

УДК 321.011.5

Суперечності інституту президентства: теоретичні засади та уроки для України

Віра Гапоненко,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології МАУП

У статті розглядаються переваги та недоліки президентської форми правління та перспективи її реалізації в Україні. На основі розглянутих теоретичних суперечностей президентства, з'ясовується специфіка його пострадянської моделі. Обґрунтовується ідея про те, що ефективність функціонування політичних систем залежить не лише від обсягу повноважень основних інститутів, а й від ідейно-світоглядних характеристик конкретного суспільства, що є особливо актуальним для перехідних суспільств.

Ключові слова: форма правління, інститут президентства, пострадянські держави.

Advantages and defects of the presidential form of government and prospects of its realization in Ukraine are examined in the article. On the basis of the considered theoretical contradictions of presidency, the specificity of its post-Soviet model is explored. An idea is grounded that efficiency of functioning of the political systems depends not only on the volume of plenary powers of basic institutes but also on world ideological-view descriptions of concrete society, which are especially actual for transitional societies.

Keywords: form of government, presidency, post-Soviet states.

Вибір оптимальної форми правління є чи не найскладнішим завданням молодих демократичних держав. Адже відсутність універсальних моделей розподілу повноважень між владними інститутами – це аксіома сучасної політичної науки. Успішність функціонування вибраної форми правління залежить від багатьох чинників, зокрема історії становлення державності, урахування традицій, менталітету тощо. Адекватність

форми правління суспільним потребам зумовлює швидкість вирішення нагальних політичних проблем, ефективність впроваджуваних реформ і в цілому – рівень демократизації політичного життя.

Варто відзначити, що науковий аналіз переваг і недоліків президентської форми правління має глибокі корені. Класиками з вивчення даної проблематики справедливо вважаються М. Дюверже [1], Х. Лінц [2], Дж. Сарторі [3]. Не менш ґрунтовно розроблена і проблематика інституту президентства в Україні такими вітчизняними дослідниками як М. Кармазіна [4-5], М. Зелінська [6], А. Романюк [7], В. Шаповал [8].

Проте в Україні досі точаться дискусії щодо найбільш прийнятної форми правління. Чи не найбільше змін протягом років незалежності зазнав саме конституційний статус Президента України. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року про відновлення президентсько-парламентської форми правління означає збільшення обсягу повноважень і прерогатив Президента, що неоднозначно оцінюється представниками різних політичних сил та політологами. Умовно всі заяви у ЗМІ можна поділити на дві групи. Перша – схвалює такі трансформації політичної системи у зв'язку з перспективами стабільності, ефективності, швидкості прийняття рішень, формування єдиної владної вертикалі. Інші – застерігають про надмірну концентрацію влади в руках Президента і навіть про авторитарні тенденції у розвитку української політичної системи. Це зумовлює необхідність науково обґрунтованої та зваженої оцінки останніх подій і трансформацій інституту президентства в Україні.

Тому *метою* статті є визначення теоретичних засад президентської форми правління та оцінка перспектив посилення президентської влади в Україні.

Термін «президентство» не має однозначного визначення в науковій літературі. Президентська форма правління може існувати в умовах високорозвиненої демократичної політичної системи. Може позначати формальні фасадні демократії зі значним домінуванням президентської влади. В окремих випадках президентство тяжіє до абсолютистських монархій, за яких принцип розподілу влад не затверджений навіть формально. Тому насамперед слід коротко зупинитись на теоретичних засадах аналізу цього поняття.

Тривалий час президент у світовій політичній практиці за конституційним статусом вважався головою виконавчої влади. Нині спостерігається тенденція відділення глави держави від виконавчої влади і надання йому статусу арбітра над всією публічною владою. Ця ідея найбільш послідовно була реалізована у конституції Франції, яку наслідують багато інших держав, особливо постсоціалістичних та Україна зокрема.

Проте класичні президентські республіки зберігають попередню традицію у визначенні конституційного статусу президента. Це пояснюється перевагами зосередження владних важелів у єдиної

політичної сили, досягнення консенсусу у політичному житті, підтриманню єдиного політичного курсу, забезпеченню стабільності політичного розвитку. Саме однакова спрямованість, узгодженість дій різних гілок влади здатна забезпечити швидкі та результативні реформи.

Визнаними перевагами президентської форми правління також є високий рівень легітимності інституту президентства, що досягається прямою участю громадян в обранні вищої посадової особи в державі, швидкість ухвалення рішень. Схвальні оцінки отримує і розподіл повноважень. Адже президент і законодавчий орган функціонують як дві паралельні структури, що дозволяє кожній стороні контролювати іншу, тим самим попереджаючи зловживання. Також президент, обраний на визначений термін, забезпечує більшу стабільність, ніж прем'єр-міністр, який може бути звільнений у будь-який час.

Особистісний характер президентського правління пояснюється мотивами забезпечення стабільності: він значно скорочує кількість політичних акторів, а отже і кількість суперечливих інтересів, упереджує можливі в парламентарних республіках зміщення прем'єр-міністра з посади, зміну складу уряду, інші радикальні зміни протягом строку виконання повноважень.

Тобто, президентська республіка створює передумови для концентрації в руках президента значних повноважень, що стабілізує владу. Це необхідно для країн, що перебувають на перехідних етапах, держав із сильними монархічними традиціями, в нестабільних ситуаціях, у період впровадження реформ, у країнах, що мають значну територію і багатонаціональний склад, за наявності надзвичайних ситуацій тощо.

Загалом переваги президентської форми правління полягають у тому, що всенародно обраний глава держави уособлює загальнонаціональні устремління, виступає символом нації, приналежності громадян до єдиної держави.

Однак не можна не звернути увагу на те, що більшість розвинутих демократичних держав – це парламентарні республіки. При цьому найбільш стабільними та ефективними з них є ті, що функціонують на основі парламентської більшості, а не коаліції партій. На цей факт звертає увагу послідовний критик президенталізму, відомий політолог Х. Лінц. Він стверджує, що ретельний порівняльний аналіз системи парламентаризму й системи президентського правління доводить: у цілому перша все-таки частіше приводить до встановлення стабільної демократії, особливо там, де глибокі політичні розбіжності й існує безліч політичних партій. Парламентаризм виступає гарантом збереження демократії, резюмує дослідник [2].

Аргументи Лінца дійсно виглядають цілком логічно. Прем'єр-міністр фактично набуває характеру президента. Єдиний виняток – він не може безпосередньо звертатись до народу, а робить це через парламент.

Демократична гарантія від узурпації влади прем'єр-міністром – процедура вотуму недовіри з боку парламенту.

Натомість, президент як виборна особа завжди більше залежить від громадськості, що створює загрозу популізму у його діяльності. Президент не завжди користується підтримкою більшості населення і не зобов'язаний узгоджувати свої дії з опонентами. Проте він цілком може свідомо чи несвідомо ототожнювати народ і невелику групу своїх прибічників.

Лінц відзначає подвійність конституційного статусу президента: він одночасно символ, що втілює єдність нації, та посадовець, що реалізує конкретний політичний курс.

Специфічними є також взаємовідносини між главою та членами уряду. В парламентарних республіках прем'єр-міністр головний серед рівних, тоді як президентське правління дає змогу майже одноосібно приймати рішення і перетворити уряд на дорадчий орган.

Попри поширену думку про незалежність гілок влади за президентського правління (жорсткий поділ влади), Лінц вбачає загрозу конфлікту за підтримку населення між парламентом і президентом, оскільки обидва інститути – виборні.

Загрозливим для неоднорідних суспільств вважається також і основний принцип виборчої системи президентських республік: «Переможець отримує все». Це сприяє напруженості, поляризації всього суспільства. Особливо несприятливою може бути ця ситуація в умовах, коли партії центристського спрямування не мають сильних позицій, бо таким чином при владі можуть опинитись екстремістські політичні сили. Також це дає підстави говорити від імені всього народу. Історія пам'ятає сумні приклади того, коли партія претендувала на загальну, всенародну та всеохопну владу і ставала, тим самим, основою для формування та функціонування тоталітарного режиму.

Більшість пострадянських держав, та України зокрема, у ході формування своїх політичних систем намагались поєднати сильні сторони президентства та парламентаризму, реалізуючи у власній конституційній та політичній практиці змішану модель управління. На жаль, молоді держави, що стали на шлях демократичного будівництва, не врахували деяких деталей та характеристик саме цієї форми правління.

Так, М. Дюверже вважав: суть напівпрезидентської форми правління полягає в тому, що парламентська й президентська фази правління просто чергуються, називаючи це явищем деміпрезидентства [1]. Після нещодавньої відміни поправок до Конституції України, що були прийняті у 2004 році, виникають підстави стверджувати, що це один із прикладів подібної зміни характеру влади.

Також варто пригадати твердження щодо характеру змішаних республік Дж. Сарторі. Він зазначає, що сутність напівпрезидентської форми правління полягає, насамперед, у тому, що влада в ній ділиться, тобто в державі існує дуалізм виконавчої влади. Тобто, за Дж. Сарторі,

така модель управління зумовлює своєрідне двовладдя, уособлюване президентом і прем'єр-міністром. І залежно від конфігурації більшості, влада не чергується, а коливається між президентом і прем'єр-міністром. Досвід українського державотворення яскраво засвідчує загрозовість переростання цього двовладдя у відкрите протистояння двох вищих посадовців, неефективне виконання своїх обов'язків урядом, гальмування процесу прийняття політичних рішень.

У такому випадку, важливого значення набуває особливість президентства у пострадянських державах, на якій наголошує М. Кармазіна. Дослідниця стверджує, що інститут президентства в Україні не набув необхідного рівня інституціоналізації [5]. Президентство носить особистісний, персоніфікований характер. Подібний погляд поділяє і Н. Кононенко [9].

Також більша частина президентів у колишніх республіках СРСР володіє владними повноваженнями, не санкціонованими демократичними процедурами. Серед прикладів на користь цього терміна: нехтування конституційною нормою щодо строків перебування на посаді, проголошення себе довічним президентом, прагнення у тій чи іншій формі призначити своїх послідовників.

Окремо слід сказати про намагання переписувати чинне законодавство «під конкретного президента». Зазвичай, внесення поправок відбувається у бік розширення прерогатив президента, поруч із послабленням інших державних інститутів.

До обґрунтування персоніфікованого характеру президентства можна віднести також і своєрідність кадрової політики президента. Так, у більшості пострадянських держав можна віднайти приклади впливовості в політиці й економіці пропрезидентських структур, наявність «людей президента» (чи партії влади) у державних та приватних структурах, істотна зміна складу чиновницького апарату на всіх рівнях після чергових виборів тощо.

Сказане цілком стосується української дійсності. З часів здобуття Україною незалежності інститут президентства в країні неодноразово зазнавав змін. Вперше законодавче затвердження правовий статус Президента отримав у Конституційному договорі 1995 року. У цьому документі Президент України проголошувався главою держави та виконавчої влади [10].

Конституція України 1996 року уточнила місце Президента в структурі вищих політичних інститутів, проголосивши його главою держави, що не належить до жодної із трьох класичних гілок влади. Водночас, Президент наділявся суттєвими повноваженнями у сфері формування та контролю за діяльністю уряду, що призводило до неузгодженості його діяльності з Прем'єр-міністром України. Саме потреба розмежування повноважень цих посадовців стала однією із причин виникнення дискусій щодо необхідності змін до Конституції майже одразу після її прийняття.

Внаслідок численних акцій протесту під назвою «Україна без Кучми» та «Помаранчева революція», у 2004 році конституційна реформа стала реальністю. Основна ідея протестних гасел полягала у позбавленні Президента важелів впливу, що перешкоджатиме авторитарним тенденціям, тому відбулось звуження повноважень Президента та акцент на його символічних функціях, зокрема гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [11].

На жаль, ці зміни не допомогли уникнути непорозумінь у прийнятті рішень між Президентом та Прем'єр-міністром, позбавивши при цьому Президента відповідальності у багатьох сферах.

Нарешті, у 2010 році рішенням Конституційного суду було відмінено конституційну реформу, у результаті чого статус Президента набув такого ж вигляду, як у 1996 році. Таким чином, в історії незалежної України були лише чотири президенти, але чотири рази змінювався їхній конституційний статус. Фактично, кожний новий президент здійснював свої повноваження на основі різних правових документів. Неодноразово зазнавав змін і закон «Про вибори Президента України». Прийнятий у 1999 році, він двічі зазнавав змін у тому ж році, один раз – у 2000, двічі – у 2003 та по два рази у 2009 та 2011 роках. Низка положень закону також були визнані неконституційними [12].

Такий хід подій пояснюється багатьма факторами, зокрема відсутністю досвіду державного будівництва, зміною політичної системи, чинного законодавства, необхідністю давати відповіді на кризові політичні ситуації, а також постійним «перетягуванням» повноважень гілками влади.

Також можна погодитись із твердженням М. Зелінської щодо співвідношення обсягу конституційних та фактичних повноважень президентів нашої держави. Авторка констатує невідповідність політичної практики зафіксованим у Конституції нормам. Фактично владні можливості Президента ширші, а парламенту – вузьчі, ніж це передбачено Основним Законом. Саме це призводить до конкуренції гілок влади [6].

Отже, інститут президентства має чимало суперечливих особливостей, зокрема створення передумов для встановлення авторитарних режимів, демагогії, протистояння різних гілок влади, явище «подвійної легітимності». Ці слабкі сторони цілком характерні для перехідних суспільств, де демократія ще не пройшла етап консолідації, не сформувались сталі демократичні цінності та не існує загальновизнаних правил гри у взаємодії різних політичних суб'єктів.

В Україні до цього можемо додати такі риси інституту президентства, як персоналізований характер, незбалансованість між різними гілками влади, спроби маніпулювати конституційним статусом Президента в інтересах певних політичних сил.

Імовірно, що подібні особливості пострадянського президентства стають можливими завдяки слабкості, недорозвиненості опозиції, низькому

рівню політичної культури як елітних груп, так і пересічних громадян, незавершеності процесів демократизації, що зачепила лише формальний бік політичних перетворень, прогалини у законодавстві.

Література:

1. **Дюверже М.** Политические партии. / М. Дюверже; [пер.с фр. Л.А. Зимина]. – 4-е изд. – М.: Академический Проект; Трикста, 2007. – 540 с. – (Концепции).
2. **Линц Х.** Опасности президентства / Х. Линц. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/
3. **Сарторі Дж.** Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. Вид / Дж. Сарторі. – К.: АртЕк, 2001. – С. 125.
4. **Кармазіна М.** Інститут президентства: походження та сутність феномена / М. Кармазіна. // Політичний менеджмент. – 2004. – № 3. – С. 36-50.
5. **Кармазіна М.** Деякі особливості президентства на пострадянському просторі (1991-2004) / М. Кармазіна. // Політичний менеджмент. – 2005. – № 3. – С. 28-41.
6. **Зелінська М.** Інститут президентства в Україні в контексті конституційної реформи / М. Зелінська. // Політичний менеджмент. – 2006. – № 3. – С. 114-123.
7. **Романюк А.** Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи: монографія / А. Романюк / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л.: ВЦ ЛНУ імені І.Франка, 2007. – 391с.
8. **Шаповал В.** Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз / В. Шаповал. – К.: Програма Л, 1995. – 136 с.
9. **Кононенко Н. В.** Політичний режим та народовладдя в сучасній Росії: чи є моделі взаємодії? / Н. Кононенко. – Наукові записки. – 2011. – № 1(51). – С. 142-151.
10. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 18. – С. 133.
11. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2010. – 64 с. – (Бібліотека офіційних видань).
12. Закон України «Про вибори Президента України» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – С. 81.