

Р. МЕЛЬНИК (Луцьк)

## СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА В СРСР ТА РОСІЇ НА ПОЧАТКУ 1990-х РОКІВ

Введення інституту президентства в СРСР стало першим реальним та радикальним кроком реформування політичної системи СРСР та всіх його складових на шляху до, проголошених, гласності та перебудови. Загальна демократизація суспільства дала поштовх для демократизації держави, в якій влада завжди трималась на принципах єдиноначальства. Інститут президентства, був єдиним варіантом, при якому можна було проводити горбачовські реформи, зберігаючи саму суть держави. Події в СРСР та РРФСР, шляхи ствердження та інституалізації президентства, на думку автора, є актуальними для дослідження.

На даний час актуально розкрити суть умов, процесів, реформ в політичній системі Росії, аналізі ідей та думок щодо подальшого розвитку СРСР при введенні та діяльності нового інституту влади, який не мав нічого спільного з тим демократичним інститутом влади, який діяв в розвинутих країнах світу. Це справило свій визначальний вплив на політичну систему теперішньої Росії та актуалізувало багато проблем демократичного розвитку країни і суспільства.

*Аналіз досліджень та публікацій.* Щодо проблематики становлення інституту президентства в СРСР та РРФСР, на даний час, наявні лише декілька праць українських науковців, які, на жаль, лише побіжно зображують та аналізують процеси введення та становлення інституту президентства на початку 1990-х років. Закономірно, що російські дослідники доклали більше зусиль при дослідженні даного питання. Важливо відзначити праці Окунькова Л. А., Коржихіної Т. П., Воеводина Л. Д. котрі дають аналіз умовам становлення інституту президентства в Росії, хоча і без, їх, глибокого політологічного аналізу [7; 6; 3]. Заслужують на увагу та детальний розгляд робота Дьогтева Г. В. та російські наукові статті політико-пізнавального змісту, де, інститут президентства в Росії досліджено в більш-менш достатній мірі [4; 5; 6].

На основі згаданих праць, а також великої кількості газетних статей, автор прагне об'єктивно дослідити процес та політичні передумови становлення інституту президентства в СРСР та РРФСР на початку 1990-х років, подати аналіз політичного стану системи в період трансформації, визначити фактори об'єктивного і суб'єктивного впливу на суспільство і державу, які прямо чи опосередковано дали поштовх подальшій інституалізації президентства.

Як відомо, найважливіше місце в політичній системі будь-якої країни займає інститут глави держави. Саме в особливостях інституту глави держави ми можемо, максимально яскраво, чітко і однозначно дослідити специфіку політичного режиму країни, особливості її політичного та історичного розвитку, політичної культури.

Одним з елементів політичних змін в державах, що утворилися на місці СРСР стало введення інституту президентства. Саме інститут Президента став центральним в нових системах влади більшості країн. На думку російського дослідника Кинєва А. В. "чим меншим був демократичний історичний досвід тієї або іншої країни, тим гострішою була потреба в пошуку нової для країни моделі управління, тим більше "президентоцентричною" ставала створена в країні політична система. І навпаки, чим більш сталими і древніми були демократичні традиції, система влади, тим більше вона, зміщена у бік парламентарної республіки" [5].

РРФСР, як правонаступниця, перейняла всі політико-правові традиції та звичаї державного будівництва СРСР. Тому, на нашу думку, доцільно буде розглядати становлення інституту президентства в РРФСР із позицій його статусу в СРСР, як основоположний, закономірний і доповнюючий фактор, який в системі державної влади Російської Федерації відкрив новий етап в розвитку російської державності.

Вперше питання про введення посади Президента в РРФСР постало в 1936 році. При обговоренні Конституції СРСР в одній з поправок пропонувалося обирати Голову Президії Верховної Ради СРСР не Верховною Радою, а всім населенням. Й. В. Сталін відкинув цю пропозицію, мотивуючи це тим, що в СРСР не повинно бути одноосібного Президента, що обирається всім населенням. "Президент в СРСР колегіальний це Президія Верховної Ради, включаючи і Голови Президії Верховної Ради, що обирається не всім населенням, а Верховною Радою, і підзвітного Верховній Раді" [9, с. 531].

Однак, при підготовці нової Конституції СРСР в 1962 р., М.С. Хрущов вніс на розгляд комісії з підготовки проекту пропозицію заснувати посаду Президента. Була створена Конституційна комісія, яка підготувала відповідну главу в проекті Основного закону та розроблена відповідна глава. Проте, Хрущов пішов у відставку і роль глави держави як і раніше відводилася "колегіальному президентові" – Президії Верховної Ради СРСР.

В кінці 1970-х років нова Конституція не передбачала цієї посади. Л. І. Брежнєв поєднав в одній особі вищі партійні і

державні посади, що, зважаючи на тодішні реалії, “в сумі дало більше владних повноважень, чим міг би дати президентський пост. Тому в “епоху застою” питань про президентство не виникало” [6, с. 97].

Варто зазначити, що в ряді країн має або мало місце у минулому організація інституту глави держави у вигляді найвищого колегіального органу: Федеральна Рада в Швейцарії, що складається з 7 членів; Постійний комітет Всекитайських Зборів Народних Представників чисельністю до 170 членів; Державна Рада Асамблеї Народної Влади на Кубі з 31 члена тощо, які є одночасно найвищими органами народного представництва і колегіальними органами державної влади. Очолювані, як правило, Головою, що здійснює самостійно лише ті повноваження глави держави, які неможливо вирішувати колегіально. При цьому, місце вказаних інститутів, в системі органів держави, визначається тим, що вони у всій своїй діяльності є “підзвітні, вибравшим їх, вищими органам народного представництва” [3, с. 309]. У радянський період російської історії існував саме колегіальний глава держави – Президія Верховної Ради СРСР.

Перші реальні кроки в напрямі заснування посади Президента були зроблені після приходу М. С. Горбачова до влади. В ході XIX Всесоюзної партконференції (червень-липень 1988 року) обговорювалося питання про введення посади Президента СРСР. Процес обговорення дав компромісні результати. Посада Президента не була введена, але, водночас, заснована інша посада – Голова Верховної Ради СРСР.

Оголошена М. С. Горбачовим демократизація суспільства та введені в дію зміни до Конституції, змінювали його статус як глави держави: генеральний секретар ЦК КПРС добровільно склав з себе партійні обов'язки і став Президентом СРСР. Проте радянський інститут президентства не мав нічого спільного з тією демократичною структурою влади, яка існувала в розвинених країнах світу. За задумом, влада КПРС повинна була мирно трансформуватися у владу Рад, що фактично було одне і те ж, тому що всі радянські органи в центрі і на місцях очолювали надійні і перевірені партійні кадри. Ось чому, заявивши 1989 року на лютневому пленумі ЦК КПРС про необхідність введення в країні посади Президента, М. С. Горбачов доручив вирішення цієї проблеми президії Верховної Ради СРСР, яку він сам і очолював. 14 березня 1990 року, третій, позачерговий, з'їзд народних депутатів СРСР ухвалює закон “Про впровадження посади Президента СРСР і внесенні змін і доповнень в Конституцію (Основний закон) СРСР”, за яким главою Радянської держави ставав Президент СРСР. Ним міг бути обраний громадянин СРСР не молодше 35 і не старше 65 років. Одна і та ж особа не могла бути Президентом СРСР більше двох термінів підряд. Основним завданням Президента СРСР було забезпечення взаємодії органів державної влади і управління [7, с. 354]. Конституція СРСР передбачала вибори Президента СРСР громадянами, тобто прямі вибори.

Проблеми становлення інституту президентства в РРФСР пояснюються причинами як ідеологічного, так і політичного характеру. По-перше, президентська влада передбачає визнання принципу розділення властей. В СРСР він був закріплений в Основному законі, але не діяв, оскільки декларувався принцип повновладдя Рад. По-друге, культ особи в роки застою сформували в свідомості людей негативне відношення до всякої одноосібної влади, особливо у вищих її ешелонах. Повновладдя Рад, поєднання в них законодавчої і виконавчої влади були органічно несумісні з принципом поділу влади, одним з виразів якого є наявність в системі органів влади - посади Президента.

Із введенням посади Президента СРСР пов'язували надії на прискорене вирішення назрілих проблем. Проте вони не лише не підтвердилися, а навпаки, суспільство зіткнулося з великими труднощами. З'явилися сумніви з приводу доцільності функціонування даного інституту влади, коли існував опір частини народних депутатів, прибічників збереження Радянської влади, що побачили в ньому “порушення принципу повновладдя Рад” [1, с. 190].

Російський дослідник інституту президентства Г. В. Дьогтев зазначає, що при введенні посади Президента на рівні СРСР мали місце пояснення причини появи інституту президентської влади в СРСР, які не можна залишити без уваги і по відношенню до політичної системи РРФСР: по-перше, це розмежування функцій партії і держави; по-друге, після проведення розділення властей з'явилася необхідність узгодження діяльності законодавчих і виконавчих органів влади; по-третє, виникла наполеглива потреба в стабілізації і швидкому вирішенні надзвичайних ситуацій. Існуючі структури державного управління виявилися для цього непристосованими [4, с. 55].

З врахуванням викладеного можна зазначити причини політико-правової неспроможності посади Президента СРСР, а потім і РРФСР:

1. Демократизація процесів керівництва країною продемонструвала, що Парламент і Уряд виявилися не в змозі приймати оперативні рішення і швидко їх здійснювати;

2. З'їзд народних депутатів СРСР і особливо Верховна Рада СРСР, що працювала на постійній основі, брали на себе величезну кількість прав вирішувати будь-які питання. Президентство в СРСР стало б противагою крайнощам радянського парламентаризму;

3. Не було визначено прав та обов'язків нового демократичного утворення - парламентської більшості. Тому Президент, об'єктивно, був вимушений брати на себе функцію формування Уряду і керівництво його роботою, оскільки конфліктуючі партії могли б просто паралізувати функціонування найвищого органу виконавчої влади;

4. Керівництво КПРС не бажало обмеження своїх повноважень, тим більше, введення посади Президента СРСР розглядалося значною частиною партійних функціонерів як спосіб збереження впливу партії в суспільно-політичних і соціально-економічних умовах життя країни, що змінилися;

5. Водночас мало місце об'єктивне прагнення самого М.С. Горбачова звільнитися від опіки партії. Оскільки, націлений на реформи лідер повинен був кожен свій крок звіряти з Політбюро та ЦК КПРС.

Таким чином, президентство представляло можливість партійним лідерам на рівні Союзу і союзних республік не лише зберегти себе у влади, але і боротися зі всесиллям партії, а там де вони бачили в комуністичній партії постійну загрозу своїй владі, як наприклад, в РРФСР, взагалі заборонити її.

Викладені причини введення президентства стали добре зрозумілі сьогодні. Безпосередньо ж при введенні посади Президента СРСР вважали за краще підкреслювати те, що вона сприяє впорядкованості справ в країні, що влада Президента СРСР не буде авторитарна, і роль КПРС не зміниться; навпаки, вона контролює діяльність Президента, може

відмінити укази останнього і достроково звільнити його з посади в разі порушення ним Конституції і законів СРСР.

Фактично Президент СРСР був спочатку сильною політичною фігурою, що забезпечувалося як Конституцією СРСР, так і особистим авторитетом М. С. Горбачова. Надалі з'явилися ряд конституційних змін, в яких було закріплено, що Президент СРСР очолює систему органів державного управління, Уряд підкоряється Президентові, а останній формує Кабінет Міністрів за узгодженням з Верховною Радою СРСР [2, с. 3].

В той же час, в березні 1991 року, після довгих обговорень і дискусій на всеросійський референдум було винесено питання про введення посади Президента РРФСР, яка на той час проголосила суверенітет. З'їзд народних депутатів РРФСР висловився проти його заснування. За ініціативою третини депутатів був призначений на 17 березня 1991 року всеросійський референдум. 70 % учасників голосування висловилися за введення президентства. Статус Президента визначався Законом "Про президентство в РРФСР" від 24 квітня 1991 року № 1098-1, основні положення, якого потім були включені в текст Конституції РФ 1993 року. Після проведення референдуму дане питання вже не викликало політичної конфронтації в політичних колах РРФСР, яка мала місце при обговоренні введення посади союзного Президента. На думку Л. А. Окунькова, більшість депутатів розділяли думку з приводу майбутнього пріоритету Парламенту у взаєминах з Президентом. Оскільки при зміні системи найвищих органів РРФСР головна роль як і раніше залишалася за З'їздом і Верховною Радою РРФСР [8, с. 12].

За підсумками референдуму IV з'їзд народних депутатів РРФСР 21-25 травня 1991 року затвердив закони "Про Президента РРФСР" і "Про вибори Президента РРФСР", а також вніс відповідні зміни до Конституції РРФСР. У червні 1991 року відбулись вибори першого Президента РРФСР, а також були затверджені закони РРФСР "Про Президента РРФСР", "Про вибори Президента РРФСР" від 24 квітня 1991 року і "Про вступ на посади Президента РРФСР" від 27 червня 1991 року. Законом РРФСР від 24 травня 1991 року були внесені відповідні зміни і доповнення в Конституцію РРФСР 1978 року, у якій з'явилася спеціальна глава. На основі цих законодавчих змін перший Президент Росії був вибраний шляхом загальних, прямих, рівних виборів при таємному голосуванні 12 червня 1991 року. Ним став Б. М. Єльцин, що обіймав до цього посаду Голови Президії Верховної Ради РРФСР.

Отже, прагнення заповнити, за допомогою введення посади Президента РРФСР, своєрідний "вакуум" влади, який виник в країні, в процесі проведення економічних і політичних реформ, в результаті здійснення в різних сферах життя радянського суспільства радикальних, але не завжди послідовних і передбачених по своїх наслідках перетворень. Створилася ситуація, коли стара система, в якій партія була верховним органом управління, вижила себе і демонтується. Йшли процеси становлення і розвитку нової парламентської демократичної системи. Але ці процеси виявилися невідкріпленими, в належній мірі, створенням сильних і взаємоконтролюючих структур в державній системі, роль яких виконувала раніше партія.

Президент РРФСР повинен був виступати в першу чергу координатором у взаєминах між суверенними республіками. Була потреба мати інтегруючу силу не лише в політичній системі суспільства і в системі розподілу влад, але й в самому суспільстві, а також необхідність посилення виконавчої влади і підвищення ефективності управління, привели політичну систему РРФСР до введення посади Президента РРФСР, що пов'язувалося з необхідністю за рахунок оперативності нейтралізувати негативні наслідки неефективності колегіального керівництва, особливо коли потрібно було приймати швидкі рішення щодо поточних, потребуючих оперативного втручання, питань.

У дискусіях з питання про введення посади Президента РРФСР висловлювалися і негативні аргументи про те, що затвердження цієї посади з сильною, майже неконтрольованою владою може створити передумови для зростання авторитарних тенденцій в країні, для відновлення режиму особистої влади, для узурпації її однією особою або його оточенням.

Таким чином, введення посади Президента СРСР та РРФСР стало наслідком тих непростих, але прогресивних, демократичних процесів, які відбувалися в політичній системі на початку 1990-х років, що відобразило об'єктивний процес трансформації політичної влади з системи партійних органів і організацій, в систему державних, включаючи інститут Президента. Хоча, як видно, з аналізу політичних процесів демократичних перетворень, які були покликані стабілізувати політичну систему, навпаки призвели до протистояння гілок влади.

1. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 12. – 512 с.
2. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. – № 1. – 488 с.
3. Воеводин Л. Д. Государственное право зарубежных социалистических стран [Текст] / Л. Д. Воеводин, Д. Л. Златопольский, соавт. – М. : Изд-во МГУ, 1984. – 368 с.
4. Дёгтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России [Текст] / Г. В. Дёгтев. – М. : Юристъ, 2006. – 237 с.
5. Кынев А. В. Институт президентства России, стран СНГ, Центральной и Восточной Европы: сравнительно-политологический анализ: доклад на конференции 06.03.08 // Академия государственной службы при Президенте РФ. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [www.URL:http://intellectuals.ru/cgi-bin/proekt/kynev/kynev.cgi?action=articul&statya=viewstat&id=id41&versia=1.– 02.04.04](http://www.URL:http://intellectuals.ru/cgi-bin/proekt/kynev/kynev.cgi?action=articul&statya=viewstat&id=id41&versia=1.– 02.04.04).
6. Кузнецов Е. Л. Из истории создания института Президентства СССР / Е. Л. Кузнецов // Государство и право. – 1996. – № 5. – С. 96-103.
7. Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г.- декабрь 1991 г. [Текст] : учебник [для студ. вуз] / Т. П. Коржихина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во РГГУ, 1994. – 418 с.
8. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации [Текст] : конституция и политическая практика / Л. А. Окуньков. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1996. – 235 с.
9. Сталин И. В. Вопросы ленинизма [Текст] / И. В. Сталин - М. : Гос. Изд., 1939. - 720 с.

**SUMMARY**

**Melnyk R. FORMATION PROCESS OF INSTITUTE OF PRESIDENCY IN RUSSIA AT THE BEGINNING OF 1990<sup>th</sup>.**

The article gives detailed description to the political terms to becoming of institute of presidency, reformation processes of the political system, the way of introduction and confirm president post is analyzed, as to the separate, self-sufficient branch of state power in Russia.