

Сергій Нагорний

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ІНСТИТУТУ
ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАЇНІ
В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ
МОДЕРНІЗАЦІЇ КРАЇНИ

З незалежненням України почався перехід від тоталітарної (до 1980 р.) й авторитарної (1980–1990 рр.) системи суспільного устрою до демократичного суспільства й правової держави, який розпочався саме від створення нової політичної системи, соціально-політичних інституцій європейського зразка. У цьому складному процесі у системі державної влади одним із головних і перших у 1991 р. постав інститут президентства. Сьогодні вельми актуальним постає питання щодо моделі інституту президентства, оскільки Україна успішно пройшла низку етапів формування владного інституту. У статті формулюються висновки для України щодо вітчизняного інституту президентства в контексті розвитку політичної модернізації країни.

Ключові слова: *інститут президентства, політична система, Україна.*

Sergiy S. Nagorny. Status and prospects of the institute of presidency in Ukraine in the context of political modernization. There was a transition since gaining independence Ukraine from a totalitarian (till 1980) and authoritarian (1980–1990 years) of social order in a democratic society and rule of law, which started just from a new political system, social and political institutions by the European standard. There was the presidency in this complex process in the system of government as one of the main and first appeared in 1991. Today it's very important question for models of the presidency, because Ukraine has successfully passed a series of steps forming the power institute. There are conclusions in the article for Ukraine's national institute of

presidency in the context of political modernization in the country.

Keywords: *institute for the presidency, the political system, Ukraine.*

Звернемо увагу, що протягом багатьох років як в нашій країні, в країнах СНД, так і на Заході серед науковців інститут президентства в Україні, не був предметом самостійного вивчення через низку причин: 1) більшість фахівців не вбачали доцільним розглядати окремо інститут президентства в політологічному плані; 2) подекуди науковці взагалі вважали небезпечним для себе розглядати інститут президентства як тему для окремого наукового дослідження тощо.

Безперечно, ті чи інші аспекти тематики інституту президентства в Україні, переважно політико-правової системи та системи державної влади, розглядалися українськими та зарубіжними науковцями: як М. Амосов, В. Ачкасов, С. Берч, А. Вілсон, М. Головатий, Б. Гарасимович, П. Данієрі, М. Кармазіна, О. Кинєв, Ю. Коломієць, Н. Кононенко, Р. Кравчук, І. Кресіна, А. Кудряченко, Т. Кузьо, С. Лінецький, А. Макарін, І. Марков, В. Литвин, В. Погорілко, Ф. Рудич, С. Серьогіна, Н. Сахаров, Ю. Стасюк, Ф. Фукуяма В. Чиркін, Шаповал, Ю. Шемшученко та інші [1]. Це також колективні праці – «Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи» [2, с. 113–134], «Україна: утвердження незалежної держави (1991–2001)» [3, с. 129–204], «Становлення владних структур в Україні (1991–1996)» [4, с. 5–29], «Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006» [5, с. 81–87], «Новітня Україна 1991–2001: (Роздуми видатних сучасників)», в яких автори розглядають окремі питання, пов'язані з діяльністю інституту президентства в Україні у відповідному історичному контексті [6]. Відзначимо роботи провідних вітчизняних науковців-практиків: І. Кресіна, Г. Макаров, І. Сало, О. Фісун, С. Янішевський, В. Яблонський в яких розглядаються окремі питання сучасного стану інституту президентства в Україні, особливості української моделі президентства, стан і перспективи поділу владних

повноважень між гілками влади країни, також здійснено порівняльний аналіз української моделі інституту президентства щодо трансформації у контексті новітніх тенденцій ЄС та проаналізовано досвід стосовно розмежувань повноважень у трикутнику «Президент – Кабінет Міністрів – Парламент» і розглянута роль глави держави щодо розв'язання урядових криз у країнах Європейського Союзу [7].

На нашу думку, тематику інститут президентства в Україні як для окремого наукового дослідження доцільно розглядати в аналітичному плані і більше розвивати дану тему окремо.

У цьому контексті перспективним напрямком дослідження інституту президентства в Україні, в концептуальному плані вбачається розглядати в системі координат співвідношення нових рис повноважень у трикутнику «Президент – Кабінет Міністрів – Верховна Рада України».

Досвід попередніх років незалежного сходження України переконливо вчить, що демократія має вміти і використовувати лише законні засоби щодо захисту як від екстремізму, свідомого перетягування повноважень, так і неконтрольованої узурпації чи навіть реалізації хибних уявлень стосовно того чи іншого конституційного положення. Критерієм ефективності влади стане відповідальний політичний, соціальний та економічний розвиток країни, а не ефективність її використання тими, хто перебуває у владних інститутах. Адже повага до закону закінчується там, де хтось із можновладців намагається обійти Конституцію – закон. Кожна гілка влади має бути підконтрольна, урівноважена законними й раціональними противагами.

На кшталт, вітчизняний вчений С. Лінецький запропонував чотири моделі коливань щодо досвіду держаного будівництва в Україні, а саме: 1) автор виділяє президентську республіку, під якою має на увазі конструкцію, коли президент є главою держави і виконавчої влади, сам керує урядом, призначає та звільняє міністрів, одночасно парламент не втручається у діяльність уряду. Автор зазначає, що ця модель в Україні, цілісного і закінченого вигляду не набула, а існувала впродовж 1991–1996 рр.; 2) квазі-президентська республіка, коли президент є главою держави

і виконавчої влади, керує урядом опосередковано, через одноосібно призначуваного прем'єр-міністра, членів уряду він призначає сам або за поданням прем'єр-міністра, звільняє їх самостійно; парламент не втручається або має обмежене поле втручання в роботу уряду. Ця модель повністю реалізувалася лише в 1995–1996 рр.; 3) президентсько-парламентська республіка, коли президент є главою держави і виконавчої влади, за його поданням парламент призначає прем'єр-міністра. У цьому контексті, парламент не має права висувати власну кандидатуру на посаду прем'єр-міністра і зберігається подвійне підпорядкування уряду президентові та парламенту. Ця модель реально існувала упродовж 1991–1995 рр. та у вигляді тенденції еволюції інституту президентства зберігається і після 1996 р.; 4) парламентсько-президентська республіка, коли президент виступає главою держави, а прем'єр-міністр очолює виконавчі структури влади і обирається та затверджується спільно президентом і парламентом. Автор зазначає, що дана модель в Україні не існувала, а була лише помітна тенденція впродовж 1993–1994 рр. [8, с. 95–97].

Провідний дослідник О. Кинев розглянув інститут президентства у різних країнах світу та виділив Україну в якості самостійної групи, зазначивши, що українську модель правомірно розглядати в якості перехідного між французьким і російським [9, с.126.].

Інший фахівець Б. Гарасимович, аналізуючи становлення інституту президентства в Україні, приходять до висновку, що при зовнішніх/формальних відмінностях між інститутом президентства в Україні та інститутом президента в СРСР у форматі, що сформувався за М. Горбачова, простежується чітка віртуальна ідентичність і модель, яку вибудували Л. Кравчук та Л. Кучма, була фактичним відтворенням моделі напіврадянської держави [10, с.165].

Схожої думки дотримується А. Вільсон, наголошуючи, що президентство перших глав України Л. Кравчука та Л. Кучми було спрямовано на підвищення владних повноважень і за методами характеризувалося зміцненням авторитаризму [11, с. 195]. Інші західні вчені: Т. Кузьо, П. Данієрі та Р. Кравчук дотримуються висновку про

створення в Україні недієздатного гібриду політичної структури Радянського Союзу, який неодноразово покращувався Верховною Радою з 1991 р. Вони трактують модель влади в Україні як слабку напівпрезидентську систему (a weak «semipresidential» system), в межах якої існували конструкції: «змішаного прем'єр-президентського» та «президентсько-парламентського» режимів [12, с.100].

Таким чином, становлення політичної системи країни ускладнюється пошуком оптимальної моделі управління. Досвід попередніх років засвідчує, що системні зміни в головних політичних інститутах в Україні породжує нестабільність і невпевненість щодо політичної динаміки країни. На нашу думку, враховуючи залежність інституційної структури від політичної ситуації найдемократичнішим шляхом щодо посилення ролі інституту президентства є підвищення його стратегічної ролі [13].

У цьому політологічному контексті можливо розглянути інститут президентства як об'єкт дослідження, а особистість буде суб'єктом даного дослідження.

В цивілізованому суспільстві політика здійснюється для людей і через людей. Яку значну роль не відігравали б соціальні групи, масові суспільні рухи, політичні партії, в кінцевому рахунку її головним суб'єктом виступає особистість, бо саме ці групи, рухи, партії та інші громадські та політичні організації складаються з реальних особистостей і тільки через взаємодію їх інтересів й волі визначається зміст і спрямування політичного процесу, всього політичного життя суспільства.

Активна участь особистості в політичному житті суспільства має багатопланове значення: 1) Через таку участь створюються умови для більш повного розкриття всіх можливостей людини, для його творчого самовираження, що, в свою чергу, складає необхідну передумову найбільш ефективного вирішення суспільних завдань. Так, якісне перетворення всіх сторін життя припускає інтенсифікацію людського чинника й активну і свідому участь народу в цьому процесі.

2) Загальний розвиток людини як суб'єкта політики є важливою умовою зв'язку політичних інститутів із

громадянським суспільством та контролю діяльності політико-управлінських структур з боку народу, засобом протидії бюрократичним відхиленням у дієвому апараті управління, відокремлення функцій управління від інтересів суспільства.

3) Через розвиток демократії суспільство задовольняє потреби своїх членів брати участь в управлінні справами держави.

Упровадження конституційної реформи 2004 р. дестабілізувало політичну систему, розбалансувало владні повноваження в українському владному трикутнику «Президент–Кабінет Міністрів–Парламент» та заклало підґрунтя для подальших криз.

Вибори 2010 р., завдяки створенню пропрезидентської більшості в парламенті та призначенню нею прем'єр-міністра, призвели до відносної стабілізації політичної системи, зняли проблему конфлікту повноважень президента та прем'єр-міністра. Також посилювався вплив президента на політичні процеси. У довготривалій перспективі виникає можливість зменшення кількості проблемних ситуацій.

Як зазначають фахівці, також існують приховані зовнішні та внутрішні загрози, що можуть вплинути на стабільність політичного режиму: 1) нездатність коаліції проводити важливі реформи, що робить її вразливою для критики; 2) залежність коаліції від синхронізації голосування всіх її членів; 3) поширення процесу фрагментації, внаслідок якої серед партій і блоків виникає прошарок для нових партійно-політичних проектів як усередині партійних структур через розкол між групами впливу, так і в рамках партійної системи – внаслідок формування нових партійно-політичних гравців [14].

Таким чином, вищезазначені загрози можуть призвести до руйнування пропрезидентської коаліції та проведення позачергових виборів.

Висновки

Внаслідок президентських виборів 2010 р. було відновлено вертикаль влади (пропрезидентська більшість у парламенті та підконтрольний Президенту України Кабінет Міністрів), завдяки новим правилам формування коаліції

(входження до коаліції позафракційних депутатів), створюється можливість формування конституційної більшості. При цьому потрібно як конституційно розмежувати повноваження в трикутнику «Президент–Кабінет Міністрів–Парламент», так і провести партійну й електоральну реформи [15]. Завершення конституційної реформи й стабільна робота політичної системи закладе успішні підвалини на шляху до консолідації українського суспільства.

Оскільки Україна після набуття чинності змінами до Конституції залишається державою зі змішаною республіканською формою правління, доцільним видається дослідження досвіду взаємодії між президентом та урядом і парламентом у державах Європейського Союзу з подібною формою правління, насамперед, у ситуації урядової кризи.

Як зазначають фахівці, європейській досвід показує, що ефективна діяльність прем'єр-президентської системи залежить від формування в парламенті стійкої пропрезидентської більшості. В українському випадку можна застосувати наступні варіанти, що приведуть до формування пропрезидентської більшості у парламенті: 1) зміна електоральної формули передбачає стійку пропрезидентську більшість і запобігання щодо потрапляння до парламенту дрібних партій; 2) впровадження бікамералізму; запобігання партійній фрагментації тощо.

Враховуючи європейський досвід противаг у владних повноваженнях президента та стримань прем'єр-міністра, можна розглянути наступний варіант даного розподілу – у Президента України є право вносити на розгляд парламенту кандидатуру Прем'єр-міністра, а Прем'єр-міністр формує Кабінет Міністрів. У цьому контексті Президенту України надається право щодо реалізації контрольної функції президента в прем'єр-президентській системі, а саме: 1) розпуску парламенту; 2) розпуску Кабінету Міністрів; 3) контролю за діяльністю судової гілки влади.

Таким чином, з метою контролю за діяльністю Президента України Верховна Рада України отримує право ініціювати імпічмент президенту. Також парламент отримує можливість долати вето президента простою більшістю голосів, а сам президент отримує обмежене право видавати укази, на кшталт, щодо зовнішньої політики [16].

Підбиваючи підсумок щодо вітчизняного інституту президентства в контексті розвитку політичної модернізації України, зазначимо наступні риси:

- домінування конструктивної співпраці з іншими інститутами політичної влади, і перш за все, Кабінетом Міністрів і Верховною Радою;
- забезпечення належного ступеня підтримки громадянами державної влади, її поточного і стратегічного курсу;
- впровадження цивілізованих методів пошуку компромісів і толерантного розв'язання тих чи інших політичних проблем суспільного розвитку;
- ефективність урегулювання президентами урядових криз у змішаних республіках залежить від потенціалу створення стійкої більшості у парламенті, особистого авторитету президента, його здатності до узгодження інтересів партнерів;
- забезпечення законодавчого закріплення базових принципів і юридичного унормування розподілу повноважень між полюсами, політичними центрами здійснення державної влади;
- спосіб співіснування президента з потенційно нелояльними до нього урядами визначається не так конституційними нормами, як певними неписаними правилами – конституційними звичаями, конституційними пактами тощо;
- здійснення ролі інтеграційного суспільно-владного інституту із забезпечення умов щодо соціально-політичної злагоди;
- впровадження засад балансу рівноваги поміж зовнішніми чинниками та внутрішньою необхідністю відповідного державного курсу.

1. Коломієць Ю. М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади і управління зарубіжних країн. – Х., 1998. – 245 с.; Кудряченко А. И. Институт президентства в Украине: реалии конституционно-правового статуса // Государство и право. – М. – 1998. – № 3. – С. 99–106.; Сахаров Н. Л. Институт президентства в современном

мире – М., 1994. – 176 с.; Серьогіна С. Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці // Вісник академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 54–65.; Чиркин В. Е. Президентская власть // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15–23.; Шаповал В. М. Президент у механізмі здійснення державної влади. – К., 1995. – 30 с.; Шаповал В. М. Президент у механізмі здійснення державної влади. – К., 1995.; Політичні структури та процеси в сучасній Україні (Політологічний аналіз) / редкол.: Ф. М. Рудич (голова) та ін. – К., 1995; Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / редкол.: Ф. М. Рудич (голова) та ін. – К., 1998.; Кононенко Н. В. Інститут президентства в Україні: політологічний аналіз : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. досл-нь. – К., 1996. – 16 с.; Стасюк Ю. Е. Інститут президентства в контексте опыта Украины и России : дис... канд. полит. наук : 23.00.02 / Киевский национальный ун-т им. Тараса Шевченко. – К., 2001. – 179 с.; Кармазіна М. С. Президентство: український варіант / Марія Кармазіна ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. НАН України ім. І. Ф. Кураса. – К. : [б. в.], 2007. – 365 с.; Теория и история политических институтов : учебное пособие для вузов / под ред.: проф. А. В. Макарина, проф. А. И. Стребкова. – СПб., 2008. – 320 с.; Ачкасов В. А., Грызлов Б. В. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе : учебное пособие. – СПб. : ИВЭСЭП, Знание, 2006. – 264 с.; Taras Kuzio, Robert S. Kravchuk, Paul J. D'Anieri. State and Institution building in Ukraine. Palgrave, London., 1999. – P. 356.; Markov I. The Role of the President in the Ukrainian Political System. RFE/RL Research Report. Vol. 2, no. 48. (3 December, 1993).– P. 32.; Dilemmas of State-Led Nation Building in Ukraine / Ed. By T.Kuzio & P. D'Anieri. – Westport, Connecticut. London, 2002.; Wilson A. The Ukrainians: Unexpected Nation. – New Haven and London, 2000. – P. 238.; Birch S. Elections and Democratization in Ukraine. Houndmills and London: Macmillan; New York: St.Martin's Press, 2000.; Narasymiw B. Post-Communist Ukraine. – Edmonton. Toronto, 2002. – P. 195.; Francias Fukuyama. State building. Governance and World Order in the Twenty-First Century. Cornell University Press, 2004. – P. 160.

2. Погорілко В. Ф. Інститут президентства в Україні / Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи : монографія / О. В. Скрипнюк, І. О. Кресіна, В. Ф. Погорілко та ін. ; за ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 2001.

3. Барановська Н. П., Верстюк В. Ф., Віднянський С. В. та ін. Україна: утвердження незалежної держави (1991–2001). / за ред. В. М. Литвина. – К., 2001.

4. Становлення владних структур в Україні (1991–1996) / редкол.: О. Гарань, В. Кулик, О. Майборода. – К., 1997.

5. Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006 : монографія / за ред. О. С. Власюка. – К. : НІСД, 2006. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : // http://old.niss.gov.ua/book/Vlasyuk_mon/02-2.pdf

6. Новітня Україна 1991–2001: (Роздуми видатних сучасників) : [Кол. моногр.] / М. М. Амосов, Володимир (В. М. Сабодан), Л. І. Грач та ін.; [за заг. ред.: М. Ф. Головатого, Г. В. Щокіна]. – К., 2001.

7. Сало. І. «Інститут президентства в забезпеченні конструктивної взаємодії ключових суб'єктів державної влади та ефективного функціонування політичної системи країни». Аналітична записка, грудень 2008р. (НІСД). [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/desember08/10.htm> ; Г. Макаров. «Роль глави держави у розв'язанні криз у державах ЄС зі змішаною формою правління». Аналітична записка, березень 2010 р. (НІСД). [Електронний ресурс] – Режим доступу : //<http://www.niss.gov.ua/articles/253/> ; О. Фісун, О. Баталов, Т. Мосенцева, С. Чуніхіна. «Українська модель президентства у контексті новітніх тенденцій європейських трансформацій». Аналітична записка, травень 2010 р. (Регіональний філіал НІСД у м. Харкові). [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <http://www.niss.gov.ua/articles/218/>

8. Лінецький С. В. Метаморфози державного режиму України (політико-правовий аналіз). – К., 2003.

9. Кынев А. В. Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации. Полис, № 2. – 2002. [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <http://www.politstudies.ru/arch/2002/2/11.htm>

10. Зазначена праця. Narasymiw B. Post-Communist Ukraine.

11. Зазначена праця. Wilson A. The Ukrainians: Unexpected Nation. – P. 195.

12. Зазначена праця. Politics and Society in Ukraine / Т. Kuzio, R. Kravczuk, P. D'Anieri.

13. Зазначена праця. «Українська модель президентства у контексті новітніх тенденцій європейських трансформацій». [Електронний ресурс] – Режим доступу : //<http://www.niss.gov.ua/articles/218/>

14. Там само.

15. Зазначена праця. «Роль глави держави у розв'язанні криз у державах ЄС зі змішаною формою правління». [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <http://www.niss.gov.ua/articles/253/>

16. Зазначена праця. «Українська модель президентства у контексті новітніх тенденцій європейських трансформацій». [Електронний ресурс] – Режим доступу : //<http://www.niss.gov.ua/articles/218/>