

Г.И. Зеленько (Украина, Киев)

**ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА УКРАИНЫ
В СОВРЕМЕННОМ ИСТОРИКО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ УКРАИНЫ**

После распада СССР и провозглашения государственной независимости в Украине в 1991 году был учрежден институт президентства, который постепенно стал самым влиятельным институтом государственной власти, выполняя по сути функции управления государством. Логично, что институт президентства стал предметом изучения отечественных обществоведов. На данный момент в Украине было защищено около двух десятков кандидатских и докторских диссертаций, касающихся функционирования института президентства, подготовлено около десятка монографических исследований на эту тематику. Некоторые из них подготовлены по историческим, юридическим наукам или по государственному управлению. Это объясняется тем, что в отдельных исследованиях применялся междисциплинарный подход, и они включают в себя изучение как исторических, так и политико-правовых составляющих.

Имеющиеся в отечественной политической науке труды, посвященные институту президентства, можно распределить по следующим тематическим направлениям:

- теоретические модели института президентства в контексте функционирования высших органов государственной власти;
- дискуссии о наиболее адекватной для отечественных реалий форме государственного правления - президентская, парламентская или смешанная республика - и, соответственно, о соотношении полномочий главы государства, правительства и парламента;
- политические обстоятельства возникновения института президентства в Украине, его генезис и периодизация развития;

- сравнительные исследования нормативно-правового обеспечения функционирования института президентства в Украине и странами, где существует аналогичный институт;
- выборы главы государства и политические электоральные технологии;
- формальные и неформальные функции института президентства;
- институт политической ответственности президента Украины;
- функционирование президентских институтов - Администрации президента Украины и местных государственных администраций;
- персоналии президентов Украины.

Теоретическое осмысление функционирования института президентства в отечественной политической науке является едва ли не самым обширным по объему. Президентство в Украине проанализировано в первую очередь в рамках исследований форм государственного правления [1; 2; 3; 4] и трансформации политического режима [5; 6]. Обычно генезис института президентства в Украине связывают с политическими изменениями в СССР его последних лет, когда была введена должность президента СССР и происходило нарастание центробежных тенденций в союзных республиках по принципу «эффекта домино». Этим же объясняется гибридный характер института президентства, который, с одной стороны, носил черты, присущие классическим президентским или полупрезидентским республикам, а с другой — по сфере компетенций и неформальному влиянию - сохранил рудименты органов коммунистической партии периода СССР. На основании этого среди исследователей утвердилось мнение о своеобразной «рокировке» - замене компартийных структур президентскими при сохранении тех же функций и применении аналогичных принципов деятельности.

Один из первых шагов в направлении теоретизации проблемы - этимологизация и семантизация термина «президент». В Украине бытуют разные его толкования. М. Кармазина определила «институт президентства в Украине как «набор правил игры», установленных не только законодателем (т.е. не только как совокупность юридических норм), но и как неформальных институтов, сложившихся в условиях постсоветского украинского общества 1991-1994 гг. различными политическими игроками (кланами или даже самим президентом) часто неправовым путем. Этот институт определен как непосредственное формализованное образование — структурный элемент механизма государственной власти, его фактическая деятельность - президентская практика (форма и тип образования), а кроме того - как сочетание «правил игры» (институт президентства) и собственно «игрока» (институт президента) [7, с. 39].

В имеющихся в Украине исследованиях понятие «институт президентства» чаще всего трактуется как структурная составляющая государственного организма, а его роль связывают с конституционными нормами [8]. Вместе с тем неформальная роль и неформальные функции в основном

остаются без внимания. Это дает основания утверждать о доминировании нормативистского подхода при анализе деятельности института президентства. Также довольно распространенным является исторический подход, когда исследования включают анализ конституционных полномочий и хронологии событий вокруг главы государства [9, с. 77—134].

Предлагая периодизацию становления института президентства в Украине, украинские исследователи связывали его трансформацию с изменениями конституции государства (М. Дмитренко [10], О. Чернишевич [11], Н. Плахотнюк [12], И. Бураковский [1]) или же сочетая конституционные изменения и персоналии президентов (М. Зелинская [13], А. Харченко [14], А. Кудряченко [15], В. Сухонос [16]). Сейчас периодизация становления и развития института президентства в Украине выглядит так:

- 1) июль 1990-декабрь 1991 гг. - переходная форма правления с доминированием парламента;
- 2) декабрь 1991-июнь 1995 гг. - президентско-парламентская республика;
- 3) июнь 1995-28 июня 1996 гг. — президентская республика;
- 4) июнь 1996-декабрь 2005 гг. - президентско-парламентская республика;
- 5) январь 2006-октябрь 2010 гг. - парламентско-президентская республика;
- 6) октябрь 2010-февраль 2014 гг. - президентско-парламентская республика;
- 7) с февраля 2014 г. — парламентско-президентская республика.

Высокий уровень персонификации украинской политики, что характерно для постсоветских республик, делает логичным интегральный подход, когда личность президента может представлять собой формальный институт того или иного характера. Собственно этим и объясняется появление таких понятий, как «кучмизм», «режим Януковича», которыми оперируют украинские исследователи и которые сочетают формальные правила игры и политические практики, следствием которых стало тотальное доминирование президентских институтов, а позже и неформальных институтов в украинской политике. Именно это и дало основания считать постсоветские демократии фасадными.

В ряде работ украинских ученых предметом исследования являются функциональные особенности института президентства Украины и стран с аналогичным институтом. Для этого исследователями применяется сравнительный подход и методы кросс-национального и кросс-темпорального анализа, метод анализа отдельных случаев (саБе-эи^у) и др. Среди стран, в которых исследовался институт президентства в сравнении с институтом президентства Украины, — США как классическая президентская республика [17] и страны, где полномочия глав государств сопоставимы с полномочиями Президента Украины: Франция как полупрезидентская республика

ка [16; 18; 19], Польша [14], Россия [19; 20; 23], Беларусь [21], Азербайджан [22; 24] как страны, где институт президентства также является новым, но доминирующим в системе высших органов государственной власти. При этом все исследователи института президентства отмечают его специфический характер, выделяя так называемую «постсоветскую модель президентства». В своих трудах наиболее подробно ее охарактеризовала М. Кармазина, выделив характерные черты института президентства «постсоветского образца»:

- характер президентства в постсоветских странах имеет диапазон признаков от демократического к авторитарному и тоталитарному;
- большая часть президентов в бывших советских республиках обладает властными полномочиями, которые не санкционированы демократическими процедурами;
- президентская власть передается фактически в наследство через неформальный институт «приемников»;
- процесс изменений на территории бывших советских республик способствовал их модернизации или, наоборот, их переустройству на традиционалистских началах и остается достаточно персонифицированным;
- президентство в постсоветских странах имеет преимущественно антизападный характер;
- президенты долгое время были политически и экономически ориентированы на Россию;
- семейно-клановый характер президентской власти;
- среди методов осуществления президентской власти первоочередными методами стали манипуляции, насилие, обман, популизм;
- каждый из президентов имеет откровенно слабую «недоразвитую» оппозицию, противостояние с которой пытались любой ценой не допускать в правовое поле или даже уничтожить;
- кампании по выбору президента всегда проводятся с использованием мощного административного ресурса, что приводит к имитации народного волеизъявления [7, с. 78-91].

Дискуссии о форме государственного правления, которые велись в Украине по сути с начала ее государственности между так называемыми сторонниками «сильной руки» и «апологетами парламентаризма», безусловно, касались места президента Украины в системе органов государственной власти. Показательно, что большинство исследователей научно обосновывали выбор Украиной именно президентско-парламентской формы правления. По мнению Ю. Стасюка, «такая модель способна более адекватно представлять потребности и требования, существующие в украинском обществе», поскольку президент как глава государства и субъект власти, защитник «интересов всего народа» и представитель государства, имеет широкие возможности и рычаги прямо или косвенно вмешиваться в

действия исполнительной власти как направляющий и наблюдательный институт государства [23, с. 65-66].

М- Зелинская, воспользовавшись разработками американского исследователя Дж. Макгрегора, сравнила объем полномочий глав государств Центральной и Восточной Европы с полупрезидентской формой правления и Украиной. С этой целью проведена сравнительная характеристика прерогатив президентов этих стран по пяти видам полномочий: символическим, церемониальным, процедурным, инвеститурным и политическим. Сравнивая объем полномочий, которыми наделен Президент Украины в соответствии с Конституцией 2004 г., автор показала, что его конституционно-правовые полномочия значительно шире, чем у президентов европейских республик, но несколько меньше, чем, например, президента Франции. В то же время автор положительно оценила роль института президентства, считая, что Украине удавалось преодолевать кризисные явления в значительной степени и потому, что в эти годы относительно успешно и демократично действовала система правления, в центре которой является институт президентства. Доминирование института президентства, по мнению автора, способствовало укреплению государственности и развитию демократии [13, с. 83-93].

Другая точка зрения представлена «апологетами парламентаризма». Ее представители, наоборот, обосновывали недостатки президентско-парламентской формы правления и обосновывали необходимость усиления парламента [25]. Основным их аргументом был тот факт, что институт президентства в постсоветских странах, не имея противовесов в форме правового государства, развитого гражданского общества и системы политических партий, неизбежно приводит к откату этих стран в предыдущее авторитарное состояние. В условиях Украины - это не просто откат, а движение в направлении формирования неопатримониального государства, модификацию которого называют «кучмизмом» или «режимом Януковича».

В русле «апологетики парламентаризма» подчеркивались недостатки президентско-парламентской модели. С. Серегина, проанализировав природу института главы государства и экстраполировав мировую практику на отечественные реалии, акцентировала внимание на проблеме распределения сфер компетенции института президентства, парламента и правительства, выделяя проблему дублирования полномочий, с одной стороны, и недостаточном урегулировании их сфер компетенции, - с другой [26]. К такому же выводу пришел и Н. Плахотнюк, проанализировав функционирование института президентства в Украине [12]. Хотя формально президент не был главой исполнительной власти, его компетенции и кадровые прерогативы дали основания считать главу государства фактическим гла-

вой или говорить о доминировании в системе органов государственной власти [27, с. 159-168].

Относительно будущего места института президентства Украины в структуре высших органов государственной власти мнения исследователей разделились. Одни склонялись к тому, что конституционный статус президента должен быть определен как отдельная ветвь государственной власти. Подобное расширительное толкование системы разделения властей, как и теоретическое выведение президента из структуры исполнительной власти, вызвало целый ряд контраргументов. Рядом ученых был сформулирован тезис о том, что вопросы конституционного обеспечения деятельности исполнительной власти в Украине должны включать как характеристику тех правовых норм, которые определяют принципы деятельности классической структуры исполнительной власти, так и характеристику института президента.

При исследовании **функций президента** отечественные исследователи не всегда выделяли именно политическую функцию. Часто ее называли функцией осуществления власти, учредительной функцией. Поэтому властная функция института президентства исследована как обобщение ряда полномочий главы государства, отражающие процесс осуществления им политической власти. Наиболее общая классификация президентских функций — их деление на официальные и неофициальные, а также на формальные и неформальные. В ряде исследований представлен анализ конституционных полномочий главы государства без уточнения, к какой функции они принадлежат. Такое разнообразие подходов можно объяснить использованием различных теоретических концепций, объясняющих функционирование института президентства.

По этому поводу А. Кудряченко выделял пять видов полномочий: символические, церемониальные, процедурные, полномочия назначения на должности и политические полномочия. Однако на практике осуществление любого президентского полномочия «является результатом сочетания ситуации, личных качеств президента, его воли и наличия независимых источников поддержки» [15, с. 160].

Р. Мартынюк проанализировал функции президента в соотношении «формальный и реальный смысл», выделив функции главы государства Украины в контексте его взаимосвязей с ветвями власти. Согласно принятому автором теоретическому подходу, касающемуся места главы государства в системе сдержек и противовесов, выделяются представительная и арбитражная функции. Конечно, надо иметь в виду условность такой классификации, поскольку противоречивые положения Конституции Украины относительно содержания функций президента как главы государства и его чрезмерные учредительные и кадровые полномочия в области исполнительной власти обусловили феномен дуализма исполнительной власти, то

есть принадлежность высшего руководства государства одновременно президенту Украины и премьер-министру Украины [28, с. 84-94].

Всего в украинских исследованиях теме разграничения сфер компетенции главы государства и главы правительства уделено наибольшее внимание, что объясняется неопределенностью и дублированием их функций. Исследователи отмечают, что следствием дублирования сфер компетенций высших органов государственной власти является ослабление ответственности за выполнение своих функций со стороны местных государственных администраций и органов, которые подчиняются Кабинету министров. Практически все исследователи института президентства констатировали проблемы процедурной неопределенности президентского статуса, что усиливало персонафикацию политики. В таких обстоятельствах политические институты нивелируются, замещаясь персональными связями. Это порождает политическую нестабильность, низкую прогнозируемость политического процесса, способствует выхолащиванию функций государства.

Ю. Стасюк, характеризуя выполнение украинскими президентами своих конституционных полномочий, отмечал важную роль президента как интегрирующего фактора государственно-властного механизма Украины. Довольно широкий набор решающих властных полномочий и прерогатив президента, а к тому же возможное вмешательство его администрации и служб в правительственные дела, позволяют главе государства действовать как фактическому руководителю исполнительной власти, особенно, когда он может опереться на парламентское большинство в Верховной Раде [23, с. 106-110].

В то же время Ю. Стасюк указывал на целый ряд не до конца решенных или откровенно негативных моментов этих взаимоотношений. Так, нечеткое разграничение взаимоотношений законодательной и исполнительной власти относительно их компетенции и роли президента в этих отношениях могло привести к нарушению или изменению как закреплённой в государстве формы правления, так и единства структуры управления. Однако, по мнению исследователя, это не какая-то категорически отрицательная особенность или недостаток самой системы, а только ошибочность ее функционирования в неблагоприятных условиях процесса становления. Поэтому она и нуждается в совершенствовании и реформировании, в частности, законодательном закреплении механизма создания парламентского большинства и возложение на нее ответственности за действия правительства [23, с. 152-153].

Большая часть исследований института президентства Украина посвящена прикладным аспектам выполнения отечественными президентами их функций. Такие работы имеют преимущественно описательный характер, хотя и с подробным изложением обстоятельств событий, и в целом

дают достаточно ясное представление об особенностях функционирования института президентства.

Вместе с тем в подавляющем большинстве исследований не анализируются негативные последствия сохранения доминирования президентских институций в системе органов власти в Украине. Ведь подобный статус-кво при отсутствии эффективного механизма сдержек и противовесов - неразвитых противовесов в виде гражданского общества, независимых СМИ и независимой судебной власти, привели не столько к откату в предыдущее авторитарное состояние, а к формированию кланово-олигархической системы, следствием чего стало сращивание власти и бизнеса, монополизация финансово-промышленными группами (т.н. «олигархами») политической власти и формирования по сути «параллельного государства» со всеми негативными последствиями.

После проведения конституционной реформы 2004 г. в украинской политической науке появились работы, посвященные анализу **функционирования власти в треугольнике «президент - парламент — правительство»** в условиях «разделенного правления» (когабитации). Авторы научного доклада «Эволюция политико-правового устройства современной Украины» еще в 2008 г. отмечали, что даже после конституционной реформы 2004 г., несмотря на расширение прерогатив Кабинета министров, исполнительная вертикаль власти фактически осталась у президента. Это создало основания для параллельного существования двух исполнительных вертикалей, поскольку правительство, сформированное парламентом, не имеет права назначать глав государственных администраций. Таким образом, в случае, когда президент и правительство находятся в оппозиции друг с другом (ситуация с правительством В. Януковича 2006—2007 гг.), возникают основания для существования перманентного политического конфликта между государственными администрациями регионального и локального уровня и правительством. На практике это проявляется через откровенный саботаж правительственных решений, что делает невозможным эффективное осуществление правительственной политики и в конечном итоге политики правящих политических партий, которые образуют парламентское большинство [29, с. 103-105].

Также следует выделить ряд исследований, где институт президентства рассматривается через методологию неоинституционализма. Так, в аналитическом докладе «Институциональные изменения политической системы Украины...» проанализированы изменения в институте президентства в Украине. Параметрами модели, по которым исследуется место института президентства как системы формальных и неформальных институтов, была функция осуществления власти, определена как установление определенных норм и правил и проанализирована в установлении этих норм в соответствии с Конституцией Украины в редакциях 1996 и 2004 гг. Преце-

дент делегирования законодательных полномочий исполнительной власти, когда президент получил право неординарных трехлетних полномочий не-парламентского законодательства в экономической сфере во время действия переходных положений Конституции Украины в течение 1996-1999 гг. привел к осуществлению президентом произвольной экономической политики. При этом правовой вакуум компенсировался президентскими и правительственными актами, а часть законов среди других нормативно-правовых актов в 1997-1999 гг. составляла всего около 3% [30, с. 97-98]. То есть подобным доминированием президентских институтов исследователи объясняют деформацию политической системы, когда центром формирования политических решений в Украине стала Администрация президента, а в государстве были заложены основы для утверждения кланово-олигархической системы власти.

Вместе с тем исследователи на основании сравнительного исследования полномочий президента пришли к выводу, что введение парламентско-президентской формы государственного правления в 2004 г. существенно изменило отечественные конституционные «правила игры»: вместо квази-автономии исполнительной власти с центром в президентской администрации появился не менее полноправный кабинет парламентского большинства. Поэтому устранение институционального фактора авторитарности со стороны президента имело положительное влияние на развитие политического процесса в Украине. Кроме того, именно с повышением уровня политической конкуренции, которая стала следствием введения парламентско-президентской республики, исследователи связывают снижение политической коррупции в 2006-2010 гг. [30, с. 129-130].

Наряду с этим были проанализированы неформальные функции президента Украины, среди которых основная - функция «арбитра» в борьбе между различными бизнес-административными группами, которую активно начал выполнять, будучи на посту президента Л. Кучма. Это стало еще одной из причин усиления коррупции. Конституционные положения и неписанные правила игры, которые практиковались в украинском обществе, продемонстрировали чрезвычайную дихотомию формального и неформального в политическом процессе в Украине. Что же касается легитимных институциональных правил, то президент Украины в двух апробированных модификациях играл разную роль. По Конституции 1996 г. глава государства был фактическим руководителем исполнительной власти с широкими возможностями формировать по своему усмотрению правительственную вертикаль. По Конституции 2004 г., наоборот, максимально полномочный парламент осуществляет политику через делегирование власти Кабинету министров, который на самом деле стал высшим коллегиальным органом исполнительной власти [30, с. 131].

Тем самым правовой вакуум заполнялся политическими практиками которые потом воплощались в законодательстве. Следствием стало игнорирование объективных закономерностей развития общественно-политических процессов и утверждения крайне неэффективной, неадекватной общественным вызовам политической системы. Еще одним следствием доминирования института президентства стало сворачивание политической конкуренции, что привело к стагнации общественно-политического развития, а впоследствии к социальным взрывам, известным как «оранжевая революция» и «революция достоинства». Также привычным для Украины явлением стала перманентная борьба за полномочия в триаде власти «парламент - президент - правительство», что делает невозможной ни системность в законотворческом процессе, ни преемственность государственной политики, реализации государственных стратегий развития, рассчитанных на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Практически все исследователи, анализировавшие функции президента, акцентировали внимание на том, что в Украине в полной мере не была реализован мировой опыт системы сдержек и противовесов. В качестве примера приводится чрезвычайная сложность процедуры импичмента президента Украины и условность существования основания для роспуска парламента, почти полное отсутствие действенного взаимного влияния этих органов власти и сложность выработки компромиссных решений по спорным моментам общественной жизни страны.

Методика исследования института президентства была пополнена разработанным И. Зелинской индексным анализом объема власти главы государства на основе следующих позиций: 1) внешнеполитическая деятельность президента; 2) назначение правительства; 3) возможность создавать вспомогательные организации и влиять через них на государственную политику; 4) возможность влиять на исполнительную власть; 5) право законодательной инициативы и право вето; 6) право на роспуск парламента как механизм разрешения конфликтов, которые могут возникнуть в отношениях с ним; 7) право неприкосновенности главы государства на время исполнения полномочий. Примененный индексный анализ подтвердил выводы об очевидной чрезмерной президентской власти, которой наделяла его Конституция в редакции 1996 г., что нашло отражение в политических практиках (глава государства имел объем власти, почти приближенный к максимальному баллу); а также имеющийся диссонанс между конституционными положениями, которые определяют полномочия президента, и политической практикой [13, с. 164—170].

Практически все исследователи института президентства отметили его гипертрофию в Украине, что обусловило проблему функционального доминирования главы государства Украины над всеми другими высшими властными структурами. Особенно проблематичный характер имели, по мнению Р. Мартынюка, чрезмерные учредительные и кадровые полномо-

чия в исполнительной сфере, которые противоречат принципам организации власти в парламентско-президентской республике. Эффект функционального доминирования президентских институтов во властном механизме Украины был достигнут путем конституционного закрепления за главой государства таких прерогатив, как право проводить кадровые изменения в правительстве, право отменять правительственные акты, право законодательной инициативы, фактически непреодолимое право вето на принятые парламентом законы, право инициировать референдумы, инициировать внесение изменений в Конституцию [28, с. 302-305].

Наиболее детальный анализ взаимодействия института президентства и органов исполнительной власти встречаем в работах Е. Перегуды и В. Коваленко [31; 32]. Так, Е. Перегуда, анализируя исполнительную власть в Украине, утверждал, что в государстве доминировали тенденции становления модели «сильного» президента. Он стал главой не только государства, но и исполнительной власти. Высший уровень легитимности обеспечивало его всенародное избрание [31, с. 183]. Исследуя исполнительную власть в Украине, ученый большое внимание уделил функционированию президентских институтов, несмотря на то, что президент формально не относится к исполнительной власти. Относительно Администрации президента Е. Перегуда утверждал, что, когда в 1991 г. этот орган создавался, он задумывался как рабочий орган президента и не упоминался в Конституции и законах. Но уже тогда, кроме групп помощников и референтов, канцелярии, юридической службы, служб безопасности, информационно-аналитической, пресс-службы и т.п., в Администрации были созданы подразделения — экономический, по международным вопросам, связям с общественными, политическими организациями, по вопросам территорий, что свидетельствовало о возможности превращения ее в политический орган [31, с. 184]. То есть именно доминированием института президентства исследователь объяснил предоставления больших прерогатив местным государственным администрациям, а не представительным органам власти, имело негативные последствия для отечественной политической системы, привело к формированию жесткой властной вертикали.

Также исследованиями установлено, что роль института президентства усиливается через неформальное влияние на исполнительную вертикаль власти, на парламентские фракции и депутатские группы [33, с. 209-220]. Кроме того, система организации государственной власти в Украине фактически выводит институт президентства за пределы общепризнанных ветвей власти, делая ее самостоятельной ветвью власти. И даже после возвращения к парламентской форме после Конституционной реформы 2004 года, а затем ее восстановления в 2014 году институт президентства имеет значительно более весомую роль в политической жизни страны, чем это принято в парламентских республиках. В частности, в Украине до сих пор сохраняется разрыв в системе исполнительной власти, когда областные и

районные государственные администрации и в дальнейшем подчиняются главе государства. Зато премьер-министр Украины, де-юре являющийся главой исполнительной власти, имеет весьма незначительное влияние на местные государственные администрации. Это оборачивается несогласованностью функций и сфер ответственности на уровне областей и районов.

Среди исследований института президентства можно выделить ряд работ, которые имеют политико-правовой характер. Среди них исследования института импичмента, который в украинской политологии считается прежде всего теоретической и гипотетической мерой, так как на практике импичмент не применялся [34, с. 113-114]. Как видно из исследований, в Украине нормальное с точки зрения законодательства явление привлечения к ответственности президента теоретически возможно, но на практике процедура импичмента не является гарантией того, что результаты референдума найдут свое нормативное закрепление [34, с. 120-121]. По имеющейся нормативно-правовой базе отстранение президента от должности в порядке импичмента невозможно из-за того, что Украина принадлежит к государствам с неклассической, «неправильной» формой правления, где взаимоотношения между ветвями власти характеризуются отходом от традиционных схем, который иллюстрируется особым статусом президента и этот статус является предохранителем от «посягательств» на главу государства [34, с. 138]. И даже Конституционная реформа 2004 года не коснулась ни института политической ответственности (импичмента) президента, ни его отлагательного вето в отношении законов, принятых парламентом. Более того право отменять акты Кабинета министров были закреплены за главой государства. Выявление этих важнейших недостатков в системе институтов политической ответственности высших органов государственной власти Украины дало основания говорить о фактической неэффективности института импичмента президента Украины [35, с. 211].

Вопреки высокому уровню персонификации украинской политики в политической науке изучению **персоналий президентов** уделено недостаточно внимания. Так, пока отсутствуют исследования, посвященные деятельности президента П. Порошенко. Так же все еще не появилось исследований деятельности президента-беглеца В. Януковича. Персоналии президентов анализируют прежде всего в контексте развития политических процессов, (что вполне понятно) или практических действий лиц на президентском посту. Для анализа исследователями применяются различные методики оценки деятельности (методика сравнения с мировыми образцами осуществления президентских полномочий). Кроме того, деятельность президентов в основном анализируется в политико-правовой плоскости, и в меньшей степени исходя из социально-экономических показателей развития государства. А. Дацаковская проанализировала персоналии президентов Украины с точки зрения механизмов их легитимации. Определив основные источники и типы легитимации политических элит Украины, ав-

тоР выделила так называемую «легитимационную ситуацию». Применяя неоинституционализм в качестве методологической базы исследования, были проанализированы причины возникновения легитимационных ситуаций. Основополагающий тезис автора — о взаимозависимости традиции как источника легитимности и генерационной структуры политической элиты, что и обусловило победу тех президентов, которых Украина имела. Другими словами - общество требовало именно таких президентов [36, с. 14-15].

Наиболее подробно и на основе анализа документов и хронологии событий деятельность Президента Л. Кравчука проанализирована Н. Михальченко и В. Андрущенко на основании результатов исторических и социально-философских исследований политических, экономических и социокультурных процессов в Украине, которые произошли в конце 1980-х-начале 1990-х гг. [37, с. 64-102]. Среди более подробных работ на тему президентства - анализ, проведенный М. Кармазиной на основе показаний политиков, публицистов, общественных деятелей, которые объясняли особенности тех или иных сторон деятельности украинских президентов и последствий этой деятельности для страны. Хотя М. Кармазина крайне негативно оценила президентство Кравчука: «...занимаясь проблемами, в решении которых «советского опыта» было достаточно, он ... действительно действовал в интересах «своего народа». Среди крупнейших недостатков Кравчука-президента М. Кармазина назвала нежелание менять «правила игры для политиков», правил жизни человека и гражданина в государстве, переводить экономику республики на самодостаточные рельсы, неумение консолидировать элиту [38, с. 115-116]. Так же негативно оценила исследователь и кадровую политику президента Л. Кравчука, утверждая, что она привела к возникновению специфического властного феномена — «партии власти» - квазипартийного и разноликого образования, в которое вливались люди, для которых идея власти - привилегий — собственности (именно в триединой неделимой ипостаси) оказалась привлекательной [7, с. 174].

М. Зелинская деятельность Л. Кравчука на посту президента Украины оценила, как половинчатую, ведь законы, принятые в 1991-1992 гг., заложили в Украине формальное поле для полупрезидентской формы правления [13, 73-104].

Иная оценка деятельности Л. Кравчука как президента-концептуала, принадлежащая И. Батраковой и сводится к тому, что им были открыты каналы вертикальной мобильности, предельно суженные при СССР, прежде всего, в интересах партийно-хозяйственной номенклатуры. Период 1991-1994 гг. в Украине И. Батракова охарактеризовала как период «правления Конгресса», когда был дан старт образованию новых блоков и союзов с целью получения доли в контроле над национальными ресурсами.

Интересно, что, сравнивая деятельность президентов Кравчука и Кучмы, автор первого называет большим реформатором, который пытался бороться с инерционностью советской системы. Тогда как Л. Кучму - типичным «красным директором», который исповедовал левую идеологию [39, с. 13-14].

Теме деятельности Л. Кучмы на посту президента Украины посвящено наибольшее количество исследований. Это объясняется и наибольшей продолжительностью его президентства, и тем, что именно в период 1994—2004 гг., как считают исследователи, были сформированы институциональные условия, которые привели к утверждению в Украине кланово-олигархической политической системы. Кроме того, именно с личностью Л. Кучмы связывают причины персонификации отечественной политики и в конце концов выстраивания мощной президентской вертикали.

М. Михальченко и В. Андрущенко президентство Л. Кучмы анализировали в основном в контексте политического и социально-экономического положения Украины [40, с. 6-163]. Авторы акцентировали внимание на социально-политических обстоятельствах президентства Л. Кучмы, с чего следует, что недостаток опыта и политической воли только усиливались сложной социально-экономической ситуацией.

М. Кармазина приводит интересную статистику нормотворчества президента Л. Кучмы, когда большое количество указов не раскрывается, чем нарушались нормы закона «О государственной тайне», где закреплен статус документов с грифом «особой важности», «совершенно секретно» или «секретно». В Украине такие документы выдавались с грифом «не для печати», что, по мнению М.Кармазиной, было отечественным «неправовым ноу-хау» [7, с. 217-218].

В своих исследованиях М. Зелинская и М. Кармазина широко используют термин «кучмизм». М. Зелинская «кучмизм» характеризует как форму организации власти в государстве, для которой свойственна концентрированность власти в руках президента, что привело к дублированию полномочий государственных институтов, доминированию неформальных действий и решений, снижению доверия к властным структурам в целом и институту президентства, в частности, и как следствие - многочисленным кризисам в государстве через постоянное перетягивание полномочий между основными ветвями власти [13, с. 212-214].

М. Кармазина подробнее описала это явление, выделив следующие характерные черты: 1) появление и укрепление «кучмизма» стали возможными только благодаря коллективному выстраиванию механизма власти, политического мошенничества, манипуляций — развитой реципрокной сети, контролируемой президентом; 2) демократические процедуры или демократические формы политического участия служили ширмой для фальсификации процесса народного волеизъявления; прикрытия постоянного

расширения сферы теневой политики, где ведущую роль сыграл президент; легитимации недемократических стремлений президента и попытками сузить полномочия и роль парламента; «конструированию» структуры парламента («загнуть в большинство», давление на парламента; манипуляции сознанием электората); 3) фальсификации демократических процедур и расцвет популистских лозунгов («вор должен сидеть в тюрьме»); 4) создание формальных политических институтов, среди которых были демократические по форме, но не по стилю или методами работы. Институты использовались не только как «рычаги президентского управления или почти всеобъемлющего контроля, но и как средство усмирения и расправы с несогласными»; 5) игнорирование Конституции и действующих законов, торможение принятия новых «правил игры» в виде законов о президенте Украины, кабинете министров, оппозиции и др.; 6) особые механизмы управления государством через многочисленные советы, комиссии, комитеты, фонды, которые создавались и функционировали «при президенте», избыточных вооруженных формирований, «партии власти», наконец, парламентского большинства, местных государственных администраций, карманных общественных организаций и СМИ и подконтрольных финансово-промышленных групп. Президент часто выступал «источником власти». Сращивание власти, бизнеса и преступности; 7) функционирование на фоне многопартийности «партии власти», которая наращивала вокруг себя многочисленные организации (структуры гражданского общества), которые выполняли ряд функций - от организации и демонстрации в нужное время одобрения, поддержки действий - слов - курса Л. Кучмы, защиты от оппонентов, к вербовке новых сторонников Президента, лояльных к режиму; 8) попрание прав и свобод человека и гражданина в Украине; 9) неприятие свободной и оппозиционной мысли, позиции и оппозиции; 10) зигзагообразная внешняя политика, предусматривающая бесконечное множество «стратегических партнеров», сопровождалась констатацией евроатлантических и европейских стремлений Украины, а фактически «евросимуляцией», что, в сочетании с евразийским вектором, впоследствии привело к демонстрации вассальной преданности России [7, с. 358-364].

Приведенные черты «кучмизма» действительно дают основания говорить о специфическом политическом явлении, которое, на наш взгляд, все же не означало своеобразный откат в предыдущей авторитарный состояние, а свидетельство того, что Украина попала в своеобразную «ловушку гибридности», что характерно для большинства транзитных государств.

Анализ президентства В. Ющенко представлен преимущественно статьями и научно-аналитическими отчетами. В частности, М. Кармазина проанализировала деятельность президента В. Ющенко, ссылаясь на подписанные им документы. Деятельность В. Ющенко исследовательница оценила, как более открытую по сравнению с деятельностью его предше-

ственника Л. Кучмы. Однако начатые Л. Кучмой экономические реформы оказались непосильными для В. Ющенко: в 2005 году (год, когда

В. Ющенко, согласно Конституции, имел такой же круг полномочий, как и Л. Кучма) президентом владело желание «вычистить» кадры, назначенные предшественником, а не заниматься глубоким реформированием экономики. Следствием кадровой политики, выстраивавшейся на принципах nepoттизма и фаворитизма, стало «вымывание» профессионалов на всех уровнях управления государством [38, с. 184].

Исследования, касающиеся **деятельности Администрации президента Украины** крайне немногочисленны. В основном они представлены правовыми исследованиями или исследованиями в области государственного управления. Объяснить это можно тем, что Администрация де-юре является структурой, занимающейся технологическим обеспечением деятельности президента. Исследовать же фактическое значение этой структуры крайне сложно, а по некоторым направлениям практически невозможно — из-за ее закрытости и кулуарности.

В монографическом исследовании А. Зозули проанализированы с акцентом на правовых вопросах общие аспекты организации и становления Секретариата президента Украины (СПУ) времен В. Ющенко. Автор, как и большинство исследователей этой темы, обратил внимание на несоответствии формальных и неформальных функций этого института. На основании анализа А. Зозуля пришел к выводу о целесообразности упорядочения деятельности Секретариата и правовой имплементации этого органа в структуре органов государственной власти [41, с. 278-286].

Исследование кадровой политики относительно местных государственных администраций в Украине было проведено А. Сушинским. Автор осветил коллизийные аспекты функциональных полномочий руководства, среди которых - дублирование полномочий, неразвитость института политической ответственности, и как следствие - слабая возможность Советов влиять на кадровые назначения в системе местных государственных администраций [42, с. 52-64].

Теме функциональности местных государственных администраций и их информационной деятельности посвящено диссертационное исследование Т. Гаман. Исследователь констатировал дефицит информационной деятельности местных государственных администраций. Следствием этого стала низкая осведомленность граждан о деятельности местных государственных администраций [43, с. 16-18].

В коллективной монографии «Оценка эффективности управления в районных государственных администрациях» проанализирована деятельность местных государственных администраций исходя из эффективности системы государственного управления. Исследователи привели комплекс факторов (организационных, структурных, кадровых и финансовых).

влияющих на эффективность работы государственных администраций, определили критерии их оценки. Наряду с изучением системы моделей организации государственной власти, было предложена методика оценки эффективности работы районных государственных администраций с использованием факторно-критериальной модели, модели стейкхолдеров и ресурсной модели с целью объединения экономических, социальных и организационных аспектов их деятельности [44, с. 170-218].

А исследователь И. Артгым в своей диссертации объединил экономические, социальные и организационные аспекты деятельности РГА. С применением предложенной методики осуществлена оценка эффективности работы Жовкивской и Пустомытовского РГА Львовской области, на основании чего приведены предложения и рекомендации для повышения эффективности их работы [45, с. 8-19].

В украинских научных исследованиях деятельность Администрации президента зачастую представлена анализом ее функций, предусмотренных нормативно-правовыми документами; исследованиями, описывающими обстоятельства утверждения доминирующей роли президентских институтов (в том числе АПУ и местных государственных администраций), работами, в которых проанализированы структурные изменения и документы, которые выходили из Администрации [46, с. 170-180]. Но даже на этих немногочисленных исследованиях можно проследить генезис президентских институтов и их огромную неформальную роль в структуре принятия политических решений.

Проведенный анализ дает основания сформулировать некоторые выводы относительно формы и содержания исследований института президентства в украинской политической науке.

Во-первых, институт президентства Украины, как следует из анализа монографических и диссертационных исследований, является не самой популярной темой среди украинских политологов, что совершенно не соответствует степени его влияния на украинскую политику. Объяснить такое положение вещей можем довольно низким уровнем прозрачности этого института в лице администрации президента, публичностью и кулуарностью принятия политических и кадровых решений, элементарной недоступностью эмпирических данных, касающихся этого политического и властного института.

Во-вторых, институт президентства изучается, что вполне закономерно, в контексте анализа политической системы Украины. Отдельно этот институт изучается преимущественно в пределах диссертационных исследований. В настоящее время можно назвать только несколько монографических исследований, посвященных непосредственно институту президентства. Но довольно часто в диссертациях преобладает описательность. Слабым звеном в диссертационных исследованиях является работа с эмпи-

рическими материалами. Они ограничиваются анализом законодательства, касающегося функционирования института президентства или данных социологических исследований, которые отражают уровень доверия к президенту, электоральную статистику. Фактически же влияние президента и использования им полномочий субъекта законодательной инициативы, анализ документов, поступающих из Администрации президента, неформальная роль президента в формировании политических решений — крайне ограничены.

В-третьих, в исследованиях института президентства абсолютное большинство работ посвящено анализу прежде всего формальных (официальных) возможностей этих институтов. Однако, если для постоянных демократий, где правовое государство является свершившимся фактом, а реальная политика осуществляется в максимальном соответствии с законом, нормативистский подход вполне отражает реальное состояние дел, то в странах с телеологическим типом конституционализма ситуация принципиально отличная. И понять фактическую роль политических институтов можно, применяя, прежде всего, неинституциональные методы исследования.

В-четвертых, динамика качества имеющихся исследований имеет тенденцию к улучшению. Хотя в целом очевидно, что темы первых диссертационных исследований института президентства обычно были сформулированы достаточно широко и касались развития этого института в Украине и в странах, которые соизмеримы с Украиной для проведения кросс-национальных сравнительных исследований (Украина и Россия, Украина и Франция, Украина и Польша), что обуславливало некоторую их поверхностность, то сейчас все чаще исследуются отдельные составляющие института президентства (институт импичмента, влияние главы государства на органы исполнительной власти, проблемы взаимодействия главы государства и парламента).

Библиографические ссылки

1. Нова влада: виклики модернізації / ред. кол.: Ігор Бураковський (голов, ред.) та ін. Київ: КІС : Консорціум незалежних експертів, 2011. 259 с.
2. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності/О.Г. Гаркуша, С.О. Біла, В.Ф. Верстюк та ін.; В.М. Литвин та ін. (ред. кол.). Київ: Ніка-Центр, 2008. 988 с.
3. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / І.Ф. Курас, Ф.М. Рудич, Р.В. Балабан та ін. Київ: Парламентське видавництво, 1998. 350 с.
4. Проблеми конституційного транзиту в Україні / С.О. Янішевський, О.А. Фісун [та ін.]; за ред. В. М. Яблонського, С.О. Янішевського. Київ: НІСД, 2011. 52 с.
5. Становлення владних структур в Україні (1991-1996) / О. Гарань та ін. (ред.); ЗАТ «Українська прес-група», Газета «День». Центр політ. аналізу. Київ, 1997. 178 с.

6. *Шат Іло В.А.* Інститут президентства в системі державної влади України / Український центр політичного менеджменту. Київ, 2004. 159 с.
7. *Кармазіна М.С.* Президентство: український варіант. Київ, 2007. 365 с.
8. *Георгіца АЗ.* Концепція розподілу влад: становлення, розвиток, застосування: монографія. Чернівці: Технодрук, 2013. 311 с.
9. *Гладуняк І.С.* Розвиток системи політичного управління в сучасній Україні: монографія. Київ: Ін Юре, 2008. 468 с.
10. *Дмитренко М.* Політична система України: Розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції: монографія. Вид. 2 з доп. та змінами. Київ: Університет «Україна», 2011. 820 с.
11. *Чернишевич О. В.* Становлення та розвиток інституту президентства в Україні (1991-2006 роки): історичний аспект: автореф. дис... канд. іст. наук; КНУ ім. Т. Шевченка. Київ, 2009. 16 с.
12. *Плахотнюк Н.Г.* Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток : монографія. Київ. Вид. дім "Максімус", 2004. 223 с.
13. *Зелінська М.І.* Інститут президентства в Україні: етапи трансформації: дис. ... канд. політ, наук. Донецьк, 2008. 247 с.
14. *Харченко О.В.* Напівпрезидентська форма правління: становлення і розвиток: автореф. дис... канд. політ, наук. Київ, 2008. 18 с.
15. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: монографія / за заг. ред. А.І. Кудряченка. Київ: НІСД, 2007. 396 с.
16. *Сухнос В.В.* Інститут глави держави в умовах республіки : конституційно-правовий та історико-теоретичний аспекти: монографія. Суми : Університетська книга, 2011. 318 с.
17. *Бойко О.В.* Інститут президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 214 с.
18. *Белов Д.М.* Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції : монографія. Ужгород: Ліра, 2007. 216 с.
19. *Волощук О.Т.* Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика, монографія Чернівці: Технодрук, 2009. 260 с.
20. *Дудник О.* Трансформація інституту президентства в країнах СНД (2005 - 2006 роки) // Політ, менеджмент. 2007. Спец. вип. С. 214-227.
21. *Долженков О.О.* Україна-Білорусь: Досвід політичної трансформації: монографія. Одеса: Астропринт, 2003. 264 с.
22. *Гулієв А.Д.* Особливості інституту президентства в Україні та Азербайджанській Республіці: державно-управлінський аспект: автореф. дис... канд. політ, наук з держ. упр. Київ, 2005.20 с.
23. *Спіасюк Ю.Є.* Інститут президентства в контексті досвіду України та Росії: автореф. дис... канд. політ, наук. Київ, 2001. 19 с.
24. *Коваль Ю.О.* Трансформація інституту глави держави у контексті співвідношення традиції і модернізації: дис. ... канд. політ, наук. Донецьк, 2012. 194 с.
25. *Протасова В.С.* Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : монографія; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків: Право, 2009. 208 с.
26. *Серьогіна С.Г.* Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. Харків: Ксілон, 2001. 277 с.
27. *Кононенко Н.В.* Інститут Президентства в Україні: політологічний аналіз: Дис.... канд. політ, наук. Київ, 1998. 182 с.
28. *Мартинюк Р.С.* Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз : монографія. Острого, 2007. 352 с.

29. Еволюція політико-правового устрою сучасної України: витоки, стан, перспективи / Зеленько Г.І. (кер.) / Сучасна українська політика. Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2009 С. 89-152.

30. Інституційні зміни поллічної системи Украни оцінка стану, тенаеяш розвитку. Наукова дзп> віпь/заредшлігл.профеоораП.Зезієньмз Київ, 2014.164 с.

31. *Пережуда Є.В.* Виконавча влада України: Політико-правові аспекти модернізації: монографія. Київ: Логос, 2013. 408 с.

32. *Коваленко А.А.* Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: автореф. дис.... д-ра полгт. наук; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Київ, 2003. 36 с.

33. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан, перспективи// Національна безпека і оборона. 2007. № 1. С. 2-41.

34. *Кресіна І.О., Коваленко А.А., Балан С.В.* Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз. Київ: Юридична думка, 2004. 176 с.

35. *Малкіна Г.* Політична відповідальність у демократичному суспільстві (інституційний аспект). Київ: Київський нац ун-т імені Тараса Шевченка, 2010. 326 с.

36. *Дацаківська О.Ю.* Політична елгта України: проблема легітимації : автореф дне. ... канд. політ. наук. Львів, 2007. 20 с.

37. *Михальченко М.І.* Україна розділена в собі: від Леонідії до Вікторії : монографія. Т. 1; НАН України, Ін-т політ, і етнонац. дослідж. ім. І.Ф.Кураса. Київ, 2009. 490 с

38. *Кармазіна М.С.* Пріоритети й орієнтири Президента України Віктора Ющенка. Аналіз документів (23 січня 2005 р. - 24 лютого 2010 р.) / Кармазіна М. С. Між історією і політикою. Київ, 2015. С. 181-215.

39. *Батракова І.В.* Інститут президентства як суб'єкт концептуальної влади в демократичних політичних системах: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Дніпропетровськ, 2003. 16 с.

40. *Михальченко М.І.* Україна розділена в собі: від Леонідії до Вікторії : монографія. Т. 2. НАН України, Ін-т політ, і етнонац. дослідж ім І.Ф.Кураса. Київ, 2009. 458 с

41. *Зозуля О.І.* Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія. Харків: Харків юрид., 2008. 304 с.

42. *Слчшнський О.І.* Місцеві державні адміністрації: питання кадрової політики; Львів, регіон, ін-т держ. упр. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2002. 68 с.

43. *Гаман Т.В.* Вдосконалення організаційно-правового механізму інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій : автореф. дис. ... канд. наук. Львів, 2006 20 с.

44. *Чемерис А.О.* Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях: монографія. Львів, 2005. 296 с.

45. *Артим П.* Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій) : автореф. дис. ... канд. наук Львів, 2004. 21 с.

46. *Кармазіна М.* Еволюція структури президентського секретаріату / Кармазіна М. Між історією і політикою. Київ, 2015. С. 170-180.