітність уряду перед парламентом і Президентом одночасно, що може призвести не лише до суперечок у питаннях відповідальності у своїх діях, а й взагалі до нехтування цією відповідальністю через те, що не передбачено конкретного контролюючого органу. Прем'єр за цією моделлю залежатиме від парламенту лише один раз – при призначенні. Тобто, якщо більшість матиме номінальний та\або тимчасовий характер, то Прем'єр може залишатися на своїй посаді без остраху бути звільненим Президентом, який вже не має на нього впливу. До того ж норма, за якою Президент має право призначати лише двох міністрів, може спричинити розкол в уряді, а також обумовлює „половинчатість” повноважень Президента. Про право парламенту обирати Президента можна сперечатися (враховуючи Статтю 103 чинної Конституції, за якою Президент обирається шляхом прямого виборчого права) [9], однак є рішення Конституційного Суду щодо цього питання, в якому вказано, що це не становить загрозу правам людини в Україні.

Легітимність проекту №4180, підготовленого парламентською більшістю, теж підтвердив Конституційний Суд України. Головною відмінністю цього проекту від попереднього було те, що він пропонував норму, згідно з якою Президент мав обиратися Верховною Радою в останній четвер жовтня 2004 року, а наступні вибори Президента проводитимуться 2007 року. 23 червня 2004 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні законопроект №4180 „Про внесення змін до Конституції України”. Цей законопроект, як і його попередник – законопроект №4105, що не отримав підтримки конституційної більшості парламенту 8 квітня 2004 року, передбачав обрання Президента на основі прямих всеукраїнських виборів строком на 5 років (хоча при першому розгляді у Верховній Раді 10 грудня 2003 року цей законопроект встановлював, що „Президент України обирається Верховною Радою

України”).

Рішення щодо втілення нової концепції інституту президентства в Україні було прийняте 8 грудня 2004 року в складних умовах, під загрозою гострої політичної кризи. Верховна Рада прийняла рішення про внесення змін до законопроекту №4180 „Про внесення змін до Конституції України”, який був ухвалений парламентською більшістю і комуністами 24 грудня 2003 року. Задля цього було вирішено провести позачергову сесію парламенту. Оновлена Конституція мала набути чинності з 1 вересня 2005 року, якщо до того часу депутати змогли б внести зміни до Основного Закону щодо місцевого самоврядування (законопроект 3207-1). В іншому випадку Закон „Про внесення змін до Конституції України” [10] починає реально діяти з 1 січня 2006 року. З цього моменту Україна стає парламентсько-президентською республікою. Конституційний статус Президента зазнає суттєвих змін. Їх можна кваліфікувати як суттєві обмеження повноважень Президента.

Якщо говорити про зміни, що торкаються безпосередньо інституту президентства в оновленій Конституції, то їх можна певним чином узагальнити. Бачимо, що коаліція депутатських фракцій, яка повинна сформуватися протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, вносить пропозиції Президентові України щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також пропонує кандидатури міністрів. Верховна Рада отримала право призначати Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голову Фонду державного майна України. Президент одержує додаткові можливості розпустити Верховну Раду, якщо протягом місяця не буде сформовано коаліцію, про яку йшлося вище, та якщо протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України. Рішення щодо відставки Прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів приймає Верховна Рада. Відтепер Президент має право внести пропозицію до Верховної Ради щодо відповідальності та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів.

Президента України обирають на всезагальних національних виборах строком на 5 років. Пропозицію щодо обрання Президента парламентом було відкинуто, хоча за таких обставин Україна ставала б парламентською республікою.

Хоча фінальна версія української конституційної реформи стала найбільш поміркованою з усіх, що пропонувалися раніше, про її ефективність можна буде судити, вочевидь, не найближчим часом. Загалом нова конституційна схема є відносно простою. Відтепер Президент керуватиме зовнішньою політикою країни, обороною, внутрішньою безпекою, а також головами місцевих державних адміністрацій. Решту справ внутрішнього політичного менеджменту

вирішуватиме Кабінет Міністрів і Рада національної безпеки і оборони. Послаблення президентської влади очевидне, як того й добивалися реформатори [11].

Однак бачимо, що законом запроваджується внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів. Одні члени уряду - Міністр оборони, Міністр закордонних справ - мають призначатися Верховною Радою за поданням Президента (нарівні з Прем'єр-міністром). Інші - за поданням Прем'єр-міністра. Такий підхід остаточно підриває основи діяльності уряду як „єдиної команди”, легалізує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони та закордонних справ і в принципі стає „унікальним” у світовій конституційній практиці.

Нетиповою для глави держави є пропонована законом участь Президента навіть у процедурі призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. У будь-якій країні, зокрема, й з класичною парламентською формою правління, члени уряду отримують легітимацію (формальне призначення на посаду або звільнення з посади відповідним правовим актом) від глави держави. Звільнити цих міністрів, як і інших членів уряду, Верховна Рада за законом взагалі може без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром чи главою держави, простою більшістю від конституційного складу. Це одне з найнебезпечніших та найдеструктивніших положень даного закону, яке суттєво послаблює Кабінет Міністрів, особливо зважаючи на рівень політико-правової культури українського політикуму та лобістську діяльність окремих народних депутатів.

Загроза одноосібного звільнення (без потреби отримання згоди від іншого політичного суб'єкта), яка раніше робила членів уряду „слухняними слугами Президента”, тепер змушуватиме членів Кабінету Міністрів бути „лояльними” до окремих лобістських груп народних депутатів. За такого підходу важко очікувати від міністрів принциповості у питаннях реформ. Зважаючи ж, що кадрові повноваження щодо призначення та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій залишаються у компетенції Президента, закон „розриває” виконавчу владу між главою держави і парламентом, залишає дуже мало управлінських інструментів для уряду.

Щодо Голови Служби безпеки України, для якого Законом передбачено можливість звільнення лише за згодою парламенту, ситуація могла би бути протилежною. Президент, відповідно до Конституції, забезпечує національну безпеку. СБУ є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента, і тому саме главі держави має підпорядковуватись ця спецслужба [12].

В таких умовах є проблематичною стабільність та ефективність функціонування виконавчої влади зокрема і держави загалом. Саме про це говорив М. Катеринчук, не лише даючи оцінку майбутнім змінам, а й

Марина Зелінська

прогножуючи дії НСНУ: „В прийнятому „конституційному пакеті” є ряд моментів, які не лише дискусійні, але й відверто шкідливі для молодой української демократії. Але оскільки це був єдиний можливий в той момент компроміс, то він повинен прожити деякий час. Правда, згідно з рішенням Конституційного Суду, ми будемо пропонувати суспільству та парламенту новий законопроект – він вже підготовлений. Його суть зводиться до: усе, що робить Президент, влада, повинно бути направлено на розбудову політичної моделі, яка дозволить проводити реформи, а не лише отримувати владу заради самої влади” [13].

Це ще раз вказує не лише на те, що прийняті зміни далекі від ідеальних (як і будь-які зміни законодавства, що завжди викликають хвилю конструктивної\неконструктивної критики), а й на те, що завжди знайдуться політичні сили, які намагатимуться змінити існуючий стан речей задля досягнення власних цілей. Проте робити це можна буде тільки тоді, коли держава побачить реальні результати реформування Конституції і вони не діятимуть або ж не вдовольнять більшість населення країни. Діяти попри законодавчі норми може виявитися шкідливим як для політичної системи України, так і для її іміджу на світовій арені. Можливо, усвідомлюючи всі негативні наслідки відмови від виконання політичної реформи, Президент В. Ющенко запевнив Верховну Раду перед процедурою призначення Ю. Єханурова на посаду Прем'єр-міністра: „Що стосується політичної реформи. Я як Президент даю гарантію, що хід політичної реформи буде таким, як передбачалося. Не буду здійснювати дій деструктивного характеру. Те, що підтверджено на папері... Я буду стороною, що виконує ці дії” [14].

Можливо, зміни, яких зазнала Конституція України протягом зими 2004 року, будуть спроможні відбудувати або ж поліпшити політичні інститути в державі. Курс на відмову від президентсько-парламентської республіки і побудову парламентсько-президентської моделі органічно пов'язується з модернізацією конституційного статусу органів державної влади. Проте зміна форми правління в державі є питанням скоріш еволюційним, ніж революційним. На це впливає дуже багато факторів, а саме – готовність усіх учасників політичного процесу до змін, уміння знаходити компроміси заради суспільної злагоди, доцільність цих кроків саме в нинішній період і в такому їх вигляді. Тому, з одного боку, можемо пишатися тим, що сприйняли введення в дію конституційної реформи, а з іншого – це не має реальних наслідків цих змін, а отож зарано робити висновки щодо працездатності нової Конституції в реальному житті.

Література:

1. Рагозин Н. П. Очерки современной демократии. Украинские

форми політичної влади

форми політичної влади

проблеми в контексте міжнародного опыта. – Донецьк, „Донбас”, 2003. – С. 225.

2. **Лінецький С. В., Мельник М. І., Ришелюк А. М.** Конституційне законодавство України (Законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення): Збірник нормативних актів. – К., 2000. – С. 800.

3. **Речицький В.** Конституційна реформа як симптом політичної компрометації \ Політична реформа: експертний аналіз – Харків, Фоліо, 2004. – С. 47.

4. Проект Закону України „Про внесення змін до Конституції України” (винесений на всенародне обговорення 5 березня 2003 року) // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30 - Ст. 141.

5. **Рєбало В. А.** Етапи становлення, динаміка та пріоритети політичної реформи в Україні \ Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: збірник наукових праць / За наук. ред. Розпутенка І. В. – К.: „К.І.С.”, 2003. – С. 49.

6. Політична реформа в Україні: ключові питання і суперечності: Мат. „круглого столу”. – К.: НІСД, 2003. – С. 58.

7. Звернення Президента // <http://www.reforma.org.ua/address/>

8. Суспільство прагне рішучих змін // Президентський вісник. – 2004. – 31 березня. – С. 1.

9. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 липня 1996 року. – К.: ЮРИНКОМ, 1996. – С. 44.

10. Закон України „Про внесення змін до Конституції України” № 2222 – IV від 08.12.2004 року. – Харків, „ФОЛІО”, 2005.

11. **Речицький В., Захаров Є.** Конституційна реформа 2004 року і права людини // Права людини. – 2005. - № 7 (31). – С. 2.

12. **Коліушко І., Тимоцук В.** А ви читали проект 4180? Критична оцінка „політичної реформи” // <http://www.golosiyiv.kiev.ua>

13. **Катеринчук М.** Парторг // Киевский телеграф. – 2005. – 28 октября – 3 ноября. – С. 4

14. **Ющенко В.** В стране задействован циничный план разрушения власти // Товарищ. – 2005. - №75 (762). – С. 3.