

# НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

---

*Я. Бариська*, старший викладач кафедри теорії та історії держави і права Жгородського національного університету

## Новітні надпрезидентські республіки: теоретико-правові аспекти

Чиста модель президентської республіки, котра характерна для Сполучених Штатів Америки, уже понад два століття виступає конституційним взірцем для багатьох держав. На сьогодні у світі можна нарахувати майже чотири десятки держав, у яких форма правління характеризується здійсненням президентом виконавчої влади за відсутності інституту прем'єр-міністра. Суцільним простором, де функціонують президентські республіки, є Латинська Америка, що пояснюється істотним впливом Сполучених Штатів Америки на регіон. Йдеться про такі держави, як Аргентина, Болівія, Бразилія, Чилі, Колумбія, Коста-Ріка, Домініканська Республіка тощо. Цілий ряд африканських держав також обрали таку форму правління: Гамбія, Гана, Ліберія, Нігерія, Руанда тощо. В Океанії президентськими республіками є Індонезія та Філіппіни.

Крім них, ще близько двох десятків держав — президентських республік передбачають інститут прем'єр-міністра, а також прямі вибори президента. Частина з держав другої групи притаманні додаткові ознаки, котрі деформують концептуальний задум президентської республіки в американському варіанті, який полягає в розвнутій системі засобів стримувань і противаг. Як обґрунтовував один із творців американської конституції Дж. Медісон, «необхідний поділ влади між декількома департаментами обумовлений гарантуванням, що її складові частини внаслідок взаємодії контролюватимуть повноваження один одного»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Цит. за: Савельєв В. А. Капітолий США: прошлое и настоящее / В. А. Савельєв. – М., 1989. – С. 18–19.

Йдеться про таку форму правління, в якій владні повноваження президента належно не збалансовані парламентом, судами та іншими конституційними засобами. Тобто слід говорити про сурогат президентської республіки, котрий у літературі отримав назву «надпрезидентської республіки» (інші назви — «жорстка президентська республіка» чи навіть «суперпрезидентська республіка»). Актуальність цього дослідження виявляється також у тому, що Конституцією України 1996 р. було передбачено концентрацію владних повноважень для Президента України, котрі значною мірою характерні саме для надпрезидентських республік (щодо формування уряду, видання указів, які мають силу закону, утворення судів тощо)<sup>1</sup>.

Метою дослідження, отже, є розкриття змісту надпрезидентської республіки як окремої форми правління, зокрема, виокремлення її основних ознак.

Масив надпрезидентських республік у «третьому світі» російський учений В. Є. Чиркін пробує класифікувати, виділяючи серед них три види: 1) президентсько-монархічна республіка (президенти очолюють єдину монопольну партію в державі); 2) президентсько-мілітарна республіка (військові режими, очолювані президентом); 3) президентська республіка у країнах із соціалістичною ідеологією (Ангола, Конго, Бенін)<sup>2</sup>. Наведене засвідчує складність аналізу конституційних систем, динаміка яких є надто високою, а політична складова нерідко позбавлена структурування та внутрішньої логіки — особливо це стосується африканських держав. Проте науковому дослідженню піддаються моделі надпрезидентських республік у державах, які постали на території колишнього СРСР — у цілій групі з них функціонує саме така форма державного правління.

Перші серйозні дослідження надпрезидентських республік з'являються в Російській Федерації, в якій функціонує дана форма правління. На прикладі Росії виділяють такі ознаки суперпрезидентської республіки: а) інститут президентства явно домінує над усіма іншими, а парламент не має реального контролю над виконавчою владою; б) глава держави на власний розсуд формує уряд. Затвердження парламентом президентських призначень не передбачено; в) уряд не володіє самостійністю у своїх діях. Глава уряду призначається Пре-

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М., 1997. – С. 145–146.

зидентом з числа довірених йому осіб і підзвітний лише йому, а не парламенту; г) судова влада надто залежить від Президента, який особисто призначає суддів та контролює їх діяльність<sup>1</sup>.

На нашу думку, сутність надпрезидентської форми республіканського правління виявляється, зокрема, у таких її ознаках:

1. Статус Президента окреслює його роль як центру публічної влади в державі. Він очолює уряд безпосередньо (як у Туркменістані) або де-факто здійснює керівництво ним (Росія, Беларусь), наділений широким набором засобів впливу на інші системи публічної влади, конституційно закріплюється як «гарант додержання конституції». Інакше кажучи, він є центром прийняття політичних рішень у державі. Така концентрація повноважень влади заперечує не лише основні засади європейського конституціоналізму, принижує інститут парламентаризму, а й також відкидає, як зазначалося вище, головну ідею класичної президентської республіки — модель збалансованої публічної влади.

У свою чергу, відзначимо, що закріплення в конституціях (основних законах) такого рівня концентрації влади означає, крім іншого, використання закону для легалізації авторитарних ознак державного режиму.

2. Конституційна модель форми правління корегується під особу президента. Президент намагається перетворити конституційну систему влади в напрямі її концентрації чи продовження строку повноважень, виходячи при цьому з власних уявлень про «доцільність зміцнення влади» чи необхідності «відповіді на виклики», що насправді чи ілюзорно стоять перед державою або суспільством (наприклад, загроза тероризму, загроза імперіалізму, економічна криза тощо). Як відзначається в одному з досліджень у Беларусі, «інститут президентства, заснований на сильній ефективній президентській владі, — об'єктивна реальність, необхідна в умовах перехідного періоду і захисту державного суверенітету Республіки Беларусь»<sup>2</sup>.

Така ознака характерна для всіх надпрезидентських республік. У Російській Федерації перший етап становлення надпрезидентської республіки пов'язаний із схваленням шляхом референдуму федеральної

<sup>1</sup> Ходов Н. В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: Общеправовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Ходов. – Нижний Новгород, 2005. – С. 22.

<sup>2</sup> Масловская Т. С. Институт президентства в Республике Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. С. Масловская. – Минск, 2004. – С. 2–3.

конституції у грудні 1993 р., в умовах протиправного припинення діяльності парламенту<sup>1</sup>. Другий етап мав місце у 2000-х роках: частково — на рівні федеральних законів, частково — внесеними змінами до Конституції РФ 1993 р. У цей час були утворені федеральні округи, проведено реформу Ради Федерації, створено Державну раду — без унесення змін до Конституції РФ<sup>2</sup>. Було взято під контроль призначення глав регіонів, які раніше обиралися шляхом прямих виборів<sup>3</sup>.

У свою чергу, внесені зміни до Конституції РФ стосувалися збільшення строку повноважень Президента РФ — з 4 до 6 років. У Венесуелі президент Уго Чавес після приходу до влади добився через серію референдумів змін до конституції, які дозволяють йому продовжити перебування на посту (цього ж домоглися президенти в Білорусі, Казахстані, Туркменістані тощо).

Білоруський досвід проведення змін у конституційній системі є особливо наочним. Уперше прийшовши до влади в 1994 р., президент А. Лукашенко організував у листопаді 1996 р. референдум щодо нової редакції Конституції, в якій відлік 5-річного строку його повноважень було розпочато заново, а повноваження глави держави істотно розширено. У жовтні 2004 р. було проведено ще один референдум, на якому схвалено рішення про вилучення з тексту Конституції обмеження щодо кількості строків перебування на посту президента і дозволено «громадянину А. Лукашенко» брати участь у наступних виборах президента.

3. Президент домінує над парламентом за допомогою конституційних засобів. Річ не лише у тому, що він наділений дискреційним повноваженням приймати рішення щодо розпуску (дострокового припинення повноважень) парламенту у визначених конституцією випадках — у деяких європейських конституціях такий підхід присутній (хоча моделлю класичної президентської республіки не сприймається взагалі).

<sup>1</sup> Див.: Медушевский А. Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки к Конституции 1993 года как инструмент борьбы за власть / А. Медушевский // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — № 3 (28). — 1999. — С. 154–167.

<sup>2</sup> Николаев А. М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Николаев. — М., 2002. — С. 6.

<sup>3</sup> Черкасов К. В. Еще раз о «назначении» глав регионов или о повышении эффективности функционирования территориальных органов президентской вертикали власти в ракурсе административной реформы / К. В. Черкасов // Рос. юстиция. — 2007. — № 12. — С. 6–7.

Важливіше інше — ці сформульовані в конституції «випадки» є специфічними з двох причин. По-перше, своїми нечіткими чи надто широкими формулюваннями вони дозволяють президенту довільно і в будь-який час скористатися таким повноваженням. Наприклад, Президент Беларусі вправі розпустити обидві палати Парламенту на підставі «висновку Конституційного Суду у випадку систематичного або грубого порушення палатами Парламенту Конституції» (ст. 94 Конституції РБ)<sup>1</sup>. Це означає, що провадження у Конституційному Суді щодо визначення конституційності закону може стати підставою для дострокового припинення повноважень Парламенту.

По-друге, «підстави» для розпуску парламенту є інструментом розширення конституційних прерогатив президента, а, з іншого боку, — заходом впливу (свого роду «покаранням») щодо парламенту. У Російській Федерації, наприклад, Конституція передбачає, що Президент має право розпустити Державну думу РФ (нижню палату парламенту), якщо та повторно виразила вотум недовіри уряду (у перший раз вже відхиленого президентом) або триразово відхилила запропоновану президентом кандидатуру голови уряду РФ<sup>2</sup>.

Домінування президента над парламентом забезпечується також іншими конституційними засобами: від призначення частини членів парламенту главою держави (у Беларусі, наприклад, президент призначає 6 членів Ради Республіки — верхньої палати парламенту) до визначення вкрай слабких конституційних позицій законодавчого органу. Наприклад, якщо аналізувати «від зворотного», то двопалатний парламент у Російській Федерації при всій його респектабельності: а) не визначає основ внутрішньої і зовнішньої політики; б) не може вільно визначитися з кандидатурою прем'єр-міністра (загроза розпуску); в) не може вільно виразити недовіру уряду (загроза розпуску), але, навіть у разі схвалення такого рішення, воно не тягне за собою відставки уряду; г) не затверджує воєнної доктрини; д) не може призначити референдуму; е) не бере участі у процедурі введення військового чи надзвичайного стану (з цих питань лише ставиться до відома). Якщо резюмувати, то парламент, без фактичної участі якого формується і функціонує уряд та який не бере участі у визначенні основ

<sup>1</sup> Див.: Конституция Республики Беларусь. Принята 24 ноября 1996 года // Конституции государств – участников СНГ. – М., 2001. – С. 127–170.

<sup>2</sup> Див.: Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 года // Конституции государств – участников СНГ. – М., 2001. – С. 474.

внутрішньої і зовнішньої політики, навряд чи може бути названий «парламентом» у європейському значенні цього слова.

4. Акти президента діють нарівні із законами (актами парламенту). Якщо у класичній президентській республіці глава держави задіює ресурси виконавчої влади строго в рамках закону, то в моделі надпрезидентської республіки ситуація є іншою. Ознакою практично всіх таких держав є те, що президенту надаються повноваження видавати акти, які за юридичною силою не поступаються законам. Як правило, конституційне закріплення «виведення» правотворчої діяльності президента з-під дії законів учиняється декількома способами.

Перший спосіб полягає у безпосередньому наділенні президента правом видавати акти із силою закону. Наприклад, статті 85 Конституції Республіки Беларусь «у випадках, передбачених Конституцією, Президент видає декрети, що мають силу законів». Якщо звернути увагу, про які саме «випадки» йдеться в Конституції, то виявляється, що частина друга її статті 101 передбачає: «В силу особливої необхідності Президент за власною ініціативою або на пропозицію Уряду може видавати тимчасові декрети, що мають силу закону. Якщо такі декрети видаються на пропозицію Уряду, вони скріплюються підписом Прем'єр-міністра. Тимчасові декрети повинні бути у триденний строк представлені для наступного розгляду Палатою депутатів, а потім Радою Республіки. Ці декрети зберігають силу, якщо вони не скасовані більшістю не менше двох третин від повного складу кожної з палат». «Сила особливої необхідності», природно, визначається самим главою держави.

Другий спосіб є більш витонченим. Згідно з частиною третьою статті 90 Конституції Російської Федерації «укази і розпорядження Президента Російської Федерації не повинні протирічити Конституції Російської Федерації і федеральним законам». Уважне «прочитання» такої норми та відсутність конституційної вказівки про те, що акти глави держави видаються «на основі» Конституції і федеральних законів, дозволяє президенту в цій державі врегульовувати своїми актами суспільні відносини, які не врегульовані Конституцією та федеральними законами.

5. Організаційно залежна від виконавчої влади система судів. Наприклад, організаційний вплив на судову владу глави держави в Беларусі виявляється в тому, що він не лише призначає суддів уперше

строком на п'ять років, а й після спливу цього строку приймає рішення про перепризначення судді або ще на п'ять років, або безстроково. Ті судді, які вже призначені безстроково, все одно залишаються у «сфері впливу» Президента, оскільки саме він дає згоду на порушення кримінальної справи проти судді, притягнення його як підозрюваного чи обвинувачуваного, а також застосування до нього запобіжного заходу у вигляді взяття під варту (це зазначено у ст. 87 Кодексу РБ про судоустрій і статус суддів).

Також Президентом може бути порушено дисциплінарне провадження щодо будь-якого судді. Крім того, він управі «призупиняти» повноваження судді у разі, наприклад, порушення проти нього кримінальної справи, «відновлювати» ці повноваження. Він же має право звільняти суддю з посади за доволі надуманими, але закріпленими у законі підставами. Наприклад, такими підставами є «відмова судді від переведення до іншого суду у зв'язку з ліквідацією суду чи скороченням чисельності суддів», «систематичні дисциплінарні порушення (притягнення до дисциплінарної відповідальності більше двох разів протягом одного року)» (ст. 124 Кодексу РБ про судоустрій і статус суддів)<sup>1</sup>. Треба нагадати, що саме Президент може бути не лише ініціатором притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а й виключно лише він може організувати також і ліквідацію суду, і скорочення чисельності суддів.

Резюмуючи, відзначимо: за наявності істотної різниці між окремими державами цієї форми правління (крайня форма — в Туркменістані<sup>2</sup>), конституційна модель надпрезидентської республіки характерна для держав, в яких відсутні традиції розвитку парламентаризму та сильні інститути громадянського суспільства. Головне її призначення — легальне оформлення недемократичного політичного режиму. Конституційні форми надають йому зовнішніх ознак «конституційності» та «законності».

<sup>1</sup> Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей : Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2006 г. № 198-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., № 4, 2/1292.

<sup>2</sup> Хаитов М. О. Конституционная реформа в Туркменистане / М. О. Хаитов // Государство и право. – 1994. – № 10. – С. 46–53.