

УДК 35.075.31

**Пріоритети й орієнтири Президента України
Віктора Ющенка**
Аналіз документів (23 січня 2005 р. – 24 лютого 2010 р.)

Марія Кармазіна,
доктор політичних наук,
головний науковий співробітник
Інституту політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса НАН України

(Закінчення. Початок у №4 (43) журналу).

Примноження „національного”

2005 року В. Ющенко досить завзято продовжив розпочатий Л. Кучмою процес перетворення найрізноманітніших закладів і установ у національні. Відтак у перший рік Ющенкового президентства статус національного(ої) отримали 5 закладів і установ (серед них Львівський державний академічний театр опери та балету імені С. Крушельницької та Інститут бджільництва імені П. Прокоповича, Інститут винограду і вина „Магарач”, Український державний лісотехнічний університет та інші). У наступні роки справа пішла жвавіше: загальна кількість установ (закладів), що стали „національними”, за порухом пера В. Ющенка зросла майже до восьми з половиною десятків. Якщо порівняти з Л. Кучмою, то результат роботи у цьому напрямі В. Ющенка за п’ятирічний президентський термін становить близько 82 % від результату Л. Кучми за два аналогічні терміни (таблиця 2).

Досить помітне місце серед президентських указів належить указам, присвяченим формуванню природно-заповідного фонду (наприклад, указ 2005 р. №838 від 23 травня „Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні” та указ 2008 р. №774 від 27 серпня „Про невідкладні заходи щодо розширення мережі національних природних парків”) і, зокрема, створенню національних природних парків (НПП). Так, 2006 року В. Ющенком було підписано три укази про створення НПП: „Дружківський кам’яний ліс”, Мезинський та „Великий Луг”. 2007 року з’явилися три аналогічні укази, наслідком дії яких мала стати поява таких національних природних парків, як „Голосіївський” та „Прип’ять-Стохід”, а також передбачалося розширення території НПП „Вишницький”. 2008 року вийшов у світ указ про створення Нижньодністровського НПП.

Таблиця 2

Кількість закладів та установ, яким президентами
надано статус національного(ої)*

Рік	В. Ющенко	Рік	Л. Кучма	Рік	Л. Кучма
2010	23	2005	1	1999	12
2009	18	2004	19	1998	6
2008	15	2003	11	1997	7
2007	12	2002	15	1996	5
2006	10	2001	9	1995	1
2005	8	2000	19	1994	---
Всього	86		74		31

*Таблицю складено на основі даних сайту „Законодавство України” – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a&stru=2&sp=i>

2009 рік позначився своєрідним ривком – з’явилося 19 указів, якими передбачалося як розширення території існуючих національних природних парків (зокрема, „Синевиру”), так і створення нових – „Білоозерського”, „Синьогори”, „Залісся” та ін. (Показово, що ці території тривалий час використовувалися для полювання владців). Навіть 2010 року за останні менше ніж два місяці перебування при владі В. Ющенко підписав ще 11 указів стосовно розширення території НПП (наприклад, Карпатського, „Святих гір”) та створення нових. Загалом з’явилося 38 президентських указів, якими передбачалося створення (чи розширення меж) національних природних парків.

Слід нагадати, що за весь час перебування на президентській посаді Л. Кучма 11 разів підписував укази про створення національних природних парків та 1 раз – щодо розширення території парку. **Тобто, з одного боку, обидва президенти діяли відповідно до прийнятого Верховною Радою у вересні 2000 року закону і Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки. Але, з іншого боку, В. Ющенко, можна сказати, докладав значно більше зусиль для збереження самобутньої природи України.**

Втім, між декларацією прагнень на папері і конкретними діями, спрямованими на реалізацію указів, пролягла прірва [28], яка стала поглиблюватися з відходом В. Ющенка від справ. Так, у квітні 2010 року депутати Миколаївської облради звернулися до Президента з проханням скасувати Ющенкові укази про створення таких НПП, як „Білобережжя Святослава” (Кінбурнська коса), „Бузький Гард” (Гранітно-степове Побужжя), посилаючись на те, що проігноровано інтереси місцевих громад, що назви запропоновано невідповідні, що нібито немає наукового обґрунтування [29]. Свої проблеми у заповідника „Горгани”, НПП „Нижньодністровський”, „Гуцульщина” та інших, які стають зоною конфлікту між приватними комерційними і державними інтересами [30].

Любов до „національного” Президента В. Ющенка відобразилася й у численних указах стосовно вшанування діячів української історії та культури, поминання жертв Голодомору, репресій тощо. Багато що із запланованого було реалізоване тільки в якійсь частині (як „Мистецький Арсенал”, меморіал Голодомору), щось – лише на папері з текстом президентського указу.

Президентсько-прем’єрське та президентсько-парламентське протистояння

Аналіз президентських актів підвів до висновку, що завдяки В. Ющенку з’явився такий тип документів, як Конституційне подання. Ці подання віддзеркалили, у першу чергу, складні взаємини В. Ющенка з українськими урядами.

За період свого президентства В. Ющенко звертався до Конституційного Суду з поданнями усього 126 разів. Вперше така потреба виникла у жовтні 2006 року, коли Президента зацікавило питання про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2006 року №1336, зміст якої від громадськості захований під позначкою „для службового користування”. До кінця 2006 року В. Ющенко звертався до КС з аналогічними поданнями ще тричі.

Здавалося б, що все відбувається в законодавчому руслі: згідно з п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент має право на такі дії. Але наступний час висвітив „темні” сторони процесу. 2007 року у свідомості Президента напевно стався якийсь злам, про що свідчить швидке зростання незадоволення Кабміном, що, у свою чергу, посприяло направленню до КС 34 подань. Відтак сумніви щодо нормальності процесу почали зникати. А висновок з цього можна зробити тільки один: 2007 рік став роком своєрідного випробування механізму блокування постанов та розпоряджень Кабміну. Реакція уряду В. Януковича зводилася до подання позовів до суду.

Далі – більше: 2008 року В. Ющенко став автором 37 відповідних подань до КС, 2009 – 49 (**таблиця 3**), тобто в середньому Президент звертався до КС по чотири рази на місяць. Так, у січні було спрямовано 2 подання, у лютому, березні та в квітні – по 5, у травні – 4, у червні – подань не було, у липні – 4, у серпні – 1, у вересні – 7, у жовтні – 4, у листопаді – 7, у грудні – 5. Правда, з цих 49 подань тільки 37 спрямовувалися на „з’ясування стосунків” з Кабінетом Міністрів, 12 же подань стосувалися конституційності деяких законів України (чи їх окремих статей і положень).

Конституційні подання по-своєму вказують на головного президентського подразника – Кабінет Міністрів України та у свій спосіб віддзеркалюють ступінь напруги в стосунках Президента і Прем’єр-міністра України у 2007 – 2009 роках. Показовим є те, що кожному Конституційному поданню передував президентський указ, яким призупинялася дія розпорядження/постанови Кабміну. Тож якщо 2007 року Конституційних подань було

34, то з'явилася така ж кількість відповідних указів Президента щодо призупинення дії тих чи інших документів Кабміну. З часом Президент підписував нові укази, якими визнавав, що попередні втратили чинність. Міністр Кабінету міністрів П. Крупко улітку 2008 року щодо цього зазначав: „Нас у Кабінеті Міністрів дуже непокоїть практика останнього часу, пов'язана з масовим зупиненням актів Кабінету Міністрів указами Президента з мотивів їх неконституційності і зверненням Президента до Конституційного Суду. Таке право у Президента є, однак як професійний юрист, що понад десять років очолював юридичну службу уряду, я вперше стикаюся з ситуацією, коли акти, завідомо правомірно прийняті урядом, блокуються в такий спосіб. І я вбачаю щонайменше зловживання Президентом своїм правом. Заблоковано близько 40 рішень уряду, в тому числі 13 постанов. Деякі акти зупинялися двічі. І єдина мета цих дій – політична: заблокувати діяльність уряду” [31].

Таблиця 3

Конституційні подання Президента В. Ющенка

Рік	Кількість
2010	2
2009	49
2008	37
2007	34
2006	4
2005	---
Всього	126

Згодом опоненти Президента відзначали, що у цілому ряді випадків, коли КС уже був готовим оголосити своє рішення щодо деяких його подань і воно було не на користь глави держави, Президент відкликав подання для того, щоб через деякий час подати його до КС повторно. Аналіз документів, розміщених на сайті „Законодавство України”, видавцем яких є Конституційний Суд України, свідчить, що 2008 року Конституційний Суд кілька разів приймав ухвали щодо припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента щодо відповідності Конституції України тих чи інших розпоряджень і постанов Кабміну. Наприклад, такі ухвали, як №1-у, №2-у, №3-у та №4-уп були прийняті КС 10.01.2008. У першому і другому випадках КС припинив розгляд справи, установивши, що Перша колегія суддів від 14 грудня 2007 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі, визнавши невідповідність подання вимогам Конституції та Закону „Про Конституційний Суд України” та непідвідомчість КС питань, порушених у президентському конституційному поданні. Крім того, Президент подав письмову заяву про відкликання подання [32]. У третьому випадку Друга

Марія Кармазіна

колегія суддів КС 17 грудня 2007 року відмовила у відкритті провадження і КС виніс аналогічну ухвалу „у зв'язку з письмовою заявою суб'єкта права на конституційне подання про відкликання подання”. Специфіка моменту полягала у тому, що Президент відкликав своє подання у зв'язку з тим, що, посівши посаду прем'єра, Ю. Тимошенко скасувала ряд актів Кабміну В. Януковича і, зокрема, акт щодо приватизації Одеського припортового заводу, з нагоди появи якого Президент і робив подання. Таким чином, Ю. Тимошенко і В. Ющенко мали нібито спільний погляд на проблему. Але це тільки на перший погляд. Насправді ж новопризначений прем'єр просто „розправлялася” з попередником на посаді Прем'єр-міністра.

8 червня 2008 року, після спроби уже Ю. Тимошенко розв'язати питання приватизації Одеського припортового та появи чергового президентського подання до КС з цього приводу, КС, установивши, що Перша колегія суддів 27 червня 2008 року відмовила у відкритті конституційного провадження у цій справі, визнавши невідповідність подання вимогам Конституції та Закону „Про Конституційний Суд України” та невідомість КС питань, порушених у президентському конституційному поданні, припинив розгляд справи. Тобто справа двічі пройшла по одному і тому ж колу – Президент не збирався поступатися жодному з прем'єрів.

Зрозуміло, що у такій ситуації кабмінівські розпорядження і постанови (повністю чи в якійсь частині) не діяли, що сковувало діяльність урядів та не сприяло зростанню як довіри до нього з боку суспільства, так і зростанню його авторитету. Це – з одного боку, а з іншого – така практика Президента йшла на шкоду не тільки тому чи іншому урядові, але й країні, в якій затягувалося чи відкладалося на невизначений час розв'язання важливих питань.

У січні - лютому 2010 року В. Ющенко двічі звертався до Конституційного Суду з поданнями, перше з яких – від 22 січня – демонструвало бажання Президента довідатися про конституційність одного з грудневих (2009 р.) розпоряджень уряду, інше – тлумачення „Перехідних положень” Конституції України.

Показово, що з обранням Президентом В. Януковича цілий ряд Ющенкових указів щодо призупинення дії постанов чи розпоряджень Кабміну (що з'явилися у період з жовтня 2009 – до лютого 2010 року) президентськими указами №299 від 5 березня, №№459, 461, 462 від 31 березня 2010 р. було визнано такими, що втратили чинність.

Аналіз Ющенкових указів свідчить, що Президент постійно намагався втрутитися у сферу повноважень Кабінету Міністрів, відтак час від часу з'являлися укази, які так чи інакше зачіпали сферу економіки. Приміром, 2007 року гарант Конституції намагався вживати заходів для забезпечення сталого функціонування і розвитку ринку природного газу, для вдосконалення регулювання підприємницької діяльності, для врегулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги. 2008 року в поле зору В. Ющенка потрапили, приміром, питання використання

паливно-енергетичних ресурсів, видобутку бурштину; 2009 року – фінансовий стан аграрного сектора економіки та розвитку тваринництва; 2010 року – питання розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів, сприяння добудові житлових об'єктів. В. Ющенко вважав за необхідне видавати укази, які стосувалися, приміром, заходів для оздоровлення дітей, але ж, як відзначав В. Литвин, „це не його прерогатива і, пробачте, не його рівень” [33]. „Проблема Президента в тому, що він мислить себе ще і як глава НБУ, і уряду”, – наголошував О. Рибачук [34].

Не відчував Президент докорів сумління й тоді, коли не виконував вимог закону про Кабмін, згідно з яким положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають затверджуватися Кабміном. Тож в силі залишалися положення, свого часу затверджені указами Президента. Уряд, прагнучи відстояти свої права, неодноразово нагадував президентському секретаріатові про необхідність визнати укази такими, що втратили чинність, але відповіді не було [35].

Для обмеження діяльності Кабміну В. Ющенко використовував РНБО, рішення якої, що вводилися в дію указами Президента, час від часу спрямовувалися на стримування ініціатив уряду. На користь цього твердження свідчать такі президентські укази, як, наприклад, указ №188 від 3 березня 2008 року „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року „Про Державний авіабудівний концерн „Авіація України” або указ №200 від 6 березня того ж року „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року „Про забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації та концептуальні засади їх реалізації”.

Втім, прем'єр Ю. Тимошенко часто не бажала „залишатися у боргу”, у свій спосіб „підтримуючи” Президента. Чого тільки були варті її коментарі до президентських указів щодо Чорноморського флоту РФ, які з'явилися 2008 року. Як писала у вересні того ж року преса, Ю. Тимошенко виступала „з відвертим перебріхуванням останніх указів Президента стосовно ЧФ” [36].

В результаті Ющенкових рішень (за визначенням президентських опонентів – сумнівних з правової точки зору, „рейдерських атак президентського Секретаріату на країну” [37]; з точки зору прихильників – тих, що стали „щепленням проти політичної корупції” [38]) 2007 року Україна пережила другі в своїй історії дострокові парламентські вибори, наслідком чого стала зміна складу коаліції в парламенті. Президентський указ від 10 жовтня 2008 року став черговим свідченням конфлікту В. Ющенка з парламентом: відповідно до нього Верховна Рада знову проголошувалася розпущеною. Подальше скасування президентського рішення Окружним адмінсудом Києва (суддя В. Келеберда), а потім підтримка Президента Вищим адмінсудом і визнання незаконним скасування дострокових виборів до парламенту, з одного боку, формально ніби „відмивали” імідж Президента та ліквідували будь-які сумніви

щодо справедливості його указів, але з іншого – ця „гра” знижувала довіру громадськості до Президента.

За час свого президентського терміну В. Ющенко кілька разів робив заяви, звертався із зверненнями. На сайті „Законодавство України” розміщено по одному зверненню Президента за 2006 та 2007 роки, 4 звернення за 2008 рік, 2 – за 2009 рік. Показово, що коли у лютовому 2006 року зверненні до Верховної Ради України (у зв’язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України „Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”) тільки лунав заклик „досить сваритися”, то у травневому зверненні 2007 року до співвітчизників (з нагоди ситуації з Конституційним Судом) прозвучали звинувачення на адресу Верховної Ради у блокуванні протягом двох років роботи Верховного Суду.

Слід згадати, що „Спільна заява Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем’єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв’язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України”, яка побачила світ 27 травня 2007 року, стосувалася проведення позачергових виборів до парламенту, оскільки три сторони домовилися з метою „створення належних умов для реалізації конституційних прав громадян забезпечити недопущення будь-яких спроб нагнітання протистояння у суспільстві та упередити усі можливі дії щодо провокування „силового” розвитку подій”. Друга заява 2007 року стосувалася результатів виборів та формування парламентської коаліції.

З чотирьох звернень 2008 року два (до „народних депутатів України VI скликання” та до „українського народу”) стосувалися Верховної Ради. Якщо у першому зверненні Президент констатував, що „потреби людей знову опинилися поза полем зору Верховної Ради”, що „парламентарії забули про своє ключове завдання: творити закони” і „замість цього на порядку денному – безкінечна боротьба за владу”, то у другому зверненні Президент повідомляв про „припинення діяльності Верховної Ради шостого скликання та проведення дострокових парламентських виборів”.

Удосконалення та реформування: варіанти й варіації

Серед питань, які поставали у центрі уваги В. Ющенка в перший рік президентства, – питання оптимізації кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади, що віддзеркалилося у прийнятті відповідного указу [39], яким передбачалося „ліквідувати посади перших заступників міністрів – керівників апарату міністерств, перших заступників міністрів у зв’язках з Верховною Радою України – у міністерствах, перших заступників керівників у зв’язках з Верховною Радою України – в інших центральних органах виконавчої влади”.

В. Ющенко продовжив лінію Л. Кучми на реформування правоохоронних органів, про що свідчив травневий 2005 року указ №834 „Питання

Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів”. Президентом була створена і Комісія з питань реформування судової системи. Замислювався В. Ющенко і про реформування системи охорони здоров’я, освіти, „наукової сфери”, Збройних Сил України, СБУ, судового устрою та судочинства, реформування Державної кримінально-виконавчої служби тощо.

Одним з наслідків таких планів (як і продовженням Кучминої традиції) мало стати створення дорадчо-консультативних органів при Президентові – численних рад (зокрема, Координаційної ради з питань державної служби, Нацради з питань державного управління та місцевого самоврядування, Ради українського козацтва, Політичної ради, Національної тристоронньої соціально-економічної ради, Нацради з питань охорони здоров’я населення, Ради міських голів, Ради громадськості, Національної ради з інноваційного розвитку України, Національної ради з питань культури і духовності, Національної ради з питань фізичної культури і спорту тощо), комісій (з питань громадянства, з питань реформування судової системи України, з питань реформування правоохоронних органів, яка проголошувалася консультативно-дорадчим органом при Раді національної безпеки і оборони України, але її персональний склад мав затверджуватися Президентом за поданням секретаря РНБО України; комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі тощо).

Про ефективність такої громіздкої системи говорити не доводиться не тільки тому, що, як свідчать експерти, 60 % президентських указів та розпоряджень просто не виконувалися, але й тому, що поява деяких з цих „консультативно-дорадчих органів” (як, приміром, Ради українського козацтва, яке як стан зникло ще кілька століть тому) мала слабку доречність в очах інтелектуальної частини суспільства. Але Президента це, вочевидь, мало турбувало. Як не турбувала кричуща недоречність деяких інших указів (приміром, щодо ліквідації Державтоінспекції відповідно до указу №1109 від 19 липня 2005 року).

Деякі з президентських розпоряджень втрачали чинність дуже швидко (як, приміром, наприкінці 2005 року розпорядження щодо створення Комісії з питань реформування судової системи України), інші – згодом (як свідчив на початку 2009 року, наприклад, указ „Про Державну комісію з питань реформування Збройних Сил України, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу”). Іноді „консультативно-дорадчі органи” перейменовувалися, але це аж ніяк не впливало на підвищення їх коефіцієнту корисної дії.

Показово, що у перші місяці свого президентства В. Янукович ліквідував громіздке „дітище” попередника, – комісії, ради, центри. Всього В. Януковичем було прийнято відповідних 32 укази та розпорядження, що з’явилися на світ 16 лютого та 2 квітня 2010 року.

Зовнішньополітичні пріоритети і питання безпеки та оборони

Окрема увага приділялася В. Ющенком розвитку відносин з НАТО. У квітні 2005 року Президент підписав указ, який стосувався внесенню змін до затвердженої 2004 року Воєнної доктрини України (відповідно до квітневого 2005 року рішення РНБО „Про внесення змін до Воєнної доктрини України”). В указі, зокрема, вказувалося, що: „В умовах сучасної воєнно-політичної обстановки інтереси національної безпеки України зумовлюють істотне поглиблення відносин з НАТО і ЄС. Виходячи з того, що НАТО і ЄС є гарантами безпеки і стабільності в Європі, Україна готується до повноправного членства в цих організаціях. Активізація євроатлантичної інтеграції України з орієнтацією на вступ до НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки та пов'язане з цим глибоке реформування оборонної сфери держави відповідно до європейських стандартів належать до найважливіших пріоритетів як зовнішньої, так і внутрішньої політики” [40]. Загалом в період перебування на посаді В. Ющенко підписав не менше 26 указів та розпоряджень, які стосувалися взаємин України з НАТО.

Приділяючи чільну увагу розвитку взаємин із західними країнами, В. Ющенко в березні 2005 року підписав указ про тимчасове запровадження, а в липні – встановлення безвізового режиму для громадян держав-членів ЄС та Швейцарії, а також Ліхтенштейну, Японії, Канади; у червні – для громадян США; у листопаді – для громадян Князівства Андорра, Ватикану, Ісландії, Монако, Норвегії, Сан-Марино.

Того ж року з'явилася низка указів щодо діяльності Консультативної ради з питань іноземних інвестицій в Україні, укази, які так чи інакше стосувалися питання вступу України до СОТ.

Щодо бачення Президентом місця і ролі України у формуванні Єдиного економічного простору, то певною мірою його характеризує червневий 2005 року указ №952 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2005 року „Про формування Єдиного економічного простору”, в якому, зокрема, вказувалося, що „основною метою участі України у формуванні та функціонуванні Єдиного економічного простору” є „створення зони вільної торгівлі без вилучень та обмежень відповідно до статті 2 Угоди про формування Єдиного економічного простору”.

З метою реалізації Заяви Президента України та Президента Російської Федерації про створення Українсько-Російської міждержавної комісії від 8 травня 2005 року та забезпечення діяльності Української частини Українсько-Російської міждержавної комісії у листопаді 2005 року В. Ющенко підписав указ, яким було затверджено персональний склад Української частини цієї комісії, українських частин Комітету з питань економічного співробітництва та підкомітетів: з питань безпеки, з міжнародного співробітництва, з питань функціонування Чорноморського флоту РФ та його перебування на території України (у складі Українсько-Російської міждержавної комісії). В останній місяць 2005 року В. Ющенко

підписав указ №1699, спрямований на проведення заходів з демаркації державного кордону між Україною і Російською Федерацією. На початку грудня 2006 року – указ (№1041), який стосувався підготовки робочого візиту в Україну президента РФ В. Путіна (візит, як відомо, так і не відбувся).

Загалом же аналіз документів, підписаних В. Ющенком, свідчить про дуже незначний інтерес глави держави до такого потужного сусіда, як Росія: всього за свій президентський термін В. Ющенко підписав 10 указів, які стосувалися складу Українсько-Російської міждержавної комісії та 7 указів, що стосувалися демаркації державного кордону України, співробітництва у газовій сфері та деяких інших питань. Цих формальних зусиль виявилось дуже мало для розвитку добросусідських міждержавних відносин з Росією. Про що у свій спосіб свідчить „Лист Президента України Віктора Ющенка Президенту Російської Федерації Дмитру Медведєву” від 13 серпня 2009 року, який є одним із „зрізів” українсько-російських відносин і, зокрема, свідченням їх нерівноправності та нерозвиненості у часі (коли президентський термін В. Ющенка вже добігав кінця).

Стосовно СНД, то, як свідчать документи, український Президент планував (указ від 9 жовтня 2006 року №821) взяти участь у черговому засіданні Ради глав держав-учасниць СНД. Іншим указом (від 15 грудня 2006 року №1080) – „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2006 року „Про дальше співробітництво України в рамках Співдружності Незалежних Держав”) В. Ющенко вводив у дію рішення РНБО щодо подальшого співробітництва в межах СНД. У рішенні ж РНБО, з одного боку, констатувалося, що діяльність СНД „сприяла налагодженню і розвитку рівноправних та взаємовигідних відносин між державами-учасницями”, а з іншого – наголошувалося, що „впродовж останніх років” мало місце „зниження ефективності багатостороннього співробітництва в рамках СНД як міждержавного об’єднання”, відзначалося наростання певного „незадоволення з боку держав-учасниць щодо здатності органів Співдружності забезпечити дієву і конструктивну співпрацю”. Крім того, рішення РНБО визначало пріоритетними напрямками діяльності України в рамках СНД такі, як „поєднане запровадження зони вільної торгівлі за участю всіх держав-учасниць СНД з урахуванням вимог СОТ; ініціювання розробки проектів щодо реалізації потенціалу України як транзитної держави, ліквідації надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, боротьби з організованою злочинністю та незаконною міграцією тощо; поглиблення багатостороннього співробітництва в галузях енергетики, транспорту, агропромислового комплексу, охорони здоров’я, науки, соціальної сфери; розв’язання „заморожених” конфліктів на пострадянському просторі, протидію транскордонній злочинності та співробітництво у правоохоронній сфері”. До того ж наголошувалася необхідність „здійснювати розвиток співробітництва України в рамках СНД з урахуванням обраного державою

Марія Кармазіна

стратегічного курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію” [41]. Цій, останній, мав посприяти, з-поміж іншого, Форум спільноти демократичного вибору, про підготовку та проведення якого дбав Президент, підписуючи 21 жовтня 2005 року указ № 1201 (форум, як відомо, відбувся 1 – 2 грудня того ж року та зібрав представників 23 країн Каспійсько-Чорноморсько-Балтійського регіону).

Документи свідчать, що 2005 року Президент не переймався підготовкою своїх візитів за кордон. 2006 року В. Ющенко всього тричі планував свої виїзди: з офіційними візитами до Хорватії (указ від 10.11.2006 р. №939), до Естонії (указ від 29.11.2006 р. №1007), до Фінляндії та участі у саміті „Україна – Європейський Союз” (указ від 2.10.2006 № 813). Стосовно очікування приїзду колег із зарубіжжя, то протягом року тільки двічі з’являлися укази про підготовку офіційного візиту в Україну президента Афганістану та президента Нігерії [42] (відповідно жовтневі укази №872 та №923) та один указ щодо робочого візиту В. Путіна.

Укази 2007 року є не тільки своєрідним дзеркалом подальших планів глави української держави щодо нанесення візитів до іноземних держав, але й у свій спосіб говорять про те, що не вдалося у попередній рік. Так, низка указів свідчить про наміри В. Ющенка здійснити офіційні візити до Італії, Данії, Грузії і знову ж таки до Хорватії. У себе В. Ющенко планував зустрічати президентів Польщі і Казахстану, які мали відвідати Україну з офіційними візитами. Крім того, президентські документи свідчать, що В. Ющенко з робочим візитом відвідував Литовську (указ від 18.12.2007 №1233) та Турецьку (указ від 10.09.2007 №843) республіки, планував відвідати Республіку Польща з метою участі в Енергетичному саміті (указ від 04.05.2007 №375), Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії (указ від 04.05.2007 №383) та чекав в Україні президента Білорусі з робочим візитом (указ від 03.03.2007 №165).

У плани В. Ющенка 2008 року входило нанесення офіційних – до Італії, Словенії, Таджикистану та Казахстану – та робочих візитів – до Австрії, США (для участі в роботі 63-ї сесії Генеральної асамблеї ООН), Туреччини, Польщі, Азербайджану (для участі в Енергетичному саміті), Литви, Швейцарії (для участі у Всесвітньому економічному форумі 2009 року). В Україні планувалося зустрічати з офіційними візитами президентів Мальти й Угорщини, а з робочим візитом — федерального канцлера ФРН та віце-президента США.

Більш розлогими щодо нанесення офіційних візитів були плани В. Ющенка на 2009 рік: він планував поїздки до ОАЕ, Бельгії, Туркменістану, Ватикану, Швейцарії та Азербайджану. В Україні очікував на офіційний візит президентів Литви, Білорусі, Австрії, Фінляндії та Румунії. 2009 року український Президент готувався нанести робочі візити: до Бельгії для участі у міжнародній інвестиційній конференції з модернізації газотранспортної системи України, до Угорщини, до Чехії для участі в установчому саміті ініціативи „Східне партнерство”, до Туреччини, до

Сербії для участі у 16-му саміті глав держав Центральної Європи, до Литви для участі у заходах з нагоди відзначення 1000-ліття литовської держави, до Республіки Польща для участі у заходах з нагоди відзначення 440-ї річниці підписання Люблінської унії, до США для участі в роботі 64-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, до Молдови з метою участі в засіданні Ради глав держав-учасниць СНД. Натомість до України з робочими візитами очікувалися президенти Білорусі, Польщі, Грузії та віце-президент США. **Таким чином, лідери провідних європейських країн не тільки не поспішали до України, але й до себе не запрошували українського Президента.**

Окремо зупинюся на питанні Ющенкового інтересу до Збройних Сил України. Укази (загалом їх підписано 81): 19 – призначення/звільнення командувачів; 9 – строків проведення чергових призовів на строкову військову службу громадян України та звільнення в запас військовослужбовців, комплектування ЗСУ; 8 – перевірки (виконання актів Президента щодо ЗСУ; перевірки органів військового управління ЗСУ, перевірки Міноборони і стану бойової готовності ЗСУ; ходу реформування ЗСУ, стану реформування військової освіти і науки та ефективності заходів щодо вдосконалення системи підготовки офіцерських кадрів у Збройних Силах України та інших військових формуваннях тощо) чи посилення контролю; 7 – відзначення державними нагородами військовослужбовців, працівників ЗСУ, внутрішніх військ МВС; 5 – допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України для участі у багатонаціональних військових навчаннях (у 2008, 2007, 2006, 2005 р.); 5 – рішень РНБО щодо ЗСУ (двічі – щодо фінансування); 5 – про Положення про проходження громадянами України військової служби у ЗСУ чи у військовому резерві ЗСУ та внесення до нього змін; 5 – питань розвитку/підвищення боєздатності/розвитку діяльності ЗСУ; 3 – присвоєння імен військовим підрозділам; 2 – Дня Повітряних/ВМС ЗСУ; 2 – створення/ліквідації Держкомісії з питань реформування ЗСУ, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу; 2 – переліку посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями ЗСУ, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення в державних органах, установах і організаціях, та граничних військових звань за цими посадами; 2 – символіки ЗСУ; 2 – затвердження Плану проведення в рамках військового співробітництва багатонаціональних навчань на території України за участю підрозділів Збройних Сил України та їх участі у багатонаціональних навчаннях поза межами України (у 2010, 2009 р.); 1 – надання Центральному музею Збройних Сил України статусу національного; 1 – шефства над ВМС; 1 – Положення про Генштаб; 1 – про уповноваження осіб на ведення переговорів, підписання угод; 1 – про Верховного Головнокомандувача.

Звернемо увагу на те, що з 81 указу безпосередньо питань розвитку чи підвищення боєздатності ЗСУ стосувалося всього 5 указів (6,17 %),

попри те, що у Стратегії національної безпеки України, затвердженій президентським указом №105 у лютому 2007 року, вказувалося на необхідність підтримання „Збройних Сил України та інших військових формувань у стані високої боєздатності, бойової й мобілізаційної готовності, наближення їх за складом, системою управління, навчання і підготовки, рівнем оснащення озброєнням та військовою технікою до стандартів збройних сил держав-членів НАТО”.

Сто останніх президентських указів

Певний інтерес може становити порівняння ста останніх указів Президента Л. Кучми і ста останніх указів Президента В. Ющенка.

Питання, якими переймався Л. Кучма в період з 5 по 22 січня 2005 року (час, коли й з'явилися останні сто указів: №4 – №103): щодо звільнення радників – 15; призначення радників – 1; звільнення з посад (Уповноваженого Президента України, Постійного представника, помічників, референтів, консультантів) – 7; звільнення з посади голови облдержадміністрації – 15; інші звільнення/відставки – 19; звільнення суддів – 2; призначення на посади – 4; скасування/внесення змін до указів – 5; відзначення нагородами – 6; присвоєння рангу держслужбовця – 6; присвоєння дипломатичного рангу – 10; надання статусу національного – 1; питання зовнішньої політики – 1; таємні (№76 від 22 січня 2005 р. з грифом „опублікуванню не підлягає”, який знято згідно з указом В. Ющенка №963 від 24 листопада 2009 року) – 1; неопубліковані – 1 (№43); інші – 6.

Таким чином, 58 % указів Л. Кучми присвячувалися звільненням; 5 % – призначенням; 5 % – скасування/внесення змін до указів; 6 % – відзначення нагородами; 16 % – присвоєнню рангів; 1 % – надання статусу національного; 1 % – питанням зовнішньої політики; 6 % – іншим питанням; 2 % були таємними чи взагалі неопублікованими.

Останні сто указів В. Ющенка (№№165 – 264) були присвячені таким питанням: щодо звільнення радників – 0; призначення радників – 0; звільнення з посад (Уповноваженого Президента України, Постійного представника, помічників, референтів, консультантів) – 1; звільнення з посади голови облдержадміністрації – 1; інші звільнення/відставки – 13; звільнення суддів – 0; призначення на посади – 8; скасування/внесення змін до указів – 4; відзначення нагородами – 13; присвоєння рангу держслужбовця – 4; присвоєння дипломатичного рангу – 1; присвоєння військових звань – 13; надання статусу національного – 12; створення НПП – 3; питання зовнішньої політики – 5; таємні – 0; неопубліковані – 9; інші – 13.

Таким чином, 15 % указів В. Ющенка були присвячені звільненням; 8 % – призначенням; 4 % – скасування/внесення змін до указів; 13 % – відзначення нагородами; 13 % – присвоєнню військових звань; 5 % – присвоєнню рангів; 12 % – надання статусу національного; 5 % – питанням

зовнішньої політики; 3 % – створенню НПП; 13 % – іншим питанням; 9 % були неопублікованими.

Отже В. Ющенко, готуючись залишити президентську посаду, питанню звільнення з посад приділив уваги майже в чотири рази менше, ніж Л. Кучма. Аналіз звільнень, здійснених Ющенковим попередником, свідчить, що Л. Кучма, сказати б, „прибрав” після себе, звільнивши, з-поміж іншого, своїх радників, уповноважених, консультантів, референтів тощо. В. Ющенко ж цю „брудну роботу прибирання” залишив В. Януковичу (який своїми указами, наприклад, від 11 березня 2010 року й звільнив 13 ющенкових радників – штатного В. Івасюка та позаштатних В. Мойсика, М. Сендака, Х. Юссефа, Є. Марчука, М. Рибачка, С. Кириченка, Ю. Карасика, М. Поліщука, І. Діяка, І. Вардинця, С. Аржевітіна, В. Бондаря). В. Ющенко фактично покинув свою команду радників.

Більше ніж удвічі перевершив В. Ющенко Л. Кучму у нагороджувальній справі, про що свідчать 13 % указів першого і 6 % указів другого. Втім, Л. Кучма більш активним був у присвоєнні дипломатичних рангів і рангів держслужбовця – 16 % проти 5 % у В. Ющенка.

Щедро В. Ющенко „роздавав” і статус національного установам і закладам, про що свідчать 12 % відповідних указів (проти 1 % у Л. Кучми).

В поле зору Л. Кучми, що готувався залишити посаду Президента, не потрапляло питання присвоєння військових звань (а 13 % указів В. Ющенка були присвячені саме цьому) як і питання створення національних природних парків (у В. Ющенка кількість відповідних указів становила 3 %).

Є напрями роботи, яким і В. Ющенко, і Л. Кучма приділяли майже рівноцінну увагу. Так, призначень в останні тижні перебування на посаді В. Ющенком було зроблено дещо більше, ніж Л. Кучмою, але не суттєво – 8 % проти 5 %. Приблизно однакова кількість указів президентів була присвячена скасуванню чи внесенню змін до указів – 4 % у В. Ющенка і 5 % у Л. Кучми.

Останнє зауваження: тільки 1 % кучмівських указів не було доведено до відома громадськості. У В. Ющенка – 9 %.

Таким чином, аналіз документів свідчить, що діяльність третього українського Президента не вирізнялася відкритістю у порівнянні з діяльністю його попередника Л. Кучми, а часом була навіть більш закритою. Документи засвідчують, що розпочаті Л. Кучмою економічні реформи виявилися непосильними для В. Ющенка: 2005 року (рік, коли В. Ющенко, відповідно до Конституції, мав таке ж коло повноважень, як і Л. Кучма) Президентом володіло бажання „вичистити” кадри, призначені попередником, а не підписувати укази, спрямовані на докорінне реформування економіки. Наслідком кадрової політики, що вибудовувалася на принципах непотизму і фаворитизму, стало

Марія Кармазіна

„вимивання” професіоналів на всіх рівнях управління державою. Гра в „любов до національного” обернулася шквалом „винагороджувальних указів”, присвоєнням статусу „національного” численним закладам і установам тощо. По-своєму негативно вплинула вона і на ставлення суспільства до Ющенкових прагнень „пом’янути минуле”: фраза „Ющенко голодоморить” засвідчила відчуту українцями фальш президентського слова і діла. Обернулася вона деструкцією й у стосунках з Росією та й, зрештою, жодною мірою не посприяла „проникненню” України в Європу. Піднятися на владний Олімп для В. Ющенка виявилось значно простіше, ніж довести свою правомірність перебування на ньому і втриматися на подальший час.

Література:

1. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=index>
2. Див. про це детальніше: **Кармазіна М. С.** Президентство – український варіант. – К., 2007. – С. 214 – 226.
3. Укази: від 12.02.2005 №№ 242, 251, 253 – 262, від 25.02 № 340, від 10.03 № 458, від 18.03 № 491, від 18.04 №663, від 18.05 № 815, від 23.05 № 841, від 23.08 № 1203, від 19.10 № 1466; розпорядження від 19.02.2005 №64.
4. Зокрема, не оприлюднені укази №№ 17, 20-23, 50, 62, 65-68, 82, 102-103, 124-127, 134, 168, 172, 176, 180, 198, 220, 224, 260, 263; розпорядження №№ 3, 6, 8, 11, 21, 23 (перегляд сайту „Законодавство України” 17.04.2010).
5. Мінюст пропонує розкрити секрети Кучми і Кравчука // Дзеркало тижня. – 20010. – 20 лютого. – С. 6.
6. Там само.
7. Corruption Perceptions Index 2009. – http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table
8. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1208%2F2008>
9. Зауважу, що президентським указом №1209 від 26.12.2008 р. позначку „Опублікуванню не підлягає” було знято з 12 документів. Відтак з’ясувалося, що 5 з них стосувалися звільнень в Управлінні держохорони України, 6 – призначенням в УДО України, 1 – звільненням з військової служби. Назву указів оприлюднено після обрання президентом В. Януковича. Текстів указів на 22.04.2010 на сайті „Законодавство України” немає. З одного документа позначку „Опублікуванню не підлягає” знято та надано гриф обмеження доступу „Для службового користування” (дані на 22.04.2010).
10. 100 кроків навперейми // Дзеркало тижня. – 2008. – 29 березня. – С. 2.
11. Там само.
12. Президент України; Розпорядження від 01.04.2005 №903/2005-рп Про призначення А. Кислинського помічником Президента України; Розпорядження від 21.11.2005 №1234/2005-рп Про звільнення А. Кислинського з посади помічника Президента України.

13. Президент України; Указ від 26.02.2007 №153/2007 „Про призначення А. Кислинського Радником Президента України”; Указ від 19.09.2007 №894/2007 „Про звільнення А. Кислинського з посади Радника Президента України”; Указ від 19.09.2007 №893/2007 „Про призначення А. Кислинського заступником Голови Секретаріату Президента України”; Указ від 15.06.2009 № 437/2009 „Про звільнення А. Кислинського з посади заступника Голови Секретаріату Президента України”; Указ від 20.06.2009 №463/2009 „Про призначення А. Кислинського заступником Голови Служби безпеки України”; Указ від 13.10.2009 №827/2009 „Про звільнення А. Кислинського з посади заступника Голови Служби безпеки України”. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?find=1&text=1&user=04&text=%C0%CA%E8%F1%EB%E8%ED%F1%FC%EA%EE%E3%EE&x=0&y=0>

14. **Ведернікова І.** Тимофій Мотренко: „Новий закон не можна відкласти ні політично, ні морально” // Дзеркало тижня. – 2009. – 19 грудня. – С. 5.

15. **Ведернікова І.** Олександр Третьяков: „Фракція „НУ-НС” підтримуватиме Тимошенко тільки в обмін на підпис під угодою про спільні дії після виборів” // Дзеркало тижня. – 2009. – 12 вересня. – С. 2.

16. **Мостова Ю.** Демократія надто добра річ, щоб нею ділитися? // Дзеркало тижня. – 2008. – 9 лютого. – С. 2.

17. **Примаченко О.** Голова Верховного суду України Василь Онопенко: „Такого відвертого тиску, такого брутального, нахабного втручання в діяльність судів, як тепер, не було ніколи” // Дзеркало тижня. – 2007. – 23 червня. – С. 6.

18. Сто кроків навперейми // Дзеркало тижня. – 2008. – 29 березня. – С. 2.

19. КУМасутра Президента // Сегодня. – 2008. – 23 январа. – С. 12.

20. О. Берест народився в с. Горяйствівка Сумської області. Добровольцем брав участь у радянсько-фінській війні 1939 року. 1945 року „очолював виконання бойового завдання”, пов’язаного з встановленням прапора над Рейхстагом. Після війни завідував райвідділом кінофікації в Ростовській області. Був звинувачений у розкраданні, за що був засуджений на 10 років. Відсидів п’ять. Працював сталеваром у Ростові-на-Дону. Загинув 1970 року. (Бандера обойдется в 19 „героїв” // Газета по-киевски. – 2010. – 16 апреля. – С. 6).

21. **Рахманін С.** Юрій Луценко: „Якщо працевлаштування вождів стає головним командним завданням, то бути членом такої команди ні для чого” // Дзеркало тижня. – 2008. – 4 жовтня. – С. 4.

22. **Ильченко А.** Продажная слава страны: \$250 тысяч за звезду Героя // Сегодня. – 2009 – 8 сентября. – С. 3.

23. **Ильченко А.** Награды за деньги и без... // Сегодня. – 2009. – 11 декабря. – С. 12.

24. Двойная мораль: Валерий Бондик, народный депутат // Сегодня. – 2009. – 11 декабря. – С. 3.

Марія Кармазіна

25. Запоздалое признание: „Ошибки есть. Исправлюсь...” // Сегодня. – 2009. – 11 декабря. – С. 3.
26. Україна – світу. Держава – громадянам // Дзеркало тижня. – 2009. – 22 серпня. – С. 3.
27. Там само.
28. Див., наприклад: **Листопад О.** У нас вкрали озеро Синевир. – <http://h.ua/story/117038/>; **Микола Томенко:** Ми зупинимо ліквідацію Національного природного парку „Синевир”. – <http://tomenko.kiev.ua/info/499.htm>
29. **Листопад О.** Природа для „резиденцій” // Дзеркало тижня. – 2010. – 15 травня. – С. 12.
30. Див. про це, наприклад: **Чижов А.** Розширення заповідників: чи здійснення місії? // Дзеркало тижня. – 2010. – 15 травня. – С. 12.
31. **Яценко Н.** Конституційна „балалайка” // Дзеркало тижня. – 2008. – 19 липня. – С. 1.
32. Див., наприклад: Конституційний Суд; Ухвала від 10.01.2008 №1-у/2008 Ухвала Конституційного Суду України про припинення розгляду справи за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Про управління державними корпоративними правами закритого акціонерного товариства „Транснаціональна фінансово-промислова нафтова компанія „Укртатнафта” <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v001u710-08>
33. **Рахманін С.** Володимир Литвин: „Я переконаний, що в газовій угоді не обійшлося без корупції” // Дзеркало тижня. – 2006. – 3 червня. – С. 4.
34. **Лейбович М.** Олег Рыбачук: „Эффективность работы Секретариата измеряется рейтингом Президента” // Газета по-киевски. – 2008. – 2 декабря. – С. 6.
35. Там само.
36. **Самар В.** За вікнами // Дзеркало тижня. = 2008. – 13 вересня. – С. 3.
37. **Чаленко А.** Юля зароботала на виборах примерно \$120 млн. и еще хочет // Сегодня. – 2007. – 19 апреля. – С. 6.
38. **Соломко И.** Год назад Украина пережила разгон // Сегодня. – 2008. – 1 апреля. – С. 2.
39. Президент України; Указ від 10.03.2005 №455 „Про зміну кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади”. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=42&user=o4y2005>
40. Президент України; Указ від 21.04.2005 №702/2005 „Питання Воєнної доктрини України”. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=702%2F2005>
41. РНБО; Рішення від 17.11.2006 Про Комітет з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&user=o914>

42. Президент України; Указ, План, Заходи від 29.11.2006 №1007/2006 Питання підготовки офіційного візиту Президента України до Естонської Республіки; Указ від 10.11.2006 №939/2006 Питання підготовки офіційного візиту Президента України до Республіки Хорватія; Указ, План, Заходи від 31.10.2006 №923/2006 Питання підготовки офіційного візиту в Україну Президента Федеративної Республіки Нігерія; Указ, План, Заходи від 13.10.2006 №872/2006 Питання підготовки офіційного візиту в Україну Президента Ісламської Республіки Афганістан; Указ, План, Заходи від 02.10.2006 №813/2006; Питання підготовки офіційного візиту до Фінляндської Республіки та участі у саміті „Україна - Європейський Союз”. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?find=1&textl=1&user=o4&text=%E4%B3%F6%B3%E9%ED%EE%E3%EE+%E2%B3%E7%E8%F2%F3&x=0&y=0>