

УДК 354: 342.3

О. Паска

## ВПЛИВОВІСТЬ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА ЯК КРИТЕРІЙ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ТА ЗМІШАНИХ ФОРМ ПРАВЛІННЯ

Проаналізовано критерії класифікації президентських та змішаних форм правління, наведено їх приклади. Вивчено впливовість інституту президентства як один із найбільш загальних критеріїв класифікації президентських та змішаних систем. Запропоновано систему показників для визначення впливовості інституту президентства.

**Ключові слова:** інститут президентства, критерії класифікації, впливовість інституту президентства.

Інститут президентства існує не тільки у президентських республіках, а й у республіках змішаного типу. Для їх порівняння та детальнішого вивчення необхідна певна система класифікації. Проблема полягає у тому, що є різні види класифікації президентських форм, систематизації типів, будови, способів організації інституту президентства у різних президентських державах та державах зі змішаною формою правління. Проте, для порівняння президентських та змішаних форм, оцінки тенденцій переходу від однієї форми до іншої необхідні більш загальні, спільні критерії.

Порівняльний аналіз інституту президентства здійснювали як закордонні (А. Сіароф, А. Кроувел, Дж. Кері, М. Шугарт, О. Зазнаєв, Чиркин), так і українські (А. Романюк, Б. Макаренко, Т. Ляшенко та інші) вчені.

Зважаючи на необхідність виробити узагальнений підхід для дослідження інституту президентства у посткомуністичних країнах з метою порівняння його змінних характеристик, необхідно виробити підходи до оцінювання такого загального критерію систематизації президентських та змішаних форм, як впливовість.

Науковці групують президентські країни, у яких функціонує інститут президента за певними характеристиками, що їх об'єднують. Це дає змогу системно аналізувати виділені типи та створювати нові або виправляти помилки в тих, що вже існують [1].

Одним із таких критеріїв є кількість осіб, які представляють інститут президентства. За цим критерієм президентські форми поділяють на одноособові та колегіальні [2]. Прикладом колегіального президентства є досвід Президентської ради в Угорській Народній Республіці. Цей колегіальний орган проіснував до 1989 р. З розпадом Югославії колегіальний президент з'явився в Боснії і Герцоговині. Відповідно до ст. V Конституції країни, колегіальний Президіум складається з одного боснійця, одного серба і одного хорвата, які по черговою головують у цьому колегальному органі. Усі рішення Президіуму ухвалюються колегіально. До сфери компетенції цього органу належить зовнішня політика, призначення голови уряду з наступним затвердженням однією з палат парламенту [3].

Уругвай двічі запроваджував колегіальний інститут президента – Національну раду уряду. Проте у 1967 р. цей інститут був ліквідований через перемогу на виборах 1959 р. опозиційної Національної партії, що стало причиною

розбалансування діяльності цього органу, економічної та політичної кризи [4]. Ще одним прикладом колегіального президента був Кіпр. У цій невеликій країні у 1960 – 1963 рр. президентом був грек-кіпріот, а віце-президентом – турок-кіпріот. У пункті 2 ст. 39 Конституції Кіпру зазначено, що для обрання на ці посади кандидати мають набрати більше половини голосів виборців. Підтвердженням тому, що президента та віце-президента Кіпру можна було вважати колегіальним президентом були їх конституційні повноваження. Так, відповідно до конституції, вони мали однакове право здійснювати виконавчу владу, призначати спільним актом членів уряду: трьох міністрів-турків та сімох міністрів-греків [5].

Таким чином, колегіальні президентські форми були поширені в історії розвитку інституту президентства. Як правило, вони функціонували в країнах з яскраво вираженими етнічними та релігійними протиріччями (Кіпр, Боснія і Герцеговина). У країнах, здебільшого моноетнічних, така практика призводила до встановлення інституту одноособового президента (Угорщина, Уругвай). Доцільно зазначити, що колегіальні президентські моделі є рідкісним явищем, проте вони можуть бути ефективним механізмом взаємодії та налагодження політичного життя у державах з етнічними, чи релігійними конфліктами.

Натомість, інститут одноособового президента найбільш поширений у світі. Очевидно, цьому сприяє бажання людей персоналізувати владу. Тому одноособовий інститут президентства привертає особливу увагу науковців. Цей президентський різновид республіканської форми правління характеризують сильними повноваженнями президента. Президент обирається загальнонародним голосуванням на визначений термін, формує стратегію розвитку держави, виходячи з якої формує програму діяльності уряду, призначає та звільняє членів уряду, безпосередньо звертається до народу, є головнокомандувачем збройних сил країни. Такого президента неможливо відправити у відставку до закінчення терміну перебування на посаді, за винятком унікального випадку – імпічменту.

Президентські республіки науковці поділяють на декілька підсистем. За силою впливу визначають президентські форми, які часто називають “суперпрезидентськими”, “гіперпрезидентськими”, або “надпрезидентськими”. В усіх трьох випадках йдеться про таку президентську форму, яка передбачає надзвичайну концентрацію влади інститутом президента. Ця влада, практично, не контрольована з боку законодавчої, судової чи виконавчої влади і є гіпертрофованою [6]. У таких країнах парламент відіграє роль, швидше, дорадчого органу, який ухвалює ті рішення, до яких спонукає їх президент. До переліку країн із гіпертрофованим інститутом президента науковці зараховують не тільки країни Латинської Америки а й такі пострадянські країни, як Російська Федерація, Казахстан, Білорусь, Азейбарджан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, у яких повноваження інституту президентства не зрівноважені повноваженнями парламенту, судової та виконавчої гілок влади. Баланс повноважень суттєво зміщений у бік концентрації влади в руках президента. І ця концентрація влади закріплена в ухвалених конституційних змінах зазначених країн [7]. Прикметно, що всі колишні пострадянські республіки у Центральній Азії стали країнами з суперпрезидентськими системами, у яких президенти та їх інститути вирішальним чином впливають на ухвалення політичних рішень. Усі інші владні інститути лише теоретично є незалежними [8]. Таким чином, традиція всевладдя перших секретарів стала практикою президентів у більшості колишніх радянських республік. Очевидно, цьому сприяла глибоко вкорінена радянська ментальність. Подібно, як у

Сполучених Штатах президент став “обраним монархом” внаслідок здобуття країною незалежності від британської корони, так у пострадянських республіках президенти стали виборними “першими секретарями” у час здобуття незалежності від радянської імперії. Проте, у Сполучені Штати імігранти з Європи привезли досвід британського парламентаризму, який, у поєднанні з президентською формою правління, створив демократичну президентську республіку. Натомість у радянських республіках Середньої Азії на момент запровадження інституту президентства не було досвіду розвинутого парламентаризму британського зразка. Тому ці країни, з огляду на становлення кланів, стали “суперпрезидентськими” республіками.

На сучасному етапі з’явилися “президентські монархічні республіки” з ще більшою концентрацією влади в руках президента, ніж це спостерігається в “суперпрезидентських” країнах. Приклади таких країн можемо знайти в Азії та Африці. Головним критерієм, за яким країни зараховують до цієї категорії, вчені визначають те, що президент може виступати головним ідеологом єдиної, офіційної ідеології в державі. До того ж, президент у такій країні є, як правило, лідером єдиної дозволеної партії, що є носієм єдиної ідеології. Такий стан може бути зафіксований відповідним чином у конституції країни. Внаслідок цього узурпація влади президентом стає настільки значною, що президентам вже не потрібні формальні ознаки виборності глави держави і вони вдаються до конституційних змін, які закріплюють за ними пожиттєво статус президента та перетворюють державу з надпрезидентськими повноваженнями у державу президентського абсолютизму. Прикладами таких країн є: Уганда, Екваторіальна Гвінея, Заір, Туніс до 2010 р. та інші країни. Усі вони об’єднані у так званий блок президентсько-монархічних республік [9].

Якщо за головний критерій класифікації президентської влади обрати встановлення президентської влади шляхом військового перевороту, то таку групу країн прийнято вважати президентсько-мілітарними республіками. Влада у цих країнах, за своєю суттю та стилем управління, є, фактично, військовим правлінням. Президентсько-мілітарні республіки постають у країнах із численними міжетнічними та релігійними конфліктами, родоплеменною структурою суспільства. Часто главу держави не обирають, а проголошують президентом організатора військового перевороту [10]. Найбільшого поширення ця форма суперпрезидентського правління набула в країнах Африки та Латинської Америки. Створювалася вона за схемою: внаслідок військового перевороту розпускають уряд, часто парламент, знімають президента, створюють військову раду (комітет національного порятунку, комітет національної єдності, революційний комітет тощо), обирають його голову або головуючого, якого, згодом, проголошують президентом. Своєю чергою, президент призначає військових намісників (губернаторів) на місцях. Таким чином постають президентсько-мілітарні республіки [11].

Ще одну форму суперпрезидентської республіки описав російський науковець В. Чиркін, але не дав їй назви. Він звернув увагу на низку країн соціалістичного табору (Мозамбик, Ангола, Конго, Бенін) із однопартійною системою влади, у яких президента обирав партійний орган найвищого рівня. Таким органом міг бути з’їзд чи центральний комітет відповідної партії. Обрання головою партії, як правило, означало призначення на пост президента, який у своїй діяльності використовував можливості як державної, так і партійної влади [12]. Інший російський науковець О. Зазнаєв пропонував виокремити подібні країни в окрему форму

суперпрезидентських країн та назвати її президентсько-партократичною республікою. Таким чином, визначення такого критерію класифікації президентських форм як обрання президента партійним органом вищого рівня у країнах із однопартійною системою став причиною появи ще однієї президентської форми – президентсько-партократичної республіки.

Простішу класифікацію президентських форм запропонували Дж Дербішайр та Я. Дербішайр, відповідно до якої президентські форми є обмеженими та необмеженими. Як приклад необмеженої президентської системи, науковці наводять авторитарні країни – колишні республіки СРСР: Білорусь, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Азейбарджан, Туркменістан [13]. Окрім названих країн, на нашу думку, до цієї групи, не стільки за формальними ознаками, а за реальною політичною практикою, можна на сьогодні зарахувати Російську Федерацію. Адже, відповідно до п. 3 ст. 81 Конституції Російської Федерації, одна і та ж особа не може перебувати президентом країни більше ніж два терміни підряд [14]. Проте ця норма Основного Закону не заважає В. Путіну керувати країною перебуваючи, час до часу, на посаді прем'єр-міністра. В. Путін і Д. Медведєв міняються місцями, формально дотримуючись вимог конституції, як це було у 2008 – 2012 рр. Проте, реально керував країною В. Путін.

До другої групи країн із обмеженою формою президентського правління науковці Я. Дербішайр та Дж. Дербішайр зараховували, насамперед Сполучені Штати Америки та низку країн із подібною системою правління.

Оскільки політологи звертали увагу на той факт, що “на великих, але економічно інтегрованих територіях, як правило, виникають держави з сильною централізованою владою, що тяжіє до деспотизму” [15]. Тому не дивно, що вчені запропонували ще один принцип класифікації президентських форм, основним критерієм якого є географічне положення країн. Так, російський вчений Н. Сахаров зараховував президентські країни Африки та Азії до суперпрезидентських країн диктаторського типу, країни Латинської Америки до суперпрезидентських країн недиктаторського типу та окремо виділяв американську президентську модель [16]. Якщо з американською президентською моделлю усе зрозуміло (це унікальний випадок, який не змогла повторити жодна республіка світу), то з поділом країн на президентські країни диктаторського і недиктаторського типу виключно за географічним принципом можна погодитися лише з дуже великим наближенням, оскільки в Африці та Азії можна натрапити на президентські форми недиктаторського типу, а в Латинській Америці є країни з президентськими формами диктаторського типу. Незважаючи на таке застереження, ця класифікація має право на існування, оскільки географічне положення країни, як ми вже зазначали, може мати опосередкований вплив на форму держави, її політичний устрій, а отже на форму президентського правління.

Таким чином, окремі критерії для визначення форми правління, які застосовувалися до президентських країн, можна, з певним наближенням, застосовувати і до напівпрезидентських країн, чи, як їх краще назвати, країн змішаного типу. Це можна робити у тих випадках, коли країна, відповідно до формальних ознак, конституційних повноважень президента, є країною змішаного типу, а за реальною політичною практикою наближається до президентської республіки.

Проте усі перелічені критерії класифікації не дають можливості порівняти усі президентські країни чи республіки змішаного типу тому серед науковців одним із

найбільш використовуваних критеріїв є сила впливу чи впливовість інституту президентства, яка залежить від певного переліку його повноважень. Цю категорію по-різному називають, пробують визначити індекси її вимірювання. Відповідно до величини цього критерію, науковці намагаються класифікувати президентські та змішані форми різних країн.

Для визначення переліку цих чинників застосовують метод порівняння, порівнюючи конституційні повноваження президентів у різних країнах. Серед закордонних дослідників, у межах порівняння демократичних і перехідних режимів та становлення конституційних систем різних країн, ґрунтовно займалися порівнянням конституційних повноважень інституту президентства професор Університету Дьюк Д. Л. Горовіц [17] та професор Каліфорнійського університету А. Лійфарт [18].

В Україні тему порівняння конституційних повноважень президентів порушував професор А. Романюк, який у праці “Україна після виборів – перспективи відповідності демократичним стандартам” порівнював повноваження президентів України та країн Західної Європи і США, визначаючи повноваження президентів за формальними показниками-індикаторами [19]. Зазначені вчені звертали особливу увагу на питання впливу інституту президентства на стійкість молодих демократій та роль системи виборів у їх розвитку.

Отже, впливовість інституту президентства країни – це законодавчо визначений простір для діяльності, потенційні можливості.

До факторів, або чинників впливовості інституту президентства дослідники зараховують конституційні та законодавчі норми, відповідно до яких відбувалося становлення цього інституту.

Ґрунтовний аналіз чинників, що визначають впливовість інституту президентства, здійснено професором А. Романюком [20]. Він запропонував методику, що базується на методиці А. Сіарофа. Якщо додати до переліку запропонованих А. Романюком основних чинників впливовості визначені нами, з урахуванням специфіки посткомуністичних країн, індикатори впливовості цього інституту, то отримаємо таку шкалу їх оцінок:

ЗНВ – індикатор загальнонародних виборів президента, запропонований у методиці А. Сіарофа, рівний 1 у випадку обрання президента на загальнонародних виборах та рівний нулю – у випадку обрання в парламенті.

ППМ – індикатор призначення прем’єр-міністра змінюється від трьох до нуля: 3 – президент самостійно призначає голову уряду; 2 – призначає за погодженням парламенту та звільняє одноособово; 1 – призначає та звільняє за погодженням парламенту, або парламент призначає і звільняє за поданням президента; 0 – президент подає на затвердження кандидатуру прем’єра, запропоновану коаліцією фракцій у парламенті чи найбільшою фракцією.

ГВВ – критерій, що оцінює президента як голову виконавчої влади, має два значення: 0 – не голова; 1 – президент є головою виконавчої влади.

ПВ – індикатор оцінювання можливості використання права вето на закони набуває таких значень: 3 – президент може накласти вето та повернути законопроект у парламент, для подолання вето потрібно дві третини депутатів; 2 – президент повертає закони на доопрацювання парламенту разом зі своїми зауваженнями та пропозиціями; якщо парламент більшістю голосів, меншою за 2/3 підтвердить своє рішення, то президент зобов’язаний підписати законопроект; 1 – президент може накласти вето лише у випадку невідповідності закону конституції держави та

скерувати законопроект у Конституційний суд; 0 – президент не володіє правом вето.

ПНС – індикатор повноважень в надзвичайних ситуаціях оцінюється таким чином: 2 – президент є головнокомандуючим збройних сил та вживає всіх заходів для забезпечення обороноздатності країни та запровадження режиму надзвичайної ситуації; 1 – президент має статус Верховного головнокомандувача Збройних Сил країни та діє одноособово з подальшим затвердженням здійснених кроків із оборони країни чи запровадження надзвичайного стану у парламенті, чи погоджує їх з урядом; 0 – президент має статус Верховного головнокомандувача Збройних Сил країни, але не є відповідальним за вирішення надзвичайних ситуацій.

ЗП – індикатор впливовості президента у зовнішній політиці визначається таким чином: 3 – президент формує зовнішньополітичний курс країни, призначає міністра закордонних справ, послів, укладає міждержавні угоди, з наступним затвердженням парламентом, приймає вірчі грамоти іноземних послів; 2 – призначає міністра закордонних справ, послів, укладає міждержавні угоди, з наступним затвердженням парламентом, приймає вірчі грамоти іноземних послів, визначення засад зовнішньої політики належить до парламенту; 1 – визначення засад зовнішньої політики належить президенту, міністра закордонних прав призначає парламент за поданням президента або самостійно, президент призначає та звільняє глав дипломатичних представництв в інших державах за поданням уряду; 0 – президенту вручають вірчі грамоти іноземні послы.

РП – індикатор можливості президента розпустити парламент: 2 – розпускає парламент не з технічних причин; 1 – лише з технічних причин; у президента нема повноважень щодо розпуску парламенту – 0.

ТПП – індикатор порівняння термінів повноважень президента та парламенту, який набирає значень: 1 – якщо термін повноважень президента більший; 0 – якщо терміни повноважень президента та парламенту однакові.

ПСП – індикатор впливовості президента, як ми зазначали вище, який залежить від політичного структурування парламенту. Структурування парламенту оцінюється за часткою депутатів, обраних в одномандатних округах: 2 – усі депутати парламенту обрані в одномандатних округах; 1 – частина парламенту є депутатами-мажоритарниками; 0 – усі депутати обрані за партійними списками.

ЗФП – індикатор, що залежить від законодавчої можливості депутатів переходити з фракції у фракцію та має значення: 1 – якщо у законодавстві не заборонені міжфракційні переходи депутатів; 0 – якщо переходи заборонені.

ПП – індикатор впливовості президента, який залежить від наявності представників президента на місцях, до рівня районів. Величина цього індикатора змінюється від двох до нуля: 2 – президент самостійно призначає своїх представників на місцях; 1 – призначення відбувається за погодженням з урядом; 0 – представники президента відсутні або їх призначає уряд.

ПРВ – індикатор, який оцінює можливість президента реорганізувати, ліквідувати міністерства, відомства, інші органи влади та оцінюється: 2 – якщо президент самостійно користується цим правом; 1 – якщо реалізує це право за погодженням з урядом чи парламентом; 0 – президент не має права реорганізації, ліквідації центральних органів влади.

I – наступним індикатором є право парламенту усунути президента з посади, право на імпічмент. Якщо таке не передбачено в законодавстві – 1, якщо передбачено – 0.

## Висновки

1. Запропонована система показників для оцінювання такого критерію класифікації президентських та змішаних форм, як впливовість інституту президентства, дає можливість не лише порівнювати силу впливу цього інституту у республіках змішаного типу, але й оцінити тенденції руху країн від президентської форми правління до змішаної, від змішаної до парламентської і навпаки.

2. Вироблений підхід щодо оцінювання величини критерію впливовості інституту президентства дає змогу вивчати можливу залежність змін у президентських та змішаних республіках від величини цього критерію.

## Список використаної літератури

1. Зазнаев О. И. Классификации президентской, парламентской и полупрезидентской систем [Электронный ресурс] / Олег Иванович Зазнаев ; Казанский государственный университет им. В. И. Ульянова-Ленина. — 2006. — Режим доступа : [http://old.kpfu.ru/f15/k2/sb\\_06/zaznaev2.rtf](http://old.kpfu.ru/f15/k2/sb_06/zaznaev2.rtf).

2. Lane J.-E. The New Institutional Politics: Performance and Outcomes [Text] / Lane J.-E. and Ersson S. — London ; N.-Y. : Routledge, 2000. — P. 118.

3. Пашков Р. В. Конституции государств (стран) мира [Электронный ресурс] / Роман Викторович Пашков. — 2015. — Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru>.

4. Зазнаев О. И. Классификации президентской, парламентской и полупрезидентской систем... — С. 55.

5. Конституция Республики Кипр от 16.08.1960 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/cypros/cyprus-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/cypros/cyprus-r.htm).

6. Зазнаев О. И. Классификации президентской, парламентской и полупрезидентской систем... — С. 56.

7. Мартинюк Р. С. Проблемы классификации президентализированной формы правления в постсоветских странах Восточной Европы и Азии / Р. С. Мартинюк // Вестник Томского государственного университета [Текст]. — 2013. — № 1. — С. 58.

8. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст] / Вениамин Евгеньевич Чиркин. — М. : Юрист, 1997. — С. 70.

9. Там же. — С. 144.

10. Тхаркахо М. М. Зарождение и развитие института президентской власти в зарубежных странах / Марина Меджидовна Тхаркахо // Вестник Адигейского государственного университета [Электронный ресурс]. — 2007. — Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/zarozhdenie-i-razvitie-instituta-prezidentskoj-vlasti-v-zarubezhnyh-stranah>.

11. Зазнаев О. И. Классификации президентской, парламентской и полупрезидентской систем... — С. 145.

12. Там же. — С. 147.

13. Дербишайр Д. Д. Политические системы мира [Текст] / Д. Д. Дербишайр, Я. Дербишайр. — М. : Рипол Классик, 2004. — 512 с.

14. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. — 2014. — Режим доступа : <http://constitution.kremlin.ru>.

15. Колодій А. Ф. Держава як тип суспільної організації і як система владних інститутів / Антоніна Федорівна Колодій // Політологія [Текст] / Антоніна Федорівна Колодій. — вид. 2-ге, перероб. та доп. — К. : Ельга ; Ніка-Центр, 2003. — С. 392.

16. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров // Юридическая литература [Текст]. — 1994. — С. 16.

17. Горвиц Д. Л. Порівняння демократичних систем / Даймонд Л., Платтнер М. Ф. (ред.) // Глобальне відродження демократії [Текст] / пер. з англ. ; наук. ред., передмова, коментарі та покажчик імен Є. Виноградова. — Львів : Ахілл, 2004. — С. 198.

18. Лійфарт А. Конституційний вибір для нових демократій / Даймонд Л., Платтнер М. Ф. (ред.) // Глобальне відродження демократії [Текст] / пер. з англ. ; наук. ред., передм., комент. та покажч. імен Є. Виноградова. — Львів : Ахілл, 2004. — С. 222.

19. Романюк А. Україна після виборів – перспективи відповідності демократичним стандартам [Електронний ресурс] / А. Романюк. — Режим доступу : <http://www.ji.lviv.ua/n50texts/romanyuk.htm>.

20. Там само.

**O. Paska**

#### **THE INFLUENCE OF THE INSTITUTION OF THE PRESIDENCY AS A CLASSIFICATION CRITERION FOR PRESIDENTIAL AND MIXED FORMS OF GOVERNMENT**

**The article provides an analysis and examples of classification criteria for presidential and mixed forms of government. The influence of the institution of the presidency is considered as one of the most common classification criteria for presidential and mixed systems. A system of indicators to determine the influence of the institution of the presidency has been proposed.**

**Key words: institution of the presidency, criteria of classification, influence of the institution of the presidency.**