

ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА ТА ЙОГО ТРАНСФОРМАЦІЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

EVOLUTION OF THE PRESIDENCY INSTITUTE AND ITS TRANSFORMATION IN MODERN UKRAINE

Власенко В.В., к.ю.н.,

доцент кафедри теоретичної юриспруденції

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Луценко В.Р., студентка I курсу

Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут

Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана»

У статті аналізується процес зміни інституту президентства в Україні, який, пройшовши складні періоди становлення та реформації через прийняття Конституції та низки законодавчих актів, а також зміни фактичного статусу глави держави, в умовах незмінності парламентсько-президентської форми правління.

Розглядаючи інститут президентства, виникають питання щодо обсягу повноважень, взаємодії між владними інституціями та механізмів їх реалізації. Державну владу необхідно будувати виходячи з реалізації принципу, передбаченого ст. 6 Конституції України, яка регламентує, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Саме тому, на основі кількісних і якісних показників, ми здійснили порівняльний аналіз президентури та провели оцінювання обсягу президентських повноважень за часи правління різних президентів. Особливу увагу звернули на роль і місце інституту президентства в політичній системі України. Окрім цього, дослідили персональний вплив президентів на державну політику та фактичні наслідки цього впливу.

Інститут президента, який функціонує в Україні з 1991 року та пройшов кілька етапів у своєму розвитку, після виборів 2019 року, перебуває у стані чергової трансформації. Якщо попередні етапи розвитку інституту президента були передусім зумовлені конституційними змінами (2004, 2010, 2014 років), то сьогоднішні пов'язані не стільки з ними, скільки із результатами трансформацій політичної системи України. Проявилися вони у збільшенні повноважень Президента України, реальному використанні інструментів впливу на парламент, вагомій участі глави держави у формуванні виконавчої влади, поданні президентом низки законопроектів про внесення змін до Конституції України. Сучасні трансформаційні процеси поглибилися, також, через повномасштабну війну в Україні, яка розпочалася 24 лютого 2022 року. Адже саме вона пришвидшила інтеграцію в Європейський Союз та нові зміни політичної системи пов'язані з нею.

На нашу думку, саме ретельне вивчення історії виникнення та формування інституту президентства надасть нам можливість спрогнозувати його подальший розвиток.

Ключові слова: президент, інститут президентства, парламентсько-президентська республіка, конституційні зміни, владні повноваження.

The article analyzes the process of changing the presidency in Ukraine, which after passing through difficult periods of formation and reformation through the adoption of the Constitution and a number of legislative acts, as well as changes in the actual status of the Head of State, in the conditions of the unchanged parliamentary-presidential form of government.

Considering the institution of the presidency, questions arise regarding the scope of proxy, interaction between ruling institutions, and mechanisms for their implementation. State power must be built basing on the implementation of the principle provided for in Article 6 of the Constitution of Ukraine, which regulates that state power in Ukraine is realized on the basis of its division into legislative, executive and judicial. Bodies of legislative, executive and judicial power exercise their powers within the limits established by this Constitution and in accordance with the laws of Ukraine.

That is why, on the basis of several and qualitative indicators, we carried out a comparative analysis of the presidency and evaluated the scope of presidential powers during the reigns of different presidents. We paid special attention to the role and place of the institution of the presidency in the political system of Ukraine. without it, we examined the personal influence of presidents on public policy and actual research on that influence.

The Institute of the President, which has been operating in Ukraine since 1991 and has gone through several stages in its development, after the 2019 elections, is in a state of another transformation. If the previous stages of the development of the presidential institution were primarily caused by constitutional changes (2004, 2010, 2014), then today's ones are not so much related to them as to the results of transformations of the political system of Ukraine. They were manifested in the increase of the powers of the President of Ukraine, the real use of tools of influence on the parliament, the significant participation of the head of state in the formation of the executive power, the presentation by the president of a number of bills on the introduction of amendments to the Constitution of Ukraine. Modern transformational processes have also deepened due to the full-scale war in Ukraine, which began on February 24, 2022. After all, it was the war which accelerated the integration into the European Union and new changes in the political system of Ukraine are connected with it.

Key words: president, institution of the presidency, parliamentary-presidential republic, constitutional changes, ruling powers.

Постановка проблеми. Проголошення незалежності в 1991 р. стало вирішальним фактором впровадження інституту президентства в Україні. Становлення інституту президента в Україні необхідно розглядати у тісному взаємозв'язку з процесами, які виникали у державно-правовій сфері в Радянському Союзі, оскільки 15 березня 1990 року третім позачерговим З'їздом народних депутатів вводилася посада Президента СРСР [1, с. 54]. Аналогічні посади почали запроваджуватися і в союзних республіках, що на наш погляд зумовлювало розвиток демократичних держав. Не виключенням стала і Україна, оскільки впровадження інституту президентства стало важливою складо-

вою побудови правової та соціальної держави та забезпечення принципу поділу влади. У розвитку цього інституту важливу роль відіграв і досвід зарубіжних держав, де інститут президентства почав розвиватися значно раніше.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові та історичні питання становлення та функціонування інституту президентства у наукових дослідженнях розглядалися такими вченими, як Ю.М. Бисага, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал, М.І. Малишко, Н.Г. Плалотнюк, В.А. Шатіло, М.С. Кармазіна та ін.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття необхідності вивчення історії виникнення інституту пре-

зидентства, дослідження його еволюційних перетворень у сучасній Україні та їх залежність від особи діючого президента. У статті акцентується увага саме на змінах статусу Президента України та особливостях трансформацій інституту президентства. Серед завдань треба виокремити такі: зазначити підстави введення інституту президентства в незалежній Україні та визначити його особливості на українському геополітичному просторі; дослідити етапи існування інституту президентства в ретроспективі та сучасності; розглянути стан інституту президентства за часи правління окремих президентів України; проаналізувати зміни владних повноважень президента протягом всієї історії існування інституту президентства; дослідити аспекти в роботі інституту президентства під час повномасштабної війни в Україні.

Результати дослідження. Більшість науковців, політиків дійшли висновку – інститут президентства історично виправдав себе в багатьох країнах світу. Тому становлення інституту Президента України було ключовим у реформуванні державної влади, пов'язаним з проголошенням незалежності України та зміною її конституційного ладу.

Як глава держави, Президент наділений особливою конституційною правосуб'єктністю й має право виступати від імені держави у міжнародних зносинах, є гарантом конституційного ладу, Конституції, законності, прав і свобод людини. Також, конституційно-правовий статус глави держави залежить від форми правління (парламентська, президентська чи змішана). Президент України є, насамперед, главою держави, нації, наділений належним чином гарантованими представницькими і контрольними функціями у всіх сферах суспільного та державного життя.

До основних підстав введення інституту президентства в незалежній Україні можна віднести: принцип поділу влади, історичну цінність республіканської форми правління, впровадження посту Президента в процесі розпаду СРСР, необхідність реформування гілок влади та взятий курс на демократизацію.

Застосування в системі державної влади України посади Президента значно посилює увагу суспільства до інституту президентства. Запровадження цього інституту відкрило новий етап у розвитку української державності [2, с. 22]. Це зумовлює актуальність дослідження особливостей розвитку інституту президента на сучасному етапі з урахуванням останніх особливостей та впливу політико-правових чинників.

Нинішній інститут президентства в Україні склався не відразу. Спочатку Президент за своїм статусом і назвою був найвищою посадовою особою в державі, потім главою держави і главою виконавчої влади, а нині, за чинною Конституцією, є суто главою держави.

Пропонуємо виокремити такі етапи трансформації інституту президентства в Україні:

I етап (1991–1995 рр.) – зародження інституту президентства в Україні;

II етап (1996–2005 рр.) – становлення інституту президентства, у зв'язку з прийняттям Конституції України;

III етап (2006–2009 рр.) – розвиток інституту президентства в рамках політичної реформи;

IV етап (2010–2014 рр.) – інститут президентства, у зв'язку з поверненням до редакції Конституції 1996 р.;

V етап (2015–2019 рр.) – інститут президентства, у зв'язку з поверненням до редакції Конституції 2004 р.;

VI етап (2020 – дотепер) – сучасний етап інституту президентства в Україні.

Варто зосередити увагу, що майже кожен етап трансформації інституту президентства в Україні зазнає тих чи інших змін залежно від особи, яка займає пост глави держави.

Перший етап характеризується закладенням основ для функціонування президентської форми правління. Перед державою постали питання формування та розбу-

дови абсолютно нових політичних інститутів та визначення необхідних механізмів їх діяльності.

Перші вибори Президента у незалежній Україні відбулися 01.12.1991 р., де на посаду претендувало 6 кандидатів. Першим Президентом України, обраним на загальних виборах, став Л.М. Кравчук, якого підтримала більш як половина населення держави в першому турі. Діяльність обраного Президента постійно стикалася з рішеннями неструктурованого парламенту, який був поділений на тих, хто бажав суттєвих змін в політичній системі держави, і тих, хто вважав державний устрій радянських часів більш ефективним [3, с. 69].

Згідно з законодавством, Президент України проголошувався главою держави і главою виконавчої влади. У цьому контексті постать глави держави не набувала особливого значення як «представника держави та інтересів народу», проте загострювалася увага на керівних функціях. Фактично Президент став суб'єктом законодавчого процесу, оскільки мав право брати участь у пленарних засіданнях Верховної Ради, мав можливість як підписувати закон, так і накладати на нього вето. До прийняття нової Конституції мав право ухвалювати укази з питань економічної реформи, які не були врегульовані законами України. Однак ці укази підлягали наступному затвердженню у Верховній Раді України.

На цьому етапі не було затвердженої Конституції України, яка б закріпила механізми регулювання тогочасних владних відносин Президента України та уряду. Криза етапу закінчилася достроковими парламентськими та президентськими виборами.

Другий етап характеризується підписанням Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України, а також прийняттям Конституції України.

Боротьба за зростання впливу між новим Президентом Л.Д. Кучмою та депутатами парламенту призвела до підписання 08.06.1995 р. Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України [4], який суттєво розширив президентські повноваження. Зокрема серед основних повноважень Президента України за Конституційним договором можна назвати: право призначати Прем'єр-міністра; право формувати уряд; право призначати та звільняти вище командування Збройних Сил; подання кандидатури для призначення Верховною Радою Голови Конституційного Суду; право призначати половину складу Конституційного Суду; право подавати кандидатури для призначення Верховною Радою на посади голови Верховного Суду, голови Вищого арбітражного суду, голови Національного банку України; створення, реорганізація та ліквідація міністерств, відомств та інших органів державної виконавчої влади; скасування актів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади; управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності, та інші.

Верховна Рада України ухвалила Конституцію України 28.06.1996 р., чим визначила деяку стабільність у сфері правових відносин, оскільки були регламентовані відносини між гілками влади. Проте досвід тих років доводить, що навіть на підставі нового правового поля Президентом досягти конструктивної співпраці з парламентом набагато важче, ніж з урядом, який фактично йому підвладний.

Конституція України формально виводить Президента України за межі виконавчої влади взагалі та уряду зокрема. Стаття 102 Конституції визначає Президента главою держави, тобто він є уособленням держави і державної влади в цілому, а не якоїсь її окремої гілки, що обумовлено колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства. Як глава держави Президент виступає від її імені, гарантує державний суверенітет, територіальну цілісність України, додержання Конституції, прав і свобод громадян. Крім того, як і раніше, Президент здійснює керівництво зовнішньою політикою, представляє Україну

у міжнародних відносинах, є Головнокомандувачем Збройних Сил України, очолює Раду Національної безпеки [5].

Повноваження Президента України, закріплені у ст. 106 Конституції, можна поділити на декілька груп, серед яких насамперед треба виділити такі: представницькі повноваження; повноваження, що стосуються діяльності Верховної Ради України; повноваження у сфері законодавства; повноваження, пов'язані з призначенням на посади і звільненням з посад членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб; повноваження у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони країни [5].

Проте ухвалення Конституції України не зупинило боротьби за збільшення президентських повноважень, адже у 2000 р. відбулися спроби її реформування через проголошення Всеукраїнського референдуму, який передбачався 16.04.2000 р.

На цьому етапі форма правління в Україні вважається президентсько-парламентською республікою, яка характеризувалася громадською недовірою до інституту президентства, у зв'язку з недотримання демократичного принципу реального розподілу влади та надмірною централізацією управління. Також цей етап охоплює президентські вибори і, так звану, «помаранчеву революцію».

Початок *третього етапу* припадає на 2006 р., коли була проведена політична реформа, змістом якої є перехід України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки. Вона суттєво вплинула на роль і місце інституту президентства у сучасній політичній системі України.

Обмеження ролі Президента України полягало в наступному: Президент став залежним від Верховної Ради щодо визначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра; Президент України втратив своє право відправлення Прем'єр-міністра у відставку; скоротився вплив Президента на призначення та звільнення міністрів; суттєво обмежено вплив Президента на діяльність Кабінету Міністрів [5]. Попри вищевказані обмеження за Президентом України збережено досить широке коло повноважень.

Цікавою є позиція М.І. Зелінської щодо концепції української президентури, яка має враховувати п'ять основних моментів:

- кандидатуру Прем'єр-міністра подає на призначення коаліційною більшістю саме Президент;
- увесь склад майбутнього уряду подає на призначення парламентом затверджений Прем'єр-міністр, а уряд у своїй діяльності підзвітний парламенту та контролюється ним;
- програма діяльності уряду має бути схвалена у Верховній Раді простою більшістю голосів не пізніше як через 30 днів після його сформування;
- Президент, який не належить до жодної з гілок влади, був справді арбітром між ними та представником інтересів більшої частини народу;
- напрям та межі діяльності Секретаріату Президента (чи іншого допоміжного органу при Президентові України) мають бути чітко визначені у відповідному законі [3, с. 72–74].

Цілоком об'єктивні моменти вказані у концепції, проте також мають ряд ризиків, пов'язаних з результатами виборів до парламенту та формування коаліцій.

Четвертий етап характеризується поверненням до президентсько-парламентської форми правління, оскільки підконтрольна тогочасному Президенту Партія регіонів направила до Конституційного суду запит із проханням розглянути конституційність реформи 2004 року. Рішенням суду і без голосування парламенту зміни 2004 року визнали такими, що не відповідають Основному закону. Варто зазначити, що на даному етапі не можна говорити про систему стримувань та противаг державної влади, адже наступне рішення цілком заперечила неконституційність.

П'ятий етап супроводжувався відновленням дії редакції Конституції України 2004 р. та визнанням рішення Конституційного суду часів Януковича незаконним. Цей же етап характеризується загостренням ситуації в державі через анексію АР Крим, окупацію східних областей України та потреби в негайному відновленні державного суверенітету та територіальної цілісності. Фактично цей період закріплює прагнення України вступити до Європейського Союзу. Інститут президентства відіграв важливу роль у очищенні судової системи та децентралізації влади.

Однією з причин виокремлення останніх двох етапів були рішення Конституційного Суду України щодо конституційності тих чи інших норм. Досвід функціонування інституту президента в Україні свідчить про існування проблем щодо президентських виборів, виконання Президентом повноважень, прямо не передбачених Конституцією всупереч юридичним позиціям Конституційного Суду України [6, 7, 8], дострокового припинення повноважень Президента з підстав, прямо не передбачених Конституцією України [9] тощо.

Шостий (сучасний) етап проходить в складний для всієї держави час, адже воєнний стан, повномасштабна війна, окупація впливають не тільки на розвиток інституту президентства, а і на суспільство цілому.

Конституцією України (стаття 106) закріплено низку повноважень Президента у сфері керівництва національною безпекою та обороною та зовнішньополітичною сферою, що є сьогодні визначальним фактором у управлінні державою.

Фактичний статус Президента України після виборів 2019 року почав стрімко змінюватися в бік посилення його позицій у сферах функціонування законодавчої та виконавчої влади. Більше того, обрана чинним Президентом модель внутрішньої та зовнішньої політики характеризується більшим акцентом уваги на внутрішньодержавних питаннях, а не на проблемах зовнішньополітичних відносин, що було традиційно притаманно інституту президента раніше. Така позиція була заявлена практично одномоментно із вступом на посаду новообраного Президента, а перші кроки, спрямовані на посилення впливу на законодавчу і виконавчу владу, – вже під час інавгурації новообраного глави держави.

Як перші кроки на посаді глави держави, так і подальша діяльність Президента України після виборів 2019 року продемонстрували суттєве посилення його ролі у системі поділу державної влади. Парламентсько-президентська форма правління та досить обмежені конституційні повноваження у сфері виконавчої влади зовсім не стали на заваді фактичному здійсненню влади та її накопиченню.

Незважаючи на це, Україна зіштовхнулася з низкою проблем щодо посягання на територіальну цілісність. Протистояння військовій агресії з боку російської федерації розпочалося з 2014 р. й переросло в повномасштабну війну у 2022 р. За цей період відбулися значні зміни в політичному, військовому, правовому середовищах. 24.02.2022 р. розпочався повномасштабний наступ військ росії на територію України, і наша держава змушена була протидіяти новим викликам. Фактично вперше було запроваджено воєнний стан на всій території держави.

Необхідно зазначити, що при воєнному стані повноваження президента продовжують визначатися, виключно Основним Законом та законами України. Так, наприклад, стаття 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зазначає, що в умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. Стаття 10 цього ж Закону зазначає, про неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану. У п. 1 ст. 10 йдеться, що в період дії

воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України [10].

Вторгнення росії в Україну ставить перед вченими-конституціоналістами нові виклики щодо забезпечення функціонування конституційної демократії у воєнний час. Зрозуміло лише те, що прихильність України до конституційної демократії та верховенства права повинно зберігатися, незалежно від того, наскільки зухвалими будуть спроби підірвати її. Продовження роботи інституту президентства є рішучим та демонстративним кроком задля утвердження політичної незалежності України.

Подальший розвиток цього інституту залежатиме, передусім, від ефективності діяльності Конституційного Суду України, який має стати на заваді непропорційному розподілу влади, надмірному накопиченню повноважень та відповідальності Президентом України, а також невідповідним з точки зору функціонування системи конституційної демократії конституційним змінам.

Висновки. Інститут президента відіграє важливу роль у становленні та розвитку Української держави та, на наше

переконання, перебуває у стані безперервної трансформації, детермінуючи зміст та інтенсивність перебігу політичного життя країни. Підсумовуючи зміни, які відбувалися в обсязі повноважень Президента України, слід зазначити, що найвищий рівень їх був забезпечений від часу прийняття Конституційного договору і до прийняття нової Конституції.

Повноцінна реалізація інституту президентства в Україні неможлива без підтримки інститутів громадянського суспільства. І, в першу чергу, це стосується таких його елементів як вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії. Також велику роль відіграє особа діючого президента, фактичний статус Президента В.О. Зеленського змінився у бік посилення владних повноважень, без змін у Конституції України.

Ретельне визначення історичної суті виникнення інституту президента надає можливість окреслити його місце у сучасній ієрархії органів публічної влади. А це, надає можливість створювати реальні механізми взаємодії між різними гілками влади та посилювати інститут президентства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Войчук А.Ю. Заснування та становлення інституту президента в Україні. *European Political and Law Discourse*. Т 6. Вип. 3. 2019. С. 54–60.
2. Данилюк Ю.В. Конституційно-правові аспекти інституту глави держави: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 4. С. 21–26.
3. Зелінська М.І. Етапи трансформації інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. №1. 2010. С. 68–72. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/zelinska_etapy.pdf
4. 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. *Відомості Верховної Ради*. 1995. № 18. Ст. 133 (втратив чинність).
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
6. У справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України): Рішення Конституційного Суду України від 10.04.2003 р. №7-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03> (дата звернення: 28.02.2023 р.).
7. У справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України): Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 22-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03> (дата звернення: 28.02.2023 р.).
8. У справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет): Рішення Конституційного Суду України від 7.04.2004 р. № 9-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04> (дата звернення: 28.02.2023 р.).
9. Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України: Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 р. № 757-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-18#Text> (дата звернення: 28.02.2023 р.).
10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 28.02.2023 р.).