

*социальной политики. Определены существенные черты разных моделей социальной политики.*

*In the article the problems of influence of social transformations of modern societies on the evolution of models of public social policy are examined. The substantial lines of different models of social policy are determined.*

Стаття надійшла до редколегії 03.04.2014

УДК 328.132.7 (477)

*Підручна О. О., НУ «ОЮА»*

## **ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА В ПОЛІТИЧНОМУ ПРОСТОРИ УКРАЇНИ**

*Розглянуто зародження та розвиток інституту президентства в державотворенні України. Проаналізована роль глави держави у механізмі здійснення владних повноважень. Інститут президента розглядається як один із вищих органів державної влади. Акцентується увага на визначальному впливі на інші вищі органи державної влади з метою координації, узгодження та спрямування їх діяльності на виконання Конституції.*

Сучасний розвиток пострадянських держав, що відбувається відповідно до проголошених у конституціях орієнтирів на побудову демократичної, правової, соціальної державності, органічно пов'язаний із трансформаціями системи органів державної влади не лише в частині її організації, а й щодо зміни ролі цих органів у регулюванні найважливіших суспільних відносин. Одним із головних результатів цього процесу є кардинальна зміна загальної парадигми розуміння специфіки взаємозв'язку між конкретними органами державної влади і суспільством. У цьому плані наразі дедалі активніше ставиться питання про трансформацію ролі тих чи інших інститутів державної влади, які набувають вирішального значення в умовах нових політичних перетворень, метою яких є побудова ефективної моделі загальної взаємодії між державою та суспільством. Одним із таких інститутів, поза будь-яким сумнівом, є інститут президентства.

В розбудові української державності інститут президентської влади має найкоротшу історію і викликає жваві наукові дискусії як щодо правового статусу Президента України, так і еволюції становлення самого інституту. Процес його становлення відбувався під впливом різних факторів і в дуже складних умовах. Дослідники конституційно-правового статусу Президента України зазначають, що «інститут

президента фактично являє собою ще одну, крім загальноновизнаних, самостійну гілку влади» [1, с. 24], чим і обґрунтовується інтерес до законодавчого утворення президентської влади в нашій державі.

Розвиток цього політичного інституту 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 і на сьогодні інститут глави держави функціонує практично в усіх сучасних державах світу. Щоправда, у деяких країнах, як, наприклад, у Німеччині, Італії чи Ізраїлі, президент виконує здебільшого представницькі функції, а «обличчям» держави є канцлер або прем'єр-міністр. Як зазначає Н. Сахаров, сьогодні президентство – невід'ємний елемент політичних систем багатьох країн Європи, Азії, Африки, Південної та Північної Америки. В той же час кожна країна сама визначає яку роль повинен відігравати в її політичному житті [2, с. 8].

Слово «президент» має латинське походження. Буквально воно означало «той, хто сидить попереду», «голова товариства, спілки». Уперше офіційно посаду президента як одноособового глави Держави було запроваджено Конституцією США 1787 р., а перший американський президент Дж. Вашингтон обійняв цю посаду 1789 р. Деяко пізніше вона стала поширюватися і в інших країнах. Так, уперше в Європі її запровадили в одному році – 1848 р. Швейцарська Конфедерація та Франція. Нині інститут президентства дуже поширений у світі. З більш як 180 країн світу понад 130 мають президентів.

Інститут президентства виник і розвинувся у зв'язку з практично повсюдним перетворенням монархій на республіки та поваленням феодально-абсолютистських режимів. Главою держави є посадова особа чи державний орган, який посідає найвище місце в ієрархії інститутів влади. Реальне місце і роль глави держави у здійсненні державної влади залежать від форми правління й політичного режиму, що склався у країні. Глава держави може або перебувати поза іншими гілками державної влади, або бути включений у виконавчу владу й очолювати її, або входити і до законодавчої, і до виконавчої, і навіть до судової гілок влади. Залежно від того, є республіка президентською чи парламентською, президент має, відповідно, ширші чи вужчі повноваження у сфері призначення прем'єр-міністра і нормотворчої діяльності. У переважній більшості республік президент є визначальною політичною постаттю.

До функцій президента 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.

Щоправда, у деяких країнах, як, наприклад, у Німеччині, Італії чи Ізраїлі, президент виконує здебільшого представницькі функції, а «обличчям» держави є канцлер або прем'єр-міністр. У багатьох країнах – наприклад, Великобританії, Данії, Швеції, Іспанії, Японії та інших – збереглися монархічні династії. Залишаючись номінальними правителями, королівські особи усі державотворчі функції передають до парламенту або кабінету міністрів. Проте найстаріші і, якщо можна так висловитися, найуспішніші світові демократії – французька та американська – очолювані президентами, які володіють широкими повноваженнями.

Спершу інститут президентства у нашій державі виник як елемент механізму поділу державної влади. Зараз він став важливою складовою частиною державного механізму. Фактично, як зазначає І.О. Костицький «він вбудовувався в структуру державної влади України за умов практичної наявності специфічної Української традиції парламентаризму та відсутності незалежної судової гілки влади, що також прислужилося додатковим джерелом напруженості і конфліктності у відносинах між гілками державної влади» [3, с. 7].

Слід відмітити, що інститут президентства в Україні створився не відразу. Він пройшов кілька етапів за назвою і статусом. Спочатку Президент України за своїм статусом і назвою був найвищою посадовою особою в державі» потім – главою держави й главою виконавчої влади, і нині, за чинною Конституцією України, є главою держави. Становлення інституту Президента України було основним у реформуванні державної влади, пов'язаному із проголошенням її незалежності та зміною конституційного ладу України.

Започаткувала процес реформування державної влади в Україні Декларація про державний суверенітет України [4], яка уперше в Україні проголосила, що державна влада в республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Це зумовило введення інституту президентства. Оскільки інститут Президента України мав перетворитись із символічного колективного інституту в реальний одноособовий позапарламентський інститут і Президент України мав обиратися не парламентом, а громадянами України, цей інститут об'єктивно мав отримати необхідну конституційно-правову основу перш ніж стати реальністю.

5 липня 1991 р. Верховна Рада Української РСР прийняла основоположний щодо інституту президентства в Україні Закон (№ 293-ХІІ), у статті першій якого проголошувалося: «Заснувати пост Президента Української Радянської Соціалістичної Республіки» [5]. З цієї дати бере свій початок процес становлення і розвитку інституту президентства в Україні. Зданим Законом Конституцію (Основний Закон) Української РСР було доповнено главою 12-1, яка формулювала основні положення інституту президентства. 1 грудня 1991 року відбувся всеукраїнський референдум, на якому, одночасно з проголошенням незалежності України, народ віддав перевагу президентській формі правління. За результатами всенародного голосування перемогу на одержав Л. М. Кравчук, чие ім'я, на думку Л. Кривенко «має увійти в історію як ім'я першого Президента України» [6, с. 31].

Політичні романтики настійливо заперечують цей факт, називаючи першим українським президентом видатного діяча періоду визвольних змагань, Голову Української Центральної Ради М.С.Грушевського [7, с. 454], хоча й із застереженням про «відсутність в Основному законі посади голови держави (президента)» [8, с. 71]. Історики, які доскільки вивчали в архівах усі документи Центральної Ради, заперечують факт обрання М.С. Грушевського президентом України [9, с. 30-32].

Теоретичною основою становлення Інституту президентства в період 1991 – 1993 рр. була насамперед Концепція нової Конституції України, схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991р. [10]. Конституювання інституту президентства активно і всебічно тривало під час конституційного процесу, пов'язаного з підготовкою нової Конституції України і внесення ряду змін і доповнень до чинної на той час Конституції. Про це свідчать, зокрема, проекти Конституції України у редакціях 1992, 1993, 1995 років, та Конституційний договір, укладений між Президентом України і Верховною Радою України 8 червня 1995р. [11]. За цими проектами Конституції України і Конституційним договором Президент України набував статусу глави держави і глави виконавчої влади. Так, з підписанням 8 червня 1995 р. Конституційного Договору кардинально змінилося становище інституту президентства в Україні Відповідно до ст. 24 Конституційного Договору Президент України:

- 1) виступав гарантом державного суверенітету, незалежності недоторканності кордонів, національної безпеки, територіальної цілісності України, додержання Конституції і законів України, прав та свобод людини і громадянина;
- 2) звертався з посланнями до народу України;

3) подавав Верховній Раді України щорічні та позачергові доповіді про внутрішню і зовнішню політику України;

4) очолював систему органів державної виконавчої влади України;

5) створював, реорганізовував і ліквідував міністерства, відомства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади в межах коштів Державного бюджету України, призначав (затверджував) і звільняв із посад керівників цих органів;

6) скасовував акти центральних і місцевих органів державної виконавчої влади України, а також акти органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції та законам України, а також указам і розпорядженням Президента України;

7) здійснював у межах, встановлених законом, управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності;

8) став Верховним Головнокомандувачем Збройними Силами України, призначав і звільняв вище командування Збройних Сил України, вживав заходів щодо забезпечення обороноздатності держави;

9) очолював Раду Національної безпеки України та затверджував її персональний склад;

10) подавав на розгляд Верховної Ради України проект Державного бюджету України та звіт про його виконання [11].

Крім того, Президент України отримав право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством України, які мали діяти до прийняття відповідних законів (ст. 25 Конституційного Договору). Фактично главі держави були делеговані законодавчі повноваження, що знаменувало перетворення законодавчої діяльності з прерогативи парламенту в діяльність двох суб'єктів державної влади – парламенту і глави держави.

Ст. 26 Конституційного Договору закріплювала право Президента України призначити всеукраїнський референдум відповідно до закону.

Фактично Конституційний Договір конституював Президента України як однопорядкову Верховній Раді України сторону спершу конституційного, а згодом і законодавчого процесу, – зазначають науковці [12, с. 45]. Аргументація правомочності Президента України укладати такий Договір ґрунтувалася на його визначенні як гаранта додержання Конституції. Поєднання виконавчих та законодавчих функцій в уряді та запровадження безпосереднього контролю Президента України над Урядом та силовими структурами (укази

Президента України від 16.06.1993 р., 27.09.1993 р., 9.08.1994 р., 7.10.1995 р.» 14.12.1996 р. та ін.) стало проявом необхідності концентрації ключових повноважень у сфері здійснення виконавчої влади в руках президента в умовах перехідного періоду.

Ухвалення Конституції України 28.06.1996 р. дещо зменшило вагу компетенції Президента України, хоча заради справедливості слід зазначити, що в основу відповідних конституційних норм були покладені саме положення Конституційного Договору. Остаточний статус Президента України був визначений Конституцією України 1996 року.

Юридичною формою глави держави в Україні згідно зі ст. 102 Конституції України є Президент [13]. Конституційно-правовий статус Президента України встановлюється нормами Конституції України, які визначають місце та роль Президента України в системі органів державної влади та його взаємовідносини з іншими органами державної влади; закріплюють порядок заміщення поста Президента України; передбачають конституційно-правову відповідальність за державну зраду та інші злочини; визначають функції та повноваження Президента України.

Президент України посідає окреме місце в системі органів державної влади. Конституція України 1996 р., на відміну від попередньої Конституції та Конституційного договору від 8 червня 1995 р., які визначали його статус як глави держави і глави виконавчої влади, не відносить Президента України до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади. В той же час, за Конституцією України 1996 р. глава держави зберігав досить широкі повноваження (установчі та контрольні) в сфері виконавчої влади і наділявся суттєвими прерогативами в сферах законодавчої і судової влади. Досвід Франції, де тривалий час використовувалася подібна модель організації влади, свідчить, що таке конституційне визначення статусу глави держави характеризує його особливе місце в системі органів державної влади: він не входить безпосередньо до жодної з гілок влади, гарантує єдність державної влади в умовах її поділу, погоджене функціонування та взаємодію різних видів органів державної влади, в кризових умовах. Однак досвід інших держав, де намагалися запровадити інститут глави держави за «французьким зразком», продемонстрував тенденції до узурпації влади в руках президента та нівелювання ролі законодавчої і судової гілок влади (колишні колонії Франції в Африці, Білорусь, Росія, країни Центральної Азії тощо) [14, с. 22].

У деяких державах (наприклад, Болгарія, Молдова, Румунія) досить швидко трансформували статус глави держави, адаптувавши його до

вимог парламентарно – президентської форми правління. Це свідчить про нестійкий (перехідний) характер президентсько-парламентарних форм правління, подібних до закріпленої Конституцією України 1996 р., і значною мірою обумовлює необхідність проведення в Україні конституційної реформи.

8-го грудня 2004 року у розпал політичної боротьби Верховна Рада прийняла закон про внесення змін до Конституції України під № 2222, який передбачав парламентсько-президентську форму правління з досить обмеженими повноваженнями глави держави. Саме за цією редакцією Конституції Україна жила не один рік і саме під ці повноваження обирався президент Віктор Янукович.

Із внесенням до Конституції України змін 8 грудня 2004 р. конституційний статус Президента України отримав подальшу трансформацію, що пов'язано з переходом до парламентсько-президентської форми правління. Так, суттєво зменшуються його прерогативи в сфері виконавчої влади (повноваження щодо формування Уряду фактично перейшли до парламенту), тим часом розширюються його контрольні повноваження стосовно Верховної Ради України – Президент України отримав додаткові підстави для дострокового припинення повноважень парламенту. Конституційна реформа не призвела до зміни функцій глави держави – Президент України так само є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції України) та не вплинула на конституційні гарантії його діяльності. Це свідчить, що і після внесення змін до Конституції України 8 грудня 2004 р. Президент України продовжує відігравати суттєву роль в механізмі державної влади, насамперед, як інститут, що забезпечує стабільність державної влади, взаємодію її різних гілок.

Подальші зміни повноважень Президента та закріплення його зміненого статусу диктувалися політичними перипетіями. 30 вересня 2010 року Конституційний Суд (КС) своїм рішенням визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222, вказавши на наявність порушень при його прийнятті [15]. Таким чином КС констатував, що в Україні діє Конституція у редакції 1996 року. Внесені зміни характеризували широкі владні повноваження, що перевершують повноваження інших гілок влади; право законодавчої ініціативи; високий ступінь реального впливу на тріаду влади при, одночасно, фактичній незалежності від них; наявність фінансово-матеріальних ресурсів і власного апарату – адміністрації, рівень впливу якої на внутрішню і зовнішню політику не знає аналогів.

Таким чином, політико-правові реалії, що склалися в Україні в результаті рішення Конституційного Суду від 30.09.2010 р., переконливо свідчать про необхідність чіткого конституювання статусу і меж повноважень Президента, невідворотності його відповідальності за недотримання Конституції та законів України. На сучасному етапі основні законодавчі баталії розгортаються навколо відміни скандального рішення Конституційного Суду України і повернення до Конституції 1996 р., що має діяти зі змінами, внесеними в 2004 р. В це означає – наступні обговорення повноважень Президента, тим паче – напередодні позачергових виборів.

*Бібліографічний список*

1. Пушкіна О. Особливості конституційно – правового регулювання інституту Президента України / О. Пушкіна // Юрид. Україна. – 2012. – № 2. – С. 20-25.
2. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М. : Юрид. лит-ра, 1994. – 176 с.
3. Костецька І. О. Інститут президентства в Україні: становлення і функціонування / І. О. Костецька. – К. : Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 496 с.
4. Декларація про Державний суверенітет України: прийнята 16.07.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31.
5. 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 1991р. № 1293-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 445.
6. Кривенко Л. Законодавче утвердження інституту президентства в Україні / Л. Кривенко // Президент в Україні: законодавче забезпечення діяльності // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – 1999. – № 8. – С. 31.
7. Енциклопедія українознавства / Наукове Товариство ім. Тараса Шевченка. – Перевидання в Україні. – Львів, 1993. – Т. 2. – С. 454.
8. Слосаренко А. Г. Історія української конституції / Слосаренко А. Г., Томенко М. В. – Київ: Т-во “Знання” України, 1993. – 187 с.
9. Шевченко В. Ф. Українська Центральна Рада та відновлення державності нашого народу / В. Ф. Шевченко // Науковий вісник Української академії внутрішніх справ – 1997. – Вип. 2. – С. 30-32.
10. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про Концепцію нової Конституції України» від 19 червня 1991 року № 1213-ХІІ / [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : [http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1213-12](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1213-12)



11. 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 / [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>
12. Шатіло В.А. Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. – К.: УЦПМ, 2004. – 159 с.
13. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
14. Долженков О. Феномен президентської влади в пострадянському суспільстві / О. Долженков // Людина і політика. – 2001. – № 1. – С. 20-25.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України // Вісник Конституційного Суду – 2010. – № 5. – С. 36.

*Рассмотрены зарождение и развитие института президентства в создании государства Украина. Проанализирована роль главы государства в механизме осуществления властных полномочий. Институт президента рассматривается как один из высших органов государственной власти. Акцентируется внимание на определяющем влиянии на другие высшие органы государственной власти с целью координации, согласования и направления их деятельности во исполнение Конституции.*

*An origin and development of institute of presidency are considered in creation of the state of Ukraine. The role of head of the state is analysed in the mechanism of realization of imperious plenary powers. «Institute of president» is examined as one of supreme bodies of state power. Attention is accented on determining influence on other supreme bodies of state power with the purpose of co-ordination, concordance and direction of their activity to execute of Constitution.*

Стаття надійшла до редакції 03.02.2014