

Інститут президентства: походження та сутність феномена

Марія Кармазіна,
доктор політичних наук,
головний науковий співробітник
Інституту політичних і етнонаціональних досліджень
НАН України

На початку 1990-х років у політичній системі України постав новий владний інститут – інститут президентства. Конституційні засади, механізм, ефективність його функціонування – ось тільки деякі з питань, що привертають увагу не лише науковців і політиків-практиків, а й кожного громадянина, небайдужого до пошуку шляхів подальшої демократизації життя в країні.

Аналізуючи інститут президентства з урахуванням актуальних політичних проблем, варто, гадаємо, замислитися над тим, на що загалом, так би мовити, можна сподіватися від цієї владної структури, яким „запасом” можливостей вона володіє? А понад те – який обсяг президентських повноважень є оптимальним?

Загальновідомо, що батьківщиною інституту президентства є Сполучені Штати Америки, де наприкінці XVIII століття і розпочала „життя” нова владна структура. З початком XIX століття країни Латинської Америки заходилися копіювати досвід північного сусіди, а відтак переписувати свої конституції та вводити в державно-владні механізми інститут президентства. За деякими даними, з моменту здобуття незалежності 20 країн цього регіону ухвалили 260 конституцій. Одна тільки Венесуела мала їх вже 25, а Бразилія – 8. Однак, порівнюючи зміст, а головне – ефективність функціонування інституту президентства в США й країнах Латинської Америки, отримуємо результат явно не на користь останніх: США до сьогодні залишаються єдиною в світі країною з ефективною президентською системою правління. Президентські ж системи їх південних сусідів, за оцінкою аналітиків, засвідчують „рекорд слабкості”.

У середині XIX століття інститутом президентства звабилися європейці: такі посади з'явилися в структурі влади Швейцарії та Франції.

Активне впровадження республіканської форми правління з інститутом президентства розгортається у XX столітті – із закінченням Першої світової війни. Можливо, не в останню чергу такому ходу речей в монархічній Європі сприяв не лише блискучий демократичний досвід США, але й позитивний імідж 26-го і 28-го американських президентів – двох нобелівських лауреатів, Теодора Рузвельта та Вудро Вільсона. З ними народам Європи й Азії довелося „познайомитися” на зорі XX століття: обидва президенти виступили миротворцями. Перший відіграв неабияку роль у припиненні російсько-японської війни й підписанні у вересні 1906 року Портсмутського договору. За це він і був винагороджений Нобелівською премією миру. Другий отримав цю премію 1919 року. Як відзначив А. Буен (глава норвезького парламенту) – за привнесення „фундаментального закону людяності в сучасну міжнародну політику” [1].

Як би там не було, але 1919 року президента обирали вже й німці у новопосталій Веймарській республіці. Досвід США не був скопійований, так би мовити, „дослівно” – в республіці постала не президентська, а напівпрезидентська форма правління. Слідом за німцями інститут президентства запровадили Австрія, Чехословаччина, Польща, країни Балтії.

Прикметно, що нові віяння не оминули й тогочасний Радянський Союз. Питання про запровадження посади президента активно обговорювалося під час підготовки Конституції СРСР в середині тридцятих років.

У 1930-х – 1940-х роках президентські структури виникли і в азійських країнах, приміром у Сирії та Лівані.

Після Другої світової війни президентство стане характерною рисою систем управління цілого ряду європейських держав. Цей інститут запровадять Італія, Греція, Португалія, Мальта. Свій варіант президентства культивуватиме й „соціалістичний світ” – В'єтнам (1946 – 1980 рр.), УНР (1946 – 1949 рр. та з 1989 р.), НДР (1949 – 1960 рр.), ПНР (1947 – 1952 рр. та з 1989 р.), ЧСРСР (до 1989 р.), а ще Китай, КНДР і т. д. [2]. З часом президентська посада буде запроваджена в Югославії (1963 р.), в Румунії (1974 р., спеціально для Н. Чаушеску) і, зрештою, у березні 1990 року – в СРСР, для М. Горбачова.

Але не тільки Європа та Азія розбудовуватимуть владні інститути в своїх державах, закладаючи в них „елемент президентства”. Навіть у найвіддаленіших куточках Африки в другій половині XX століття вже правитимуть власні президенти. Закінчиться ж минуле століття – „століття президентотворення” – бурхливими процесами народження нових держав на просторах колишніх СРСР та Югославії й появою тих же таки інститутів президентства в новопосталих державних організаціях.

Попри поширеність інституту президентства, його сутність у різних

країнах, зрозуміло, далеко не однакова. Одними особливостями він характеризується у суто президентських (with presidentialism) республіках, іншими – в напівпрезидентських (semi-presidentialism). Ще інша специфіка інституту президентства притаманна державам з парламентською формою правління.

Прагнучи збагнути нюанси функціонування президентської структури в різних владних системах, класифікувати й у такий спосіб розмежувати існуючі сьогодні види республіканського правління, дослідники на пострадянських просторах вводять нові категорії, визначення (наприклад, парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська республіка). Однак не завжди переймаються тим, що неправильне застосування загальної назви (несвідоме, а часом, коли науковець береться до обслуговування владних інтересів, й осмислене) призводить до викривлення розуміння сутності, важелів управління у конкретній системі влади, а відтак і до маніпуляцій у політичній сфері.

Подібні наукові „новації” для нас не новина. Пригадаймо, що свого часу стосовно президентури в соціалістичних країнах ідеологічно заангажовані дослідники зауважували, що в деяких з них, приміром, функціонує одноосібний президент, а в інших – колегіальний. При цьому нікого не бентежило, що батьки-засновники США (як зазначалося, батьківщини інституту президентства) однозначно висловлювались на користь „одного президента й чисельних законодавчих зборів” [3].

Чим пояснювалась прихильність саме такій позиції? Одноосібна (виконавча) влада є дієздатнішою в порівнянні з колективною, оскільки „рішучість, активність, таємничість і швидкість зазвичай характеризують вчинки однієї людини” значно більше, ніж „дії будь-якої групи людей”. Чим чисельнішою стає така група, тим більше скорочуються перелічені якості [4]. „Плюралізм виконавчої влади” прагматичних американців не зваблював. Одним із найсерйозніших аргументів проти владного плюралізму було те, що останній „приховує промахи й ліквідує відповідальність”. До того ж „багатолюддя у виконавчій владі... стає на заваді пошуку винних” [5]. Роздумуючи над тим, який президент потрібен США, А. Гамільтон зауважував: „Плюралізм виконавчої влади позбавляє народ двох найбільших засобів безпеки, якими він може володіти... По-перше, стримуванням з боку громадської думки, яка втрачає свою ефективність в результаті того, що осуд за погану політику доводиться розподіляти між кількома особами, й незрозуміло, хто саме повинен бути засуджений; і, по-друге, можливості легко і чітко з’ясувати провину довірених осіб, якщо вони того заслуговують” [6]. А. Гамільтон вказав і ще на одну суттєву й привабливу для народу особливість одноосібної виконавчої влади: її „легше обмежувати, коли вона перебуває в одних руках”. Примноження ж „людей виконавчої влади” є небезпечним, а не „спиятливим для свободи” [7]. Зрозуміло, що попередження А. Гамільтона

форми політичної влади

форми політичної влади

(ідеолога „буржуазної демократії”) мало цікавили ідеологів соціалізму, що зумовило (стало підґрунтям) для постання феномена „колегіального” президента.

За таких обставин різними виявилися й особливості ставлення з боку суспільства до президентів та наслідків їх діяльності. На скрижалах історії залишилися імена Дж. Вашингтона, Ш. де Голля, В. Гавела як приклади інтелектуальної ефективності президента, його сумлінного служіння своїй нації, захисту її інтересів.

Залишилися в історії й інші „зразки”, суть яких далеко не однозначна. Так, впродовж десятиліть, починаючи з 1945 року, президентом В'єтнаму був Хо Ши Мін. Стосовно нього Фам Ван Донг свого часу патетично запитав: „Що в Долині Тростини красивіше від лотоса? Що у В'єтнамі прекрасніше від імені Хо Ши Мін?” І констатував, що „життя президента... чисте, як світло” [8]. Однак стверджувати, що цей лідер, перетворений для свого народу за допомогою інформаційно-ідеологічних маніпулятивних технологій на ідола, зробив життя цього народу чистим, як світло, напевно, буде проблематичним завданням для будь-якого неупередженого поціновувача.

Звернемо увагу й на інші „зразки президентства”. Понад 80 років мексиканці регулярно обирають президента, наділяючи його широкими, фактично диктаторськими повноваженнями. Однак – тільки на один термін. І жоден президент з тієї чи іншої нагоди не порушив конституцію і не залишився на посту на ще один термін. Свої особливості має інститут президентства в Індонезії: сім'я Сухарто, а точніше – президентський олігархічний клан, як стверджували ЗМІ, володів активами, що дорівнювали половині ВВП країни. Однак при цьому доходи на душу населення за три десятиліття виросли в середньому в 10 разів, а кількість людей, які жили за межею бідності, за той же період зменшилася утричі. Це дозволяє дослідникам зауважувати: олігархії, очолювані президентами, надто відрізняються одна від одної, щоб зводити їх до спільного знаменника [9].

Загалом, аналізуючи історичні іпостасі того, що претендувало на оприсутнення під виглядом президентства, варто пам'ятати, що, по-перше, різними були способи приходу до влади президентів (в результаті всенародного обрання на альтернативній чи безальтернативній основі, державного перевороту, призначення і самопризначення чи успадкування посади). По-друге, різним був і є час перебування на посаді: від терміну, закріпленого в конституції країни (як правило, 4 – 8 років) або до моменту проголошення імпичменту чи передчасної смерті президента й аж до безкінечності (пожиттєво). Різними, по-третє, були й особливості перебування на посаді та подальші долі переобраних чи повалених президентів. Президентство одних (приміром, Ф. Д. Рузвельта) перетворювалося на триумф. Інших – на прокляття (Н. Чаушеску).

Отже, те, що іменується президентством, насправді є дуже різним за формою і змістом. Під дахом цього політичного інституту можуть „мешкати” державні мужі-велети, але й можуть ховатися різного роду авторитарні правителі, тип правління яких продуктивніше аналізувати не в контексті представницької демократії, але бонапартизму чи, приміром, каудилізму тощо.

Окремий інтерес для дослідників інституту президентства становить напівпрезидентська форма правління. Однак звернімо увагу, що на сьогодні в колах західних вчених не існує єдиної точки зору на суть напівпрезидентської (змішаної) республіки й, відповідно, не існує чіткого розмежування держав з напівпрезидентською й парламентською формою правління. Про це свідчать, зокрема, праці таких дослідників, як М. Дюверже, М. Шугарт, Дж. Кейрі, Дж. Сарторі, котрі впродовж двох останніх десятиліть ХХ століття доклали значних зусиль для з’ясування сутності й розмежування систем влади. Наслідком проведеного ними аналізу стало те, що до напівпрезидентських (змішаних) республік відносять Веймарську республіку в Німеччині (1919 – 1933 рр.), П’яту республіку у Франції. Як напівпрезидентські розглядаються Португалія (1976 – 1982 рр.) і Шрі-Ланка (з 1978 р.), Фінляндія (з 1919 р.). А от з такими зразками систем влади, як в Австрії, Ісландії, Ірландії, виникали труднощі: президенти в цих країнах функціонують, однак, як вважав, приміром, М. Дюверже, лише як символічні керівники [10]. Та якщо М. Дюверже відносив згадані країни до напівпрезидентських республік, то Дж. Сарторі – до парламентських.

Загалом проблеми у класифікації виникають з кількох причин. По-перше, визначаючи систему влади, дослідники замислювалися: слід брати до уваги положення, закладені в конституції стосовно облаштування структур влади, чи аналізувати реальний механізм, реальні повноваження і межі діяльності президента? Зрозуміло, що більший інтерес викликає реальне життя, реально діючі механізми влади. Але, звісно, треба прагнути усвідомити й причини та наслідки, так би мовити, відходу від конституції, якщо це відбувалося. Відтак завдання науковця – вловити ситуацію, коли конституція впродовж років чи навіть десятиліть залишалася незмінною, однак система влади змінювалася так чи інакше.

По-друге, виділяючи напівпрезидентську систему правління як відмінну від президентської й парламентської системи, дослідники прагнули визначити її характерні риси, й тут намітилися різні підходи. М. Дюверже вважав, що суть напівпрезидентської форми правління полягає в тому, що парламентська й президентська фази правління просто чергуються [11] (явище деміпрезидентства). Дж. Сарторі ж заперечує, оскільки сутність напівпрезидентської форми правління полягає, насамперед, у тому, що влада в ній ділиться, тобто в державі існує „двоголова” виконавча влада. Місце має своєрідне двовладдя, уособлюване

президентом і прем'єр-міністром. І, в залежності від конфігурації більшості, влада не чергується, але коливається між президентом і прем'єр-міністром. Тобто, коли більшість є об'єднаною (обрала і президента, а, крім того, контролює й парламент), – президент переважає прем'єр-міністра. При „розколеній” більшості прем'єр-міністр спирається на власну більшість у парламенті, яка й забезпечує йому перевагу.

Загалом Дж. Сарторі вважає: аби довідатися, чи є аналізована форма правління напівпрезидентською, варто простежити її відповідність/невідповідність таким п'яти характеристикам. У напівпрезидентській республіці: 1) глава держави (президент) обирається на основі всенародних виборів, прямим чи непрямым голосуванням на певний термін; 2) глава держави ділить виконавчу владу з прем'єр-міністром так, що це призводить до структури двоїстої влади, чиї три визначальні критерії такі: 3) президент незалежний від парламенту, однак не уповноважений управляти один чи безпосередньо, тому його воля повинна передаватися й здійснюватися через його уряд; 4) прем'єр-міністр і його кабінет є незалежними від президента в тому, в чому вони залежні від парламенту: вони є суб'єктом або парламентської довіри, або недовіри, але в будь-якому випадку кабінету необхідна підтримка більшості в парламенті; 5) структура двоїстої влади за напівпрезидентської форми правління припускає різні види рівноваги, а також зміну переваги повноважень у межах виконавчої влади за суворого виконання умови, що існує „потенціал автономності” кожного елемента виконавчої влади [12]. Саме ці ознаки, а не якісь інші, є визначальними для напівпрезидентської республіки. Всі ж інші – тільки другорядні, й, взяті окремо від перелічених, не розкривають суті системи влади та підштовхують до неадекватних висновків.

Якщо звернутись до напрацювань з цього питання українських вчених, то виявимо, що вони й до сьогодні не склали думки, які ознаки слід у першу чергу брати до уваги, визначаючи систему влади. Тож, наприклад, В. Шаповал такі, скажімо, „складні випадки”, як Ірландія та Ісландія (їх „складність” для дослідників зумовлюється тим, що в обох країнах президентів обирають всенародним голосуванням) характеризує як такі, в котрих функціонує напівпрезидентська, чи змішана, форма правління [13]. Водночас В. Погорілко погоджується з оцінками західних дослідників. Відтак у нього не виникає сумніву, що обидві держави є уособленням парламентської демократії [14]. Проте не зрозуміло, врахування та аналіз яких ознак влади в Бразилії й Мексиці дозволяє В. Погорілкові віднести ці дві держави до напівпрезидентських [15], коли, здається, ні в кого не виникає сумніву, що вони є президентськими (хоч і неефективними).

Врозріз із побутуючими на Заході твердженнями йдуть висновки українських дослідників і тоді, коли вони зараховують Францію до держав з президентською [16], а не напівпрезидентською формою правління.

Слід додати, що такий „класифікаційний безлад” характерний і для російських дослідників. Н. Сахаров на початку 1990-х років налічив на планеті близько 20 напівпрезидентських республік, зарахувавши до них крім, приміром, Франції, Фінляндії, й низку колишніх радянських республік, у тому числі й Україну та Росію [17].

У багатьох вітчизняних дослідженнях трапляються абсолютно необгрунтовані визначення ознак тієї чи іншої системи влади. Так, в одних випадках за основу береться мінімум класифікаційних ознак – тобто одна. І зазначається, що „президентськими вважаються ті країни, де президент обирається шляхом всенародного голосування” [18] (отже, Австрія, Ісландія, а ще Україна чи Росія – однозначно президентські республіки?). В інших випадках відбувається навпаки – дослідник, даючи визначення президентського правління, базовими називає аж сім ознак: 1) дотримання формальних вимог жорсткого розподілу влади й запровадження збалансованої системи стримувань і противаг; 2) обрання президента на загальних виборах; 3) поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента; 4) формування уряду президентом за обмеженої участі парламенту; 5) політична непідзвітність уряду (кабінету) парламентові; 6) не надання главі держави права на розпуск парламенту; 7) відсутність інституту контрасигнування [19].

Щодо цього можна сказати, що перша ознака стосовно поділу влади є такою ж необхідною й для інших демократичних форм правління – напівпрезидентської чи парламентської. Тож, напевно, немає сенсу відносити її до базових ознак президентської форми правління. Відразу зауважимо й щодо шостої ознаки: можливість розпуску президентом парламенту свідчить не про зміну форми правління, а тільки про порушення принципів поділу влади. Друга ознака справді є базовою, відтак заперечень не викликає. Слід тільки уточнити, що загальні вибори можуть бути як прямими, так і „схожими на прямі” (тобто в два тури: в другому президент обирається колегією виборщиків), а також додати, що президент при цій формі правління обирається на фіксований термін. Щодо третьої риси, яка вказує на необхідність поєднання президентом обов’язків глави держави і глави уряду, то в Конституції США (своєрідному „еталоні” президентської форми правління) не акцентується, що президент – „глава держави”: стаття II тільки вказує, що „виконавча влада надається Президентові Сполучених Штатів Америки” [20].

Відтак, думається, зауваження щодо поєднання зроблено з урахуванням сьогоденних реалій на пострадянських просторах, і їх можна сприймати як своєрідний опосередкований натяк на те, що за браком поєднання президентом повноважень та наявності чітко **не парламентського і не напівпрезидентського** правління в країні, варто вже замислюватися, чи коректно загалом говорити про демократичну форму правління в державі.

Четверта ознака є, безумовно, базовою: президент дійсно повинен призначати керівників уряду. Конституція США, зокрема, з цього приводу гласить, що президент має право „за порадою і згодою Сенату призначати послів та інших повноважних представників і консулів, суддів Верховного суду, а також усіх інших урядовців Сполучених Штатів, про призначення яких у цій Конституції немає інших настанов” [21].

П'ята й шоста ознаки не є базовими – вони похідні від четвертої.

Отже, з перелічених семи ознак тільки дві є базовими. Але чи досить їх, щоб форму правління витрактовувати як президентську? Ні. Третьою необхідною ознакою цієї форми правління є та, що президента протягом встановленого терміну правління не можна позбавити влади простим парламентським голосуванням [22] (що реально в парламентській республіці).

Тепер щодо витрактування українськими дослідниками сутності такого явища, як напівпрезидентська республіка. Найперше звернемо увагу, що саме поняття напівпрезидентська республіка дехто з науковців вважає таким, що „не зовсім вдало” [23] відбиває суть явища. Тут можна заперечити, скориставшись аргументом Дж. Сарторі: слово „напів-“ (вживається переклад з латини) означає „половину”, тобто напівпрезидентська форма правління є саме „половиною” від президентського правління – заміною моноцентристської структури влади на „подвійну” [24]. Інша „половина” влади належить, як вже зазначалося, прем'єр-міністрові та його кабінету. Відтак сприймати поняття як не зовсім вдале підстав немає.

Але: невдалим може бути його застосування. Маю на увазі випадки, коли про себе заявляє прагнення втиснути у певну форму не відповідний їй зміст, тобто витрактувати як напівпрезидентську форму правління ту, яка насправді не є такою.

Про що йдеться?

Звернімося до кількох характеристик напівпрезидентської республіки вітчизняними дослідниками й, зокрема такого: „Загальною рисою статусу президента для напівпрезидентських держав є піднесення інституту президента над традиційними гілками влади, всіма інститутами держави, до того ж не в особі, що поєднує повноваження інших гілок влади, а в самостійній якості, зокрема як арбітра, координатора щодо органів державної влади, держави і суспільства” [25]. Аналізуючи це твердження, передусім зауважимо, що, застосувавши свого часу поняття „напівпрезидентська система”, західні дослідники „вивели” його, відштовхнувшись від реального випадку – П'ятої республіки у Франції. Оскільки саме там під час дискусії в Національних зборах на початку 1960-х Ш. де Голль погодився розділити функції глави держави й керівника уряду. Отже, Франція стала своєрідним еталоном „двоголової” (президент і прем'єр-міністр) системи правління, „прикладуючи” який до інших

схожих випадків, західні науковці й отримують (чи не отримують) підстави для класифікації республіки як напівпрезидентської. (Саме в такий спосіб, так би мовити, постфактум, й було охарактеризовано як напівпрезидентську систему влади у Веймарській республіці). Відтак хоч у Конституції Французької Республіки за президентом і закріплено певні арбітражні функції (зокрема вказується, що „він забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічної влади, а також спадкоємність держави” [26]), однак про піднесення інституту президента над традиційними гілками влади, над всіма інститутами держави не йдеться. Його статус не витрактовується як становище **над** іншими: його „другою головою”, як елемента структури влади, є прем’єр-міністр, а разом вони уособлюють одну гілку влади – виконавчу. Тож коли будемо говорити про вивищення інституту президента над традиційними гілками влади, і навіть більше – про вивищення його над усіма інститутами держави, то поняття „напівпрезидентська республіка” буде тільки евфемізмом, використовуваним для завуалювання іншої суті, для якої більш підходящим відповідником буде, думається, одне з таких понять, як суперпрезидентська республіка, диктатура, тиранія тощо.

Наслідком термінологічної, сказати б, нестрогості (а до певної міри – і некомпетентності) стало те, що науковцям і практичним політикам не вдається дійти згоди у визначенні форми правління в Україні, починаючи з моменту постановня інституту президентства. Так, вже на самому початку 1990-х років дехто констатував введення в Україні „президентського правління” [27]. Інші твердили, що в 1991 – 1995 роках відбулося „закладання основ для формування напівпрезидентської системи правління” (з чим можна загалом погодитися і додати: конкретно говорити про форму правління стосовно першої половини 1990-х років не можна хоча б тому, що не діяв принцип поділу влади), а період з 8 червня 1995 по 27 липня 1996 року (період дії Конституційного договору) характеризували як такий, коли відбулося наближення вітчизняної форми правління до президентської республіки [28]. Після прийняття Конституції впродовж років багатоголосо звучала теза, що в Україні в наявності президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська республіка. Але лунали й інші голоси, котрі твердили про закріплення в Україні „авторитаризму ліберального типу” [29].

Стосовно виокремлення президентсько-парламентської й парламентсько-президентської форм як підвидів напівпрезидентської форми правління принагідно зазначимо, що вона, думається, науково неспроможна. Слід пригадати, що першу системну спробу визначення державних форм на початку 1990-х здійснили М. Шугарт і Дж. Кейрі. Зокрема, в межах напівпрезидентської форми правління вони виділили прем’єро-президентський і президентсько-парламентський тип правління, вказавши, що перший характеризується першістю прем’єра

стосовно президента, а другий – першістю президента. Такі підходи були піддані критиці, оскільки в цьому випадку французька система характеризується переведенням першості від президента до прем'єра і навпаки (тобто відноситься до прем'єро-президентського типу), але ж, виходячи з Конституції 1958 року, – до президентсько-парламентського типу.

В такій ситуації виникають складнощі й з Австрією та Ісландією: з парламентських республік вони перетворюються на напівпрезидентські – прем'єро-президентські. Термінологічне нагромодження, яке не вдається поставити на переконливу наукову основу і, зокрема, довести, що воно є беззаперечним віддзеркаленням реалій життя, спонукало одного з іменитих західних дослідників зробити висновок: не слід намагатися витягати категорію із „сипкого піску”. Відтак пригадаймо, що у напівпрезидентській республіці, як зазначалося вище, „двовладдя” у виконавчій владі представлене може бути тільки президентом і прем'єр-міністром, а не президентом і парламентом (законодавчою владою). Якщо ж говоримо про парламентсько-президентську чи президентсько-парламентську форму правління як різновид напівпрезидентської республіки, то тим самим декларуємо можливість надання законодавчому органу виконавчих повноважень (і навпаки). Таким чином, **прийнятним й обґрунтованим є тільки термін напівпрезидентська республіка, а не парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська.**

Якщо ж дослідник має „залізні” аргументи, його не зупиняє „сипкий пісок”, і він збирається „витягти” категорію й довести, що парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська республіки у цій частині планети (тобто на пострадянських теренах) таки існують, то він не має права використовувати західний термін – напівпрезидентська республіка – як загальну назву, назву, яка об'єднує ці два нововиявлені види республіки.

Повертаючись до конкретної, української, ситуації, пригадаємо, що на самому початку XXI століття і перший Президент України Л. Кравчук стверджував, що в Україні утвердилась президентсько-парламентська форма правління [30]. Дисонансом прозвучала думка діючого Президента Л. Кучми: „У нас немає президентсько-парламентської республіки з однієї причини – тому, що немає закладених у Конституції тих важелів і противаг, які б давали можливість існувати дійсно президентсько-парламентській республіці” [31] (тобто „напівпрезидентській” чи „змішаній”). З цим положенням можна абсолютно погодитися, якщо проаналізувати українську Конституцію й політичні реалії крізь призму положень, про які говорилося вище і які закріплюють базові ознаки напівпрезидентської республіки.

А що ж в такому разі є в Україні?

Найперше відзначимо, що на пострадянських просторах і сьогодні

тривають активні спроби розглядати позиціювання президента як становище над. Продукуються концепції поділу влади не на три класичні гілки, а на чотири: до законодавчої, виконавчої та судової додається ще й президентська. Так, приміром, у коментарях до російської конституції початку 1990-х років, зокрема, говорилося: „Ми є свідками досить чіткого юридичного оформлення ще однієї гілки влади – президентської” [32]. „Український відгук” не забарився, і за кілька років вже українські науковці твердили: „Перелік повноважень Президента як у сфері нормативного регулювання суспільних відносин, так і в сфері втілення Конституції і законів України в життя, його вплив на діяльність уряду, здійснювану в державі кадрову політику ставить його у проміжне становище між всіма гілками влади... Якщо ж врахувати й те, що він є главою держави і тільки він може уособлювати державу як всередині країни, так і за її межами у відносинах з іншими державами... то є всі підстави виділяти його в окрему гілку влади, яка має бути цементуючим началом у всьому державному механізмі” [33].

Декларуючи президентство як „особливу владу”, зацікавленні в Російській Федерації, зокрема, Ю. Лужков, чітко рухаються в обраному напрямку, наголошуючи, що „необхідно ...підвищити ефективність функціонування інституту Президента як центрального інституту всієї політичної системи” [34].

Отже, президенти на пострадянських просторах можуть в деяких випадках поступово перетворитися на своєрідних модифікованих (виборних) монархів – глав держав. У них, як вже нині застерігають деякі дослідники, будуть досить великі права, але – жодної відповідальності. У зв'язку з цим російський вчений Д. Златопольський, зокрема, зазначає, що президенти республік в державах Східної Європи можуть бути притягнені до відповідальності лише у випадку порушення конституції чи закону. Відтак в конституційному регулюванні є суттєві лакуни, оскільки немає розв'язання головного питання: про відповідальність того чи того президента за всю поточну, повсякденну державну роботу, коли він не порушує конституції чи законів, але все ж його рішення, дії та вчинки фактично завдають шкоди інтересам держави й народу, благополуччю останнього і в силу цього перебувають в суттєвому протиріччі з усією законодавчою та іншою діяльністю парламенту [35].

Показово, що президента, який так чи інакше своїми діями завдав шкоди державі, можна позбавити влади в результаті імпичменту. Однак, як зауважують юристи, те, що є юридично можливим, практично – нереальне.

До цього варто додати, що президенти на пострадянських просторах відзначаються не тільки прагненням бути президентами-довгожителами (як, наприклад, президент Білорусі), але й бажанням (коли обставини складуться не на їхню користь і президентську посаду все ж доведеться

форми політичної влади

форми політичної влади

залишити) не опинитися в аутсайдерах. Відтак вони стають творцями своєрідних „запобіжників” у вигляді, наприклад, забезпечення собі пожиттєвого місця у верхній палаті парламенту.

Прикметно, що цим „винаходом” у світі користуються вже давно. Прикладом є Чилі, де після президентських виборів 1989 року (метою яких був перехід від військової диктатури до демократії) і приходу до влади спочатку П. Ейлвіна, а затим Е. Фрея, довічним сенатором став А. Піночет. Навіщо колишньому диктаторові знадобилося це звання? Західні експерти вважають, що тільки заради одного: аби уникнути відповідальності за скоєні в часи диктаторства репресії. Зарезервували собі „спокій” до кінця життя за допомогою заздалегідь проведеного на законодавчому рівні „бронювання” місця у верхній палаті парламенту президенти й таких латиноамериканських країн, як Уругвай та Венесуела. У „старих” же демократіях тільки в Італії (яка є по суті парламентською республікою, а відтак президент має значно менше прав, ніж при президентській формі правління), президент, отримавши префікс екс- в означенні свого статусу, стає членом верхньої палати парламенту.

На пострадянських просторах аналогічним чином подбав про своє безхмарне майбутнє президент Казахстану. Однак в сенатори він не поспішає. Перебуваючи на посаді з лютого 1990 року, він переобирався у 1991, 1995 і 1999 роках. Останнього разу – на семирічний термін. Крім того, 27 червня 2000 року парламент Казахстану ухвалив закон „Про першого Президента Республіки Казахстан”, яким надав Н. Назарбаєву цілий ряд пожиттєвих прерогатив: звертатися до народу республіки, державних органів, посадових осіб з пропозиціями щодо актуальних питань розвитку суспільства (при цьому останні не можуть відмовитися від розгляду президентських ініціатив). Н. Назарбаєв також отримав право виступати перед парламентом та на засіданнях уряду при обговоренні пріоритетних питань, голосувати в Асамблеї народів Казахстану, входити до складу Ради безпеки, вносити пропозиції чинному президентові (щодо кадрових питань, запровадження надзвичайного стану в країні, використання війська республіки тощо).

В ситуації, коли президент стає „четвертою владою” – **ніби поруч** із законодавчою, виконавчою, судовою, а в дійсності перетворюється на владу **над**, то характеризувати таку форму правління за допомогою понять парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська республіка, можливо, й буде доцільно. Адже тоді фактично йтиметься тільки про дві реальні гілки влади – президентську й парламентську, а дві інші (виконавча та судова) будуть позбавлені навіть мінімальної автономії й виконуватимуть суто технічні – допоміжні – функції. З часом, можливо, відпаде потреба й у виокремленні парламентської гілки влади: залишиться єдина **влада над**. (Не дарма ж бо Ф. Шміттер зазначає, що в попередні часи – у 1848 – 1852, 1914 – 1920, 1945 – 1956 роках – після

кожного з періодів широкої демократизації більшість держав або поверталася до статус-кво, або в них утверджувалися „ще гірші режими”).

Відтак знов і знов виникає питання: що робити із своїми президентами народам на пострадянських просторах? До якої форми правління прагнути?

Західні експерти застерігають: жодна з існуючих форм – президентська, парламентська чи змішана – не є панацеєю від усіх бід. Кожна може бути позитивно-продуктивною, але також і безрезультативною та навіть більше – призвести до постання нових загроз суспільствам, котрі запозичують і насаджують у себе те, що для них не є органічним, що не узгоджується з рівнем їхньої політичної культури і свідомості, рівнем економічного, соціального розвитку тощо.

Інше зауваження стосується того, що будь-яка демократична форма правління починає справді, так би мовити, „працювати”, коли вона достатньо інституційована. Говорячи про „інститут президентства”, звернемо увагу, що цей феномен в Україні якраз і не набув необхідного рівня інституціоналізації. Свого роду „поверхневою” ознакою цього є те, що інколи замість словосполучення „інститут президентства” вживають інше – „інститут президента” [36]. Але поняття „інститут президента” акцентує увагу, передусім, на особистісній стороні феномена. Інститут же президентства як політичний інститут – поняття більш емке і передбачає проведення цілого ряду заходів, виписання процедур тощо [37].

Вимога інституціоналізації молодих демократій або, як їх ще називають, делегативних демократій, тобто таких, в яких владу мають демократично обрані уряди, не безпідставна. Делегативні демократії (не інституційовані) не можуть, як відзначають експерти, гарантувати, що суспільство не регресує до авторитарного правління. Вони часто втрачають стійкість. Інституціоналізація ж сприяє стійкості й забезпечує суспільство від несподіванок. Відтак, щоб стати державою, в якій демократичні перетворення є незворотними, слід прагнути перейти від делегативної демократії до представницької, чіткого поділу влади і закріплення функцій її гілок, меж діяльності в конкретних законах.

Література:

1. Енциклопедичний довідник „Лауреати Нобелівської Премії. 1901 – 2001”. – К.: „Український видавничий центр”, 2001. – С. 46, 106.
2. Див. про це: **Златопольський Д. Л.** Інститут президента в Восточной Европе: парадокс выборов и ответственность // Вестник Московского университета. – Серия 11. Право. – 1999. – №5. – С. 13.
3. Федералист. Политические эссе **А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея**: Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О. Л. Степановой. – М.: Изд-во „Весь мир”, 2000. – С. 459.

4. Там же.
5. Там же. – С. 462, 463.
6. Там же. – С. 464.
7. Там же. – С. 465.
8. **Фам Ван Донг.** Предисловие // Президент Хо Ши Мин. (Политическая биография). / Пер. с франц. – М.: Госполитиздат, 1963. – С. 16, 18.
9. **Кива А. В.** Российская олигархия: общее и особенное // Общественные науки и современность. – 2000. – №2. – С. 27.
10. **Duverges M.** A New Political System Model: Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research. – 1980. – №2. – P. 167.
11. Там же. – С. 186.
12. **Сарторі Дж.** Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – С. 125.
13. Див.: **Шаповал В. М.** Державний лад країн світу. – К.: Укр. центр правничих студій, 1999. – С. 288.
14. Див.: **Погорілко В. Ф.** Інститут президентства в Україні // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За заг. ред. Ю. С. Шемчушенка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – С. 114.
15. Там же.
16. Див., наприклад: **Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А.** Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – С. 265.
17. Див.: **Сахаров Н. А.** Інститут президентства в сучасному світі. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 23.
18. **Зеленько Г.** Навздогінна модернізація: досвід Польщі та України. – К.: Критика, 2003 – С. 78.
19. **Шаповал В. М.** Державний лад країн світу. – С. 284 – 285.
20. **Каррі Д. П.** Конституція Сполучених Штатів Америки: Посібник для всіх / Пер. з англ. О. М. Мокровольського. – К.: Веселка, 1993. – 140 с.
21. Там же. – С. 142
22. **Сарторі Дж.** Порівняльна конституційна інженерія... – С. 80.
23. Див.: **Шаповал В. М.** Державний лад країн світу. – С. 288.
24. **Сарторі Дж.** Порівняльна конституційна інженерія... – С. 115.
25. **Погорілко В. Ф.** Інститут президентства в Україні. – С. 116.
26. Конституция Французской Республики // Конституции зарубежных государств. – М.: Издат-во БЕК, 1998. – С. 4.
27. Див., наприклад: **Краслянский А.** Президент без вице-президента // Голос України. – 1991. – №130. – 6 липня. – С. 2; **Мезенцев А.** Время хождения между каплями должно закончиться // Зеркало недели. –

1995. – №15. – 15 – 21 апреля. – С. 4.

28. **Кононенко Н. В.** Інститут президентства в Україні: політологічний аналіз: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. досл-нь. – К., 1996. – С. 6, 14.

29. **Лазаренко О. В.** Влада в Україні: нетривіальний політичний аналіз для можновладців і тих, хто хоче ними бути. – К.: Вища школа, 1999. – С. 67.

30. **Кравчук Л.** Держава і влада: досвід адміністративної реформи в Україні. – К.: Інтеллект, 2001. – С. 64.

31. Політична реформа в Україні: ключові питання і суперечності. Матеріали „круглого столу”. – К.: Національн. ін-т стратегічних досліджень, 2003. – С. 49.

32. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под ред. Б. Н. Топорнина. Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 399.

33. **Бурчак Ф. Г.** Президент України. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 15.

34. **Лужков Ю. М.** Путь к эффективному государству: план преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. – 2-е изд.; доп. – Запорожье: Премьер, 2003. – С. 15, 18.

35. **Златопольский Д. Л.** Інститут президента в Восточной Европе: порядок выборов и ответственность // Вестник Московского университета. – Серия №11. Право. – 1999. – №5. – С. 19.

36. Див., наприклад: Державотворення і правотворення в Україні... – С. 113.

37. Звернемо увагу, що, наприклад, Г. О’Донелл, обгрунтовуючи поняття „інститути”, вказує, що до них входять систематизовані, загальновідомі, практично використовувані й визнані (хоча й не завжди формально затверджені) форми взаємодії соціальних агентів, які мають установку на підтримання взаємодій відповідно до правил і норм, що так чи інакше закріплені в цих формах. Політичні ж інститути характеризуються, зокрема, тим, як вони приймають в свої члени, а відтак і допускають в якості повноправних членів в систему прийняття і виконання рішень, так і відмовляють потенційним агентам; формують ймовірний розподіл результатів; мають тенденцію концентрувати сферу діяльності й організації взаємодіючих з ним агентів і зберігати цю концентрацію; формують способи представництва; стабілізують агентів/представників в їхніх сподіваннях; розширюють часові горизонти агентів тощо.