

ПЕРЕДУМОВИ АВТОРИТАРНОЇ ЕВОЛЮЦІЇ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ

У статті виявлено чинники, що в комплексі обумовлюють потенційну авторитарну еволюцію інституту президентства в Україні та інших пострадянських державах, окреслено можливості для запобігання цьому процесу, дано відповідні рекомендації.

Ключові слова: *інститут президентства, президентська влада, пострадянський простір, авторитаризм, поділ влади.*

Після демонтажу системи світового соціалізму близько трьох десятків держав на Євразійському континенті заявили про зміну парадигми свого розвитку, просування до західних зразків політичного та економічного устрою.

Кожна з цих держав, і Україна не стала винятком, обрала той чи інший варіант республіканської форми правління, найчастіше у вигляді президентсько-парламентської республіки (яку ще називають напівпрезидентською, або змішаною). Однак поряд з упровадженням тих чи інших західних юридичних конструкцій у функціонуванні вищих органів державної влади вимальовується і позаюрідична специфіка системи стримувань та противаг. Основою цієї специфіки, що часто трактується як першопричина авторитарних тенденцій або «дефектного» характеру демократії, виступає інститут президентства.

Актуальність дослідження причин, що сприяють аномальній (з точки зору демократичного нормативізму) еволюції цього ключового політичного інституту, обумовлена як невирішеністю такого практично-політичного питання, як створення ефективної консолідованої демократичної системи, так і недостатньою досі увагою з боку дослідників.

Щодо досліджень та публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми та на які спирається автор, зазначимо, що на дослідження еволюції ключових державно-владних інститутів, способів їх функціонування, механізмів стримувань та противаг у контексті динаміки розвитку політичних систем вплинули праці таких західних вчених, як Ф. Бенкер, Р. Далтон, М. Дюверже, Дж. Елстер, В.

Нгуен, К. Оффе, У. Прюс, Г. Сімон. Українські, білоруські та російські представники цього дослідницького напрямку переважно зосереджувалися на з'ясуванні об'єктивних труднощів та суб'єктивної специфіки формування демократичної політичної системи; особливостей трансформації основних органів (гілок) державної влади та механізмів стримувань і противаг. На узагальненому висвітленні цих питань зосереджуються: С. Баранова, В. Барков, А. Білоус, О. Бойко, А. Гальчинський, В. Гельман, В. Єлізаров; В. Іщук, В. Коновалов, О. Криштановська, А. Медушевський, С. Наумкіна, В. Погорілко, В. Чиркін, М. Шульга.

Аналіз літератури з даного напрямку дає підстави звернути особливу увагу на працю російського дослідника А. Медушевського «Демократія і авторитаризм: Російський конституціоналізм у порівняльній перспективі» (1997). Автор цієї книги ставить і певною мірою вирішує ряд принципових проблем, пов'язаних з історичною еволюцією конституціоналізму в Росії. На особливу увагу заслуговує такий висновок автора: «Осмислюючи проблему інтерпретації тих чи інших конституційних норм, слід враховувати три обставини: по-перше, це процес, властивий не тільки Росії, а й усім іншим країнам на певній стадії їх розвитку (при переході від авторитарного режиму до конституційного), по-друге, запозичення ніколи не обмежується простим відтворенням норм інших законодавчих актів, але завжди додає до них дещо нове (намагаючись поєднати зразки з національною традицією); по-третє, соціальна функція одних і тих же норм у різних суспільствах може бути абсолютно відмінною (приклад — запозичення інституту президентства). Тому аналіз даної проблеми не зводиться до формально-юридичної сторони справи, а передбачає використання соціологічного підходу» [1, с. 597–598].

Щодо вивчення феномену президентської влади на пострадянському просторі, то тут насамперед заслуговують на увагу праці таких науковців, як К. Бондаренко, Г. Василевич, Ю. Воскресенський, А. Кинєв, Л. Козловська, Н. Кононенко, Т. Масловська, С. Паречина, В. Семенков, Ю. Стасюк. До проблем поділу влади, забезпечення ефективності системи стримувань та противаг звертаються А. Єгоров, Г. Журавльова, Л. Кривенко, В. Кучинський.

Разом з тим поглиблене вивчення питання про феномени, які не знайшли достатньої концептуалізації в існуючих наукових доробках, дозволяє виділити не вирішені раніше частини загальної проблеми, котрим присвячена дана стаття, та сформулювати такі цілі (завдання) статті:

1) визначити перелік суттєвих рис, що в комплексі обумовлюють потенційну авторитарну еволюцію інституту президентури в Україні та інших пострадянських державах;

2) окреслити можливості для запобігання (або компенсації) такої еволюції;

3) дати відповідні рекомендації.

У межах вирішення першого з поставлених завдань наголосимо, що тенденції до персоналізації влади, що стали в окремих пострадянських країнах частиною суспільного менталітету, прихід до влади в країнах СНД радянської номенклатури середньої ланки, що прагнула відтворити комфортну для себе схему державного управління, інші притаманні даній політичній культурі риси, перетворюють президентську владу в цих суспільствах на вельми специфічний феномен.

На пострадянському просторі він отримав, з одного боку, критичні оцінки, які пов'язують надання переваг президентським структурам із тенденцією до авторитарних методів управління, формування особистої диктатури [2, с. 577–585; 3, с. 11–21], а з іншого — всебічне обґрунтування і навіть апологію. Останнє, зокрема, засвідчує підхід білоруського науковця С. Паречиної, яка вважає, що "в політичній науці інститут президентства повинен розглядатися, у першу чергу, як владний інститут, тобто як сукупність владних повноважень Президента у сфері державного управління, які більшою мірою залежать від його політичної діяльності, своєрідного прочитання Конституції першою особою». На думку даного автора, Республіка Білорусь «утверджує принцип верховенства президентської влади, який виражається в розвитку і розширенні президентських повноважень за рахунок інших влад і винесення статусу Президента за рамки звичної «тріади» влад». Що ж стосується концентрації значних повноважень глави держави, то це — «об'єктивна необхідність в умовах перехідного періоду і становлення громадянського суспільства, нагальна потреба в могутньому, владному й мудрому арбітрові для формування стабільної й сильної влади» [4, с. 22–23].

Щодо фігури президента у пострадянському суспільстві актуальна відома в структурно-функціональних дослідженнях проблема функціональної еквівалентності. Науковці-юристи часто зіставляють роль президента України, Росії чи Білорусі з роллю президента Франції чи США. Проте політолог, який має справу не зі статтями нормативних актів, а з соціальною дійсністю, мусить усвідомлювати наявні фактичні розбіжності. Незважаючи на те, що конституційні положення дозволяють охарактеризувати ту чи іншу пострадянську

країну як президентську або парламентсько-президентську республіку, політичний аналіз, на відміну від юридичного, найчастіше визначає ці держави як суперпрезидентські системи. Формально-юридичні ознаки та характеристики тих чи інших політичних інститутів не відіграють великої ролі в суспільствах, що ніколи не характеризувались надмірною повагою до права. Реальний статус президентської влади, принаймні починаючи з середини 1990-х років, тут забезпечується в основному на позаінституційному рівні. Це засвідчили притаманні згаданому історичному етапу специфічний тип правлячої еліти та тіньові відносини всередині неї. Вона є інтегрально згуртованою, номенклатурно-бізнесово-кримінальною, пов'язана спільними зловживаннями (найчастіше — при приватизації) та створенням протизаконних переваг одним конкуруючим суб'єктам ринку порівняно з іншими. Специфіка політичної культури населення в цілому, де головними є мовчазна згода громадян на всі заходи влади, їх страх перед державою, дає номенклатурі карт-бланш на створення комфортної для неї схеми державного управління, у тому числі — для активного застосування адміністративного ресурсу [5, с. 312].

Президент у постсоціалістичних суспільствах наділений більшою владою, ніж визначають положення конституції. Поєднуючи формальний статус глави держави, фактичний статус глави виконавчої влади та тіньовий статус лідера найпотужнішого номенклатурно-олігархічного клану, він опиняється поза конституційно закріпленою системою стримувань і противаг. На думку автора, в умовах побудованої навколо адміністративної вертикалі політичної системи саме президент, разом із своєю адміністрацією, особистим (сімейним, бізнесовим, тіньовим) оточенням, стає тією точкою, в якій перетинаються джерела легальної та тіньової влади в суспільстві. Особистий апарат, практика надання посад, особлива увага ЗМІ, широке поле політичного маневру, можливість безпосередньо апелювати до громадян, контроль над силовими структурами перетворюють президента на унікальну політичну фігуру [6, с. 21–22].

В останні роки в науковій літературі обговорюється проблема «суперпрезидентства». Вона, як правило, актуальна для республік або з президентською, або із змішаною формою правління, у якій президент наділений широкими повноваженнями. Специфіка ситуації, що почала орієнтовно з середини 1990-х рр. оформлюватись на пострадянському просторі, має також розглядатися в контексті вищезазначеного феномену. Характерними її рисами є:

- повернення до моністичної системи владних відносин на просторі колишнього СРСР. Персоніфікація влади, повернення до

надмірного вихвалання лідера держави, проявляється в безлічі моментів та нюансів, які у комплексі є свідченням стилю державного управління (публічні вияви відданості державних службовців особисто главі держави; постійне цитування думок та висловів глави держави; надмір його портретних зображень; проголошуваний ним «патронат» над геть-чисто всім; кліше на зразок «... сьогодні президент нашої держави...»), яким розпочинаються новини державних телеканалів, незалежно від гостроти інших новин тощо). Глава держави, нібито на свідоме копіювання політичної моделі Візантії, стає першопрчиною, джерелом будь-якої офіційної політичної діяльності;

- утвердження на ґрунті персоніфікації влади монолітної (принаймні ззовні) єдності партії влади. Приховуються всі до того відкриті суперечки між чиновниками (наприклад, в Україні поступово зникає характерна раніше боротьба мерій обласних центрів та облдержадміністрацій);

- партія влади успішно домагається контролю над найрейтинговішими електронними ЗМІ та в перспективі над усім процесом розповсюдження інформації. Ключові телеканали пов'язані з бізнесово-чиновницькою елітою явними чи тіньовими зобов'язаннями. Номенклатура таким чином намагається створити для себе комфортні умови існування, оскільки виводить себе за межі широкої критики і тим самим позбавляє себе клопоту зважати на соціальні наслідки своїх дій. Відсутність широкої критики дозволяє необмежений час перебувати у вирі політичного життя як окремим некомпетентним особистостям, так і цілим неефективним державним інститутам;

- замість оцінки соціальних наслідків діяльності визначальну роль у кар'єрі чиновника починають відігравати улесливість та підлабузництво перед начальством, в окремих пострадянських країнах — його походження з певного регіону чи родинні зв'язки;

- у суспільство повертається страх. Контролюючі та правоохоронні органи так чи інакше включаються в розправи з політичними противниками. Чільне місце тут належить податковим органам (що спеціалізуються на переслідуванні юридичних осіб, утворених опозиціонерами, чи тих, які надають їм фінансову підтримку), прокуратурі та органам внутрішніх справ (застосовуванням проти конкретних фізичних осіб, найчастіше через фабрикацію кримінальних справ). Основним механізмом неправового контролю над громадянами стають не прямі політичні репресії (як в тоталітарних та «класичних» авторитарних системах), а лабіринт заплутаних, суперечливих і безглузких законів та підзаконних актів. Унаслідок цього будь-який конкретний громадянин у будь-який момент може бути звинувачений представниками влади в тих чи інших порушеннях,

нерідко — у скоєних 10, 15 чи навіть більше років тому. Зрозуміло, що громадянин волітиме тримати язик за зубами, ніж критикувати владу. Картину довершує практика повністю позаправових розправ державного апарату з окремими опозиційно налаштованими громадянами (безпідставні звільнення з роботи тих, хто працює за наймом; «обробка» клієнтури тих, хто займається бізнесом, з метою позбавити їх замовлень та контрактів; довгострокові утримування в СІЗО практично без підстав та без ведення слідства; знищення людей і т.п.).

Переходячи до другого завдання статті, зрозуміло, що оскільки певна частина наведених вище рис так чи інакше вкорінена в специфіці президентури (причому саме як політичного інституту, незалежно від особистості президента), то вони можуть бути послаблені лише через чітке визначення статусу останньої, реальне включення в систему стримувань та противаг.

Зокрема, ключовою є проблема формування компромісу, за якого, з одного боку, президент наділявся б широким колом повноважень для керівництва державою, а з іншого — формувалися б реальні важелі обмеження його влади, до яких в першу чергу слід віднести парламент та інститут відповідальності президента. У зв'язку з цим певний інтерес становить дискусія, яка розпочалась ще при обговоренні проекту нинішньої Конституції України (та тривала, включаючи спроби конституційного реформування, понад 10 років), стосовно ролі і місця глави держави в системі влади.

Основні підходи цієї дискусії були такі: а) існуюча форма республіканського правління є адекватною українській ситуації; б) необхідно перейти до суто президентської республіки. Одразу після обрання нового Президента України в 1994 р. з його оточення почали лунати думки щодо необхідності ліквідації уряду як поліричного інституту з тим, щоб його функції виконувала президентська адміністрація, — тобто про необхідність переходу до президентської республіки американського зразка.

Як засвідчує розвиток пострадянських суспільств у 90-ті рр., протистояння президентської влади і парламенту було характерною тенденцією першого пострадянського десятиріччя. Втім, усюди (за винятком Республіки Молдова) перемога залишилась за «сильним» президентом. Так, в Україні Л. Кравчук, а за ним і Л. Кучма з самого початку свого президентства повели боротьбу проти парламентської еліти, яка, у свою чергу, також бажала послаблення влади президента й посилення влади парламенту. В Україні зазначене протистояння привело до того, що вже в 1994 р. Л. Кучмі вдалося підпорядкувати своєму впливу всю систему органів державної виконавчої влади. Уже з 1995 р. всі більш-менш значні призначення (міністрів, інших голів центральних органів виконавчої влади, їхніх заступників)

здійснювалися указами президента. Глава виконавчої влади потрапив у цілковиту залежність від президента й почав більш виразно виконувати при ньому роль своєрідного «хлопчика для побиття». Власне цей процес тривав і раніше, але в часи президентства Л. Кучми він вже став закономірністю, про що свідчить, зокрема, середній строк перебування прем'єрів на посаді (12,5 місяця). Симптоматично, що після періоду зумовленого «помаранчевою революцією» та невдалою конституційною реформою політичної турбулентності, стандарт відносин президента з прем'єром повернувся до апробованої за Л. Кучми схеми.

На думку відомої експертної групи (Фонд «Українська перспектива»), ситуація в Україні підтвердила недоцільність існування неконтрольованого сильного інституту президентства. Аналізуючи реалії періоду дії Конституційного договору (згідно з яким, нагадаємо, Україна бодай на короткий проміжок часу у 1995-1996 році, але перетворилася на президентську республіку), експерти не лише вказували на відсутність змін на краще внаслідок концентрації влади, а і як єдиний об'єктивний результат називали закріплення в усіх структурах державної влади впливу одного регіонального — Дніпропетровського — клану. Це дало їм підстави твердити про неоптимальність функціонування неконтрольованого інституту президентства, перш за все в умовах політично неструктурованого суспільства [7, с. 10]. Екстраполяція цього висновку на політичні реалії 2010-2013 рр. лише підкреслила універсальний характер залежності між широкими повноваженнями глави держави (поверненими через скасування конституційної реформи), з одного боку, та закріпленням у владі одного з регіональних кланів, з іншого боку.

Слід зазначити, що серед науковців і зараз немає єдиної точки зору на те, яка юридична модель є для України оптимальною. Так, в одному дослідженні вказується, що створення змішаних форм правління забезпечує стабільність управління державою, хоч при цьому знижується роль інституційних факторів і зростає персоналізація влади; тому найбільш оптимальною і прийнятною для нашої держави за нинішніх умов є змішана, президентсько-парламентська форма державного правління, оскільки вона наслідую національні традиції, відповідає реаліям сучасного політичного життя, враховує світовий досвід [8, с. 16, 21].

Інші дослідники вважають, що «... загальновизнаний теоретично принцип поділу влад погано вписується у державну схему напівпрезидентських (парламентсько-президентських) республік на практиці. У напівпрезидентській республіці на політичній арені активно діють чотири суб'єкти державної влади: парламент, президент, уряд і суди. До того ж інститут президентства за такої форми правління не вписується в жодну з традиційних гілок влади ... У

зв'язку з цим потрібно зазначити, що президентська форма республіканського правління є історично первинною і найбільш повно розробленою в теорії, а також послідовно втіленою на практиці формою здійснення принципу поділу влад» [9, с. 161].

Серед переваг, які могло б мати встановлення в Україні президентської республіки, політологи називають також важливість наявності в перехідному суспільстві центру національної консолідації та національної єдності у вигляді всенародно обраного президента; можливість президента через самостійність кадрових призначень та одноосібне визначення основних напрямків ввнутрішньої та зовнішньої політики бути головним провідником реформ та нести за них персональну відповідальність; гарантування в цьому випадку неможливості «лівого» реваншу через парламентські механізми [10, с. 49–50].

Погоджуючись чи не погоджуючись з висловленими міркуваннями, автор робить висновок: оскільки специфіка пострадянської президентури полягає не стільки в її юридичному статусі, скільки в фактичному, то і вирішення питання про ліквідацію похідних від неї антидемократичних, диктаторських тенденцій не повинне обмежуватись теоретичними питаннями поділу влади. У центрі уваги повинна бути позаюридична специфіка цього інституту, і 20-літній досвід посткомуністичного розвитку вказує можливий шлях нормалізації системи поділу влади: 1) встановлення дієвого суспільного, парламентського та судового контролю за президентською владою; практики політичної відповідальності виконавчої влади перед парламентською більшістю; 2) реформа судочинства, зокрема становлення адміністративної юстиції та запровадження суду присяжних.

Без цього несформованість громадянського суспільства, призначення суддів та силовиків президентом, позаправовий тиск навколопрезидентських структур на парламентарів та членів їхніх сімей, незалежно від юридичної схеми державної влади, утверджуватимуть фактичну характеристику пострадянських суспільств як моністичних політичних систем, що спираються у першу чергу на адміністративний та силовий апарат, а не на суспільну підтримку.

Серед перспектив подальших розвідок у даному напрямку, з нашої точки зору, можна зазначити дослідження: ролі силових структур, їх взаємопроникнення з олігархічним капіталом та організованою злочинністю, а також концептуалізацію взаємозв'язку специфіки політичного устрою пострадянських країн зі специфікою «периферійного капіталізму» як певного об'єктивно існуючого феномену.

Література

1. Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н. Медушевский. — М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1997. — 540 с.
2. Бондарук В. І. Політико-правові аспекти дослідження змісту та сутності авторитарної влади в контексті перехідних процесів / В. І. Бондарук // Держава і право. — Вип. 15. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 577—585.
3. Рудич Ф. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні: Політологічний контекст / Ф. Рудич // Сучасна українська політика : Політики і політологи про неї. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 11—21.
4. Паречина С. Институт президентства в контексте времени / С. Паречина // Беларуская думка. — 2002. — № 10. — С. 22—28.
5. Ніколасенко Н. О. Адміністративний ресурс: політико-правові проблеми протидії в сучасній політичній практиці : Монографія / Н. О. Ніколасенко. — Миколаїв, МНУ, 2011. — 392 с.
6. Кувалдін В. Президентська і парламентська республіка як форми демократичного транзиту / В. Кувалдін // Політична думка. — 1998. — № 3/4. — С. 21—22.
7. Хто і як ухвалював Конституцію України / С. П. Кудряшов, С. О. Одарич, Ю. М. Оробець, М. В. Томенко. — Експертна оцінка. — К., 1996. — 19 с.
8. Нечипоренко Г. В. Парламентаризм в Україні: сутність та проблеми становлення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Г. В. Нечипоренко. — Львів, 1996. — 16 с.
9. Мучник О. Г. Коментар до Конституції України / О. Г. Мучник. — [2-е вид., випр. та доповн.]. — К. : Парламентське вид-во, 2003. — Кн. 1. — 400 с.
10. Колодій А. Особливості перехідного періоду і вибір демократичних інститутів в Україні / Антоніна Колодій // Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку / Збірник наукових праць. — Львів, 1998. — С. 49—50.

В статье выявлены факторы, обуславливающие в комплексе потенциальную авторитарную эволюцию института президентства в Украине и других постсоветских государствах, очерчены возможности для предотвращения этого процесса, даны соответствующие рекомендации.

Ключевые слова: *институт президентства, президентская власть, постсоветское пространство, авторитаризм, разделение властей.*

The factors which being taken in a complex contribute to possible authoritarian evolution of presidency in Ukraine and other post-Soviet countries are discovered in this article, the possibilities to avoid this process are shaped, the respective recommendations are given.

Key words: presidency, presidential power, post-soviet space, authoritarianism, division of power.

Долженков Олег Александрович — професор кафедри політичних наук Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К. Д. Ушинського, доктор політичних наук.

Рецензент: проф. Півнева Л. М.