

УДК 342.511:35.075“2003/2011”

В. Крейденко

**ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАЇНІ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ 2004 – 2012 рр.**

Досліджено інститут президентства в Україні при парламентсько-президентській та президентсько-парламентській формах правління з метою удосконалення інституційних взаємовідносин між гілками влади. Розглянуто практику впровадження принципу взаємодії між гілками влади та розподілу повноважень у сфері державно-владних відносин і запропоновано шляхи інституційних змін у державному управлінні, що спрямовані на побудову збалансованої системи управління з урахуванням Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. Зазначено, що відповідно збалансована система державного управління мінімізує можливість виникнення політичних криз та конфліктів й відповідатиме європейським стандартам управління.

Ключові слова: інституційні взаємовідносини, розподіл управлінських функцій, повноваження, форми державного правління, демократія, державна політика, інститут президентства в Україні, Кабінет Міністрів України.

Збалансована система державного управління завжди була й буде фундаментальною ознакою демократичної політичної системи. В Україні через політичну реформу від 08.12.2004 р. були внесені суттєві зміни до повноважень Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, що створили управлінську систему внутрішньо суперечливою та незавершеною. Унаслідок цього суттєво знизилася ефективність системи державного управління, що сформувало підґрунтя для політичного конфлікту між Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України.

Відміна від 01.10.2010 р. Конституційним Судом України політичної реформи 2004 р. також не вирішила питання оптимального розподілу повноважень між гілками влади, а лише дала змогу вибудувати міцну вертикаль влади, яка здебільшого належить до однієї політичної сили, що й нівелює політичні конфлікти та боротьбу за повноваження в Україні.

З огляду на це, постає питання необхідності порівняльного аналізу ефективності інституту президентства в Україні при президентсько-парламентській та парламентсько-президентській формах правління й удосконалення інституційних взаємовідносин між гілками влади.

Сучасні проблеми побудови збалансованої системи державного управління досліджували такі провідні вчені, правники, експерти: В. Авер'янов, В. Бабкін, А. Гальчинський, Ю. Лебединський, С. Майборода, Н. Нижник, С. Телешун, В. Романов, Ю. Шемшученко, В. Якушик та інші. Зазначені автори зробили ґрунтовний внесок у наукову розробку цієї теми, однак у політичній системі України відбулись суттєві зміни: рішення Конституційного Суду України, Укази Президента України, закони України, що змінили правові норми в державі. Також досі не визначена модель збалансованої системи державної влади та не унормовані інституційні взаємовідносини між гілками влади, що й зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Незважаючи на наявність досліджень у сфері інституційних взаємовідносин між гілками влади, вважаємо за доцільне дослідити ефективність інституту президентства України при президентсько-парламентській та парламентсько-президентській формах правління з урахуванням Конституції України, Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р., Закон України “Про внесення змін до Конституції України” № 2222-15 від 08.12.2004 р. та “Про Кабінет Міністрів України”, а також інших нормативних документів для визначення моделі збалансованої системи державного управління та унормування інституційних взаємовідносин між гілками влади в Україні.

Ціль статті – пошук оптимальних шляхів до удосконалення інституту президентства в Україні при президентсько-парламентській та парламентсько-президентській формах правління й побудови збалансованої системи державної влади в Україні.

Інтеграція у сучасний світовий та європейський політичний простір в часи економічної кризи вимагає від України не тільки захисту власних національних інтересів, а й, насамперед, нових підходів до реалізації державного управління. Саме ефективна інституційна взаємодія всіх гілок влади є основою для збільшення економічного добробуту населення, проведення адміністративних реформ та фундаментом для уникнення політичних конфліктів і криз у системі державного управління. Визначальна роль у збалансуванні системи державного управління належить Конституції України, яка й визначає форму державного правління та механізми реалізації владних повноважень у системі управління.

Значна політична криза, яка розгорнулася в Україні під час виборчих перегонів 2004 р., змусила основні політичні сили (Партію регіонів, “Батьківщина”, “Наша Україна” та інші) звернутися до питання перегляду повноважень Президента України.

Джерелом зняття політичної напруги в країні був Закон України “Про внесення змін до Конституції України” № 2222-15 від 08.12.2004 р., що став компромісом між основними політичними партіями й передбачав суттєвий перерозподіл повноважень між гілками влади і розбудову парламентсько-президентської моделі [1].

Насамперед зміна форми державного правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську форму від 08.12.2004 р. була направлена на підвищення ефективності управління, а також зменшення повноважень Президента України та передачу цих повноважень колегіальним органам Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України за прикладом країн Європейського Союзу (Польщі, Литви, Португалії) [2].

Парламентсько-президентська форма державного правління в Україні, з одного боку, характеризувалася відносною простотою, а з іншого – була заплутаною та неефективною, що продукувала перманентні політичні конфлікти між гілками влади.

Згідно із змінами до Конституції України від 08.12.2004 р. Президент України керує зовнішньою політикою країни, обороною, а також главами державних адміністрацій. Решта справ внутрішнього державного управління вирішує Кабінет Міністрів України та Рада національної безпеки та оборони. Саме така система державного управління запроваджувала деяку внутрішню суперечність, коли одні члени уряду, міністр закордонних справ України, міністр оборони України, призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, решта членів Кабінету Міністрів України – за поданням Прем’єр-міністра України [3].

Такий підхід остаточно підірвав основи діяльності Кабінету Міністрів України як “єдиної команди”, легалізуючи мінімальний вплив уряду на сферу оборони та

закордонних справ. Відповідно до ст. 87 Конституції України від 2004 р., лише Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Звільнити міністрів, як і інших членів уряду, Верховною Радою України без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром України чи Президентом України, простою більшістю від конституційного складу – одне з небезпечних та деструктивних положень Конституції України, яке суттєво послаблює повноваження Кабінету Міністрів України, особливо зважаючи на рівень політико-правової культури українського істеблішменту та “лобістську” діяльність окремих народних депутатів України [4].

Загроза одноосібного звільнення (без потреби в отриманні згоди від іншого політичного суб'єкта), яка раніше робила членів уряду “слухняними слугами Президента України”, змушує членів Кабінету Міністрів України бути “лояльними” до окремих “лобістських груп” народних депутатів України. За такого підходу важко очікувати від міністрів України принциповості у питаннях реформ.

У Німеччині (як приклад класичної парламентської форми державного правління) члени уряду отримують легітимацію (формальне призначення на посаду чи звільнення з посади відповідним правовим актом) від президента держави [5].

Зважаючи на те, що кадрові повноваження щодо призначення та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій залишаються у компетенції Президента України, закон “розриває” виконавчу владу між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій є частиною виконавчої влади, але отримавши призначення від Президента України вони на нього й орієнтуються.

Саме ця норма, на нашу думку, не забезпечує виконавчу вертикаль влади в Україні “командним духом” та бажанням працювати відповідно до “Програми” роботи Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, є логічним передання від Президента України до Кабінету Міністрів України повноважень утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Така практика повноважень для уряду використовуються в таких провідних країнах, як Німеччина, Італія.

Згідно з ст. 85 Конституції України від 2004 р. голова Антимонопольного комітету, голова Державного комітету телебачення та радіомовлення, голова Фонду державного майна призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра України, а не Президента України, що також є загальноєвропейською практикою.

Відкритим залишається питання видання указів Президента України з питань зовнішньої політики та національної безпеки, охорони прав і свобод громадян (оскільки під поняття “національної безпеки” може підпадати дуже широке коло питань), таким чином може впроваджуватися політика не враховуючи позиції Кабінету Міністрів України.

Важливим є те, що Президент України згідно з Конституцією України “має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності” (п. 15 частини першої ст. 106 Конституції України), що збалансовувало вплив Президента України на Кабінет Міністрів України.

Відповідно до Указу Президента України № 1548/2005 від 04.11.2005 р. було затверджено Положення про Секретаріат Президента України, головною метою якого було забезпечення на засадах відкритості, гласності та прозорості здійснення Президентом України його повноважень, визначених Конституцією України [6].

Щодо Голови Служби безпеки України, для якого Конституцією України від 2004 р. передбачено можливість звільнення лише за згодою Верховної Ради України, ситуація могла би бути протилежною.

На нашу думку, є логічним, якщо Президент України забезпечує національну безпеку, а Служба безпеки України є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента України, то і підпорядковуватись ця спецслужба повинна тільки Президенту України.

Також, доволі дієвим повноваженням Президента України є механізм розпуску Верховної Ради України за умови не сформування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді та стимулювання при формуванні Кабінету Міністрів України нормою Конституції України, що говорить про необхідність протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України сформувати персональний склад Кабінету Міністрів України й протягом тридцяти днів розпочати пленарне засідання Верховної Ради України.

З огляду на це, в умовах конституційної реформи 2004 р. інституційна взаємодія між гілками влади в Україні видається доволі суперечною та неефективною відносно сучасних економічних та глобальних викликів в світі, адже потребує змін та доповнень для збалансованого державного управління.

На нашу думку, для збалансування державної влади при парламентсько-президентській формі державного правління необхідно внести зміни до Закону України “Про Кабінет Міністрів” № 2591-VI від 07.10.2010 р., надавши Прем’єр-міністру України право призначати та звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, створення, реорганізації та ліквідації агентств та державних підприємств, та позбавити Президента України права скасовувати акти Кабінету Міністрів України (відповідні повноваження мають бути закріплені за Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції) [7].

Натомість, має бути прийнятий Закон України “Про Президента України”, де Президент України має отримати право призначати та звільняти Голову Служби безпеки України та право резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.

Внесення відповідних змін сприятиме підвищенню ефективності державного управління та удосконаленню інституційної взаємодії між гілками влади в Україні при парламентсько-президентській формі правління.

З прийняттям Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р., яким відновлено дію редакції Конституції України 1996 р. Україна повернулася до президентсько-парламентської форми державного правління [8].

Разом із Рішенням Конституційного Суду України Президент України отримав додаткові повноваження.

Конституція України від 1996 р. закріпила право Президента України повністю формувати склад Кабінету Міністрів України та звільняти його, створювати та ліквідовувати центральні органи виконавчої влади, що є доволі небезпечним, враховуючись одноосібність прийняття рішень, що зазвичай у президентсько-парламентських формах державного правління належить до компетенції законодавчої або виконавчої гілки влади.

Також певні дисбаланси створюються тим, що Кабінет Міністрів України відповідальний як перед Президентом України, так і перед Верховною Радою України (ст. 155 Конституції України) [9].

Право відправляти Кабінет Міністрів України у відставку надає Президенту України додаткові важелі впливу на уряд.

На нашу думку, є недоречним “розривання виконавчої влади”, коли тільки Президент України має право призначати та звільняти голів державних адміністрацій в Україні, а не Прем’єр-міністр України.

У такий спосіб частина виконавчої гілки влади, а саме голови державних адміністрацій, орієнтується на Президента України, а не на Прем’єр-міністра України.

За таких умов Прем’єр-міністр України є “слабким” гравцем в політичному полі, який не здатен впливати на порядок денний та стає повністю залежним від політики Президента України.

Президент України, володіючи значним об’ємом повноважень щодо діяльності уряду, контролює та фактично стає відповідальним за проведення та реалізацію політики в виконавчій сфері. Доцільно зазначити, що за нових політичних умов завдяки значному об’єму повноважень Президент України виступає ключовим гравцем на політичному полі і, таким чином, несе відповідальність (більшу за інших) за проведення та реалізацію політичних рішень. А це, своєю чергою, “де факто” відносить Президента України до виконавчої влади та розширює коло повноважень та відповідальності, що є неефективним при доволі широких повноваженнях Президента України.

Треба зазначити, що у 2010 р. було змінено Секретаріат Президента України на Адміністрацію Президента України відповідно до Указу Президента України “Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України” № 265/2010 з метою організаційного, правового, консультативного, інформаційного, експертно-аналітичного та іншого забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України (254к/96-ВР) повноважень та підвищено рівень повноважень у сфері контролю за виконаннями указів Президента України та доступу до публічної інформації, взаємодії Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян (зокрема політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, іншими організаціями, що сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії [10].

Таким чином, в існуючій президентсько-парламентській формі державного правління в Україні та широких повноваженнях Президента України, на нашу думку, присутня недосконалість, що призводить до не завжди ефективної інституційної взаємодії та не до кінця реалізованих реформ направлених на покращення життя громадянам України.

З огляду на зазначене вище, на нашу думку, при збереженні існування президентсько-парламентської форми державного правління логічно внести зміни до Конституції України та законів України, де надати Прем’єр-міністру України право формувати всю вертикаль виконавчої влади для реалізації своєї “Програми дій” “єдиною командою гравців”.

Виключити подвійну відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України та Верховною Радою України та надати прерогативу затвердження та звільнення членів уряду тільки Верховній Раді України як колегіальному представницькому органу, за прикладом такої європейської держави, як Франція, де збережені достатньо широкі повноваження президента та вміло поєднані інституційні взаємодії між гілками влади.

Висновки

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що на сьогодні існуючий об'єм повноважень президента є значно більшим, ніж той, що існував в українській політичній системі упродовж 2004 – 2010 рр. У розвинутих європейських парламентсько-президентських країнах, наприклад Польщі, Литві, Португалії та інших, об'єм повноважень президента здебільшого зводиться до призначення прем'єр-міністра та права вето.

Подвійна відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України та Верховною Радою України викликає нестабільність та підвищує ризик дочасного закінчення терміну повноважень уряду. Тому, з метою збалансування системи, доцільно ввести норму, за якою правом відправляти у відставку Кабінет Міністрів України володітиме виключно Верховна Рада України. А також внести зміни до Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, де передати повноваження з формування вертикалі виконавчої влади в Україні – Прем'єр-міністру України для повноцінної реалізації Програми роботи уряду.

Важливим й нагальним питанням є необхідність прийняття Закону України “Про Президента України”, де детально мають бути прописані повноваження Президента України, що мінімізують можливість виникнення в подальшому політичних криз та конфліктів.

Саме збалансування системи державної влади та інституційних взаємовідносин між гілками влади стане основою для здійснення “еволюційного переходу” від “недосконалої” президентсько-парламентської чи парламентсько-президентської форми державного правління до повноцінної парламентської чи президентської форми з сучасною ефективною моделлю державного управління, де визначальне місце буде займати надання ефективних адміністративних послуг й покращення рівня політичного, соціального, економічного рівня життя громадян України.

Дослідження інституту президентства в Україні при парламентсько-президентській та президентсько-парламентській формах правління стає особливо актуальним в контексті Указу Президента України “Про формування та організацію діяльності Конституційної Асамблеї в Україні” № 31/2012 від 25.01.2012 р. та пошуку збалансованої моделі державного управління та інституційних взаємовідносин між гілками державної влади в Україні.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України : Закон України № 2222-IV від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
2. Щодо взаємовідносин між Президентом та Прем'єр-міністром за нових конституційних умов [Електронний ресурс] : аналіт. зап. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/704>.
3. Конституція України [Текст]. — К. : Вид.-торг. фірма “Велес”, 2009. — С. 19.
4. Система стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин [Текст] : наук.-метод. реком. / авт. кол. : В. А. Ребкала, В. А. Шахов, Е. А. Афонін [та ін.] ; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. — К. : НАДУ, 2008. — С. 37.
5. Щодо взаємовідносин між Президентом та Прем'єр-міністром за нових конституційних умов...
6. Положення Про Секретаріат Президента України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1548/2005 від 04.11.2005. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/3462.html>.

7. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17/page>.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 72/1. — (Спец. вип.).

9. Конституція України від 1996 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

10. Про Положення про Адміністрацію Президента України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 504/2010 від 02.04.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.

V. Kreydenko

INSTITUTE OF PRESIDENCY IN UKRAINE: A COMPARATIVE ANALYSIS 2004–2012 YEARS

The institute of presidency in Ukraine by the parliamentary-presidential and presidential-parliamentary form of government in order to improve the institutional relationships between branches of government is analysed. The practice of implementing the principle of cooperation between the branches of power and division of powers in state and power relations is considered and the ways of institutional change in government, aimed at building a balanced management system including the Constitutional Court of Ukraine from September 30, 2010 № 20-rp / 2010 are suggested. It is also mentioned that the proper balanced system of government minimizes the possibilities of political crises and conflicts appearance and will conform with European standards of management.

Key words: institutional relations, distribution of management functions, powers and forms of government, democracy, public policy, institute of presidency of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine.