

Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні

Марина Зелінська,
аспірант кафедри політології
історичного факультету
Донецького національного університету

Автор робить спробу спрогнозувати розвиток такого державного інституту, як президентура після набрання чинності змін до Конституції України 2004 року. Прогнозуються основні можливі моделі розвитку цього інституту.

Інститут президентства в Україні від часу його заснування (1991 рік) зазнав багато змін, які так чи інакше впливали на політичну систему держави. Цей інститут і далі, безумовно, трансформуватиметься як у межах правового поля, так і в своєму функціональному змісті. Адже будь-який політичний інститут має відповідати вимогам часу, актуальним потребам суспільства та змінам у політичній системі. Щоб можна було спрогнозувати характер подальших змін, необхідно дати оцінку потенціалу інституту президентства з врахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Якщо розглянемо українську історіографію розвитку інституту президентства після конституційної реформи, розпочатої 2004 року, то переконаємося, що проблема майже не вивчалася комплексно. Дослідники обмежувалися аналізом основних положень змін до Конституції, а також тим, як вони можуть вплинути на подальший розвиток політичної системи держави. Іноді пропонувалися й доцільні, на думку авторів, проекти змін.

Найбільш помітною працею з цієї проблематики є, на нашу думку, монографія Ю. Тодики і В. Яворського „Президент України: конституційно-правовий статус” [8]. Автори розглядають інститут президентства та функціональний зміст посади Президента України крізь призму конституційно-правового аналізу. Це дає змогу бачити президентуру не лише як окремий державний інститут, що виконує свої функції та діє за визначеним статусом, а й спрогнозувати, до чого може призвести зміна обсягу повноважень Президента.

Досить цікавою видається модель, за якою пропонується запровадити

замість посади Президента колегіальний орган управління державою [4]. Очевидні чималі труднощі, що можуть виникнути у зв'язку із застосуванням цієї моделі, проте задля повноти дослідження не можемо оминати увагою й таку ідею.

Джерельну базу статті становлять законодавчі акти, що розкривають основні правові категорії інституту президентства в Україні, а також Конституція України, яка визначає основні положення статусу Президента. Використовується у якості джерела й телевізійне звернення Президента В. Ющенка до українського народу з нагоди першої річниці його інавгурації.

Метою дослідження є окреслення основних можливих напрямів розвитку інституту президентства в Україні та визначення ефективнішої моделі розвитку цього інституту в політичній системі країни.

Основними методологічними підходами є системний та структурно-функціональний підходи і метод моделювання.

Змінити докорінно функціональний зміст інституту президентства в Україні можна шляхом внесення змін до Конституції. Як засвідчили події грудня 2004 року, конституційні зміни можуть бути прийняті Верховною Радою. Проте існують й інші шляхи внесення змін до Основного Закону. Це, наприклад, всеукраїнський референдум. Така можливість підтверджена рішенням Конституційного Суду від 5 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом. Тоді було прямо застережено: положення Частини 3 Статті 5 Конституції України, за яким виключно народом належить право встановлювати конституційний лад в Україні, означає, що прийняття нової Конституції може відбутися тільки на всеукраїнському референдумі. Ніхто інший, ані Президент своїм Указом, ані Верховна Рада шляхом прийняття Закону, на це не уповноважений.

Об'єктивно проведення референдуму можливе. Однак постає питання про його доцільність. Що необхідно змінити в Конституції для того, щоби політична система працювала ефективніше? Адже недоцільно приймати новий Основний Закон тільки задля повернення до президентсько-парламентської форми правління чи розширення повноважень Президента. Виникають сумніви й щодо того, чи бажає влада реальних змін, які б сприяли поліпшенню стану держави і суспільства? Чи зміни спрямовуються лише на задоволення інтересів окремих осіб або груп осіб?

Найпростішим шляхом видається скасування конституційної реформи за рішенням Конституційного Суду. Але, по-перше, Конституційний Суд вже виніс ухвалу про відповідність Конституції її нових норм (отже, прийняті Верховною Радою зміни не порушують державного устрою України). А, по-друге, з часом це питання буде „затерте” державно-політичною практикою, оскільки після року дії політичної реформи (після

призначення Прем'єр-міністра і формування уряду за новою системою) багато політиків вважатиме недоречним її скасування.

Вважаємо за потрібне показати, яким шляхом може відбуватися розвиток інституту президентства в Україні, не нехтуючи при цьому навіть радикальними варіантами. Адже сам Президент В. Ющенко заявляв: „Як Президент України, для якого закон – понад усе, я визнаю, що з 1 січня 2006 року, згідно з рішенням Верховної Ради, в країні діє оновлена Конституція. Але я не вважаю її ідеальною. Реформа Основного Закону відбулася без участі громади, навіть без обговорення в українському парламенті. Вважаю, що суспільство повинно сказати своє слово відносно конституційних змін. Після парламентських виборів нас очікує чесний діалог щодо політичної реформи.

...я ініціюю створення спільної робочої групи з рівним представництвом уповноважених від Президента, парламенту та уряду. Першочерговим завданням цієї групи буде розробка пропозицій щодо гармонізації діяльності гілок влади. Переконалий, важливим кроком у цьому напрямку є прийняття законів, які стоять на порядку денному як першочергові у зв'язку із запровадженням політичної реформи в Україні. Зокрема, законів про Кабінет Міністрів України, про Президента України, про опозицію, про всеукраїнський референдум та інші” [1].

Немає сумніву: гарант Конституції, як і раніше, твердий у своєму намірі анулювати результати політреформи. Настільки ж очевидним є механізм реалізації президентського задуму — референдум. Можливо, глава держави і справді розраховує за допомогою референдуму повернути собі втрачені повноваження. Але тоді йому необхідно серйозно подумати і про поліпшення власного іміджу, і про підвищення рейтингу своєї команди. Недаремно аналітики цікавляться: на що може розраховувати Президент, прийнявши рішення „погратися в референдум”? При тому, що він, судячи з усього, не дуже добре знайомий з правилами цієї гри, не має підтримки більшості населення, практично не контролює ситуацію в країні і в парламенті зокрема, не надто впевнений у власних силах, не до кінця прораховує комбінацію, не хоче (чи не може) бути цілком авторитарним [2].

Заяви глави держави не можуть сприйматися серйозно хоча б тому, що 2002 року В. Ющенко сам закликав обмежити надмірні повноваження Президента. А 2004 року він заявляв, що „Наша Україна” безумовно підтримає політичну реформу, пообіцявши це мільйонам українців, а також Л. Кучмі, В. Януковичу, Ф. Солані, А. Квасневському, Р. Адамкусу. 2005 року Президент також не раз гарантував проведення політреформи [3]. Можливо, В. Ющенко не хоче повторювати слова Ш. де Голля: „Я не можу бути президентом у країні, де функції глави держави практично зведені до відкриття щорічних виставок хризантем”. Однак про такі наслідки слід було думати напередодні третього туру президентських

виборів 2004 року, адже закон не можна переписувати в залежності від ситуації та особистих амбіцій.

Серед напрямів розвитку інституту президентства, які пропонуються, існують дуже радикальні. Наприклад, комуністи схильні взагалі скасувати цей інститут, оскільки він, на їхню думку, загрожує узурпацією влади однією особою. З цим перегукується ідея стосовно створення замість цього інституту колегіального органу – Президії Верховної Ради України [4]. При цьому пропонується передати Президії усі конституційні повноваження Президента окрім права застосування вето до ухвалених Верховною Радою законів. (Тут досить оригінально трактується право вето: воно може застосовуватися до закону, якщо проти нього проголосувало більше 50 депутатів). Президія має складатися з 20 осіб: 15 депутатів поточного скликання та 5 від попередніх скликань. Ці депутати, як і усі 300 депутатів Верховної Ради, обираються строком на 2 роки. Головою Президії є Голова Верховної Ради. Він, як і до цього Президент, є главою держави і виступає від її імені на міжнародній арені.

Така модель розвитку президентських інституцій дуже нагадує радянську. В ті часи країною керував колегіальний орган – Політбюро ЦК КПРС, а державу на міжнародній арені репрезентував Генеральний секретар ЦК. Але постає питання про дієздатність подібної моделі в сучасних умовах, оскільки за такою схемою одна особа (хай то буде Голова Президії Верховної Ради чи Генеральний секретар ЦК) стає фактично керівником держави.

Якщо говорити про вірогідність еволюції чинної парламентсько-президентської системи правління до чисто парламентської моделі, то тут можна зробити кілька зауваг. Перед тим, як змінювати систему правління, необхідно чітко визначити, що ж саме потребує змін. В парламентських республіках президент (якщо він узагалі є), як правило, не обирається всенародно і має переважно символічні повноваження. Він, як говорять правознавці, здійснює функції церемоніального керівництва. В таких республіках діють двопалатні парламенти, членам уряду дозволяється поєднувати міністерську працю з депутатською діяльністю. Основну роль у законотворчій роботі виконують не парламенти, а уряди. Не застосовується механізм імперативного мандата.

Класичні парламентські режими характеризуються номінальною участю президента в державному процесі. У деяких країнах президент має формальне право призначати і знімати з посад прем'єрів та міністрів, приймати відставку уряду. Але насправді це не стільки право, скільки обов'язок. Дуже часто ця обставина не формалізована. У країнах, що сповідують парламентаризм, президент впливає на формування коаліції не більше, ніж будь-який інший громадянин. Переговори про коаліцію — то турбота новообраних депутатів.

У багатьох парламентських республіках заведено, щоб президент був

безпартійним. Однак він обов'язково повинен мати високий авторитет в суспільстві й підтримувати контакти з усіма провідними політичними силами. Саме така особа здатна в кризовий момент виконувати обов'язки неупередженого арбітра.

Парламентаризмові властива ефективна взаємодія парламенту й уряду. А тому їх контакти мають якісно інший, незвичний для нас характер. Лідер політичної сили, що перемогла, стає, як правило, прем'єром. Термін його повноважень не регламентований, але пережити парламент, який його висунув, глава уряду і сам уряд не можуть. Члени уряду найчастіше обираються з числа депутатів. Найстабільнішими парламентськими режимами є здебільшого ті, що дотримуються принципу однопартійної більшості [5].

Для запровадження такої моделі в українських реаліях потрібно багато чого змінити. Де-факто надто сильна президентська система постала в Україні через відносну слабкість парламенту. Ідеологічні розходження та інтереси парламентських груп були дуже різні, тому у нас так і не сформувалася стабільна парламентська більшість. За умов парламентаризму необхідні, насамперед, потужні політичні партії, які не створюються залежно від ситуації, а мають чітку ідейну платформу і значну кількість прихильників.

Ефективною в цьому випадку може бути двопартійна система. Але для її впровадження в Україні потрібно ще немало часу, оскільки партійна система має еволюціонувати, перетворившись із системи з ста з гаком партій з невизначеними програмами та без стабільного електорату на систему, де дві партії можуть представляти більшість населення і дбати про загальнонаціональні інтереси. До того ж, якщо Президента обиратиме парламент, то кандидатом на цей пост має бути людина, діяльність якої не може викликати конфлікти між гілками влади. У нас, на жаль, поки ще немає таких постатей.

Перехід до демократії – не самоціль, а шлях до створення цивілізованої сучасної політичної системи, яка могла б саморозвиватися й створювати умови для нормального життя громадян. Проблема демократії для нашої країни – це проблема формування політичної системи, яка б забезпечувала керованість суспільством за участю народу, припускала можливість заміни вищого керівництва без насильницьких дій, гарантувала захист прав і свобод людини і громадянина. При цьому Україна не може не враховувати свого історичного досвіду й не використовувати набутків інших країн. Як зазначив экс-голова Верховної Ради В. Литвин, „...коли ми заговорили про реформування політичної системи, зміни президентсько-парламентської форми правління на парламентсько-президентську, то перед суспільством виникло надзвичайно складне завдання вибору. Воно полягає в тому, щоб знайти найефективніші варіанти та моделі цієї трансформації, щоб Україна з

цього дійсно мала історичну користь, а не виграшну ситуацію для певних політичних сил чи політиків. Для цього просто необхідно скористатися досвідом розвинених демократій і, насамперед, не ігнорувати власну історію". Історичний досвід вчить, що повне руйнування попередніх політичних інститутів, заперечення політичної культури, що складалася століттями, якою б вона не була, може обернутися драмою для країни.

Успішне реформування політичної системи в цілому пов'язується з формуванням сучасної правової системи, модифікацією виборчої системи, забезпеченням поділу влади і взаємодії її гілок, реформуванням державного механізму, запровадженням сучасних механізмів і процедур пом'якшення конфліктів у державно-правовій сфері [6]. У будь-якій державі Конституція має якісь прогалини та двозначності, але уважний законодавець не поспішає різати по живому. В країнах Європи багато необхідних норм не зафіксовано в конституціях, і коли виникає потреба, то вдаються до використання традиції, звичаєвого права. Чітке дотримання неписаних правил і відмова від зловживання правовими прогалинами свідчать про високий рівень демократії і політичної цивілізованості.

Оскільки проблема функціонування інституту президентства в Україні в межах парламентсько-президентської республіки нова, то, на нашу думку, було б доцільно звернутися до досвіду інших країн. Це не тільки дасть можливість вдосконалити чинні норми українського законодавства, а й краще зрозуміти, до яких наслідків може призвести запровадження парламентсько-президентської республіки.

В ході обговорення проекту політичної реформи автори новацій часто посилалися на зарубіжний досвід. Багато з них виступало за підвищення відповідальності парламенту. На переконання цих авторів, жоден президент у державах, які дотримуються парламентаризму, не має такого великого набору інструментів впливу на депутатський корпус, як український. Адже в жодній західноєвропейській країні, навіть у постсоціалістичних, президент не наділений повноваженнями на власний розсуд звільняти з посади прем'єра чи інших членів уряду. В усіх цих країнах тільки парламент може відправити уряд у відставку, висловивши йому недовіру. Характерно, що в усіх державах на схід від України відправити уряд у відставку може, насамперед, президент. Таку особливість взаємозв'язків між парламентом, урядом і президентом, яка була притаманна Україні до 1 січня 2006 року, змінено [7].

Якщо ж говорити конкретніше про країни Західної Європи, де існує напівпрезидентська форма правління, то, з урахуванням досвіду, наприклад, Франції, можна зробити висновок, що там, по-перше, зміцнення президентської влади відбувалося в кризових ситуаціях. Але тут потрібно мати на увазі, що це траплялося тоді, коли в парламенті не було сильної коаліції, спроможної ухвалювати необхідні рішення, а країна

мала харизматичного лідера, здатного врегулювати кризову ситуацію, ефективно використовуючи свої повноваження. По-друге, таким країнам загрожувало двовладдя – виконавчі функції були розподілені між президентом і прем'єр-міністром. І хоча майже завжди прем'єр є більш залежною фігурою, ніж президент, оскільки він підзвітний і парламенту, і президенту, то були випадки, коли його повноваження прописувалися більш чітко і повно, ніж президентські. У Франції до 1962 року повноваження президента зводилися до ролі арбітра у відносинах між гілками влади, в чому є своя логіка. Адже коли президент виводиться з виконавчої влади і стає главою держави, то його дії можуть бути більш об'єктивними і не зводяться до захисту свого уряду. В такому випадку президент уособлює державу в цілому і практично є гарантом її цілісності.

З цього випливає, що президент, як лідер значної частини народу, повинен обиратися саме народом. Відтак принцип прямих виборів стає головним. Це було втілено в життя у Франції та Фінляндії після здійснення конституційних реформ.

Цікавим засобом збільшення повноважень президента можна вважати норму конституції Франції про те, що у випадку оголошення надзвичайного стану в країні президент має право приймати рішення для стабілізації ситуації. При цьому він може не рахуватися з положеннями конституції та координувати роботу інших органів влади. Він може, до речі, уособлювати виконавчу і законодавчу владу одночасно. Для цього йому необхідно консультуватися з прем'єр-міністром і головами палат парламенту. Будь-яке рішення президента у цей час парламент не має права скасовувати.

Можна зробити висновок, що, надавши президентові право користуватися такими повноваженнями, законодавець розраховував на сильного лідера, справжнього арбітра взаємостосунків гілок влади. Таке положення видається доречним в країн зі змішаною формою правління, оскільки в кризових ситуаціях суперечки між депутатами і членами уряду суттєво погіршують становище, а вольові рішення лідера нації (який все ж діє під наглядом Верховного Суду) можуть врятувати державу.

Головним у роботі президента є те, що його рішення мають підтримуватися парламентом. І тут доречно згадати про велику роль парламентської більшості. В Португалії, наприклад, саме через те, що парламентська більшість не підтримала президента, виникла криза, яка похитнула напівпрезидентську форму правління. У Франції, якщо дії президента підтримує об'єднана більшість, він стає дуже сильним навіть зі своїми обмеженими повноваженнями. Якщо ж більшість розколота, то частина її неодмінно підтримує прем'єра, який, маючи ще й конституційні повноваження, діє всупереч намірам президента. Це аж ніяк не сприяє стабілізації політичної та економічної ситуації. Такі обставини необхідно враховувати при розбудові ефективною напівпрезидентської форми

правління, бо парламентська більшість, яка призначає на посаду прем'єр-міністра, виступаючи на боці президента, автоматично створює ситуацію ідеальної злагоди в політиці.

Оскільки інститут президентства в Україні перебуває лише на стадії формування, то нам необхідно враховувати досвід конституційного врегулювання правового статусу президента в країнах з розвинутими демократичними традиціями, а також досвід країн з тривалою історією інституту президентства. Бо саме цей інститут є важливим при визначенні форми правління в державі, але досить неоднозначно сприймається політичними силами, котрі дбають передусім про власну вигоду [8].

Досвід європейських країн, де функціонує напівпрезидентська система правління, нагромаджувався століттями, причому це відбувалося в умовах коливання від однієї системи до іншої, в умовах революційних вибухів та політико-соціальних криз. Однак ніщо не завадило побудувати там міцну політичну систему з владою, котра працює ефективно, спираючись на конституційні норми і підтримку населення.

Отже, можемо зробити висновок, що, внаслідок конституційної реформи, розвиток інституту президентства в Україні зазнає багато труднощів, оскільки це для нас нова модель дії влади в умовах парламентсько-президентської республіки з суттєво скороченими повноваженнями Президента. Тепер на перший план виходять Верховна Рада і Прем'єр-міністр: від їх рішень залежатиме, як розвиватиметься держава у майбутньому. У Президента ще залишилися важелі впливу як на парламент, так і на уряд, однак це вже не означає, що саме він головна постать у визначенні стратегії розвитку країни.

Можна було, звичайно, піти іншим шляхом реформування політичної системи. Наприклад, запровадити суто президентську чи суто парламентську систему правління або ж заснувати колегіальний орган замість посади Президента. Але ці кроки видаються недоцільними на нинішньому етапі розвитку.

По-перше, суто президентська республіка не відповідає українському менталітету (підозра в узурпації влади). Невисокою є політична культура не лише широких верств населення, а й політиків (мало хто втримається від спокуси одержати необмежені повноваження та зробити державу своєю „вотчиною”). Буденним явищем стало ігнорування законів. В таких умовах влада, навіть суттєво обмежена Конституцією, може збільшуватися через нехтування або ж перекручення законодавства.

По-друге, чисто парламентська система теж видається недоцільною, оскільки слабка партійна система, недотримання укладених угод між різними політичними силами стають причиною того, що парламент лишається органом настільки нестабільним, що віддавати йому одному право вирішувати головні питання розвитку держави просто небезпечно.

Що ж стосується колегіального органу, який пропонується заснувати

замість посади Президента, то радянський досвід засвідчив його неефективність.

Законодавці, які творили норми конституційної реформи 2004 року, бачили Україну саме парламентсько-президентською республікою, виходячи з логіки еволюції української політичної системи. Ми не стверджуємо, що ці зміни не мають вад і не викликатимуть криз, але вони потрібні для того, щоб країна хоч і з труднощами, але наближалася до визнаного всіма розвинутими демократичними державами стандарту якості функціонування політичних інститутів.

Література:

1. **Ющенко В.** „Я визнаю, що діє оновлена Конституція, але суспільство повинне сказати своє слово” // http://www.pravda.com.ua/news_print/2006/1/23/37931.htm
2. **Рахманін С.** Вступ до референдуму. Короткий курс // Дзеркало тижня. – 2006. – 28 січня. – С. 1 - 2.
3. **Рахманін С.** Сім запитань – одна відповідь // <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/580/52317>
4. Колегіальний Президент // www.menshov.kherson.ua
5. **Рахманін С.** Досвід боротьби з „італійським страйком” // <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/596/53326> //
6. **Сухонос В. В.** Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму: Монографія. – Суми: ВДТ „Університетська книга”, 2003. – С. 231 - 232.
7. **Шаповал В.** „Коли прочитав текст змін до Конституції, подумав, що це жарт” // <http://www.viche.info>
8. **Тодька Ю. Н., Яворский В. Д.** Президент України: конституційно-правовий статус. Монографія. – Харків: „Факт”, 1999. – С. 30 - 31.