

О. Паска

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА У ПОСТКОМУНІСТИЧНІЙ ГРУЗІЇ

Розглянуто умови виникнення та процес становлення інституту президентства у Грузії, зміни його повноважень. Вивчено вплив цих повноважень на можливості втілення радикальних реформ у період 2004 – 2012 рр. Проведено аналіз зміни повноважень інституту президентства до 2016 р.

Ключові слова: інститут президентства, конституційні повноваження президента, впливовість інституту президентства.

Незаперечні результати членів команди Президента Грузії М. Саакашвілі у реформуванні Грузії, позитивний досвід грузинських фахівців із реформування патрульної поліції українського МВС, реформаторські та антикорупційні зусилля М. Саакашвілі на посаді голови Одеської обласної державної адміністрації стали черговим приводом для розгортання в Україні дискусії про важливість грузинського досвіду реформ. Експерти, вчені та політики найбільше уваги приділяють грузинському досвіду боротьби з корупцією. Однак учасники цих обговорень часто дискутують щодо ролі особи Президента Грузії, але, майже, не звертають увагу на питання повноважень інституту президентства та їх роль у реалізації реформ. Тому, як правило, логіка подібних дискусій зводиться до тези про те, що особи, які здійснили реформи в Грузії, мали б здійснити їх і в Україні. З огляду на це, важливим та актуальним є вивчення становлення та розвитку інституту президентства в Грузії у контексті зміни його впливовості. Це дасть можливість з'ясувати чи сьгоднішні умови в Україні в частині повноважень Президента України подібні до умов, у яких перебував Президент Грузії М. Саакашвілі.

Однією з найвідоміших публікацій у вітчизняній літературі про зміни у Грузії був переклад книги Л. Буракової “Чому Грузії вдалося” [1], у якій проаналізовано найбільші зміни, що відбулися в Грузії у період реформ. Основні акценти Л. Буракової були присвячені дебіюрократизції, приватизації та лібералізації життя в Грузії. Натомість автор приділила мало уваги повноваженням інституту президентства та їх ролі в реалізації реформ.

Більшість українських науковців також у своїх працях звертають увагу на досвід Грузії у зменшенні корупції, приватизації, лібералізації економіки та, частково, на зміни повноважень президента країни та політичні зміни. До прикладу, динаміку впливовості президентської влади в Грузії, політичні зміни, досліджував В. Мачуський [2]. В. Решета аналізував антикорупційну політику в Грузії із погляду на використання практичного досвіду в Україні [3]. Темі подолання корупції в Грузії присвячені роботи О. Стельмах, Д. Каневського, О. Боднарчук та інші.

Зважаючи на вищенаведене та на те, що тема повноважень Президента у період проведення реформ є надзвичайно актуальною для України, у нашій статті ми розглянемо становлення, розвиток інституту президентства у посткомуністичній Грузії, зміну його повноважень, особливо звертаючи увагу на період реформ.

Падіння комуністичного режиму в Грузії, на відміну від України, супроводжувалося тривалими збройними конфліктами, що було характерним для держав Закавказзя. Особливість Грузії полягала в тому, що Вірменія та Азербайджан воювали між собою за Нагірний Карабах, а Грузія отримала внутрішні конфлікти в Абхазії та Південній Осетії, у яких було зацікавлене керівництво СРСР. На думку науковців, це “підштовхувало політичне керівництво незалежних кавказьких держав до пошуку нових союзників, здатних надати реальну допомогу у зміцненні національного суверенітету. У цих умовах Грузія і Азербайджан ...взяли орієнтацію на західноєвропейські країни” [4]. Власне ця геополітична орієнтація мала суттєвий вплив на розвиток і становлення Грузії а також такого важливого державного інституту як інститут президентства.

Здобуття незалежності Грузії розпочалося з парламентських багатопартійних виборів у жовтні 1990 р., на яких перемогла опозиція, очолювана її лідером дисидентом З. Гамсахурдією, якого згодом було обрано головою грузинського парламенту. Ставши владою колишня опозиція “Круглий стіл – Вільна Грузія” швидко просувалася по шляху створення незалежної країни. Парламент змінив назву країни, її головні символи: Гімн, Державний Герб та Прапор, скасував призов грузинів до радянського війська, створив Національну гвардію, ліквідував Південно-Осетинську автономну область. Через півроку замість загальносоюзного референдуму було проведено референдум, на якому більше 93% громадян висловилися за відновлення незалежності Грузії зразка 1918 р., що означало фактичний вихід Грузії з СРСР [5]. “У 1991 разом з Актом прийняття незалежності, грузинський парламент ухвалив нову конституцію” та обрав З. Гамсахурдію президентом країни. Через місяць грузини проголосували на загальнонародних виборах за Президента Грузії. З. Гамсахурдіа набрав приблизно 87% голосів виборців [6].

Зрозуміло, що влада СРСР використовувала усі засоби, щоби не допустити розвалу країни. Тому не дивно, що була використана помилка нової влади щодо ліквідації автономії Південної Осетії. Незабаром Абхазія та Південна Осетія оголосили про намір вийти зі складу Грузії.

Часу на становлення інституту президентства практично не було. Через півроку після обрання на пост Президента Грузії З. Гамсахурдіа виконав наказ ГКЧП про розформування “незаконних військових формувань” та розпустив Національну гвардію Грузії, підпорядкувавши її МВС Грузії. Після розгону, із застосуванням вогнепальної зброї, мітингу активістів Народно-демократичної партії Грузії, що вимагали відставки глави держави, командир гвардійців Т. Кітовані відмовився виконувати накази президента та виступив на підтримку демонстрантів. З. Гамсахурдіа не захотів досягати компромісу та вести переговори із протестантами, що призвело до заколоту, який закінчився атакою військових на будівлю парламенту та втечею президента до Чеченської Республіки [7].

2 січня 1992 р. владу перебрав на себе тимчасовий неконституційний орган “Військова Рада”. Цей орган оголосив про усунення від влади З. Гамсахурдіа та виконував обов’язки колективного президента з 6 січня 1992 р. (після втечі президента з Тбілісі) до 10 березня цього ж року – дня створення Державної Ради на чолі з її головою Е. Шеварднадзе. Повний склад цього органу ніколи не публікувався. Його розпорядчі документи оприлюднювалися за підписами членів Ради Дж. Іоселіані та Т. Кітовані [8]. Очолювана командиром Національної гвардії Військова Рада розпустила парламент та припинила дію Конституції. У березні військова рада саморозпустилася, проголосивши створення Державної Ради на основі 36 опозиційних партій. Очолив новий неконституційний орган колишній перший секретар ЦК Компартії Грузії Е. Шеварднадзе.

Фактично відбувся військовий антиконституційний переворот. У жовтні 1992 р. було проведено вибори до парламенту. Головою парламенту обрали Е. Шеварднадзе, легітимізувавши його керівництво країною. З цього стає зрозуміло, що “саме Е. Шеварднадзе був головним організатором військового перевороту в Республіці Грузія” [9].

Проте, З. Гамсахурдіа та його оточення не змирилося з цим і через деякий час повернувся та очолив “уряд у вигнанні”, захопив західну частину країни та невдовзі, 6 листопада 1993 р., зазнав поразки від російських військ, які запросив Е. Шеварднадзе як законно обраний голова грузинського парламенту. Загинув Президент Грузії від рук невідомого вбивці, переховуючись в гірській області Самегрело [10].

24 серпня грузинський парламент ухвалив нову Конституцію Грузії. У листопаді цього ж року відбулися всенародні президентські вибори, на яких переміг Е. Шеварднадзе, набравши майже 73% голосів. Ситуація поступово почала стабілізуватися.

З огляду на військові дії у період з часу прийняття Конституції Грузії 1991 р. і до ухвалення нового Основного Закону у 1995 р. інститут президентства не мав можливості належно розвиватися. Конституція не функціонувала, “а політичний процес у значній мірі визначався неформальними атрибутами та каталізаторами військового характеру” [11].

З обранням Е. Шеварднадзе головою парламенту, а згодом, главою держави почався період яскраво вираженої персоналізації влади. Поетапно відбувалася персоналізація посади спікера та президента. Тому аналіз становлення та розвитку інституту президентства у Грузії доцільно розпочати з 1995 р., часу фактичного утвердження в Грузії президентської республіки [12], чому сприяли настрої населення щодо необхідності “сильної руки” та аргументи прихильників Е. Шеварднадзе, що країна без сильного президента не зможе існувати. Це знайшло відображення у нормах основного закону. Так, відповідно до ст. 69 Конституції Грузії, Президент був не тільки главою грузинської держави, а й главою виконавчої влади. Він здійснював зовнішню і внутрішню політику держави [12]. Відповідно до ст. 73 Президент Грузії призначав міністрів за згодою парламенту та звільняв із займаної посади без погодження парламенту. Глава Грузії мав право скасовувати акти підзвітних йому органів влади без будь-яких пояснень, призначати та звільняти військових керівників без жодних погоджень. Він пропонував парламенту структуру та порядок діяльності виконавчої влади. Міністри були відповідальні та складали свої повноваження перед Президентом Грузії. Конституція Грузії не передбачала посади прем'єр-міністра. З огляду на це, виникало питання координації роботи міністерств. Очевидно, для цього в Конституції Грузії був пункт третій ст. 81, що запроваджував посаду державного міністра, який входив до складу уряду, керував канцелярією і за вказівкою Президента виконував його окремі доручення.

Інститут президентства отримав повноваження визначального впливу на зовнішню політику, сферу національної безпеки та оборони, формування уряду та бюджету країни, на законотворчий процес. Так, відповідно до ст. 68 парламенту потрібно три п'ятих голосів від його загального складу, щоб не погодитися із зауваженнями президента до законопроекта та ухвалити його у первісній редакції.

Глава держави міг зняти одноособово будь-якого члена уряду, зокрема і державного міністра. Парламент також мав повноваження щодо ухвалення рішення про відставку членів уряду, але лише у випадку порушення ними Конституції Грузії чи законів країни, що мало бути підтверджено відповідними висновками Верховного та

Конституційного судів. Це значно зменшувало відповідні можливості парламенту. Міністри та уряд були відповідальні лише перед президентом.

Конституція не передбачала можливості розпуску парламенту. Термін обрання глави держави був більшим на рік за конституційний термін повноважень уряду, частина парламенту обиралася за мажоритарним принципом, а частина за пропорційним, що посилювало інститут президентства. До повноважень інституту президентства належала ініціатива щодо утворення, реорганізації, ліквідації центральних органів влади. Пропозиції президента щодо структури влади погоджував парламент, який мав право висловлення імпідменту главі держави у випадку державної зради чи порушення ним Конституції Грузії [13].

Якщо оцінити впливовість інституту президентства у 1995 р. за його повноваженнями, то вона була дещо вищою за український показник. Очевидно тому та за формальною ознакою відсутності посади прем'єр-міністра в системі влади, науковці схильні були оцінювати Грузію як президентську республіку.

Інститут президентства та можливості його впливу на суспільні зміни визначають його конституційні повноваження, законодавство країни, які у Грузії зазнавали суттєвих змін. У цьому Грузія подібна до України. Грузинські науковці зазначають, що в країні 20 років відбуваються постійні зміни, політики дискутують щодо змін виборчої системи, конституції і називають це “процесом будівництва державності”, хоча насправді відбувається звичайна боротьба за владу, яка є головною причиною нестабільності політичної системи [14].

З моменту ухвалення Конституції Грузії цей документ постійно змінювався. За час президентства Е. Шеварднадзе зміни вносилися шість разів, починаючи з 1999 р. А за час керування країною М. Саакашвілі було ініційовано та внесено 17 змін та поправок.

Перші зміни підвищували прохідний бар'єр для проходження партій у парламент із 5 до 7% [15]. Це не тільки сприяло зменшенню радикалізації парламенту, а й посилювало вплив пропрезидентських сил.

Після того, як Опозиційний блок “Союз демократичного відродження” на виборах 2 листопада 2003 р. отримав другий результат – 18,84% голосів після провладного блоку “За нову Грузію” з результатом 21,32%, що викликало невдоволення серед опозиції, яка не визнала результатів виборів та висунула Е. Шеварднадзе вимогу щодо відставки, вимоги опозиційних лідерів підтримало населення чисельними протестами. Внаслідок розгортання протестів Е. Шеварднадзе подав у відставку 23 листопада [16].

4 січня 2004 р. лідер опозиції М. Саакашвілі переміг, набравши 96% голосів. Це був найвищий результат на президентських виборах Грузії. Голосування було визнано демократичним та таким, що відбулося без суттєвих порушень. Команда нового президента розпочала досить швидко, у революційний спосіб, вносити зміни до Конституції Грузії, оскільки без цих змін вони не бачили способу втілити в життя обіцяні реформи. Разом із затвердженням нової державної атрибутики: прапора, гімну та герба було впроваджено зміни, які вплинули на можливості інституту президентства. До прикладу, 6 лютого було внесено зміну до ст. 46, яка надавала право парламенту оголошувати вибори на території, на яку не поширюється запроваджуваний президентом надзвичайний стан, що дало змогу главі держави посилити вплив на проблемні автономії та зробило більш незалежними політичні процеси в державі від стану справ у самопроголошених республіках. Вибори в Грузії стали менш залежні від російського шантажу військовими заворушеннями в цих утвореннях.

Президент перестав бути главою виконавчої влади (ст. 69 п. 1), отримав право призначати прем'єр-міністра країни, посада якого запроваджувалася відповідними конституційними нормами, та давати йому згоду на призначення міністрів, відправляти уряд у відставку. Норма щодо права звільнення міністрів була замінена правом звільняти лише міністрів силового блоку. Проте разом із запровадженням посади голови уряду президент отримав право розпуску парламенту, що посилює інститут президентства загалом. Зміни у ст. 78 Конституції Грузії забрали у глави держави право пропонувати структуру виконавчої влади та передали це уряду.

У Президента Грузії була до 2013 р. ще один потужний чинник впливу – це можливість впливати на бюджетну політику країни. Норма про право президента подавати державний бюджет на затвердження парламенту, яка діяла до 2003 р., була змінена на обов'язкове погодження проекту державного бюджету з главою держави перед представленням його у парламенті (ст. 73), що зберігало вплив президента на бюджетну політику країни.

Внесення у ст. 12 змін щодо права глави держави надавати громадянство, зважаючи на державні інтереси, дозволило залучити відомих фахівців, не громадян країни до її реформування та стало вагомим чинником грузинських реформ. Право скасовувати акти органів виконавчої влади отримало обмеження уточненням щодо відповідності їх актам президента, законам та конституції країни. Окрім того, ст. 78 було доповнено нормами, які зобов'язували уряд видавати розпорядження та постанови на виконання актів президента, президент також отримав право скликати засідання уряду, головувати на них. Рішення таких засідань уряду оформлялися актами глави держави. Нові зміни також визначили, що уряд складає повноваження перед новообраним президентом.

З іншого боку, з'явилися норми, які робили уряд відповідальним не тільки перед президентом, але й перед парламентом. Це дещо посилало позиції парламенту, але не послабило позицій глави держави, бо він отримав право затверджувати склад сформованого прем'єром (за його дорученням) уряду та повторно подавати на затвердження парламенту. Якщо уряд тричі підряд не отримав довіру парламенту, то глава держави міг відправити уряд у відставку, або затвердити уряд і розпустити парламент (ст. 80) [17].

Таким чином, зміни до основного закону країни, на перший погляд, за формальними ознаками, із введенням посади прем'єр-міністра, відповідальності уряду перед парламентом, розширенням прав парламенту щодо недовіри окремим членам уряду, перетворювали президентську республіку у президентсько-парламентську, але все ж зберігали домінуючі позиції інституту президентства у політичній системі Грузії. Очевидно тому грузинські дослідники ще у 2005 р., відразу після конституційної реформи, звертали увагу на те, що по своїй суті уряд є допоміжним органом, який допомагає президенту здійснювати виконавчу владу, а не є незалежним органом [18]. Це давало змогу Президенту Грузії М. Саакашвілі та його команді визначати напрям реформ та реалізовувати їх в країні.

Після конституційної реформи 2010 р., яка почала діяти з обранням наступного президента у 2013 р., були виведені з підпорядкування Президента Грузії та передані уряду уповноважені-губернатори. Щодо розпуску парламенту, то президент міг його розпустити лише тоді, коли цьому уряду висловив недовіру парламент, що сам його сформував. Це право президента сприяло швидшому формуванню уряду

парламентською більшістю, а не було засобом реалізації курсу глави держави. Президент Грузії також був позбавлений права ініціювати зміни до Конституції Грузії [19].

Якщо оцінити зміни повноважень інституту президентства після 2013 р. та узагальнити їх наслідки, то є очевидним значне зменшення повноважень президента та перетворення Грузії у парламентсько-президентську республіку.

Висновки

1. Для Грузії характерне тривале (з 1995 до 2013 р.) існування суттєвої впливовості інституту президентства та різке її зменшення у 2013 р., що дає підстави стверджувати про те, що Грузія трансформувалася з президентської у парламентсько-президентську республіку.

2. Країна постійно обирала на кожних виборах опозиційного до діючого глави держави політика на пост президента країни (Гамсахурдіа – Шеварднадзе, Шеварднадзе – Саакашвілі, Саакашвілі – Маргвелашвілі).

3. Кардинальні суспільні зміни в Грузії, що відбувалися у 2004 – 2012 рр., були можливі завдяки вагомому впливу інституту президентства країни, високій довірі громадян до особи президента та політичній волі М. Саакашвілі.

Список використаної літератури

1. Буракова Л. О. Чому Грузії вдалося [Текст] / Лариса Олександрівна Буракова. — К. : Дух і літера, 2012. — 264 с.

2. Мачуський В. В. Політична модернізація в сучасній Грузії / В. В. Мачуський // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса [Електронний ресурс]. — 2011. — Вип. 6. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nziptend_2011_6_38.

3. Решота В. В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії / В. В. Решота // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — 2013. — № 11. — Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.

4. Мачуський В. В. Влада і опозиція в державах Закавказзя / Валерій Валерійович Мачуський // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України [Текст]. — 2015. — № 2. — С. 161.

5. Історія Грузії [Електронний ресурс]. — 2016. — Режим доступу : <http://www.uaembingeorgia.gov.ua/article/6/>.

6. Боринська О. Л. Роль виборів у процесі політичної трансформації пострадянських держав [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 “Політичні науки та процеси” / Боринська Ольга Леонідівна. — Луганськ : [б. в.], 2010. — С. 12.

7. Мачуський В. В. Опозиція і влада в Україні та Грузії: порівняльний аналіз / Валерій Валерійович Мачуський // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України [Текст]. — 2014. — № 2. — С. 180.

8. Военный Совет (Грузия) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://gruziya.takgivetmir.ru/m_voenni-socket-gruziya.htm.

9. Мачуський В. В. Опозиція і влада в Україні та Грузії... — С. 181.

10. Історія Грузії...

11. Бялоблещкий З. Конституційні та політичні особливості формувань і відставок урядів у контексті політичної системи Грузії після “Революції Троянд” (2004 – 2012 рр.) / З. Бялоблещкий // Філософія і політологія в контексті сучасної культури [Електронний

ресурс]. — 2012. — Вип. 4(1). — Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol_2012_4\(1\)_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol_2012_4(1)_3).

12. Государственная власть Грузии на центральном уровне: баланс между ее ветвями / [В. Хмаладзе, А. Деметрашвили, А. Налбандов и др.]. // Кавказский институт мира, демократии и развития [Текст] / Международный институт демократии и содействия выборам. — [Б. г. : б. и.], 2005. — С. 9.

13. Конституція Грузії 1995 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://constitutions.ru/?p=209>.

14. Чедия Б. Конституционная реформа – следствие неустойчивости политической системы Грузии / Бека Чедия // Центральная Азия и Кавказ [Текст]. — 2011. — № 2. — С. 74.

15. Конституция Грузии 2012 р. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://nbuv.gov.ua/asambleya/constitutions.php>.

16. Мачуський В. В. Опозиція і влада в Україні та Грузії... — С. 162.

17. Конституция Грузии...

18. Государственная власть Грузии на центральном уровне: баланс между ее ветвями... — С. 11.

19. Конституция Грузии // Законодательный Вестник Грузии [Электронный ресурс]. — 2013. — Режим доступа : <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346>.

Стаття надійшла до редакції 30.05.2016

Схвалена до друку редколегією 20.09.2016

O. Paska

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF PRESIDENCY IN POST-COMMUNIST GEORGIA

The article considers the conditions of emergence and the process of establishment of the presidency institution in Georgia as well as the change of its powers. The author has examined the influence of these powers upon the possibilities of realizing radical reforms in the period 2004 – 2012 and has analyzed the change of powers of the presidency institute till 2016.

Key words: presidency institution, constitutional powers of the president, influence of the presidency institution.