

**Скиць Сергей Васильевич**

соискатель кафедры государственного управления  
Киевского национального университета  
им. Тараса Шевченко,  
глава Гайсинской районной государственной  
администрации Винницкой области, Украина

## **МЕХАНИЗМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАИНЕ**

**Аннотация:**

*В статье показаны этапы становления института президентства в Украине, осуществлен анализ эффективности его функционирования. Автор определил приоритетные направления для оптимизации взаимодействия высших органов государственной власти. Смоделирована и показана необходимость институциональных изменений в государственном управлении.*

**Ключевые слова:**

*институт президентства, государственное управление, институциональные взаимоотношения, распределение управленческих функций, формы государственного правления, государственная политика, полупрезидентская политическая система, законодательные и незаконотельные полномочия.*

**Skiz Sergey Vasilyevich**

PhD applicant,  
Public Administration Subdepartment,  
Kyiv National University  
Head of Haysyn District Administration,  
Vinnytsia Region, Ukraine

## **OPTIMIZATION MECHANISMS OF THE PRESIDENCY INSTITUTION IN UKRAINE**

**Summary:**

*The article covers the stages of establishment and development of the presidency institution in Ukraine. The author defines the priority areas for optimization of the interaction of highest bodies of state authority. The need for the institutional changes in the public administration is formulated and argued in the research.*

**Keywords:**

*institution of presidency, public administration, institutional interactions, allocation of managerial functions, forms of government, state policy, semi-presidential political system, legislative and non-legislative powers.*

Существующие теоретические исследования преимуществ и недостатков таких форм, как парламентаризм, президентство и полупрезидентство свидетельствуют об отсутствии единого ответа касательно роли президента в структуре органов государственной власти. Решение этого вопроса может быть научно обоснованным лишь относительно конкретной политической системы в определенный период. Обязательными требованиями к такому анализу должны быть: учет специфики политической и общей ситуации в стране, анализ характера партийной и избирательной систем, общепринятых механизмов взаимодействия органов государственной власти, определенного исторического опыта. В данном контексте особый интерес представляют научные разработки постсоветских и отечественных исследователей [1]. Проблема функционирования института президентства достаточно хорошо разработана в научной литературе. Важное место в научных дискуссиях по этой теме отведено вопросу о наиболее эффективной системе разделения власти между президентом и другими органами государства [2]. Например, предпочтение президентскому правлению отдает С. Липсет. Он отмечает одновременно «важную роль политической культуры» в функционировании этой системы [3]. Исследователь указывает, что на развитие демократии существенное влияние оказывают культурные и экономические факторы. Проводя сравнительный анализ различных политических систем, он приходит к выводу, что большинство стабильных демократий характерно для богатых и протестантских стран, а менее демократические режимы – для католических и бедных регионов. Мусульманские страны могут рассматриваться как отдельная группа. Почти все они были авторитарными, с монархическими или президентскими системами правления. Такого же мнения Г. О'Доннел, который считает, что «президентство положительно влияет на функционирование делегативных демократий» [4]. Сущность последних состоит в том, что вся власть якобы делегируется всенародно избранному президенту. Он же, опираясь на народную поддержку, выступает как символ единства нации, хранитель ее интересов.

Аргументы Линца сводятся к тому, что гарантом сохранения демократии выступает парламентаризм. Премьер-министр фактически приобретает характер президента. Единственное исключение – он не может непосредственно обращаться к народу, а делает это через парламент. Демократическая гарантия от узурпации власти премьер-министром – процедура вотума парламентского недоверия. Однако президент всегда больше зависит от общественности, что создает угрозу популизма в его деятельности. Он не всегда пользуется поддержкой большинства и

не обязан согласовывать свои действия с оппонентами, но он вполне может сознательно или бессознательно отождествлять понятие «народ» и небольшую группу своих сторонников.

Специфическими являются также взаимоотношения между главой и членами правительства. В парламентских республиках премьер-министр главный среди равных, в то время как президентское правление позволяет почти единолично принимать решения и превратить правительство в совещательный орган.

В Украине, несмотря на формальное наличие многочисленных общественных объединений, неправительственных организаций, их вовлеченность в процесс государственного управления минимальна. Она сводится, в основном, к организации акций гражданского неповиновения или выражения общественного мнения. То есть, взаимосвязь института президентства и институтов гражданского общества носит опосредованный характер, а иногда имеет даже деструктивное влияние. Партнерские отношения на взаимовыгодных условиях и эффективное сотрудничество органов власти и общества являются пока не реализованными.

В концептуальном плане преобладающим является рассмотрение института президентства в системе соотношения полномочий президента и парламента. Именно в рамках модели полупрезидентской власти. В научной литературе уже показано, что украинский опыт государственного строительства позволяет выделить несколько моделей таких взаимоотношений [5].

1. Президентская республика, в которой президент является главой государства и исполнительной власти: сам руководит правительством, назначает и увольняет министров; парламент не вмешивается в деятельность правительства.

2. Квазипрезидентская республика, когда президент является главой государства и исполнительной власти, руководит правительством опосредованно, через единолично назначаемого премьер-министра, членов правительства. Он назначает (сам или по представлению премьер-министра) и освобождает их самостоятельно. Парламент не вмешивается или имеет ограниченное поле вмешательства в работу правительства. Данная модель, например, полностью реализовалась лишь в 1995–1996 гг.

3. В рамках парламентско-президентской республики парламент не имеет права выдвигать собственную кандидатуру на должность премьер-министра; сохраняется двойное подчинение правительства президенту и парламенту.

Принятие новой Конституции в 1996 г. было, безусловно, важным политическим компромиссом; также это был институциональный компромисс, достигнутый между Президентом Украины и Верховной Радой Украины.

Стоит отметить, что, анализируя становление института президентства в Украине, можно сделать вывод, что при внешних формальных различиях между ним и институтом президента в СССР в формате, который сформировался во время правительства М. Горбачева, имеется четкая идентичность. Модель, которую выстроили Л. Кравчук и Л. Кучма, была фактически воспроизведением формы полусоветского государства [6]. Президентство обоих глав Украины было направлено на максимизацию властных полномочий. В 2004 г. президентские выборы в стране стали определяющими для института президентства. В результате принятия решения о политической реформе, удалось преодолеть политический кризис в конце 2004 г.

Таким образом, в этом исследовании мы исходим из того, что институт президентства в государственном механизме имеет особое значение, а именно – важность определяется ролью главы государства в решении актуальных вопросов экономического и политического характера. Институт президентства в объективном смысле – это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих порядок выборов главы государства, его юридический статус в структуре государственного механизма, его компетенция, порядок прекращения полномочий, условия и основания конституционной ответственности. Это неотъемлемая часть государственного механизма многих стран мира, который меняется и развивается под влиянием внутренних и внешних факторов.

Следует отметить, что на утверждение гражданского общества как гарантии демократического развития государства, введение общественного контроля за деятельностью власти, обеспечение независимой деятельности институтов гражданского общества направлены положения Указа № 212/2012 «О Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине и первоочередные мероприятия по ее реализации» [7]. Речь идет также об усилении влияния общественности на принятие общественно важных решений. Создание условий для широкого представительства интересов граждан в органах власти и местного самоуправления, проведение регулярных консультаций с общественностью по важным вопросам жизни общества и государства, расширение возможностей гражданского сектора в разработке и предоставлении качественных услуг – прежде всего в социальной, медицинской, образовательной сферах [8].

В тех государствах, где есть отдельные должностные лица – и президент, и глава правительства, как это имеет место в Украине, – обязательно возникает проблема соотношения их

полномочий. Специфика института президентства в Украине определяется следующими факторами: историческими, уровнем политической и правовой культуры населения, традициями государства, накоплением опыта функционирования этого института, геополитическими и другими факторами. Институт президентства в Украине на современном этапе имеет широкий круг полномочий в различных сферах, высокие требования к кандидатуре на пост президента; требование реализации президентами своей компетенции в интересах народа, а не отдельных группировок, действовать в пределах Конституции и законов. При президенте существует аппарат управления, который обладает значительными полномочиями. Существует конституционное положение о возможности применения к президенту импичмента.

Вычленим некоторые положения, которые покажут причины слабости института президентства в Украине и их результаты. Во-первых, это нечеткость нормативной регламентации процедурных норм его деятельности и взаимодействия с другими ветвями власти. Это препятствует институционализации и формализации отношений высших органов государственной власти и порождает постоянные конфликты в системе власти. Конкуренцию по влиянию на правительственную политику, например. Во-вторых, попытки применения политических рычагов влияния, которые граничат с превышением конституционных полномочий, нарушают баланс между ветвями власти и не позволяют должным образом реализовать принципы делегирования, а, значит, и сосредоточиться на собственно управлении. В-третьих, существует проблема формирования стратегических приоритетов деятельности президентов Украины. Здесь сказывается недостаточный опыт политического менеджмента и государственного управления, подмена содержания стратегий государственного развития содержанием предвыборных политических программ. В-четвертых, это неэффективность института президентства системы органов и единой команды. Причина – слабость партийной системы и партийной идентификации. Наконец, это закрытость принятия управленческих решений, как следствие, низкий уровень легитимности института президентства (ложные приоритеты связей с общественностью, низкий уровень привлечения институтов гражданского общества к управлению государственными делами).

Возможно ли повышение эффективности управленческой функции института президентства без конституционных изменений без фундаментальной перестройки системы политической власти в Украине? Повышение эффективности управления института президентства предусматривает осуществление системы мер, среди которых приоритетными нам видятся следующие: совершенствование нормативно-правовой базы и обеспечение внедрения президентских решений на практике. Достижению этих целей будет способствовать уточнение процедуры законодательной инициативы, вето и промульгации законов. Кроме того, нужно:

- уточнить основания роспуска Верховной Рады Украины;
- четко регламентировать обращения Президента Украины в Конституционный Суд;
- конкретизировать предметные границы президентских указов;
- уточнить порядок избрания Президента Украины и досрочного прекращения его полномочий;
- нормировать взаимодействие главы государства с парламентским большинством и оппозицией.

Эти задачи направлены на то, чтобы оптимизировать взаимодействие высших органов государства [9]. Они предусматривают принятие законов, устранение противоречий в функционировании парламентских коалиций Конституционного Суда Украины, других институтов. Кроме того, важную роль в повышении эффективности управления играет удачное осуществление Президентом страны кадровых, административных, нормативных полномочий. Последние должны быть направлены на обеспечение слаженной работы органов при Президенте Украины, предотвращение коррупции, содействие децентрализации и демократизации управления.

Изменение конституционного объема полномочий Президента Украины не изменит уровень эффективности его управленческой деятельности. Это означает, что реформирование института президентства должно происходить в направлении совершенствования действующего законодательства, процедур и механизмов президентского управления, децентрализации власти. Предстоит максимальное делегирование полномочий подчиненным Президенту Украины структурам.

Как показывает практика, оптимальной является современная смешанная президентско-парламентская модель президентства. Именно в ней достаточно условий для эффективного управления в условиях переходной политической системы, учитывая определенный опыт ее функционирования в Украине.

С 2010 г. в Украине институт президентства функционирует в условиях парламентского большинства, лояльного к президенту; правительство ему также подчинено. Стоит заметить, что команде действующего президента удалось решить проблему дуализма власти и наладить четкую систему взаимодействия различных госучреждений. Усилению президентской власти на этом

этапе способствовали другие нормативные акты. В частности, решением Конституционного Суда был утвержден механизм формирования коалиции при участии не только парламентских фракций, но и отдельных народных депутатов. Также сферу влияния президентских решений расширило принятие закона «Об основах внутренней и внешней политики», благодаря которому готовятся другие документы [10].

Таким образом, специфика современного этапа президентства состоит в построении централизованной управленческой вертикали, позволяет оптимизировать кадровые и организационные полномочия президента и создает предпосылки для дальнейшей оптимизации функционирования этого института.

Специфика института президентства в Украине определяется историческими особенностями, уровнем политической и правовой культуры населения, традициями государства, накоплением опыта функционирования этого института, геополитическими и другими факторами. Несмотря на то, что институт президентства в Украине на современном этапе имеет широкий круг полномочий, он не удовлетворяет требований современной системы отношений в политической системе. Зафиксированы довольно высокие требования к кандидатуре на пост президента: реализация своей компетенции в интересах народа, а не отдельных группировок; действия в пределах Конституции и законов. Так же существует конституционное положение о возможности применения к президенту импичмента.

Комплексной проблемой оптимизации института президентства все же является демократизация общественно-политической жизни. Это позволит, во-первых, реализовать такие классические принципы менеджмента, как децентрализация и делегирование полномочий. Во-вторых, одним из первых этапов дальнейшего политического реформирования должна стать разработка и принятие законов, прямо предусмотренных действующей Конституцией Украины.

Нужно более детально проработать основания для роспуска президентом парламента, конкретизировать предметное поле президентских указов. Есть потребность в урегулировании вопроса внесения и вступления в силу указов главы государства, которые должны контрастироваться главой правительства и министром, ответственным за их внедрение; создание и функционирование парламентской коалиции и коалиционного правительства. В частности, сроков их создания и политических последствий их нарушения, порядок избрания Президента Украины и досрочного прекращения его полномочий.

Дальнейшие исследования управленческих аспектов функционирования института президентства в Украине позволят оптимизировать деятельность всей системы власти, предупредить лишние изменения в законодательстве, способствовать формированию национальной модели президентства.

#### Ссылки:

1. Скіць С.В. Вдосконалення механізму взаємодії вищих органів державної влади як напрям підвищення ефективності управління інститутом президентства в Україні // Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наукових праць. Сер.: Управління. 2013. Вип. 1. С. 258–266.
2. Архетипика и государственное управление: институциональные формы, механизмы и практики: сб. науч. работ победителей и лучших авторов Первого междунар. конкурса молодых ученых. Киев, 24 мая 2013 г. / под ред. Е.А. Афонина, Г.Л. Рябцева. Киев, 2013. 120 с.
3. Липсет С. Роль политической культуры // Пределы власти. 1997. № 2–3. С. 35–40.
4. О'Доннелл Г. Делегативная демократия // Там же. С. 28–34.
5. Лінецький С.В. Метаморфози державного режиму України (політико-правовий аналіз). Київ, 2003. 168 с.
6. Harasymiw B. Post-Communist Ukraine. Edmonton; Toronto, 2002. 469 p.
7. Офіційні документи // Офіційний сайт Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents> (дата обращения: 10.02.2014).
8. Указ Президента Украины «О Положении о Всеукраинском политическом консультативном совете» от 14.02.2001 г. // Офиц. вестник Украины. 2005. № 41. С. 262.
9. Скіць С.В. Указ. соч.
10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ, 2013. 576 с.

#### References:

1. Skits, SV 2013, 'Improvement of the mechanism of interaction of the highest state authorities as a way to improve the management efficiency of the presidency in Ukraine', *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management: scientific papers*, Management, issue 1, p. 258-266.
2. Afoin, EA & Riabtsev, GL (ed.) 2013, *Archetypes and governance: institutional forms, mechanisms and practices: scientific works of the winners and the best writers of the First International contest for young scientists*, Kiev, May 24, 2013, Kiev, 120 p.
3. Lipset, S 1997, 'Role of Political Culture', *The limits of power*, no. 2-3, p. 35-40.
4. O'Donnell, G 1997, 'Delegative democracy', *The limits of power*, no. 2-3, p. 28-34.
5. Linetskiy, SV 2003, *Metamorphosis of a regime of Ukraine (political and legal analysis)*, Kiev, 168 p.
6. Harasymiw, B 2002, *Post-Communist Ukraine*, Edmonton; Toronto, 469 p.

7. 'Official documents' 2014, *Official site of the President of Ukraine*, retrieved 10 February 2014, <<http://www.president.gov.ua/documents>>.
8. 'Presidential Decree "On the Regulation of the All-Ukrainian Political Consultative Conference" dated 14.02.2001' 2005, *Official Bulletin of Ukraine*, no. 41, p. 262.
9. Skits, SV 2013, 'Improvement of the mechanism of interaction of the highest state authorities as a way to improve the management efficiency of the presidency in Ukraine', *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management: scientific papers*, Management, issue 1, p. 258-266.
10. *On the internal and external situation of Ukraine in 2013: Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada* 2013, Kiev, 576 p.