



**Пахомова Марина Михайлівна.** Закінчила історичний факультет Миколаївського державного університету імені В.О. Сухомлинського з відзнакою. Спеціальність – історія, спеціалізація – правознавство. Брала участь в наукових конференціях м. Миколаєва та Дніпропетровська. Коло наукових інтересів – функціонування інституту президентства в Україні.

## Формування інституту президентської влади в Україні

*Автором був застосований історичний метод дослідження фактів, що дало йому можливість проаналізувати процес становлення інституту президентства в нашій країні, простежити його витоки. Буде розглянута спроба затвердження інституту президентської влади в Україні на початку ХХ ст., а також заснування Президентства в незалежній Україні.*

*The author used historical method of studying facts, which gave him the possibility to analyse the process of beginning of presidential institute in our country, to follow its source. The attempt of confirming of presidential authority institute in Ukraine in the beginning of the 20-th century and also the foundation of Presidenting in independent Ukraine.*

Становлення інституту президентської влади в будь-якій країні – це досить складний і суперечливий процес, що розтягується іноді не на одне десятиліття.

В Україні інститут президентства розвивався власним шляхом. Зародження демократичного суспільства розпочалося ще за часів козацтва, але бурхливий розвиток демократії та інституту президентства розпочався в десятих роках ХХ ст., у дискусіях нових політичних організацій й партій, які в програмних документах ставили своєю метою побудову республіки в Україні.

Ідея запровадження інституту глави держави знайшла відображення в програмних документах перших українських політичних партій кінця ХІХ – початку ХХ ст. Умовно ці партії можна

поділити на дві групи: ті, що підтримували монархічну форму правління, і ті, що вважали необхідним встановлення республіканської форми правління. До перших можна віднести створену 4-5 жовтня 1890 року у Львові на зборах радикальної інтелігенції Русько-українську радикальну партію. Її засновниками стали І. Франко, М. Павлик, С. Данилович та ін. Значний вплив на виникнення цієї партії справив М. Драгоманов. Щодо внутрішньої політики, партійна програма пропонувала запровадження “правдивого автономізму, який би бачив силу монархії в найкращім культурнім і національнім розвої провінцій і народностей...”

Існували й інші політичні партії, представники яких хоча й виступали за самостійність Укра-

їни, але майбутньою формою правління української держави усе-таки вважали конституційну монархію. Наприклад, у серпні 1914 року у Львові українськими емігрантами, представниками Української соціал-демократичної робітничої партії (Д. Донцовим, А. Жуком, В. Дорошенком), Української соціал-демократичної “Спілки” (М. Меленевським, О. Скоропис-Йолтуховським, П. Бендерою та ін.) та групою українських есерів (М. Залізняком, Ю. Бачинським) було утворено Союз визволення України. У жовтні того ж року прийнято політичну декларацію цього Союзу під назвою “Наша платформа”. У ній наголошувалось: “Національно-політичною платформою союзу є державна самостійність України. Формою правління самостійної української держави має бути конституційна монархія з демократичним внутрішнім устроєм політичним, однопалатною системою законодавства...”

До перших українських політичних партій початку ХХ ст., які у своїх програмних документах вказували на необхідність запровадження республіканської форми правління з наявністю інституту глави держави, можна віднести створену в кінці 1905 році в результаті об’єднання Української демократичної партії (лідери О. Лотоцький, Є. Тиличенко, Є. Чикаленко та ін.) й Української радикальної партії (лідери Б. Грінченко, С. Єфремов, Ф. Матушевський) Українську партію соціалістів-федералістів. “Програма...” цієї партії містила положення про те, що реформована Російська держава “повинна стати федерацією рівноправних автономних національно-територіальних одиниць”, а функції глави держави (президента) мали виконувати “по черзі члени Високої Державної ради протягом одного року кожний” [1].

Дуже цікавим з точки зору розвитку інституту президентства в Україні був період 1918-1921 рр. Як відомо, тоді тричі змінювалися влада й обсяг повноважень президента. До речі, термін “президент” вперше в Україні почав вживатися саме в той період [2].

Проблеми інституту президента стають актуальними, як правило, у період революцій, реформ і тісно пов’язані з їх розробкою, теорією держави, теорією поділу влади, теорією державного управління.

Для української політико-правової думки є традиційним обґрунтувати важливість ролі керівника держави. Розроблялися та обговорювали-

ся різні методи посилення авторитетності лідера нації – або через успадкування, або через правове закріплення. Прихильники консервативної течії схильні були вважати за оптимальний варіант спадковий принцип визначення керівника держави. Найбільшою помилкою Богдана Хмельницького, на думку українських консерваторів, була його відмова коронуватися в Києві на великого князя Київського [3, с. 7].

З моменту прийняття “Маніфесту про удосконалення державного порядку” від 17 жовтня 1905 р. до Жовтневої революції 1917 р. ідея організації державної влади на основі поділу влад і заснування посади президента знаходила відображення в роботах Г.Г. Савича, В. Обнінського, С. Займовського, П.Г. Міжуєва, Д. Ілімського та ін.

Проекти організації інституту президентства були в 1917 році розроблені також професором права К.А. Кузнецовим і комісією Тимчасового уряду під керівництвом професора І.І. Лазаревського [4, с. 254].

Революційні події лютого та жовтня 1917 року не зупинили процесу конституювання інституту глави держави, а навпаки, надали йому подальшого розвитку. Про це, зокрема, свідчить той факт, що в 1917-1918 рр. – часи Центральної Ради – також обговорювалось питання про президентство. За часів діяльності Центральної Ради було прийнято чотири Універсали, які мали покласти основу демократизації українського суспільства. Останнім універсалом, від 22 січня 1918 року, Центральна Рада проголосила повну політичну незалежність України від Росії (проголошення Української Народної Республіки). Але інститут президента тоді не був запроваджений. Лише тоді, коли німецьке командування почало втручатись у справи Центральної Ради та уряду України (Рада народних міністрів), Центральна Рада затвердила Конституцію УНР, або “Статут про державний устрій, права і вольності УНР”. 29 квітня 1918 року Центральна Рада обрала Михайла Грушевського Президентом УНР. Але ці вибори не були легітимними, оскільки не існувало нормативних актів, які б передбачали цю посаду і регламентували порядок її обрання. Нічого не говорилось про посаду Президента й у шойно прийнятій Конституції [5, с. 318].

29 квітня 1918 року стало останнім днем існування Центральної Ради. У цей же день під натиском німецького військового командування в Києві відбувся з’їзд хліборобів-землевласників,

на якому гетьманом України був проголошений П. Скоропадський. Так, Президент УНР М.С. Грушевський у день свого обрання на посаду... позбувся влади. Можливо, Центральна Рада, проголошуючи його Президентом УНР, сподівалася перешкодити гетьманському перевороту. Але цього не відбулося.

Відповідно до своєї Конституції УНР мала б стати класичною парламентською республікою. Водночас деякі історики, насамперед П. Дорошенко, вказують на той факт, що у свій останній день Центральна Рада обрала також Президента УНР! Певною мірою це можна пояснити тим, що Центральна Рада приймала Конституцію як перспективний документ, як своєрідний заповіт, бо добре усвідомлювала свою приреченість; однак, сподіваючись на краще, прагнула зміцнити свої позиції. Саме для цього і був потрібен Президент, адже Центральна Рада виявилась абсолютно нездатною для оперативного управління країною, і тому дедалі очевиднішою ставала нагальна необхідність кардинальної реформи всього державного механізму УНР [6]. Факт залишається фактом – перший Президент УНР М. Грушевський фактично ним ніколи не був.

Але як би там не було, всі українські енциклопедичні видання, усі публікації, присвячені життю та діяльності М.С.Грушевського, стверджують, що він усе ж таки був першим українським Президентом.

Таким чином, досвід творення молодого держави підказував важливість інституту президентства. За приклад розуміння цієї ідеї може слугувати позиція лідерів Центральної Ради, котрі усвідомили важливість введення посади, аналогічної посаді президента, та посилення ролі цієї інституції [3, с. 7].

Після подій 29-30 квітня 1918 року розпочинається новий період в історії української державності. На зміну республіканській соціалістичній демократії Центральної Ради прийшла форма правління, близька до монархічної. На перший погляд таке реформування було соціальним регресом, оскільки республіканська форма правління вважається більш прогресивною в порівнянні з монархічною. Але в даному випадку цей політичний переворот “витяг з надр історії оту загублену нитку політичного розвитку українського суспільства, яка була штучно обірвана російським самодержавством” (Р. Іванченко). Українському народу близьким був спомин про

козацьку державу і своїх гетьманів. Та сутність гетьманату не завжди співпадала з сутністю монархії.

Форму правління, яку було запроваджено за П. Скоропадського, можна вважати за перехідну до президентської республіки. Викликають заперечення висновки тих авторів, які вважають, що відбулося повернення до монархії. У заяві Ради Міністрів Української держави від 10 травня 1918 року підкреслювалося: “Гетьман – це втілення в історичній національно-українській формі ідеї незалежності і вільної України”.

Оскільки парламентська республіка Центральної Ради показала повну неспроможність, викликає розуміння пошук П. Скоропадського такої форми правління, яка допомогла б державі вийти з тяжкої кризи. Спочатку для наведення порядку потрібна була диктатура, а вже потім “ні диктатура вищого класу, ні диктатура пролетаріату, а рівномірна доля всіх класів суспільства в політичному житті края” (П. Скоропадський) [5, с. 349].

Оскільки Скоропадському не вдалося здійснити свої плани, залишається загадкою, до чого він прагнув, будуючи нову державу. Аналіз “Законів про тимчасовий державний устрій України”, де йдеться про те, що його має визначити майбутній Сейм, дає підстави припускати, що “монархічне становище” гетьмана було тимчасовим. З огляду на зазначене можна стверджувати, що політичний режим в Українській державі був авторитарно-диктаторським, але обмеженим рамками як закону, так і часу. Можна припустити, що встановлення такого режиму було кроком назад у розвитку інституту президентства. Можливо, Сейм, який так і не зібрався, виправив би становище: була б проголошена президентська республіка, оскільки Скоропадський чи навряд захотів би втратити велику владу.

Найбільш довго проіснував режим, встановлений Директорією. Причому треба наголосити на тому, що він був абсолютно не схожий на попередній. Згідно із Законом від 12 листопада 1920 р. “Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці” верховна влада в ній здійснювалася шляхом її розмежування та координації дій Директорією, Державною Народною Радою і Радою Народних Міністрів.

Аналіз зазначеного нормативно-правового акта дозволяє зробити висновок, що повноваження Директорії були дуже подібні до прези-

дентських. Вона затверджувала закони, призначення та звільнення, угоди з іншими державами, вносила пропозиції щодо амністій і помилювань, репрезентувала Україну у відносинах з іншими державами. Тому Директорію можна вважати ще одним прообразом сучасного Президента, тільки колегіальним. Згодом цей інститут було реорганізовано і верховне управління справами Республіки покладено на Симона Петлюру. Дослідження його діяльності як державного діяча дозволяє стверджувати, що, незважаючи на юридичний статус Голови Директорії, фактично він був Президентом [2].

Отже, охоплюючи загальним поглядом історичні етапи теоретичного та практичного конституювання інституту глави держави в Україні на початку ХХ ст., треба зазначити, що ідеї інституту глави держави передусім пов'язувались з ідеями вибору тієї чи іншої форми державного правління; статус глави держави, пропонованого у проектах конституцій та програмних документах політичних партій, громадських організацій, визначався передусім їхніми політичними поглядами та переконаннями [1].

Проблема запровадження президентської влади постала у 90-х роках ХХ ст. – за часів Перебудови. Ця посада була введена відповідно до закону “Про заснування посади Президента СРСР і внесення змін та поповнень до Конституції (Основного Закону) СРСР” від 15 березня 1990 р. У законі визначалось, що заснування цієї посади не змінює правового становища і не тягне за собою обмеження компетенції союзних та автономних республік, закріпленої конституціями цих республік і Конституцією СРСР.

15 березня 1990 р. З'їзд народних депутатів СРСР обрав Президентом СРСР М.С. Горбачова. Це був перший і останній Президент СРСР. Його діяльність на цьому посту проходила в умовах гострої конфронтації політичних сил та боротьби за владу [7, с. 64-65].

Вперше в умовах існування посади Президента населенню України довелося жити тоді, коли вона входила до складу СРСР. Згідно зі ст. 127 Конституції 1978 р. Президент СРСР був главою Радянської держави, а найвищим органом державної влади відповідно до ст. 108 Конституції визнавався З'їзд народних депутатів СРСР, який міг коригувати рішення Президента з низки питань [8]. З'їзд заслуховував щорічні доповіді Президента про стан справ у країні і висловлював щодо цього свої міркування, які

Президент повинен був враховувати. Він міг не погодитись із визначеними Президентом через Верховну Раду СРСР претендентами на зайняття вищих керівних посад у державі. За пропозицією Президента З'їзд приймав рішення про вибори нового складу Верховної Ради СРСР у разі неможливості усунення розбіжностей під час вирішення спірних питань між Радою республік та Радою Союзу Верховною Радою СРСР.

Як бачимо, модель СРСР була більш схильна до парламентської республіки. Однак Президент не мав права розпуску парламенту. Тому можна вважати, що в СРСР існувала своя, радянська форма республіканського правління. Україна, вступаючи в період самостійного існування, не мала великої практики, а тому взяла за основу цю модель [9].

Тривалий час в Україні (колишній Українській РСР) функції глави держави виконувала переважно Верховна Рада, яка вважалась найвищим органом державної влади України, її Президія, як постійний діючий орган державної влади, та її голова.

Теоретичною основою зосередження функцій глави держави у Верховній Раді, в особі її постійно діючого органу – Президії Верховної Ради, була концепція “колективного президента” та вчення про ради і радянське державне будівництво в цілому.

Нинішній інститут президентства в Україні склався не відразу. Його становлення було ключовим у реформуванні державної влади, пов'язаному з проголошенням незалежності України та зміною її конституційного ладу.

Започаткувала процес реформування державної влади в Україні Декларація про державний суверенітет України, яка проголосила, що державна влада в республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Як відомо, за радянських часів ідея розподілу влад оголювалась буржуазною, такою, що суперечить принципам народовладдя. Конституція Української РСР 1978 р. передбачала, що “уся влада в УРСР належить народові. Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу УРСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів” (ст. 2 Конституції). У ст. 82 Конституції прямо зазначалося, що “Ради народних депутатів безпосередньо і через створювані ними органи керують усіма

галузями державного, господарського, соціального і культурного будівництва, приймають рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за проведенням рішень у життя” [10, с. 4-5].

Зрозуміло, що за таких умов ні про який розподіл влад не могло бути й мови. І тому проголошення в Декларації про державний суверенітет України принципу розподілу влад обумовлювало необхідність запровадження корінної реформи державної влади. Це зумовило введення інституту президентства [11].

Але введення президентства в Україні – не самоціль, а спосіб втілення у життя найважливіших реформаторських рішень. В особі Президента передбачалося забезпечити гарантію того, що вертикальна структура керування в продуманому і вдалому об'єднанні з Радами народних депутатів здобуває динамічність і ефективність.

Інститут президентства в його сучасному розумінні почав відроджуватись у нашій державі в 1991 році. 25 червня 1991 р. Верховна Рада України ухвалила постанову “Про вибори Президента Української РСР”, у пункті першому якої визнала “за доцільне заснувати посаду Президента Української РСР”. У цій постанові передбачалося також, що вибори Президента Української РСР мають відбутися в 1991 р. [10, с. 5].

Оскільки інститут Президента України мав перетворитись із символічного колективного внутріпарламентського інституту в реальний одноособовий позапарламентський інститут і Президент мав обиратись не парламентом, а громадянами України, цей інститут об'єктивно мав отримати необхідну конституційно-правову основу, перш ніж стати реальністю. Тому 5 липня 1991 р. було прийнято три закони Української РСР, присвячені цьому питанню, а саме:

- “Про заснування посади Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР”, у статті першій якого проголошувалось: “Заснувати посаду Президента Української Радянської Соціалістичної Республіки” [12];
- “Про Президента Української РСР”, яким конкретизувались деякі положення згаданого вище Закону. Зокрема, визначалися порядок приведення Президента до присяги і вступу його в посаду [13];
- “Про вибори Президента Української РСР”. Визначаючи основні принципи і

засади виборів Президента, Закон встановлював, що вибори Президента проводяться за принципами загального, рівного (кожний виборець має один голос) і прямого (обирається безпосередньо виборцями) виборчого права при таємному голосуванні [14].

Прийняття цих законів передувало внесенню відповідних змін і доповнень до чинної на той час Конституції. Зокрема, Конституцію Української РСР було доповнено новою главою – 12-1, присвяченою посаді Президента. У відповідних положеннях Конституції і названих законах визначався статус Президента, його функції, повноваження та порядок обрання.

Теоретичною основою становлення інституту президентства на даному етапі була насамперед Концепція нової Конституції України, схвалена Верховною Радою ще 19 червня 1991 р.

Перші в історії незалежної України всенародні вибори Президента відбулися 1 грудня 1991 р. одночасно із всеукраїнським референдумом на підтвердження Декларації про державний суверенітет України. Ці вибори стали подією, з якої, власне, й почала відлік історія сучасного інституту президентства в Україні.

Проте конституювання інституту президентства на цьому не закінчилося. Якщо звернутись до питань формування як теоретичних, так і практичних засад функціонування зазначеного інституту, то можна побачити, що їх вирішенню сприяла розробка Конституції. Конституційний процес затягувався. Існувало декілька проектів Конституції: йдеться про проекти в редакціях від 1 липня 1992 р., від 27 травня і від 26 жовтня 1993 р., підготовлених як представниками різних політичних сил, так і депутатськими та іншими комісіями. Причому не можна сказати, що підхід до статусу та повноважень Президента був однаковим. В одних проектах Президенту відводилась чисто номінальна роль, а в інших – він поставав достатньо сильною політичною фігурою.

У 1995 р. значні труднощі виникли в ході підготовки як Основного Закону, так і проекту закону про державну владу та місцеве самоврядування, який, за задумом Президента, мав стати “малою Конституцією” [2]. Виявилось, що чинна на той час Конституція не могла належним чином розмежувати функції органів влади. Це призвело до протистояння Президента і Верховної Ради України, наслідком якого могло бути

опитування громадян України з питань довіри до Президента та Парламенту.

Треба зазначити, що юридичним результатом такого опитування стала б лише наявність інформації про довіру або недовіру до певного державного органу, а не припинення їх діяльності. А от політичні наслідки могли б бути невтішними, оскільки прихильне ставлення громадян до певної гілки влади могло б ще більше дестабілізувати й без того хитку державну владу. Народні депутати України це добре розуміли. Тому як вихід із становища, що склалося, 8 червня 1995 р. було підписано Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України, який перерозподілив їх повноваження. Причому у вигравші опинився Президент, який отримав додаткові функції, а отже, й нові можливості впливу на політичні процеси. Договір мав діяти до прийняття нового Основного Закону України.

Усі ці проекти Конституції України, як і Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України, були покладені в основу роботи Конституційної комісії, утвореної Верховною Радою нового скликання з представників усіх трьох гілок державної влади.

Конституційний процес тривав досить довго. Спочатку проект розроблявся робочою групою, утвореною за спільним розпорядженням співголів Конституційної комісії – Президента і Голови Верховної Ради – з провідних науковців, потім опрацьовувався створеною з членів Консти-

туційної комісії робочою підкомісією, до складу якої увійшли представники Парламенту, Президента, Верховного Суду і Вищого арбітражного суду, а з передачею його на розгляд Верховній Раді – спеціальною тимчасовою депутатською комісією, до складу якої увійшли представники всіх парламентських груп і фракцій.

Такий порядок опрацювання проекту Конституції дав змогу, з одного боку, якомога ширше врахувати всі пропозиції, що висловлювались у Верховній Раді при його обговоренні, а з іншого – неминуче призвів до певних неузгодженостей у тексті проекту Конституції.

28 червня 1996 р. Верховна Рада України ухвалила цей проект як Основний Закон Української держави. Згідно зі ст. 3 Закону України “Про прийняття Конституції України і введення її в дію” було скасовано Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України. У тексті нової Конституції посаді президента присвячено розділ V (ст. 102-112) [15].

Підсумовуючи сказане, необхідно зазначити, що потреба такої постаті в Україні, як Президент, зрозуміла, вона впливає з необхідності забезпечити стійкість системи державного управління та усього суспільства, оперативно виводити державну систему із складних, безвихідних ситуацій, які не завжди мають форму правових відносин. Президент має забезпечувати необхідну єдність державної влади в умовах її підйому, а також стійкість і динамізм механізму влади.

## Література

1. Шатіло В. Інститут глави держави: його місце в українському конституціоналізмі XIX – поч. XX ст. // Віче. – 1999. – № 10. – С. 137-144.
2. Агафонов С. Історичний розвиток інституту глави держави в Україні // Право України. – 2001. – № 7. – С. 102-105.
3. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1999. – № 8: Президент України: Законодавче забезпечення діяльності. – 416 с.
4. Історія держави і права України: Підручник для вищих навч. закладів і фак.: У 2 ч. / А.І. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін.; За ред. акад. Академії правових наук України А.І. Рогожина. – К.: Ін Юре, 1996. – 368 с.
5. Музиченко П. Історія держави і права України. – Київ: Знання, 2000. – 662 с.
6. Грушевський М. На порозі нової України (фрагменти) // Громадянин – Держава – Громадянське виховання: Антологія / Упорядники М.П. Рагозін і О.В. Сухомлинська. – Донецьк: Видавництво “Донбас”, 2001. – С. 74-85.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.

8. Конституція Української РСР прийнята на позачерговій 7 сесії Верховної Ради УРСР 9 скликання 20 квітня 1978 року – із змінами і доповненнями // <http://www.rada.kiev.ua/>
9. Агафонов С. Правовий статус Президента України // Право України. – 2000. – № 9. – С. 25-27.
10. Бурчак Ф.Г. Президент України. – К.: Ін Юре, 1997. – 24 с.
11. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31.
12. Закон УРСР “Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР” від 5 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33.
13. Закон УРСР “Про Президента Української РСР” від 5 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33.
14. Закон УРСР “Про вибори Президента Української РСР” від 5 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33.
15. Конституція України. Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року. – К., 1996. – 54 с.

*Надійшла до редколегії 20.04.2004 р.*