

РОЗДІЛ 6. ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.511

Краснейчук А.О.,

кандидат наук з державного управління,
головний спеціаліст ІПДУМС НАДУ

Становлення та розвиток інституту президентства

Стаття присвячена питанням становлення та розвитку інституту президентства. Розглянуто особливості механізму його функціонування в контексті розвитку державно-владних світових систем. Проаналізовано процеси становлення інституту президентства в Україні та визначено особливості його діяльності.
Ключові слова: державна влада, президент, інститут президентства.

Краснейчук А.А. Становление и развитие института президентства

Статья посвящена вопросам становления и развития института президентства. Рассмотрены особенности механизма его функционирования в контексте развития мировых систем государственной власти. Проанализированы процессы становления института президентства в Украине и определены особенности его деятельности.

Ключевые слова: государственная власть, президент, институт президентства.

Krasneychuk A.O. The formation and development of the presidency

This paper focuses on the formation and development of the presidency, the features of the mechanism of its functioning in the context of state-power world systems. The process of formation of the presidency in Ukraine and certain features of his work.

Key words: state power, the President, the presidency.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Кінець минулого століття поклав початок інституційної перебудови органів влади. В Україні, як у решті пострадянських республік, на зміну партійній номенклатурі, радам народних депутатів введені нові структури вищої ланки нового державного механізму - президент, парламент, уряд, організація роботи яких набуває неабияких труднощів, потребує ретельного вивчення світового, європейського досвіду для організації ефективної роботи. Дослідження становлення та розвитку інституту президентства, підстав його введення та становлення, статусу, правового поля та різних аспектів діяльності президента, здійснюваної ним політики привертають значну увагу науковців, у тому числі й з державного управління. Історично склалося, що практично одночасно інститут президентства започатковано у дев'яності роки минулого століття у всіх пострадянських країнах. Внаслідок новизни і недостатньої вивченості існує потреба і необхідність розгляду теоретичних та практичних питань, що виникають.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У напрямі дослідження питання становлення та розвитку інституту президентства працювали українські та зарубіжні автори Ф.Бурчак, В.Журавський, М.Кармазін, В.Литвин, В.Мельниченко, Н.Плахотнюк, В.Погорілко, В.Ребкало, С.Серьогін, О.Сироїд, Ю.Тодика, В.Шаповал, Ю.Яворський, А.Віттковські, Х.Лінц, Дональд Л.Горовіц та інші. Означену проблему вони розглядали переважно крізь призму політико-правових і соціально-історичних наук, приділяючи мало уваги питанням ефективної державної розбудови.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). На прикладі аналізу становлення та розвитку світових інститутів президентства доцільним вбачається вивчення прогресивних технологій його ефективного функціонування. Науковий інтерес становить розгляд сутності термінологічного апарату: визначення, опис характеристик тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вперше питання про запровадження посади президента обговорювалося в 1787 р. на Конституційному конвенті у Філадельфії при розробленні нової Конституції США. До цього існував монархічний спосіб організації верховної влади в державі. Його характерні риси: спадковість трону, довічний термін перебування при владі і фактично необмежені повноваження. Однак він виявився неприйнятним для північноамериканських штатів, у яких британська корона виробила стійку неприязнь до ніким і нічим не обмеженої влади монарха [3].

За прикладом США у впровадженні президентури були країни Латинської Америки. Вже в першій половині XIX ст. під впливом північного сусіда в багатьох з них був введений пост президента.

Першими президентськими республіками в Європі стали в 1848 р. Швейцарія і Франція. Незважаючи на одночасність введення, статус і повноваження президентів через особливості історичного розвитку даних держав були різні. Вищим органом виконавчої влади у Швейцарії виступала Федеральна рада, що складався із 7 міністрів (радників), обиралися на спільному засіданні обох палат Федеральних зборів на три роки. Ця Рада являла собою щось на зразок колегії адміністраторів, один з яких на тому ж засіданні обирався президентом Швейцарської конфедерації строком на один рік. Він міг переобиратися необмежену кількість разів, але з обов'язковою річною перервою. Його компетенція була не вище ніж членів Ради, а відповідальність перед народними представниками така сама [3].

У Швейцарії не було носія виконавчої влади, що стоїть окремо від міністрів, що дозволило говорити про існування там колективного президента. Таке об'єднання в одних руках функцій президента республіки і міністерського кабінету не виявлялося різко саме внаслідок того, що Швейцарія не знала парламентаризму в його англо-французькому вираженні, не знала вотумів недовіри з боку парламенту, дострокового розпуску парламенту. Природно, що тут не відчувалося необхідності присутності в державі центру, не залежного від випадковостей і нестійкостей парламентської більшості.

Конституція 1848 р. вперше організувала у Франції республіку на чолі з президентом. Причиною стали вимоги про заснування єдиної законодавчої палати для надання більшої сили, заснування посади Президента - одноосібного глави виконавчої влади. Установчі збори не знайшли нічого кращого, як скопіювати повноваження президента Французької республіки майже повністю з повноважень Президента США. Він наділявся величезною владою: правом законодавчої ініціативи, міг вимагати нового обговорення закону, промудувати закони, призначати міністрів, чиновників, офіцерів [3].

Решта ж держав Європи, Азії та Африки до кінця XIX ст. залишалися монархіями. У XX ст. в силу таких потрясінь, як революції, війни, розпад колоній, утворилося безліч нових незалежних держав. У більшості з них був створений інститут президентства. Так, після Першої світової війни в Європі президенти стали главами держав в Австрії, Веймарській Республіці, Чехословаччині, Польщі, країнах Балтії.

Німецька Республіка виникла в результаті поразки кайзерівської Німеччини в Першій світовій війні і революції, що спалахнула як її наслідок. Однак яка це буде республіка - соціалістична або капіталістична, - було ще невідомо. Країна була охоплена виступами пролетаріату, велася запекла боротьба за владу. Незважаючи на складність політичної обстановки в країні, існували ідеологічні протиріччя, буржуазні і соціал-демократичні лідери вже з перших днів виступили за якнайшвидше скликання Установчих зборів. Їх головним завданням було прийняття першої Німецької Конституції, яка повинна була об'єднати німецькі держави і створити єдині органи державної влади.

На зміну багаторічній тоталітарній системі неминучим стало введення поста президента Радянського Союзу.

Президентство в СРСР проіснувало менше двох років, проте не пройшло безслідно. По-перше, воно забезпечило спадкоємність влади в період краху партійної держави. По-друге, створило можливість для встановлення аналогічної структури влади (тобто президентської) в союзних республіках, які до того ж мали право вносити зміни в загальну схему. Саме здійснення цього положення на практиці призвело до загострення конкуренції республіканських еліт і розвалу СРСР [3].

У всіх республіках Радянського Союзу було запроваджено інститут президентства. Тут президентство з'явилося як природний продукт трансформації партійних структур авторитарного соціалізму. З ослабленням ролі партії посада генерального секретаря почав втрачати своє значення. Введення президентства розглядалося, з одного боку, як спосіб збереження впливу партії, з другого - як можливість звільнення Генерального секретаря від її опіки. Націлений на реформи лідер повинен був постійно звіряти свої кроки з Політбюро і ЦК КПРС і при цьому побоюватися того, що він може бути повалений. Президентство надавало можливість колишнім партійним лідерам на рівні Союзу і республік не тільки зберегти владу, але і боротися з всесил'ям партії [3].

Історія інституту президентства України, починаючи з 1991 р., тісно перепліталася з розробленням і прийняттям нової Конституції України.

19 травня 1991 р. Верховною Радою було ухвалено Концепцію нової Конституції України, яка в переліку основних положень передбачала державну модель управління у формі президентської республіки. Пропонувалося запровадити посади президента і віце-президента країни.

5 липня 1991 р. були прийняті Закон України "Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР", Закон України "Про вибори Президента Української РСР" та Закон України "Про Президента Української РСР", за якими законодавча влада посилювала свої функції, зокрема, щодо кадрових призначень. Посада віце-президента згідно із Законом України від 5 липня 1991 р. не була запроваджена. 1 грудня 1991 р. Л.Кравчука обрано першим Президентом незалежної України.

Поняття "президент" визначається як виборний глава держави, ознаками якого є виборність і обмеженість часу повноважень. Президенту України присвячений розд. V Конституції України. Ст. 102 визначає Президента України главою держави, він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Згідно із ст. 103 Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два терміни підряд.

Завершуючи розгляд запровадження, в тому числі і в Україні, поста Президента, залишаються в центрі наукових дискусій проблеми оптимізації механізму функціонування інституту глави держави в загальній державно-управлінській системі суспільства.

Після короткого історичного екскурсу доцільним є розгляд деяких теоретичних питань інституту президентства.

Російські вчені-юристи (І.Д.Хутінаєв, В.П.Єлісеєв) з ціллю визначення поняття "інститут президента" проводять аналіз більш широкого поняття "соціальний інститут", в межах якого виділяють інститути різних видів, у тому числі і правові. Інститут президента - один з них. Він є предметом дослідження різних галузей суспільних наук, в яких склалися різні підходи до самого поняття "президент", а отже, і різні акценти в його змістовій характеристиці. Наступна наукова думка визначає інститут президента як інтеграційний правовий інститут, мета якого полягає в узгодженні діяльності інститутів державної влади. У юридичних науках поняття "президент" проектується на поняття "інститут президента", який визначається як сукупність державно-правових (конституційних) норм, що регулюють формування і функціонування президентської влади [3].

На думку білоруського вченого С.Г.Паречиної, в політичній науці інститут президентства повинен розглядатися в першу чергу як владний інститут, тобто як сукупність владних повноважень президента у сфері державного управління, які в рівній мірі залежать як від конституційних норм, що регулюють функціонування президентської влади, так і від політичної діяльності Президента, будучи своєрідним "прочитанням" Конституції президентом.

Саме поняття "президент" визначається як виборний глава держави. Тому поняття "глава держави" є родовим по відношенню до поняття "президент" і загальним для глав держав як з республіканською, так і з монархічною формами правління. Різні моделі президентської влади зумовлюють використання в Конституції таких термінів, як "глава держави" (Україна, Росія),

"глава виконавчої влади" (США), "арбітр" (Франція), "вища посадова особа" (Росія з 1991 по 1993 рр.). Іноді конституційний статус президента не визначений (ФРН).

Важливим для розуміння сутності інституту президентства є визначення основних рис, що характеризують даний інститут. Б.П.Елісєєв виділяє наступні:

- Президент є виборним главою держави, який може очолювати виконавчу владу або бути арбітром у системі розподілу влади;

- в організаційному аспекті президент нікому не підлеглий і, взагалі, володіє високим ступенем незалежності від будь-яких інших державних органів, що не знімає з нього обов'язку діяти на основі і на виконання законів;

- пост Президента має яскраво виражений політичний характер. Йому належить важлива роль у формуванні політики держави, верховного політичного керівництва державними справами [3].

Далі спинимось на питаннях системи державного правління. Якщо президент ділить прерогативи вищої виконавчої влади з прем'єр-міністром, який очолює уряд, а сам уряд відповідальний і перед президентом, і перед парламентом, то таку систему влади визначають як напівпрезидентську. Коли президент є тільки конституційним главою держави і його повноваження в системі вищої виконавчої влади жорстко обмежені прерогативами прем'єр-міністра, що визначає курс уряду (який, у свою чергу, підзвітний парламенту), така система визначається парламентарною (парламентською) системою влади.

С.Паречина вважає, що некоректним є змішування понять "форма правління" і "система правління", оскільки перше поняття визначає виборні або спадкові основи формування вищої державної влади, а друге - тип співвідношення повноважень і взаємовідносин між вищими виконавчими чи законодавчими органами. У своїй сукупності ці взаємини характеризують ту чи іншу систему правління - президентську, парламентарну, напівпрезидентську [3].

Однією з найбільш спірних тем стало порівнювання достоїнств і недоліків президентської і парламентарної систем правління з точки зору перспективності демократичного розвитку. Дану дискусію ініціювала стаття "Небезпеки президентства" американського політолога Х.Лінца. Там відзначено, що в сучасному світі більшість стійких демократій являють собою парламентарні республіки, в той час як серед президентських до цієї категорії належить тільки США.

Х.Лінц вважає, що це не випадково. Система правління, що спирається на більшість у вищому представницькому органі країни, більш придатна для утвердження демократії, особливо в розколотих суспільствах із безліччю партій. Система президентського правління надає президенту "церемоніальні" функції глави держави поряд з функціями "дійсного" голови уряду, створюючи, таким чином, ауру, "імідж", що породжують ув народі особливі надії. Таких векселів позбавлений навіть найпопулярніший прем'єр-міністр " [2].

Аналізуючи досвід переходу до демократії в Іспанії і країнах Латинської Америки, Х.Лінц виділяє наступні недоліки президентської системи правління:

- достатньо чітко визначений термін президентських повноважень. Весь політичний процес при цьому автоматично розпадається на жорстко розмежовані періоди, що практично не залишає можливості для проведення спадкоємної політики тактичних коригувань. Якщо президент здійснює грубі політичні прорахунки чи втрачає довіру народу, то немає засобів змусити такого президента піти у відставку, діючи в рамках Конституції. І те, що при парламентарній системі вилилося б в чергову урядову кризу, при президентській вільно може переродитися під загальну кризу режиму;

- мажоритарна виборча система, за якої "переможець отримує все". Зазвичай на весь період президентського мандата чітко визначаються переможці і переможені, що неминуче веде до загострення відносин у суспільстві і його подальшої поляризації. До того ж Президент не завжди представляє більшість виборців. Бувають президенти, які приходять до влади, отримавши стільки ж голосів, скільки деякі прем'єри урядів меншини (С.Альєнде став президентом Чилі в 1970 р., маючи 36,2% голосів, а А.Суареса в Іспанії в 1971 р. став прем'єр-міністром, отримавши 35,1% голосів). При цьому прем'єр змушений співпрацювати з іншими партіями, а президент в аналогічній ситуації може бути переконаний у володінні незалежною владою та підтримці народу;

- в президентських республіках часто виникає проблема подвійної демократичної легітимності. Оскільки і Президент, і парламент отримують владу в результаті народного голосу-

вання, між ними виникає суперечка про те, хто ж з них фактично є виразником волі народу. Демократичних способів вирішення подібних конфліктів не існує;

- створюються умови для заохочення аутсайдерів, тобто обрання людини, далеких від політики. Законодавчі механізми цієї системи можуть у разі дострокового припинення президентських повноважень винести наверх людину, яка за звичайної виборчої процедури ніколи б не став главою держави;

- президентська система спонукає кандидатів давати нездійсненні обіцянки і може навіть породити у виборців небезпечну схильність бачити в політичному лідері рятівника [2].

У дискусії далеко не всі підтримали Х.Лінца. Дональд Л.Горовіц у статті "Відмінності демократій", зосередивши свою увагу на процесах нестабільності, характерних для постколоніальних Азії та Африки, робить висновок, що тут головним винуватцем були парламентарні системи. Спроби повернення до демократії, що мали місце в Нігерії і Шрі-Ланці в 1978-1979 рр., передбачають перехід до системи президентського правління для пом'якшення розбіжностей усередині суспільства.

Д.Горовіц спростовує тезу про те, що тільки президентські системи приводять до поділу суспільства на переможців і переможених. "Положення, при якому переможець отримує все, є похідним від типу виборчої системи, а не від абстрактного інституту президентства [1]. І на решті, зловживання владою навряд чи є президентською монополією.

Парламентарні режими в країнах Азії та Африки надали більш ніж неабияку частку аналогічних випадків.

Деякі дослідники стверджують, що іслам робить досягнення політичної демократії західного зразка виключно важким, оскільки він не визнає поділу духовної та світської влади. Ще одним доказом, що підтверджує значення культурних факторів, є те, що майже всі післявоєнні "нові держави", для яких характерні стабільні демократичні режими, були британськими колоніями [3].

Серед нових демократій рівень виживання президентського режиму набагато нижче ніж рівень виживання парламентарного. Однак це можна вважати доказом недосконалості президентської системи правління. Країни, що стикаються з жорстокою економічною кризою, шукають передусім сильного керівника, в той час як країни, чії проблеми вирішуються легше, зазвичай звертаються до парламентської влади. "Так що не надто сприятливий досвід президентського правління за межами США може пояснюватися не самими по собі інституційними недоліками президентського режиму в умовах поділу влади, а глибинними соціальними проблемами" [3].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що суперечки про те, яка з систем республіканського правління - президентська чи парламентарна - є кращою, мають полемічний характер, оскільки не існує універсальної системи правління. Сам тип республіканського правління, затверджений у тій чи іншій країні, так само як і національна форма його втілення, залежать від особливостей історичного розвитку, культури, геополітичного стану та інших чинників, що формують політичне буття суспільства. Кожній "чистій" системі притаманні свої позитиви і недоліки.

Як відзначає В.Е.Чіркін, основною прерогативою президентської республіки, безумовно, є гарантована стабільність виконавчої влади порівняно з парламентарною, де нерідко вибухають міністерські кризи і відбувається часта зміна урядів (Італія). Головним недоліком президентської системи, особливо в умовах нерозвиненості демократичних інститутів, є її схильність до авторитаризму (країни Латинської Америки), тоді як в парламентарній така можливість фактично виключена [4].

При великій схожості ознак демократичного тяжіння до парламентсько-президентського правління Україна останнім часом обрала президентсько-парламентську його форму (після скасування Закону України від 8 грудня 2004 р. № 2222 "Про внесення змін до Конституції України"). З даного приводу ведеться велика полеміка, але за існуючих обставин низької ефективності діяльності Верховної Ради України (обмежена законотворча діяльність, неконструктивне протистояння коаліції та опозиції, постійний перехід депутатів з одного табору в іншій, блокування трибуни тощо) на даному етапі державного становлення, можливо, і потрібне сильне президентське правління. Воно може і повинне посприяти і покращенню діяльності українського Уряду. Однак у подальшому слід вибудовувати роботу верхівки влади неухильно враховуючи введення та дію системи стримувань і противаг, що не дасть можливості узурпації влади, у тому числі і главою держави [5].

Вплив інституту президентства на курс України як у внутрішній, так і в зовнішній політиці є вагомим, адже саме президент виступає координатором внутрішніх перетворень у державі та є творцем іміджу країни на міжнародній арені.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Виникнення інституту президентства у світі було пов'язано з пошуком США нового способу організації вищої державної влади, передбачає створення сильної виконавчої влади і в той же час виключає можливість її перетворення в тиранію. Інститут президентства у світі, започаткований як заперечення монархії, затвердив республіканську форму правління. Її характерні риси - виборність і обмеження терміну повноважень глави держави.

Юридичне значення і реальний політичний статус президента залежать від форми державного правління, а також існуючого у країні політичного режиму. Інститут президентства в усіх системах державної влади завжди має певний вплив як на виконавчу, так і на законодавчу владу.

Інститут президентства - явище нове для України, яке досі не мало традицій у державотворенні. Значним впливом на започаткування вищезазначеного є досвід даного інституту в СРСР. Систему правління в Україні можна охарактеризувати як президентську "змішану" систему, або як "змішану" систему із сильним президентом, оскільки конституція передбачає подвійну відповідальність уряду - перед президентом і парламентом, що є характерною рисою "змішаної" системи правління. У той же час президент володіє широким колом прерогатив вищої виконавчої влади та має вирішальний вплив на її формування і діяльність.

Суперечки про кращі системи правління мають полемічний характер, оскільки не існує універсальної системи правління. Установа тієї чи іншої з них визначається історичним розвитком та національними особливостями конкретної країни, а становлення демократії залежить від успішного створення демократичних інститутів.

Подальший розвиток вітчизняних механізмів ефективного державного управління, зокрема, інституту президентства, потребує урахування досвіду (як позитивного, так і негативного) зарубіжних державно-владних систем, але обов'язково з обґрунтованим та критичним переосмисленням і пристосуванням відповідно до соціально-політичних особливостей України.

Список використаних джерел

1. *Дональд Л. Горовиц.* Различия демократий / Л. Дональд [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem26.htm>
2. *Лінц Х. Дж.* Небезпеки президентства / Х. Дж. Лінц [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ua-referat.com>
3. *Паречина С. Г.* Інститут президентства: история и современность / С. Г. Паречина [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://lib.misto.kiev.ua/POLITOLOG/parechina.txt>
4. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1880_page_70.html
5. *Краснейчук А. А.* Державно-управлінські акценти взаємовідносин України з країнами Європи (на прикладі Румунії і Молдови) / А. А. Краснейчук // Державне управління: теорія та практика. - 2010. - № 2 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http:// www.nbu.gov.ua/](http://www.nbu.gov.ua/)

УДК 35.01:17.0

Бутирська Т.О.,

доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

Ретроспективний огляд етики державного будівництва

У статті розглянуто різні аспекти історичного формування етики державного будівництва, проаналізовано взаємозв'язок етичних і моральних засад з онтологічними основами держави, показані відмінності етики у різні періоди історії людства, а також у різних культурно-цивілізаційних центрах і державах.
Ключові слова: етика, мораль, моральність, держава, державне будівництво.