

ПРЕЗИДЕНТСЬКА РЕСПУБЛІКА — РІЗНОВИД РЕСПУБЛІКАНСЬКОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ

М. ОРЗІХ

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права,
заслужений діяч науки і техніки України
(Одеська національна юридична академія)*

Головні ознаки президентської республіки

При визначенні форм правління зазвичай надається особливе значення порядку заміщення поста глави держави — виборність та її різновиди, зокрема прямі вибори населенням, народом чи парламентом, або спадковість. У дійсності головним критерієм щодо виокремлення взагалі сучасних форм правління та різновидів республіканської форми правління є взаємовідносини парламенту, глави держави та уряду. Такий підхід обґрунтований не лише теоретико-історичними доводами, а й практично-політичними (інструментальними), що дає змогу визначитися щодо ефективності державного керівництва, дієвості державного механізму, оптимального співвідношення держави з громадянським суспільством, людиною, що особливо важливо в умовах визнання людини найвищою соціальною цінністю, та оцінки діяльності держави саме під таким кутом зору.

При цьому підході основними рисами, ознаками президентської республіки є насамперед самостійність кожної гілки (галузі) влади — законодавчої, виконавчої, судової. Тут жорстко діє принцип поділу влади, відомий конституційній теорії ще з доктрини Ш. Монтеск'є (середина XVIII ст.).

Його головна ідея — повна рівновага, незалежність і навіть відокремленість влад, що не означало їх безмежність (щодо функцій, повноважень, компетенції, говорячи сучасною мовою). Навпаки, за Ш. Монтеск'є, жодна влада не може утручатися в компетенцію іншої, але ж кожна з них, захищаючи себе від можливого втручання, має контролювати та стримувати іншу владу, запобігаючи перевищенню повноважень, зловживанню владою. Напрацьована французьким юристом теорія взаємного зрівноваження «поділених гілок влади», стримувань і противаг гілок влади знайшла своє нормативне закріплення у багатьох сучасних конституціях, до речі, й у парламентських, змішаних (президентсько-парламентських та парламентсько-президентських). Прикладом може бути Конституція України, де у ст. 6 проголошено, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Однією з цих «засад» є принцип стримування та противаг у компетенційних зв'язках державних органів різних гілок влади.

З урахуванням цього, прийнято відокремлювати «жорстку» систему поділу влади, що притаманна президентській республіці. Тут кожна гілка влади має вирішальну для її дієвості самостійність не тільки щодо власної

компетенції, а й щодо легітимації, одержання влади.

Зокрема, глава держави — президент — обирається безпосередньо населенням, має великий обсяг повноважень практично у всіх сферах життя держави і суспільства — закріплені в конституції та законах і так звані «приховані», «припущені», що зв'язані з виконанням його конституційних повноважень. Президент — глава держави, глава виконавчої влади, головнокомандувач збройними силами держави. При цьому уряд формується у позапарламентському порядку, його очолює президент. Міністри є фактично помічниками президента по виконанню його функцій, вони не підзвітні парламенту, який не може їх звільнити від посади або призначити на посаду. Одночасно парламент є єдиним органом законодавчої діяльності. Ніхто, навіть президент із його великим обсягом повноважень, не має права, за винятком права відкладального вето щодо законів, втручатися в діяльність законодавчого органу, хоча на практиці він користується можливостями такого втручання через щорічні послання, лобістські можливості, зокрема через своїх однопартійців. Президент не може розпустити парламент, а парламент може притягнути до конституційної відповідальності президента або його міністрів тільки через спеціальну достатньо складну процедуру імпічменту. Але з огляду на самотійність гілок влади система стримувань і противаг вимушує кожену галузь влади «оглядатися» на іншу галузь. Наочним прикладом є судова влада, що єдина здійснює правосуддя, але ж у формуванні судового корпусу беруть участь президент та парламент, а суд, здійснюючи правосуддя, вирішує, за думкою відомого американського юриста П. Фронда, питання «кон-

ституційного порядку, поділу державної влади та її обмеження».

Все це, власне кажучи, класичні ознаки президентської республіки, що можуть по-різному виявлятися у сучасних державах.

Щодо співвідношення позитивних і негативних рис цієї форми державного правління, то це звичайною мірою визначається історичними традиціями та сучасними умовами життя суспільства і держави, сприйняттям визначених особливостей президентської республіки не лише населенням, а й політичними елітами. Тут є ще одне застереження: не сприймати догматично досвід США. Я достатньо знаю державне життя та правову систему США, працював та був керівником декількох українсько-американських програм, але ж було б помилкою вважати мене прибічником взагалі американського образу державного і суспільного життя. При цьому, заради справедливості, треба визнати досконалість президентської форми правління у США з не менш досконалою системою стримувань і противаг, що вдалось, використовуючи класичні європейські конституційні доктрини, сконструювати належні страхові механізми щодо неможливості переродження президентства в авторитаризм або тоталітаризм, виключення можливості замаху на культ Права та Конституції, за якою та конституційними традиціями жорстко організовано державний механізм. Саме одному із засновників американської Конституції Т. Джефферсону належить застереження: «Не просіть Бога про те, що може дати Конституція».

Якщо ж абстрагуватися від американського досвіду, то доведеться погодитися з висновками багатьох юристів і політологів про неефективність президентської форми правління. Із

168 держав, що були предметом дослідження, рівень життєвості парламентських демократій у три рази перевищує президентські. Подібна тенденція підтверджується й у 93 державах світу, що отримали незалежність у період 1945–1979 рр. 52 держави, вибравши свого часу президентську форму влади, не дійшли до стадії стійкої демократії. Якщо не враховувати постсоціалістичний світ, то президентські системи частіше обирають латиноамериканські та африканські держави з важким вантажем соціально-політичних колоніальних проблем, колишні британські колонії та островні міні-держави.

Наведені висновки не можна абсолютизувати, не враховуючи конкретну історичну ситуацію, особливості політичного життя. Так, практично не викликає заперечень твердження про те, що президентська форма правління більш динамічна, прийняття рішень, особливо в умовах будь-яких суспільних викликів, криз, зовнішньополітичних обставин екстраординарного порядку, наприклад, необхідності використання антитерористичних засобів та ін., більш оперативне, цілеспрямоване. Перевага цієї форми правління виявляється у суспільствах із недостатнім ступенем суспільної взаємодовіри, нестабільних ідеологічно, зі слабкою партійно-політичною системою, а також за необхідністю проведення масштабних реформ з подоланням відкритого або прихованого супротиву новим формам економічного або політичного життя.

Різновиди президентської республіки

Сучасне конституційне право зарубіжних країн розрізняє такі різновиди президентської республіки: президентсько-монархічну, президентсько-партократичну та президентсько-мілітарну.

У чому їх особливості та відмінності?

Дійсно, можливо й така класифікація президентської форми правління, але ж її вади у відсутності єдиного критерію, підстави запропонованої класифікації. Тут є елемент, що орієнтований на роль політичних партій або засіб утворення форми правління, насамперед державного режиму. У літературі всі ці форми об'єднуються у суперпрезидентську республіку.

За наведеними чинниками виокремлюються президентсько-монархічна республіка — форма президентського абсолютизму, за якою президент очолює єдину легальну партію, є головним ідеологом країни та творцем офіційно проголошеної обов'язкової ідеології (Гана при Кваме Нкруме, Гвінея при Секу Туре, Заїр при Мобуту та ін.), у деяких країнах проголошуються президентами навечно (Заїр, Туніс, Уганда, Екваторіальна Гвінея та ін.); президентсько-мілітарна республіка, яка виникає у результаті військових переворотів та становить військове правління; президентсько-партократична республіка, в якій президент обирається вищим органом єдиної у країні владної партії (Ангола, Бенін, Конго, Мозамбик).

Навряд чи для сучасної України ці державні режими суперпрезидентської республіки мають практично-прикладне значення. Маю надію, що й надалі про ці режими будемо розмовляти за суто теоретичною зацікавленістю.

Сучасні країни з президентською формою державного правління та їх особливості

Як вже зазначалося, у новій історії державотворення класичним прикладом першої президентської республіки є США. Досвід США був сприйнятий країнами Латинської Амери-

ки, хоча у Болівії, Бразилії, Венесуелі, Коста-Риці, Панамі, Сальвадорі, Уругваї, на відміну від американської системи виконавчої влади, конституційно визначаються міністри як носії виконавчої влади, в Еквадорі, Колумбії, Нікарагуа президент визначається як глава уряду, в сучасній Кореї, Таджикистані, Туркменистані, Узбекистані президент – керівник колегіального органу у складі міністрів, в Азербайджані, Кореї, Узбекистані запроваджено посаду прем'єр-міністра, в Аргентині – глави уряду.

Крім цих особливостей, що стосуються в основному внутрішньої структури виконавчої влади та деяких конституційно оформлених приписів, є більш суттєві відмінності. Так, у всіх президентських республіках Латинської Америки передбачається право законодавчої ініціативи президента, в Туркменистані, Узбекистані, Уругваї президент має право за певних умов достроково припинити повноваження парламенту.

Президентська форма правління й Україна

За юридичними ознаками, про що вже йшла мова, Україна ніколи не була президентською республікою, хоча в Концепції нової Конституції України, що була схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р., визначалось, що формою організації державної влади в Україні має бути президентська республіка. Але в чинних законах України цей припис не знайшов відображення.

Інститут президента був започаткований Законом УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 р., Законом «Про Президента Української РСР», де Президент визначається як

найвища посадова особа Української держави і глава виконавчої влади. Згідно з Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 р. Президент був визнаний Главою держави і главою виконавчої влади, згідно із Конституційним Договором 1995 р. – Главою держави і главою державної виконавчої влади. За чинною Конституцією України 1996 р. (зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 8 грудня 2004 р.) Президент є «главою держави і виступає від її імені». Він не очолює державну виконавчу владу. Вищим виконавчим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, що формується при вирішальній ролі парламенту. Повноваження свої Кабінет Міністрів України складає перед новообраною Верховною Радою. Тобто на сьогодні Україна аж ніяк не може визнаватися президентською республікою.

Щодо періоду до вступу в дію чинної Конституції, дійсно, є підстави для дискусії за цим предметом. Але ж, як вже зазначалося про ознаки президентської республіки, і навіть якщо довести, посилаючись на дійсно великий обсяг повноважень Президента, що роль Президента України до 1996 р. відповідала критеріям президентської республіки при допущенні вітчизняної своєрідності, то й тоді вельми складно стверджувати про президентську республіку Україну. Насамперед тому, що «жорсткий» принцип поділу державної влади, що є визначальною ознакою президентської республіки, ніколи не був запроваджений у державне життя в Україні, хоча у деякі часи у публіцистиці лунали визначення України навіть «президентською монархією» з «диктатурою президента».

До речі, вищі посадові особи держави в різні періоди визначали нашу державу президентсько-парламентською або парламентсько-президентською і ніколи — президентською. Мабуть, лише у 1999 р. пролунало бажання Президента: «Хочу зосередити владу в руках Президента». Одночасно високопосадовці та політики неодноразово стверджували про «нежиттєвість» обраної Україною форми державного правління.

Щодо ефективності з точки зору організації публічної влади, форми правління, що завдяки наполегливим діям Президентів України наближались до президентської республіки, так це було і є дискусійним, особливо щодо взаємовідносин президента з парламентом, урядом, судовою гілкою влади, місцевим самоврядуванням. Тут простежуються тенденції: зайвої централізації і, навіть, елементи авторитаризму; бюрократизації не тільки державного апарату, що за складом втричі перевищував радянський державний апарат, але й інших сфер суспільного життя, що аж ніяк не сумісно із прагненням формування громадянського суспільства; посилення зв'язку влади з великим бізнесом, олігархічним капіталом; зловживання зверненнями до Конституційного Суду України, що у березні цього року призвело навіть до спроби змін у статтях 44–45 Закону про Суд, правом вето, що, за підрахунками О. Лавриновича, започатковує третю сотню та є рекордом, що «ніколи не буде побито»; гіпертрофією апарату Президента, що має бути за Конституцією та законом суцільно патронатним органом поза будь-яких власно-розпорядчих повноважень; втілення так званого «президентського права», «указного права» Президента; зрештою, формування невідомого у світі симбіозу пар-

ламентсько-президентської республіки у центрі держави та президентсько-парламентської — на місцях, у регіонах.

Наслідки встановлення в Україні президентської форми правління дійсно мають реальні загрози.

Щодо історії, традицій, менталітету українців, думаю, що це аргументи не на користь президентської республіки. Про це свідчить давня та нова історія України, процеси, що ми спостерігали за останні роки. Цікавий матеріал щодо цих років міститься у збірнику публікацій журналістів газети Верховної Ради України «Голос України» — «Еволюція влади». Хоча матеріал є суто публіцистичним, його доцільно використовувати й у прикладній праці юристів, політологів, соціологів, у науково-дослідній роботі.

Примітно, що за хронікою подій, що наводять автори видання, головним стрижнем для діяльності всіх Президентів України була боротьба за повноваження, незважаючи на те, що інколи ці повноваження перевищували конституційну компетенцію президента у класичній президентській республіці США та напівпрезидентській Франції, на модель якої неодноразово посилалися політики та науковці при вирішенні питань державотворення в сучасній Україні. До речі, ще на зорі становлення незалежної Української держави західні експерти звертали увагу на «величезний обсяг влади в руках Президента» України (В. Тарнопольський, Канада, 1992 р.), а Комісія Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанська комісія), до думки якої в Україні ставляться з повагою, відмічала ще у 2003 р., що Україна просувається «до більш парламентської системи». У висновках щодо проекту Конституції України, запропонованою Президентом Украї-

ни, всередині червня цього року знову ж венеціанці надали критичну оцінку запропонованій конституційній моделі розподілу повноважень між Парламентом, Президентом та Урядом. Проект «у дійсності не вирішує питання дуалізму виконавчої влади, який є одним із головних факторів політичної нестабільності, — читаємо у п. 66 Висновків комісії. — Президентські повноваження залишаються переважно такими ж, що й тепер, і проект не вносить будь-яких змін у сучасну ситуацію з паралельними урядовими та президентськими механізмами» та ін.

Щодо мене, то я переконаний, що змішані форми державного правління з їх схильністю до дуалізму у системі влади, до взаємотручання влад, та дублювання повноважень, «абстрагуючись від особистостей», як говорить

В. Литвин, не підходять для України. Це підтверджено нашим, нехай невеликим, досвідом державотворення, що у нас, крім того, відзначалося «недоговороздатністю» суб'єктів владних повноважень, несправністю «джентльменських угод» незалежно від рівня їх офіційності, неповагою до різноманіття думок щодо устрою держави, радикалізмом дій, вельми вільним ставленням до Права і Конституції України, що особливо небезпечно за відсутністю сталих конституційних традицій, конституціоналізації державного і суспільного життя.

«Правильними», як писали Арістотель та Дж. Локк, «способами» державного правління, може бути для України, на мою думку, класичні парламентська або президентська республіка.