

УДК 328.132.7

Етапи трансформації інституту президентства в Україні

Марина Зелінська,
кандидат політичних наук,
старший викладач кафедри загального
і адміністративного менеджменту
Донецького державного університету управління

У статті аналізується процес зміни інституту президентства в Україні, який, пройшовши складні періоди становлення та реформації через прийняття Конституції та низки законодавчих актів, триває й досі. Автор пропонує власну модель реформування президентури в Україні.

Ключові слова: політична система, інститут президентства, конституційна норма, демократизація.

In the article the process of changing the presidential institution in Ukraine is analyzed. This process had difficult periods of settling and reforming through adoption the Constitution and many other legislative acts, but it still goes on. The author presents his own model of Ukrainian presidential institution reforming.

Keywords: political system, presidential institution, constitutional norm, democratization.

Інститут президентства в Україні було впроваджено у зв'язку із набуттям країною статусу незалежної держави.

У дослідженнях президентури безпосередньо в Україні конституційно-правовий напрям представлено працями таких, зокрема, авторів, як М. Малишко [1], Ю. Тодика [2], Н. Плахотнюк [3], а також дисертаціями В. Шатіла [4], С. Серьогіної [5]. Ці дослідженнями різною мірою узагальнюють характеристики інституту глави держави, наводять історичну довідку щодо етапів його становлення та досить детально аналізують положення Конституції і законів України щодо статусу, порядку обрання на посаду та повноважень глави держави. Монографію М. Кармазіної „Президентство:

український варіант” [6], на нашу думку, не можна віднести винятково до правового напрямку дослідження; втім саме в цьому і полягає її цінність, адже у праці поєднано політичний аналіз української президентури з розкриттям конституційних засад діяльності глави держави.

Розуміючи важливість ефективного функціонування інституту президентства, ми поставили за мету проаналізувати вітчизняний інститут президентства у контексті розвитку всієї політичної системи України з урахуванням етапів його трансформації, а також запропонувати модель можливої подальшої трансформації політичної системи.

Початком існування інституту президентства в Україні можна вважати заснування посади Президента СРСР 15 березня 1990 року [7] третім позачерговим З'їздом народних депутатів СРСР. Це було зроблено переважно через бажання позбутися структур минулої системи та через те, що необхідно було рухатися у напрямі демократизації країни, чого не можна було зробити без хоча б часткового копіювання політичних інститутів та методів їх функціонування у розвинутих країнах світу.

Доречно буде виокремити умовні етапи трансформації інституту президентства в Україні.

1. 1991 – 1994 роки. Заснування посади Президента України та визначення його повноважень; діяльність першого глави української держави.

Труднощі цього етапу полягають у тому, що держава набуває самостійного статусу і постає перед проблемою виживання в нових умовах, розбудови абсолютно нових політичних інститутів, визначення необхідних механізмів їх діяльності. Президентура була абсолютно новим явищем для української політики, причому діяльність Президента (на той час Л. Кравчука) стикалася з рішеннями неструктурованого парламенту, який був поділений на тих, хто бажав суттєвих змін в політичній системі держави, і тих, хто вважав державній устрій радянських часів більш ефективним. У цьому контексті постать глави держави не набувала особливого значення як „представника держави та інтересів народу”.

Суперечності між Президентом і Верховною Радою, які щоразу зводилися до з'ясування питання, за ким має бути останнє слово, поширилися на всю владну вертикаль. Суттєвим конфліктом між Президентом Л. Кравчуком і Прем'єр-міністром Л. Кучмою стала боротьба за збільшення впливу на прийняття державних рішень, що в ситуації, коли в країні ще не було нової Конституції, яка могла б закріпити механізми регулювання тогочасних владних відносин, видається досить логічною. Певною правовою підставою для розбіжностей стало те, що тоді повноваження уряду дещо переважали повноваження Президента. Криза етапу закінчилася передчасними парламентськими та президентськими виборами.

2. 1995 – 1996 роки. Період дії Конституційного Договору між Президентом України і Верховною Радою України.

Боротьба за зростання впливу між новим Президентом Л. Кучмою та депутатами парламенту призвела до підписання 8 червня 1995 року Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України [8], який суттєво розширив президентські повноваження (зокрема, посилив його контроль над Прем'єр-міністром та зовсім вивів уряд з-під впливу парламенту), перетворивши Україну на президентську республіку. За цим договором Президент стає не просто вищою посадовою особою в державі, а її главою, і це положення вже вказує на те, що статус Президента стає значно вищим. Звертає на себе увагу положення про те, що Президент має право видавати укази з питань економічної реформи, які не можуть бути врегульовані чинним законодавством. Тепер Президент, оминаючи уряд та парламент у прийнятті рішень, мав визначати економічну політику в державі. Підсумовуючи, зазначимо, що цей договір не вирішував основних державно-правових проблем та не ставав гідною заміною Конституції, але давав можливість тимчасово уникнути подальших конфліктів між законодавчою і виконавчою гілками влади. Опоненти вважали цей документ підґрунтям для згорнення прав парламенту.

3. 1996 – 1999 роки. Прийняття Конституції України [9]. Діяльність глави держави у цей період за наявності у нього надзвичайних повноважень.

Прийняття Конституції 1996 року стало етапом, який визначався деякою стабільністю у сфері правових відносин, оскільки тоді відносини між гілками влади було прописано більш-менш чітко в Основному Законі, який, за висновками науковців, належить до типу „жорстких” конституцій, коли основні положення змінити дуже важко (лише за умови більшості голосів у парламенті та погодження з народом).

На той час Л. Кучма змушений був працювати з практично опозиційним парламентом, оскільки після ухвалення Конституції не відбулися нові парламентські вибори. Досвід тих років доводить, що навіть на підставі нового правового поля Президентові досягти конструктивної співпраці з парламентом набагато важче, ніж з урядом, який фактично йому підвладний. У цьому контексті слід зазначити, що після ухвалення Конституції президентське оточення зробило кілька правильних тактичних ходів щодо лобювання президентських інтересів у Верховній Раді (створення пропрезидентської групи поклало початок формуванню президентської більшості, що значно полегшувало проходження президентських указів на голосуванні в парламенті).

Вважаємо, що Конституція 1996 року надала Президентові не лише широкі, а й визначальні функції в управлінні державою (йдеться не лише про ключові кадрові функції, а й про те, що Президент міг втручатися в законодавчий процес (право вето) та отримувати додаткові повноваження за певних умов (наприклад, оголошення надзвичайного стану в країні)), проте це не означає, що тоді вщухла боротьба за збільшення президентських повноважень.

4. 2000 – 2004 роки. Проголошення Всеукраїнського референдуму. Намагання Президента збільшити свій вплив на прийняття стратегічно важливих державних рішень через зміну президентських повноважень та структури політичної системи країни.

Першою спробою реформування Конституції було підписання Президентом Л. Кучмою указу, який передбачав провести 16 квітня 2000 року Всеукраїнський референдум. На всенародне обговорення виносилися, зокрема, питання про недовіру Верховній Раді та запровадження двопалатного парламенту. Якби усі питання, винесені на референдум, були оформлені у вигляді змін до Конституції, то це призвело б до контролю Президентом парламенту через Палату регіонів, збільшило б його повноваження щодо відставки Верховної Ради та можливість прийняття нової Конституції на всенародному референдумі. За таким розкладом Президент отримав би право винести на голосування проект Конституції, вигідний лише йому, а за умов добре проведеної пар-акції більшість населення його підтримала б.

У цей період Україна вперше зустрілася з таким явищем, як опозиція. Кілька політичних скандалів викликали акцію протесту „Україна без Кучми!”. Можна зробити висновок, що в основі громадської недовіри до інституту президентства і персонально до Л. Кучми лежало недотримання демократичного принципу реального розподілу влади, а відтак перекис балансу влади на користь глави держави, централізацію управління, невідповідність прореформістських заяв і реальних кроків.

5. Кінець 2004 – 2005 рік. Президентські вибори і „помаранчева революція”. Прийняття змін до Основного Закону [10]. Зміна обсягу повноважень глави держави та основних гілок влади.

Важливою політичною подією стали президентські вибори 2004 року, які переросли в гостру політичну кризу та спровокували масштабні акції протесту. Протистояння кандидатів „від влади” та „від опозиції” за умови, коли В. Янукович використовував адміністративний ресурс і вдавався до популістської соціальної політики, а В. Ющенко використовував ризиковану схему „народний кандидат проти бандитської влади”, поділ України на два ворогуючі табори (Схід і Захід) можна було передбачити. Щоправда, команда В. Януковича не спромоглася спрогнозувати широких масових акцій протесту на захист свободи виборів та підтримку їх міжнародною спільнотою.

На тлі боротьби за посаду Президента й чисельних акцій народного протистояння було здійснено „політичну реформу” – ухвалено пакет законів щодо внесення змін у чинну Конституцію з нормами, які суттєво обмежують повноваження Президента та передають основні важелі впливу на державну політику коаліційній більшості в парламенті та сформованому нею уряду. Зміни мали суттєві вади, які проявилися як в юридичному оформленні, так і в політичній практиці. Хоча „політична реформа” мала на меті впорядкування владних відносин між державними

інститутами, модернізацію політичної системи України та вдосконалення Основного Закону за досвідом країн Заходу, проте кризова ситуація, в якій здійснювалася реформа, необговорення її засад у парламенті та непогодження існуючих в тексті суперечностей призвели до безлічі негараздів у політичній практиці владних інститутів взагалі та інституту президентства зокрема.

6. 2006 – 2009 роки. Період практичного застосування норм оновленої Конституції. Кризи відносин у владному трикутнику „Президент – парламент – уряд”.

Вади конституційної реформи далися взнаки у відносинах Президента з коаліційною більшістю, а потім і з урядом. Члени Кабміну на загал підпорядковуються парламенту, але дехто з них – безпосередньо Президентові. Отже уряд не став єдиною командою, його члени орієнтувалися на різні політичні інтереси. Недосконалість законодавства призвела до багатьох випадків грубого порушення норм Конституції та окремих законів з боку усіх гілок влади. Постійна боротьба за повноваження, в якій брали участь Голова Верховної Ради, Прем'єр-міністр та Президент, і трактування положень Конституції на власний розсуд призвели до дострокового припинення повноважень парламенту указом Президента. До речі, президентський указ не можна назвати цілком легітимним, оскільки він суперечив положенням Основного Закону. Ідея, що Президент діяв, виходячи не з „букви”, а з „духу” закону, може стати новим прецедентом у практиці конституційної інженерії.

Становлення ж президентських інституцій, так само, як і розвиток владного механізму, супроводжувалось з'ясуванням стосунків між законодавчою і виконавчою гілками влади та в межах самих цих гілок: у виконавчій владі — між Президентом і урядом, Президентом і головами обласних держадміністрацій, у Верховній Раді — між представниками лівих і правих політичних угруповань. За політичними баталіями не лишалося часу для реалізації кінцевої мети політичних перетворень – здійснення економічних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя населення.

З часу заснування посади Президента в Україні й до останнього етапу реформування політичної системи держави дослідники на підставі наукового аналізу пропонували заходи для поліпшення діяльності інституту президентства. Враховуючи досвід моделювання ефективної президентури в різних країнах світу, а також власні досягнення й помилки, маємо чітко визначити правові норми, які в політичній практиці дозволять цьому інституту здійснювати свою місію ефективніше.

На нашу думку, концепція української президентури повинна враховувати п'ять основних моментів.

1. Кандидатуру Прем'єр-міністра подає на призначення коаліційною більшістю саме Президент. У випадку непогодження більшості у Верховній Раді із запропонованою кандидатурою він може шляхом переговорів

з Головою парламенту та лідером коаліції дійти згоди щодо нової кандидатури. Якщо на посаду Прем'єр-міністра жодна особа не буде призначена протягом 30 днів, Президент має право розпустити парламент. Така норма дозволить добиватися компромісних рішень, внаслідок яких Прем'єр-міністр не буде в опозиції до глави держави чи коаліційної більшості, що гарантуватиме стабільну роботу уряду.

2. Увесь склад майбутнього уряду подає на призначення парламентом затверджений Прем'єр-міністр. Уряд у своїй діяльності підзвітний парламенту та контролюється ним. Рішення щодо відставки усього складу уряду або окремого міністра приймається простою більшістю голосів, проте Президент має право на зауваження щодо неефективної роботи Кабінету Міністрів чи будь-якого міністра, яке має розглядатися у Верховній Раді як невідкладне. Рішення щодо відставки за зауваженням Президента приймається простою більшістю у парламенті. Якщо рішення про відставку не буде підтримане, то це не потягне правових наслідків для жодної із сторін конфлікту. Такий крок дає можливість уряду не „розриватися” у своїй підзвітності між главою держави і парламентом, проте у Президента залишаються важелі впливу на його діяльність.

3. Програма діяльності уряду має бути схвалена у Верховній Раді простою більшістю голосів не пізніше як через 30 днів після його сформування; у випадку незатвердження Програми глава держави може розпустити парламент. Президент повинен ухвалити цю Програму шляхом контрасигнації. Якщо ж глава держави не згоден з положеннями Програми діяльності уряду, яка пропонується, то його незгода може бути подолана конституційною більшістю голосів парламентаріїв. Якщо ж такої кількості голосів не набереться, то уряд повинен буде врахувати зауваження Президента та знову подати Програму на його розгляд. І Президент обов'язково повинен її контрасигнувати. Якщо парламентська більшість не погоджується з положеннями Програми, то вона повинна внести свої зауваження щодо неї, які Кабінет Міністрів повинен врахувати. Така норма, по-перше, дозволить заздалегідь визначитися з курсом, який проводитиме новий уряд, та отримати згоду на нього з боку парламенту і Президента. Необхідність ухвалення урядової Програми Президентом пояснюється тим, що він, як глава держави і представник народу, несе відповідальність за всі соціально-політичні рішення.

4. Щоби Президент, який не належить до жодної з гілок влади, був справді арбітром між ними та представником інтересів більшої частини народу (адже він обирається на загальних прямих виборах), доцільно було б запровадити норму про те, що у випадку виникнення в державі кризової ситуації (коли усі гілки влади чи одна з них не можуть приймати рішення та ефективно працювати, перебувають у протистоянні одна з одною) або введення надзвичайного стану, Президент може приймати рішення, які виходять за межі його компетенції (видання указів без необхідності ухвалення їх парламентом). Проте щоб позбавити главу держави

спокуси вдатися в такій ситуації до диктатури, йому необхідно отримати згоду (контрасигнування) Голови Верховної Ради і Прем'єр-міністра на впровадження своїх рішень. Якщо ж такої згоди Президент не одержить, то тоді призначаються одночасні парламентські та президентські вибори.

5. Напрямок та межі діяльності Секретаріату Президента (чи іншого допоміжного органу при Президентові України) мають бути чітко визначені у відповідному законі. У ньому повноваження голови та членів Секретаріату не повинні перетинатися та дублюватися з повноваженнями уряду та його окремих міністрів задля запобігання конфліктів у прийнятті протилежних рішень з одного питання різними державними інститутами. Повноваження Секретаріату не повинні поширюватися на прийняття державних рішень та управління соціально-політичною сферою життя країни. Розуміємо, що в процесі ухвалення закону про діяльність Секретаріату в парламенті, особливо коли коаліційна більшість не є пропрезидентською, можуть виникнути кризові моменти. Для запобігання такій ситуації необхідно запровадити норму стосовно того, що парламент повинен обов'язково ухвалити закон після трьох повернень законопроекту на доопрацювання, проте за умови, що повноваження членів Секретаріату не виходять за межі допомоги (переважно інформаційної) Президентові у здійсненні його представницької, законотворчої, контролюючої діяльності.

Ми, враховуючи досвід країн, які пройшли нелегкий шлях становлення демократичної політичної системи, пропонуємо еволюційний перехід до парламентської моделі правління. Такі зміни не можуть відбутися протягом двох-трьох років. Для того, щоб Україна набула статусу стабільної парламентської республіки, повинна з'явитися розвинута партійна система, а в органах державного управління мають працювати професійні політики та політичні менеджери, позбавлені рис „мрійників” чи „накопичувачів капіталу”. Судова влада має бути некорумпованою. Без цих чинників Україна, на наше переконання, не зможе відбутися як демократична розвинута держава у будь-якому форматі та з будь-якою моделлю державного устрою.

Література:

1. **Малишко М. І.** Президент України: конституційно-правовий статус. – К.: УНА, 2003. – 26 с.

2. **Тодька Ю. Н., Яворський В. Д.** Президент України: конституційно-правовий статус. Монографія. – Харків: „Факт”, 1999. – 256 с.

3. **Плахотнюк Н.** Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні // Вісник Української академії державного управління. – 1998. – № 1. – С. 138 - 146.

4. **Шатіло В. А.** Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 19 с.

5. **Серьогіна С. Г.** Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 1998. – 19 с.

6. **Кармазіна М. С.** Президентство: український варіант. – К., 2007. – 365 с.

7. Концепція нової Конституції України, схвалена ВР УРСР 19 червня 1991 року // Конституція незалежної України. — К.: Право, 1996.— С. 62 - 80.

8. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України, 8 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 18. - Ст. 24. - С. 387 - 413.

9. Конституция Украины. Принятая на 5 сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 года. – К.: Юринком, 1996. – 80 с.

10. Закон України „Про внесення змін до Конституції України” № 2222 – IV від 08.12.2004 року. – Харків, „ФОРІО”, 2005. – 48 с.