

*Котюк Ірина Сергіївна,  
студентка спеціальності «Політологія»*

### **ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ 2004 р. НА ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

*У статті зазначаються актуальні проблеми організації системи поділу влади та положення в ній Президента України на сучасному етапі розвитку країни. Зокрема, розгляд організації поділу влади за результатами політичної реформи від 8 грудня 2004р. Визначені основні проблеми функціональної недостатності інституту президента в сучасній Україні. Дослідження завершується наданням рекомендацій щодо перспективи корекції форми правління України та зміни положення в системі поділу влади глави держави.*

**Ключові слова:** *інститут президентства, імпичмент, конституційна реформа, конституційно-правовий статус.*

Інститут президентства у системі поділу влади займає одне з головних місць. Інститут президентства в Україні перебуває на етапі становлення. Президент України є главою держави, гарантом її суверенітету і територіальної цілісності, гарантом прав людини та громадянина. В Україні, яка за формою правління є парламентсько-президентською республікою, Президент не належить до жодної з гілок влади, проте має значні важелі впливу на всі ланки державного апарату. Існує дискусійність навколо інституту президентства, оскільки досить важко чітко науково визначити місце й роль глави держави у державному механізмі.

Частина політиків та науковців виступають взагалі за скасування інституту президентства. Тому важливо дослідити проблему необхідності існування інституту президентства. Конституційна реформа 2004 року, яка внесла значні зміни щодо правового статусу Президента України та його місця в системі державної влади, через свою недосконалість породила відсутність реальної системи стримування та противаг та політичну кризу, яку ми маємо сьогодні. Саме це зумовлює актуальність теми та її соціально-політичну значимість.

Дослідженням цієї проблеми займаються такі науковці, як А. Кудряченко (розробив періодизацію форм правління в Укра-

їні та повноважень інституту президентства), Р. Мартинюк (дослідив зміну інституту президентства внаслідок конституційної реформи 2004 р.), О. Палій (дослідження конституційної реформи 2004 р.), М. Зелінська (виокремила можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні), М. Кармазіна (дослідження суспільно-політичного розвитку країни за часів правління президентів України) та інші. Варто сказати, що дослідження є неповними, тому ця проблема залишається не вирішеною.

Мета дослідження - дослідити особливості зміни форми правління Президента України та вплив на його конституційно-правовий статус.

Інститут президентства - сукупність державно-правових (конституційних) норм, що регулюють формування і функціонування президентської влади [8].

Президент (від лат. «praesidens»; букв. - той, що сидить спереду) - глава держави; виборний голова, керівник установи, товариства, організації [3, с. 283].

Формально інститут президентства в Україні з'явився ще до проголошення її незалежності, а саме 5 липня 1991 року коли було прийнято закон «Про заснування посади Президента УРСР і внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР» та «Про вибори Президента України». Під час референдуму з приводу незалежності України були одночасно проведені перші вибори Президента України, ним став Л. Кравчук [6].

Повноваження Президента з початку незалежності держави та до прийняття Конституції України 1996 року визначалися за конституцією УРСР 1978 року, до якої були внесені поправки 5 липня 1991 року, які вводили посаду президента, а також інші доповнення з 1992 до 1996 років [2].

Форма правління та повноваження Президента в Україні постійно змінювалися. Досить короткий час Україна була парламентською республікою, з обранням першого Президента Л. Кравчука, змінилася на президентсько-парламентську, а після прийняття змін до Конституції - стала парламентсько-президентською.

З початку проголошення незалежності України змінилося чотири президенти, змінювалися і їх повноваження. Найширшими повноваженнями володів Л. Кучма, який фактично контролював усі гілки влади.

Внесення поправок до Конституції України 8 грудня 2004 р. змінило форму правління з президентсько-парламентської на

парламентсько-президентську, тим самим зменшивши повноваження Президента. Зміни до Конституції набрали чинності з 1 січня 2006 року. Відповідно до поправок повноваження Президента змінилися так.

У сфері виконавчої гілки влади Президент не за власним розсудом вносить кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України до Верховної Ради, а за пропозицією коаліції депутатських фракцій не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції. Також Президент позбувся права звільняти Прем'єр-міністра та призначати членів Кабінету Міністрів за поданням Прем'єр-міністра, натомість, вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ України.

У сфері законодавчої гілки влади Президент не має права скасовувати акти Кабінету Міністрів України, як це було до прийняття змін, а лише зупиняти їх дію з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду щодо їх конституційності. За Президентом залишилося право скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

У сфері призначення вищих посадових осіб повноваження Президента також змінилися, але не лише у бік зменшення. Так, наприклад, Президент отримав право не лише призначати, а й звільняти з посад половину складу Національного банку України, половину складу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення, третину складу Конституційного Суду України. Також отримав повноваження вносити до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення голови Служби безпеки України.

Проте Президент позбувся повноважень на призначення та звільнення з посад за згодою Верховної Ради України Голови Антимонопольного комітету, голови Фонду державного майна України, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Також втратив право утворювати, реорганізувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [1, с. 45].

Більшість дослідників вказують на прогалини та непродуманість прийнятих змін до Конституції, оскільки вони приймалися поспішно, в умовах політичної кризи.

Відповідно до внесених змін до Конституції, Кабінет Міністрів залишився відповідальним перед Президентом, проте, втрачуючи вилучення положення про право Президента відправля-

ти у відставку Прем'єр-міністра, механізм цієї відповідальності не передбачений.

Що ж стосується відносин між Президентом і Верховною Радою України, то вони, за реформою, не тільки не змінилися на користь Верховної Ради, але й перейшли до більшої залежності парламенту від волі Президента. Повноваження Президента стосовно розпуску парламенту збільшилися. Реформа послабила вплив Президента в межах виконавчої гілки влади, але водночас в кілька разів підвищила його контроль за українським парламентом. На думку В. Речицького та Є. Захарова, цим реформа перетворила Україну у відносно непослідовну парламентську республіку [10].

На думку Р. Мартинюка, Президент України може ефективно реалізувати свій конституційно-правовий статус лише за сприятливих політичних обставин: коли парламентська коаліційна більшість та утворений нею Уряд будуть партійними союзниками глави держави, а ще краще - представлятимуть із ним єдину політичну силу [4, с. 105-108]. Політична ситуація, яка склалася за часів президентства В. Ющенка та прем'єрства Ю. Тимошенко, вказувала на протилежне. Під час політичних протистоянь між Президентом та Прем'єром приймалися непродумані та політично недоцільні рішення.

0. Палій стверджує, що конституційна реформа найбільшу загрозу створює для національної безпеки. Це твердження він аргументує тим, що в умовах підконтрольності Міністерства внутрішніх справ Прем'єр-міністру та коаліції, а Служби безпеки України та армії Президенту, створюється можливість виникнення конфлікту [9].

Конституційна реформа не виконала свого основного завдання, а саме - не збалансувала гілки влади та не створила реальну систему стримування та противаг. Також ця реформа не виправила суттєві прогалини щодо застосування імпичменту до Президента, оскільки сьогодні ця процедура є досить довгою та складною. Складність процедури імпичменту робить неможливим її застосування, що має бути важливим впливом надіяльності Президента, у разі порушення ним норм Конституції чи інших законів.

Зараз процедура імпичменту має такий вигляд:

1. Питання про усунення Президента з поста ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради.

2. Для проведення розслідування ВРУ створює спеціальну тимчасову слідчу комісію. Висновки комісії розглядаються на засіданні парламенту.

3. За наявності підстав Верховної Ради України не менше як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

4. Рішення про усунення Президента в порядку імпічменту ВРУ не менше як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом та Верховним судом, про те, що діяння, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради чи іншого злочину [1, с. 25].

Тобто для усунення Президента з поста у порядку імпічменту необхідно, щоб за це рішення проголосувало не менше 338 народних депутатів. Теоретично це можливо, але практично така процедура навіть не проходила перший етап, хоча питання час від часу піднімається. Р. С. Мартинюк пропонує певні зміни, зокрема, щоб рішення приймалося не 3/4, а 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України. Також він пропонує внести доповнення до переліку підстав, визначених статтею 111 Конституції України, «умисне порушення Конституції України». В такому випадку мали б бути розширені повноваження Конституційного Суду України, які Суд має здійснювати у процесі імпічменту на його заключній стадії [4, с. 105-108].

Застосування імпічменту має бути справді виправданим, наприклад у випадку порушення законодавства чи здійснення політики, яка суперечить національним інтересам держави. Недопустимо спекулювати питанням про імпічмент та застосовувати його у випадках, коли для більшості депутатів просто не подобаються дії Президента, його рішення та політика чи як засіб для ведення передвиборчої боротьби.

На думку Ю. Шемшученка, для врегулювання суперечностей між гілками влади, передусім, варто прийняти два закони - про Верховну Раду і Закон про Президента. Він вважає, що і прийняття законів про опозицію, і про парламентську більшість є однією з багатьох передумов врегулювання політичної ситуації в державі [11].

На думку Р. Мартинюка, для усунення недоліків конституційної реформи формування Уряду має відбуватися таким чином: Прем'єр-міністр України має призначатися Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України має вносити Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної

Ради України. Прем'єр-міністр України після свого призначення на посаду повинен негайно вносити Президенту України пропозицію про персональний склад Кабінету Міністрів України. Президент України має призначити міністрів своїм указом упродовж п'ятнадцяти днів із дня внесення пропозиції. Після призначення Президентом України міністрів, Прем'єр-міністр України повинен представити на розгляд і затвердження Верховної Ради України персональний склад і Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Відхилення Верховною Радою України персонального складу і Програми діяльності Кабінету Міністрів України має спричинити відставку Кабінету Міністрів України. У випадку відхилення Верховною Радою України персонального складу чи Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України упродовж п'ятнадцяти днів повинна призначити Прем'єр-міністра України, затвердити персональний склад і Програму діяльності Кабінету Міністрів України. У випадку неспроможності Верховної Ради України здійснити зазначені дії в передбачені Конституцією України терміни, Президент України повинен припинити повноваження Верховної Ради України і призначити дострокові вибори до Верховної Ради України [5, с . 115-118].

Частина політиків та науковців виступають взагалі за скасування інституту президентства. Проте для прийняття такого рішення необхідно дослідити думки та реакцію громадян, які висвітлені у різних соціологічних дослідженнях.

Рівень довіри громадян до інституту президентства та влади загалом постійно зменшувався. Про це свідчать соціологічні дані з Центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова. Відразу після виборів, на початку президентства рівень підтримки громадян цього інституту є достатньо високим, але через певний період часу настає розчарування та стрімке зменшення підтримки. Це пояснюється тим, що жоден із президентів не виконав свою передвиборчу програму та не забезпечив стабільного розвитку суспільства. Наприклад, у квітні 2000 року підтримка Президента Л. Кучми становила 22,6%, 36,9% - підтримували окремі заходи, не підтримували діяльність Президента 34,1%. У жовтні 2004 року рівень підтримки становив 10,4% громадян, що вдвічі менше, ніж на початку президентства у II каденції, 42,4% - підтримували окремі заходи. Найвищий рівень не підтримки Президента Л. Кучми становив 56% в жовтні 2002 року [13].

Президент В. Ющенко, прийшовши до влади, мав підтримку населення 46,7%, 26,9% - підтримували окремі заходи. В груд-

ні 2008 р. його підтримка знизилася до 3,9%, 21,6% - підтримують окремі заходи [13]. Станом на початок 2009 року підтримка В. Юшенка становила за різними даними від 1,9% (ФОМ-Україна) до 2,4% (Демократичні ініціативи) [7].

Незважаючи на високий рівень недовіри до інституту президентства, населення не виступає за скасування посади Президента України. За даними центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, станом на вересень 2007 р. 69,5% населення на запитання: «Чи підтримуєте Ви скасування посади Президента України?», відповіли негативно і лише 16,8% - позитивно [14]. Станом на грудень 2009 року за даними Фонду «Демократичні ініціативи» та фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс» 76% громадян переконані, що президент має обиратися на загальнонаціональних виборах, а не у парламенті, фактично можна вважати, що 76% населення виступають за збереження посади президента і лише 10,5% опитаних висловили думку за скасування цієї посади [15].

Крім того, 31,4% населення висловили думку за збільшення повноважень Президента, 28,2% переконані, що обсяг повноважень варто залишити без змін, і 26,2% громадян обрали варіант «зменшення повноважень» [12].

Отже, прийнята 8 грудня 2004 року конституційна реформа, яка ввійшла в дію 1 січня 2006 року, змінила форму правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. Ця реформа не лише виправила недоліки попередньої редакції Конституції, зокрема такі як не збалансування гілок влади, відсутність системи стримування і протизваг, неможливість застосування процедури імпічменту Президента, але й породила нові, що спричинило політичну кризу.

Незважаючи на усі недоліки удіяльності Президентів та низьку підтримку Президента В. Юшенка населенням, опитування показують, що більшість громадян виступають за збереження інституту президентства та збільшення його повноважень.

Для корекції форми правління та зміни положення глави держави в системі поділу влади варто:

1. Прийняти закон України «Про Президента України».
2. Змінити процедуру імпічменту Президента України.
3. Змінити процедуру формування уряду.
4. Впровадити цивілізовані методи пошуку компромісів і демократичного розв'язання політичних проблем.

**Список використаних джерел і літератури**

1. Конституція України [Текст] від 28 червня 1996 р. № 30 // Верховна Рада України. - К., 1991 - 141 с.
2. Конституція УРСР 1978 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу до статті : URL:<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888-09>. - Назва з екрана.
3. Політологічний енциклопедичний словник [Текст] : Навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів. - К. : Генеза, 1997. - 400 с.
4. Мартинюк Р. Інститут імпідменту в Україні: вади вітчизняної моделі [Текст] / Р. Мартинюк // Право України. - 2008. - № 2. - С. 105-108.
5. Мартинюк Р. Проблема «функціональної недостатності» інституту президента в Україні та шляхи її розв'язання [Текст] / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство і право. - 2009. - № 3. - С. 115-118.
6. Кудряченко А. Інститут президентства України в контексті європейського досвіду. Порівняльний аналіз [Електронний ресурс] / А. Кудряченко. - Режим доступу до статті : URL:<http://www.niss.gov.ua/Table/18042006/18042006.htm>. - Заголовок з екрана.
7. Кузьо Т. Чи потягне Ющенко Тимошенко за собою? [Електронний ресурс] / Т. Кузьо. - Режим доступу до статті : URL:<http://www.pravda.com.ua/news/2009/3/2/90556.htm>. - Заголовок з екрана.
8. Олійник О. Поняття «Інституту президентства» в юридичній науці [Електронний ресурс] / О. Олійник. - Режим доступу до статті : URL:<http://intkonf.org/oliynik-ov-ponyattya-institutu-prezidentstva-v-yuridichniy-nausti/>. - Заголовок з екрана.
9. Палій О. Конституційна реформа: зупинить її, доки вона не зупинила Україну [Електронний ресурс] / О. Палій. - Режим доступу до статті : URL:<http://www.pravda.com.ua/news/2006/11/3/50166.htm>. - Заголовок з екрана.
10. Речицький В. Конституційна реформа 2004 року і права людини [Електронний ресурс] / В. Речицький, Є. Захаров. - Режим доступу до статті : URL:<http://maidan.org.ua/static/mai/1113639199.html>. - Заголовок з екрана.
11. Конституція України і реформа 2004 р.: ретроспектива проблеми [Електронний ресурс]. - Режим доступу до статті : URL:<http://www.yur-gazeta.com/article/913/>. - Назва з екрана.
12. Соціологічне опитування центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова «Повноваження Президента України слід збільшити, зменшити чи залишити без змін?» [Електронний ресурс]. - Режим доступу до статті : URL:[http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=104](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=104). - Назва з екрана.
13. Соціологічне опитування центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова «Чи підтримуєте Ви діяльність Прези-



дента України?» (динаміка, 2000-2008) [Електронний ресурс]. - Режим доступу до статті : URL:www: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=67](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=67). - Назва екрана.

14. Соціологічне опитування центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова «Чи підтримуєте Ви скасування посади Президента України?» [Електронний ресурс]. - Режим доступу до статті : URL:www:[http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=102](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=102). - Назва з екрана.

15. Фініш політичного сезону 2009 року: громадська думка населення України [Електронний ресурс]. - Режим доступу до статті : URL:www:<http://dif.org.ua/ua/press/4>. - Назва з екрана.