

УДК 35.075:342.5

Б. Ленігевич

## ВПЛИВ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Розглянуто вплив Інституту Президентства на становлення української державності. Визначено статус та роль Президента протягом існування незалежної України. Проаналізовано історичні аспекти становлення інституту президентства.

**Ключові слова:** Інститут Президентства, політична система, реформування, конституційна реформа, повноваження.

У більшості країн світу посада президента – вища посада держави, яка “несе на собі тягар представляти країну”, провадити зовнішню та втручатися у внутрішню політику, виконувати обов’язки головнокомандуючого Збройних сил держави. Деякі країни плекають традиції президентства понад 200 років і їх досвід є безперечно важливий та необхідний для врахування еволюції Інституту Президента в Україні.

Україна на сьогодні стає на шляху модернізації – відбувається удосконалення існуючих та формування кардинально нових демократичних засад. Пріоритет демократичного розвитку України передусім передбачає відповідність Інституту Президента, який має великий вплив на політичне життя України. Протягом незалежності цей інститут постійно зазнавав змін, як у статусі Президента, так і його ролі в політичному житті українського суспільства.

Посада Президента України була запроваджена у липні 1991 р. Відтоді протягом 25 років існування незалежної України на цій посаді перебувало п’ять осіб, що займали посаду Президента України. Доцільно зауважити, що кожна зміна Глави держави супроводжувалась наростаючою політичною та адміністративною кризами в Україні. Відмінялися існуючі закони, вносились зміни до Конституції у контексті змін форм правління, з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську й навпаки. Таким чином діяльність органів влади орієнтувалась то на європейські стандарти управління, то поверталась до традиційного централізованого стилю.

Тому вкрай важливим є визначення статусу та ролі Президента протягом існування незалежної України, окреслення історичних аспектів становлення інституту президентства.

Роль президента в твердженні державного управління досліджували С. Агафонова, Ю. Шемшушенко, В. Чушенко, С. Алексеєва, Ф. Ардана, Г. Атаманчука, М. Баглая, О. Бойко, Ю. Бисаги, Ф. Бурчака, Ф. Веніславського, А. Георгіци, В. Головатенко.

Проблема створення ефективної взаємодії між гілками влади досить широко розглянута у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Зокрема ефективність взаємодії між гілками влади вивчали вчені та дослідники М. Кармазіна, А. Пахарєв, Ю. Тодика, В. Шатіло, В. Яворський. Окремі положення про Президента України та шляхи їх удосконалення розглядалися у працях Т. Авксентьева, О. Баталова, Д. Белова, І. Мазур, І. Словська, А. Стрижак, П. Рудика. Ефективність діяльності політичної системи детально розглядається у працях В. Вільсона, С. Хангінтона.

Не зважаючи на численні наукові праці та розвідки у сфері становлення та ефективності діяльності інституту президента в Україні, питання взаємодії інституту Президента та органів державної влади залишається актуальним через динамічну складову статусу Президента України.

З отриманням незалежності Україною протягом тривалого часу поставало питання форми державного правління. Серед варіантів, які обговорювались мали місце парламентська республіка, президентська, змішана парламентсько-президентська, президентсько-парламентська. Більшість із них приймалась із приходом до влади нових президентів, а відтак змінювались й методи взаємодії між Адміністрацією (секретаріатом, апаратом) Президента та іншими органами державної влади. Такі зміни не могли не накласти свій відбиток на діяльність роботи органів державної влади і на даний час проходить подальша зміна формату взаємодії органів державної служби, місцевого самоврядування, Президента, громадських організацій тощо.

Аналізуючи перспективи України у творенні моделі вітчизняного інституту президентства, можемо зазначити, що за період незалежності Україна пройшла кілька етапів формування президентства, кожного разу вносячи зміни у діюче законодавство шляхом конституційних змін. Суперечливі висновки серед політичних діячів, вчених та експертів стосуються неоднозначних змін українського національного законодавства які відбувались у 2006, 2008, 2010 та 2014 рр.

Враховуючи вищевикладене, в Україні можна окреслити певні тенденції розвитку інституту президентства та зміни у формі правління:

- 1) липень 1990 р. – грудень 1991 р. – орієнтованість на парламентську модель;
- 2) грудень 1991 р. – червень 1995 р. – орієнтованість на президентсько-парламентську модель;
- 3) червень 1995 р. – 28 червня 1996 р. – орієнтованість на президентську модель;
- 4) червень 1996 р. – грудень 2005 р. орієнтованість на президентсько-парламентську модель;
- 5) січень 2006 р. – січень 2010 р. – орієнтованість на парламентсько-президентську модель;
- 6) січень 2010 р. – червень 2013 р. – орієнтованість на президентсько-парламентську модель;
- 7) червень 2013 р. – чергове зміщення до парламентсько-президентської моделі.

Необхідно відзначити, що роль президентства в країнах Європи, за виокремленням Російської Федерації, не є настільки значущою, як в президентських країнах Південної Америки, США, Африки чи Азії. На інститут президентства в Європі впливають численні обмеження на повноту влади президента через представницькі або судові функції.

Статус президента напряму залежить від форми республіки держави. Таким чином у державах, де панує парламентська форма правління, президент виконує переважно представницьку функцію (Італія, ФРН, Австрія, Індія, Угорщина, Чехія, Греція та інші) а повнота влади належить парламенту та/або прем'єр-міністру. Парламент у деяких випадках обирає й президента. У країнах із президентською формою правління президент може бути головою держави й виконувати функції голови уряду (США, Аргентина, Мексика, Іран, Бразилія, Швейцарія). При змішаній

формі республіки президент має вплив на провадження політики, однак його можливості суттєво обмежуються законом (Румунія, Чорногорія, Монголія та інші).

Конституційно-правовий статус інституту Президента України базується на правилах та нормах, які регулюють положення глави держави у механізмах державного управління. Нормативно закріплені порядок діяльності Президента, повноваження, взаємодія з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування. Окремо вказані підстави та процедури звільнення з посади. Юридичний статус інституту глави держави в сучасних умовах прямо залежні від прийнятої державою форми правління та політичним режимом.

До виникнення нових держав, які прийшли на зміну соціалістичним, парламентарними державами в Європі були ті, що пережили диктатуру (Італія, Німеччина, Греція), а тому прагнули дистанціюватися від можливих наслідків її повернення, покладаючи великі надії саме на розвиток парламентаризму, демократії та свободи [1].

Проаналізувавши основні повноваження Президента у відносинах з іншими інститутами влади побачимо, що достатньо великі можливості Президента щодо впливу на законодавчий процес надає право законодавчої ініціативи. Воно затверджене у ст. 93 Конституції України. При цьому ч. 2 ст. 93 Основного Закону закріплює обов'язок парламенту позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні [2]. Таким чином, глава держави має реальні важелі участі в законотворенні (визначає доцільність і черговість законодавчих змін, володіє апаратом, що кваліфіковано здійснює законопроектну роботу). На користь надання главі держави таких повноважень говорить здатність таким чином забезпечувати взаємозв'язок і взаємообмін між законотворчим і правозастосовним процесом. Також право законодавчої ініціативи Президента дає змогу його Адміністрації планувати та прогнозувати законопроектні роботи з урахуванням стану, перспектив і проблемних питань розвитку окремих галузей народного господарства [3].

Однак безліч факторів, що впливають на ефективність діяльності президента перебувають передусім у політичній площині. Організація діяльності Президенту України залежить від партійної належності Президента України, кількості політичних партій у Верховній Раді України та їх фракційного складу.

Якщо політична належність гаранта та більшості у Верховній Раді України збігаються, то Президент України отримує більше важелів для провадження своєї політики, як внутрішньої так і зовнішньої. Прикладом є обрання та діяльність В. Януковича, під час правління якого Партія Регіонів займала провідну позицію в парламенті. Однак, якщо політична належність різна, можуть виникнути певні колізійні моменти, що призводять до дестабілізації та системної кризи коли один орган блокує роботу іншого. Як приклад можна навести ситуацію подвійного правління яка виникала в президентсько-прем'єрській республіці Франції. Україна також має досвід такого протистояння, зокрема конфлікт 2008 – 2009 рр. між Президентом України В. Ющенком, та його прем'єр-міністром Ю. Тимошенко.

Таким чином можна стверджувати, що президентська форма правління все ж володіє потенціалом стабільності та сприяє наступності політичних перетворень. Водночас вона несе в собі загрозу узурпації влади президентом, за рахунок широких повноважень останнього. З іншого боку, парламентська форма правління загрожує частими урядовими кризами, в результаті яких відбувається зміна кабінетів.

Із середини ХХ ст. в країнах західної демократії намітилась тенденція переходу від президентської до парламентської форми республіки. Загалом таке явище базується на еволюції демократії, появи та усталенню у діяльності влади принципів, стандартів та еталонів діяльності глави держави, цивілізаційних обмежень, м'якості передачі влади. Такий стан напряму впливає на стійкість політичної системи та унеможливорює появу гострої системної кризи, що охоплює Україну з кожною зміною гаранта.

В умовах неухильно зростаючої демократизації політичного режиму, переходу в ряді країн президентської влади в руки демократично налаштованих прагматиків, більшість законодавчого органу може зіграти свою вирішальну роль, перешкоджаючи або, навпаки, сприяючи здійсненню радикальних соціально-економічних і політичних реформ, що продиктовані загальним ходом історичного розвитку. Чимала роль у цьому процесі належить законодавчим органам влади [4].

Невизначеність компетенцій та функціонування суб'єктів-учасників політичного процесу в державі призводить до політичного колапсу, результатом якого є загострення політичної кризи та нівелювання позитивних зрушень. Таким чином питання щодо функціонування сучасних державних органів є безперечно затребуваним та потребує нагального вирішення. Недосконалість існуючої моделі державного управління веде до паралічу політичної системи загалом, утворюючи перманентні колізії в нормативно-правовому колі.

Неефективність наявної моделі державного управління в Україні полягає у відсутності ефективного діалогу та дисбалансі між гілками влади. Проведені конституційні зміни та запланована конституційна реформа має бути завершеною та опрацьованою, щоб не дати можливості узурпування влади. І реформування інституту президента має бути пріоритетним завданням у цих системних змінах, оскільки саме невизначеність його взаємодії з іншими гілками влади є одним із агентів перманентної політичної кризи в державі.

До основних рис, що найбільшою мірою характеризують інститут президентства як правило зараховують такі:

- президент є виборним главою держави, який може очолювати виконавчу владу або бути арбітром у системі поділу влади;
- в організаційному аспекті президент нікому не підлеглий і, взагалі, має високу ступінь незалежності від будь-яких інших державних органів, що не знімає з нього обов'язку діяти в межах правового поля держави;
- посада президента має яскраво виражений політичний напрям [5].

Президент наразі виконує керуючу роль у провадженні зовнішньої політики держави, є головнокомандувачем Збройних Сил України, та є одним із основних факторів, що впливають на формування політичних сил держави. Такі функції належать більшості держав із президентською формою правління, однак світові тенденції вказують нам про те, що метою демократичних країн є симбіотичне поєднання позитивних рис президентської та парламентської форм правління з урахуванням та виправленням недоліків для створення ефективної моделі управління, яка дозволить створити гнучкий і стабільний механізм державного управління.

Вітчизняний досвід вказує, що для утворення ефективного управління важливими є не лише система поділу влади, або система стримувань і противаг, а те, як органи влади взаємодіють між собою. Створення інформаційних каналів,

взаємодія в роботі між вищими органами влади, транспарентність, законність – основа для ефективної системи державного управління.

Таким чином, інститут президентства в Україні частково можна розглядати, з одного боку, як закріплення певних розрізнених демократичних традицій українського народу, а з іншого – як результат суспільного запиту населення незалежної України на авторитетного лідера, здатного вивести країну з кризи. При цьому запровадження такого інституту було здійснено згідно із принципом інституціонального ізоморфізму, відбулося перенесення готової моделі президентства в політичну систему, яка виявилася неготовою до демократичних схем політичної взаємодії та стримування негативних впливів неформальних взаємодій, правил та практик. Адже уподібнення за формою політичних інститутів не обов'язково означає уподібнення практичної діяльності з вирішення певних суспільно-політичних проблем [6].

В умовах політичної нестабільності сильна та авторитетна президентська влада є доцільною та ефективною для вирішення нагальних проблем суспільно-політичного та економічного розвитку. Однак посилення президентської влади може відбуватись лише за умови інституалізації президентства. Останнє ж означає перетворення президента на професійного чиновника та відповідального посадовця з високим рівнем громадянської довіри. Також це виключає особистісні, неформальні відносини, залаштункові домовленості у процесі прийняття державних рішень між президентом та іншими офіційними особами, переробка законодавства без об'єктивних причин та громадського обговорення. В іншому випадку тенденція посилення президентської влади може дати поштовх до перетворення інституту президентства на модифікований різновид виборного монарха [7].

Український досвід вказує на те, що збільшення чи кардинальне зменшення посадових повноважень гаранта впродовж 25 років незалежності не надає такого ефективного результату, як позиціонують політики та управлінці. Навпаки кожен із цих кроків призводив до посилення конфронтації між провладними партіями, опозицією та громадянським суспільством.

Таким чином зменшення повноважень Президента України в 2004 р. не призвело до ефективних реформ, і вже в 2010 р. обсяг повноважень був відновлений і проіснував до 2014 р. до чергової зміни Конституції України [8]. Результатом таких змін стало стрімке падіння рівня довіри до державної влади загалом, і до інституту президентства зокрема.

Для України, що здійснює модернізацію політичного режиму, зазначені кризи є реальними складовими розвитку. Спостерігається розрив між системою цінностей, на яких базується легітимність влади, і змінами, що призводять громадську взаємодію до протиріч із цими цінностями. Зростає суспільне незадоволення у зв'язку з невідповідністю між очікуваними благами і реальними наслідками урядових рішень. Крім того, соціальні зміни (соціальна мобілізація) розходяться з умовами політичної інституалізації.

Політична інституалізація повинна динамічно відбивати нові форми політичної участі й нові економічні і соціальні вимоги, які виникають у процесі трансформацій. Завдяки цьому політична система набуває стабільності, пристосовуючись до нових умов.

Американський дослідник С. Хантінгтон підкреслював важливість для збереження стабільності саме політичної інституалізації, яка виявляється у пріоритетності міцності та організованості політичних інститутів [9].

В українських сучасних політичних реаліях інститут президентства визначає спадковість у політичній системі, з одного боку, а з іншого – був покликаний виступити ключовою силою інноваційності. Можна визначити подвійну функцію інституту президентства в Україні як своєрідного медіатора між силами традиції та модернізації. За своєю суттю та історичними витоками інститут президентства в Україні є тим центром, що втілює політичну волю та відповідальність у політичній системі України. Особлива роль інституту президентства в Україні зумовлена такими факторами, що характеризують політичні реалії України.

Інститут Президента України, утворений в 1991 р., був сформований на основі традицій та цінностей колишнього РСРС, а тому увібрав у собі тенденції, які були притаманні країнам колишнього радянського табору. Таким чином була створена вкрай посилена централізована система державного управління, орієнтована на командний стиль управління. Використовувався характерний для СРСР принцип псевдосинтезу єдності та ідентичності на основі поняття “радянського народу”, а відтак не було створено можливостей для розвитку дерегуляційних течій та підвищення національної та політичної свідомості. Держава розвивалась у двох протилежно залежних полюсах, прихильників спадщини СРСР та євроінтеграції. Такий поділ і зараз підриває основи української державності та створює загрозу для національної безпеки та суверенітету.

Певним стрижнем суспільної згоди на той час була настанова відмови від тоталітарного минулого та духовної несвободи. Однак орієнтири майбутнього в їх конструктивній основі (чітко, прагматично, функціонально-ефективно означені) визначені не були. Суспільство опинилось у дуже складній ситуації, коли старі ідеали були порушені, а становлення нових відбувалося дуже повільними темпами. Суспільна свідомість певною мірою перебувала у тенетах міфологеми про швидкі та щедрі дари демократії, про модель якої як системи управління суспільствам українці мали вельми схематичне та ідеалізоване уявлення. За умов краху комунізму, імперської державності та утворення демократичних органів влади важливим завданням державного будівництва стало збереження лінії централізованого управління через президентські структури [10].

В ідеї “сильної” виконавчої влади відобразилася традиція існування України в складі не лише радянської, а й Російської імперії. Влада традиційно виступала як головний важіль реформ або контрреформ. В Україні, як і в інших країнах СНД, утвердилася тенденція визначення Інституту Президента як ключового інституту політичної системи, який давав би змогу контролювати процес становлення суспільно-політичних відносин і прийняття політичних рішень. Саме президент стає домінуючим елементом політичних систем посткомуністичних країн, які виникли після розпаду СРСР (за винятком балтійських держав).

Таким чином суспільна свідомість першого десятиріччя існування незалежної України була спрямована на існування моделі “сильної влади” та “сильного лідера”, що призводило до безпідставного очікування покращення рівня життя за рахунок обрання популістичних лідерів, і не враховуючи тих фінансових сил, що стояли за кожним.

Нові позитивні цінності, на яких утверджувалась влада, – ідея нації, незалежної держави, традиційні цінності (серед яких особливо виділяється підтримка церкви) – підсилені тим, що інститут президентства в Україні, орієнтований на представлення інтересів всього народу, надали йому у конституційній конструкції України системоутворювального значення [11].

Відсутність політично освіченого громадянського суспільства, його слабка структурованість (до чого призвели численні чергові та позачергові вибори без досягнення позитивних результатів) слугує посиленню дій владних посадовців, не обмежуючи себе полем політичних або передвиборчих обіцянок.

Інститут президентства значною мірою вирішив проблему легітимації оновленої політичної еліти. Інститут президентства за своєю суттю повинен бути центром формування засад загальнонаціонального порозуміння в Україні. До сьогодні принципи ідеї централізму не актуалізовані у політичному просторі, навпаки, спостерігається орієнтація на відсутність пошуку шляхів досягнення компромісу між різними політичними силами, штучне нагнітання конфліктів та втискування суспільного діалогу з важливих проблем у “чорно-білу” схему. Ця модель не відповідає парадигмі політичної згоди, а є негативним продовженням в українській політиці принципів парадигми конфлікту. Суспільство, що бажає зберегти стабільність, повинно бути здатним запроваджувати реформи та формувати єдиний стрижень духовного життя, на якому все буде триматися як на іманентній основі. Інститут президентства в Україні, таким чином, не лише є проявом зв’язку традиції і модернізації, а й політичним суб’єктом, що має інституційні можливості встати над суперечками інших політичних суб’єктів і відобразити доцентрові тенденції у політичній системі України. Інститут президентства в Україні є фактором набуття стабільності саме тому, що його можливості у політичному інжинірингу дозволяють ефективно впливати на визначення національних інтересів, що ґрунтуються на загальнонаціональному порозумінні, яке стосується ключових цілей та цінностей розвитку. За ним ініціатива у пропозиції суспільству програми, яка б сприяла становленню в Україні політичної нації

Значний обсяг владних повноважень, як в згаданій ситуації, так і в інших, не дає позитивного результату, який би мав виявитись у стабільному розвитку суспільства, збільшенні добробуту населення і у відповідному високому рівні довіри до вищого владного інституту держави – інституту Президента. Низький рівень особистої довіри до них безпосередньо відбивався і на низькому рівні довіри до інституту Президента. Дія цього положення досить добре підтверджується на прикладі сприйняття громадськістю перших дій третього Президента України В. Ющенка. Суспільству внаслідок набутого досвіду попередніх президентств, можливо, доцільно змінити алгоритм свого розвитку і запровадити чітку систему інституційних стримувань та противаг, що можливо лише за умов послідовного демократичного розвитку [12].

Формування інституту Президента України відбувається на фоні змін його конституційно-правового статусу, що накладають свої особливості на розвиток української державності та сприйняття суспільством легітимації влади. З огляду на перманентні конституційні зміни в державі, пріоритетною метою для українського конституціоналізму буде формування ефективного інституту президента як чинника, що впливає на підвищення суспільної довіри до влади та формує стабільну політичну систему держави.

Сучасний конституційно-правовий стан інституту президента потрібно розглядати на стратегічну перспективу, однак вітчизняній формі правління бракує ефективних чинників у системі стримування та противаг, й у контексті взаємодії Президента України та інших органів влади, що дає нам підстави для подальших наукових розвідок.

### Список використаної літератури

1. Пахарев А. Перспективи української багатопартійності у контексті можливих змін в організації влади / А. Пахарев // Політичний менеджмент [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 57—64.
2. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 08.12.2004 р., № 2952-VI від 01.02.2011 р., № 586-VII від 19.09.2013 р., № 742-VII від 21.02.2014 р. // Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — 1996. — № 30. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.
3. Словська І. Правові проблеми участі Президента України у законотворчому процесі / Словська І. // Віче. Журнал [Електронний ресурс]. — 2011. — № 8. — квіт. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2520>.
4. Рудик П. Конституційно-правовий статус Президента України в умовах парламентсько-президентської республіки / П. Рудик // Віче [Електронний ресурс]. — 2014. — № 20. — жовт. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4404>.
5. Авксентьева Т. Інститут Президента України як фактор політичної стабільності та загальнонаціонального порозуміння / Т. Авксентьева // Інститут Президента України в системі державної влади України [Текст] : матер. наук. конф. — К. : Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2014. — С. 124.
6. Олабин О. Інститут президента в системі органів державного управління / Олабин О. В. // Інститут Президента України в системі державної влади України [Текст] : матер. наук. конф. — К. : Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2014. — С. 80.
7. Там само. — С. 125.
8. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2014. — № 11. — Ст. 143.
9. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах [Текст] / Сэмюэль Хантингтон. — М. : Прогресс-Традиция, 2004. — С. 8.
10. Авксентьева Т. Інститут Президента України як фактор політичної стабільності та загальнонаціонального порозуміння... — С. 122.
11. Там само. — С. 126.
12. Белов Д. М. Роль глави держави в механізмі здійснення державної влади / Д. М. Белов // Юридична Україна [Текст]. — 2005. — № 5(29). — С. 11—15.

### **B. Lenihevych**

#### **THE INFLUENCE OF THE INSTITUTION OF THE PRESIDENCY ON THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC AUTHORITIES' ACTIVITIES**

**This article is devoted to the influence of the institution of the presidency on the formation of Ukrainian statehood. The article determines the status and role of the President during the existence of independent Ukraine and analyzes historical aspects of the formation of the institution of the presidency.**

**Key words:** Institution of the Presidency, political system, reform, constitutional reform, powers.