

УДК340.12:342.384

О. Ф. СЛОБОДЯН

СУТНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ: ЕВОЛЮЦІЯ В ПОЛІТИЧНОМУ ЧАСІ ТА ПРОСТОРІ

Розглянуто еволюцію президентського різновиду політичної влади. Деталізовано процес становлення президентських республік у різних регіонах світу. Вказано на особливості запровадження інституту президента у пост-соціалістичних країнах. Наведено статистичні узагальнення щодо ефективності президентської влади.

Ключові слова: президент, президентська влада, президентська республіка, глава держави, форма правління.

Слободян О. Ф. Сущность президентской республики: эволюция в политическом времени и пространстве

Рассмотрено эволюцию президентской разновидности политической власти. Детализирован процесс становления президентских республик в различных регионах мира. Указано на особенности введения института президентства в постсоциалистических странах. Приведены статистические обобщения относительно эффективности президентской власти.

Ключевые слова: президент, президентская власть, президентская республика, глава государства, форма правления.

Slobodyan Oleg. The essence of the presidential Republic: evolution in political time and space

Reviewed the evolution of presidential varieties of political power. The detailed process of becoming a presidential republics in various regions of the world. Listed on the peculiarities of introduction of Institute of presidency in post-socialist countries. The statistical generalizations about the effectiveness of presidential power.

Key words: president, presidential power, presidential republic, the head of state, form of government.

Президентська республіка з моменту виникнення була й залишається досить поширеним різновидом республіканської форми правління. Її головною рисою є чітке відмежування виконавчої влади, до якої належить інститут президента, від законодавчої. При цьому тісні взаємини між виконавчою та законодавчою гілками влади зберігаються, ґрунтуючись на чітко визначеній системі стримувань і противаг¹.

© СЛОБОДЯН Олег Феліксович — здобувач Центру перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України

Історично першою президентською республікою в її сучасному вигляді вважаються Сполучені Штати Америки, хоча в Конституції США 1787 р. таке поняття не вживається. Обрання 30.04.1789 р. Дж. Вашингтона на вищу політичну посаду в новоутвореній заокеанській країні започаткувало традицію президентського правління, яка пізніше набула світового поширення.

Заснування в Сполучених Штатах інституту президента пояснюється насамперед прагненням молодого американської нації встановити сильну й ефективну, проте одночасно демократичну владу та цілісну державу на противагу англійській монархії. Важливим є те, що цей інноваційний інститут було введено в конституційну систему США не випадково, а як суттєву складову єдиної концепції державної влади, принципово нової за змістом і формою та радикально відмінної від європейських аналогів. В її основу було покладено загальноприйняті сьогодні принципи та ідеї республіканської форми правління, поділу влади, свободи і політичної рівності, природних прав людини, відповідального правління тощо².

Республіканська форма правління, очолювана президентом, стала зразком для багатьох інших країн. Насамперед слід виділити латиноамериканський етап упровадження інституту президента в політичні реалії XIX ст., зокрема намагання Бразилії, Венесуели, Гаїті, Гватемали, Гондурасу, Домініканської Республіки, Колумбії, Мексики, Парагваю, Еквадору стати президентськими республіками. Причинами стрімкого копіювання політичної системи США іншими американськими республіками слід вважати територіальну близькість країн західної півкулі, а також вражаючі успіхи Вашингтона у протистоянні з британською метрополією та здобутті незалежності. Вочевидь, вважалося, що повтор досвіду Сполучених Штатів є цілком реальним удержавотворчих умовах молодих латиноамериканських республік. Проте політична практика виявилася далекою від ідеалу: пост глави держави в цих країнах частіше заміщався не шляхом виборів, а в результаті державних переворотів. За 150 років незалежного існування латиноамериканських республік у них відбулося 535 державних переворотів³.

Середина XIX ст. (особливо революційні події 1848 р.) стала часовим рубежем, коли республіканське правління з інститутом президентства стало сприйматися Західною Європою⁴ як ефективна

альтернатива монархічним традиціям. Серед європейських держав передувала Франція: у цій країні посада президента вперше була запроваджена 1848 р. за часів Другої Республіки. 20.12.1848 р. французьким президентом став Луї Наполеон Бонапарт. Перший президент Швейцарської конфедерації ЙонасФурер теж розпочав свою діяльність у 1848 р.

На початку ХХ ст., особливо після закінчення Першої світової війни, впровадження президентства в європейські політичні системи прискорилось. У 1919 р. в Німеччині було обрано президента Веймарської республіки. Німецький (по суті американський) досвід повторили Австрія, Чехословаччина, Польща, країни Балтії. Питання про запровадження в країні поста президента обговорювалось під час підготовки Конституції СРСР у середині 30-х років минулого століття. Приблизно тоді ж президентські структури виникли в деяких азійських країнах — Сирії та Лівані. Після Другої світової війни посаду президента запровадили Італія, Греція, Португалія, Мальта.

Важливо вказати на наступне: статус інституту президентства в західних політичних системах динамічно змінювався, що не позбавляло його ознак демократизму та сумарної ефективності. Цікавим є той факт, що з кінця ХVІІІ ст. з проміжком у 80–90 років світова політико-правова теорія і практика дарували світові нові моделі республіканської форми правління: 1787 р. — президентську республіку (США), 1875 р. — парламентську республіку (Франція), 1958 р. — напівпрезидентську республіку (Франція)⁵. Різниця між цими республіканськими різновидами є досить відчутною: у президентській республіці президенту ввіряється вся повнота виконавчої влади, а також представницькі повноваження; у парламентській республіці — представницькі та номінаційні повноваження; у напівпрезидентській республіці президент отримує найбільш широкі повноваження, що стосуються практично всіх гілок влади та суспільних сфер, але при цьому він функціонально тяжіє до виконавчої влади.

Своєрідним варіантом оновлення політичних систем повоєнного періоду стало запровадження інституту «соціалістичних президентів», який в різні роки існував у Соціалістичній Республіці В'єтнам, Угорській Народній Республіці, Німецькій Демократичній Республіці, Польській Народній Республіці, Чехословацькій Соціалістичній Республіці, Китайській Народній Республіці, Корейській Народно-Демократичній

Республіці, Соціалістичній Федеративній Республіці Югославії, Соціалістичній Республіці Румунії. В останній період існування Союзної держави (з березня 1990 р. до грудня 1991 р.) спеціально для М. Горбачова була створена посада Президента СРСР, який обійняв її 15.05.1990 р.

З руйнуванням світової системи соціалізму президентський досвід соціалістичного будівництва відійшов в історичне небуття, тоді як буржуазно-демократичний різновид втілення інституту президента набув нових ознак політичної стійкості та суспільної привабливості. Остання теза стосується країн, які на початку 90-х років виникли на уламках колишнього Союзу РСР, колишньої Югославії тощо. Їхні політичні еліти визнали за необхідне терміново запровадити інститут президента, дещо ідеалістично вважаючи його такою собі політичною гарантією забезпечення незворотності та успішності постсоціалістичних реформ.

В цьому контексті слід розрізнити принаймні три моделі становлення президентської влади: а) органічну модель, за якої президентство (по аналогії зі Сполученими Штатами) є природним елементом суспільної самоорганізації населення певної країни, не суперечить демократичним традиціям та вписується в культуру періодичного оновлення центрів соціального управління; б) ініціативну модель, яка означає самопроголошення правлячого лідера в якості президента без необхідних електоральних процедур та демократичного змагання політичних сил; в) імітаційну модель, яка прикриває олігархічний, монархічний та ін. режими запозиченим ззовні президентським обрамленням. В останньому випадку в країні можуть відбуватися політичні вибори, проте їх кінцевий результат в умовах непрозорості та інформаційних зловживань відомий ще до кінцевого підрахунку голосів.

У випадку цілеспрямованого недотримання президентською владою норм демократії доцільно додатково диференціювати на президентсько-монархічну, президентсько-партократичну та президентсько-мілітарну. Президентсько-монархічна республіка є формою президентського абсолютизму, за якого президент очолює єдину легальну партію, є головним ідеологом країни, творцем офіційно проголошеної обов'язкової ідеології (Гана при Кваме Нкруме, Гвінея при Секу Туре, Заїр при Мобуту та ін.). У деяких країнах

проголошуються довічні президенти (Заїр, Туніс, Уганда, Екваторіальна Гвінея). Президентсько-мілітарна республіка виникає у результаті військових переворотів та являє собою військове правління, яке періодично виникає у незрілих політичних системах так званого «третього світу». У президентсько-партократичних республіках президент обирається вищим органом єдиної у країні владної партії (Ангола, Бенін, Конго, Мозамбик)⁶.

Останнім часом у науковій літературі здійснено спробу об'єднати форми президентського правління з надмірними повноваженнями у так звану «суперпрезидентську республіку» (*англ. Superpresidency* або *Superpresidentialism*). Цим терміном позначається особливий різновид республіканської форми правління, особливістю якого є юридичне й фактичне зосередження усіх важелів державної влади в руках президента, який у такому випадку виступає не тільки главою держави, але й керівником уряду та лідером правлячої партії. Небезпідставно вважається, що така республіка є різновидом авторитаризму з окремими тоталітарними фрагментами.

У більшості випадків конституції «суперпрезидентських республік» закріплюють за главою держави необмежені права розпуску парламенту, введення надзвичайного (воєнного) стану, видання указів, що мають право законів, одноосібного призначення (зміщення) керівників місцевих адміністрацій, суддів та ін. У «суперпрезидентських» політичних системах практично відсутні конституційні механізми усунення президента від займаної посади. Не існує властивої класичним президентським республікам системи «стримувань і противаг» в особі «сильного» глави держави, дієздатного парламенту та незалежного суду. В сучасних умовах «суперпрезидентські республіки» існують в Індонезії, Сирії, деяких країнах Латинської Америки, а також пострадянських державах — Білорусі, Казахстані, Росії, Узбекистані, Туркменістані⁷. Майбутнє таких політичних систем є слабо-прогнозованим. Зміна президента з високою вірогідністю означатиме системні зміни для решти політичних структур. Останнє міркування частково пояснює намагання політичного лідера «суперпрезидентської республіки» забезпечити або династичне збереження влади, або запровадження неконституційного інституту політичного спадкоємця.

До ключових ознак сучасної президентської республіки в демократичному розумінні її сутності відносяться наступні: як президент,

так і парламент обираються народом (за винятком США, де президент обирається колегією виборщиків); президент як правило не має права достроково розпустити парламент (за винятком конституційно визначених випадків), а парламент не має права припиняти повноваження президента (поза процедурою імпичменту) та відправляти уряд у відставку шляхом вираження йому вотуму недовіри; вирішальну роль в управлінні країною належить президенту, який у більшості президентських країн є одночасно главою держави та главою виконавчої влади; як правило, відсутня посада прем'єр-міністра (за винятком кількох країн); президент самостійно формує уряд і відправляє його у відставку, призначає та звільняє міністрів; президент і уряд не несуть відповідальності перед парламентом за свою політику і діяльність (попри це уряд несе відповідальність перед президентом); парламент не може звільнити міністрів, якщо вони не порушували закон; президент має право вето щодо законів, які приймає парламент (але парламент має право подолати його кваліфікованою більшістю голосів своїх депутатів).

Відносини «президент — уряд» в різних політичних системах суттєво відрізняються. Так, у Болівії, Бразилії, Венесуелі, Коста-Риці, Панамі, Сальвадорі, Уругваї, на відміну від американської системи виконавчої влади, міністри конституційно визначаються як носії виконавчої влади. В Еквадорі, Колумбії, Нікарагуа президент визначається як глава уряду. У Південній Кореї, Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані президент є керівником колегіального органу у складі міністрів. В Азербайджані, Кореї, Узбекистані запроваджено посаду прем'єр-міністра, в Аргентині — глави уряду, що підпорядковуються президенту.

Не менш складними є взаємини «президент — парламент». До напрацьованих «точок дотику» президентської та парламентської влади в президентських республіках доцільно віднести наступні: при призначенні главою держави вищих посадових осіб виконавчої влади та суддів у деяких випадках потрібна згода парламенту; укладені президентом міжнародні договори потребують парламентської ратифікації; сформована президентом та парламентом судова влада наглядає за конституційністю та законністю актів законодавчої і виконавчої гілок влади та забезпечує додержання встановленого правопорядку.

Характеризуючи особливий статус глави держави у президентських республіках, слід вказати на його значні повноваження у сфері державного управління. Зокрема, президент є верховним головнокомандувачем збройних сил. Він одноособово призначає на вищі командні посади та присвоює вищі військові звання. Президент здійснює керівництво внутрішньою та зовнішньою політикою країни. Акти, які він видає (укази, розпорядження), є обов'язковими для виконання.

Разом з тим, щоб не допустити надмірного перевищення виконавчої влади, очолюваної президентом, над законодавчою владою — у президентських республіках право законодавчої ініціативи формально надається тільки депутатам парламенту, а не главі держави. Так само діє правило про несумісність парламентського мандата з обійманням посади у вищому органі виконавчої влади. Як засвідчує досвід демократичних країн, президентська республіка встановлюється переважно в умовах двопартійної системи — за домінування у політичній системі країни двох основних партій або партійних блоків.

Підсумок XX ст. з приводу глобального поширення президентського формату політичної влади є наступним: понад 140 країн (із майже 200, що є членами ООН), незалежно від того, якими вони є (президентськими, парламентськими, напівпрезидентськими республіками), мають в структурі державних органів посаду президента. Деякі науковці метафорично називають минулі сто років «століттям президентотворення». При цьому президентські повноваження коливаються в широкому діапазоні — від критично важливих до церемоніальних. Термін президенства також є різним — від трьох до семи років, а також «довічно».

Президентські системи правління після Другої світової війни (особливо в період стрімкого руйнування колоніальних імперій) як правило обирали латиноамериканські та африканські держави з важким тягарем соціально-політичних, економічних, духовно-культурних та ін. проблем, обумовлених колоніальним спадком. Останнім доповненням до цього списку став постсоціалістичний світ, зокрема, колишні радянські республіки, що «поставили» на президентство як ідеально-бажаний спосіб подолання труднощів перехідного періоду та динамічного входження до переліку економічно розвинутих та політично зрілих країн.

Слід визнати, що результати умовного «президентського експериментування» на пострадянському просторі є різними та в більшості випадків антидемократичними. Винятком стали країни Балтії — Латвія, Литва та Естонія — де відбулося реальне ствердження президентських республік відповідно до західних демократичних взірців з практично повною відмовою від радянських політичних традицій.

Таким чином, практичне значення президентської посади в різних країнах не співпадає. Значна частина політичних систем не стільки повторила, скільки «імітувала» американський підхід щодо запровадження та практичного використання посади демократично обраного глави держави. Доволі багато науковців констатують неефективність президентської форми правління у загальній палітрі владно-суспільних взаємин. Статистично доведено, що рівень життєвості парламентських демократій приблизно втричі перевищує аналогічний показник президентських. Ця тенденція підтверджується на основі політичного розвитку 93 держав світу, що отримали незалежність у період 1945–1979 рр. 52 держави, вибравши президентську форму влади, не дійшли до стадії стійкої демократії⁸.

Разом з тим, у доленосні періоди державотворення нація має право на обрання глави держави, відповідального не лише за стратегічні перспективи, а й тактичні етапи соціально-політичних перетворень. Поетапно узгоджувані, а від того інертні парламентські рішення досить часто запізнюються порівняно з одноосібними рішеннями, які пропонує демократично обраний президент. При цьому виникає момент політичного ризику, пов'язаний з особистісними рисами глави держави. Проте країнам зрілої демократії вдається успішно нівелювати такі ризики оперативністю та рішучістю політичних дій, що генеруються «президентською командою».

1. Батанов О.В. Президентська республіка / О.В. Батанов // Юридична енциклопедія. Т. 5. — К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. — С. 66.
2. Огірко Р.С. Становлення і тенденції еволюції інституту президента в контексті філософсько-історичного підходу / Огірко Р.С. // Інститут Президента України в системі державної влади України : матеріали наукової конференції (17 січня 2014 р., м. Київ) — КНУ ім. Тараса Шевченка, 2014. — С. 225. 3. Президентська республіка в зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://te.zavantag.com/docs/768/index-39341.html>. 4. Кармазіна М.С. Президентство: український варіант / Кармазіна М.С. — К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Кураса, 2007. — С. 66–67. 5. Тацій В.Я.

Коментар до Конституції України / Тацій В.Я., Битяк Ю.П., Грошевой Ю.М. — К. : Ін Юре, 2003. — 808 с. **6.** *Президентська* республіка як різновид республіканської форми правління [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://e-works.com.ua/work/6855.html>. **7.** *Смолянюк В.Ф.* «Суперпрезидентська» (монократична) республіка / В.Ф. Смолянюк // Новітня політична лексика (неологізми, оказіоналізми та інші новотвори ; за заг. ред. Н.М. Хоми. — Львів : «Новий світ — 2000», 2015. — С. 375. **8.** *Орзіх М.* Президентська республіка — різновид республіканської форми правління / М.Орзіх // Право України. — 2009. — № 10. — С. 73–74.

Slobodyan Oleg. The essence of the presidential Republic: evolution in political time and space

A presidential Republic is a fairly common variation on the Republican form of government. Its main feature is a clear separation of the Executive power belongs to the Institute of the President of the legislature. Historically, the first presidential Republic in its modern form are considered to be the United States of America. The election 30.04.1789 G. J. Washington as head of the state gave rise to the tradition of the presidential Board. Republican form of government, headed by the President, became a model for many other countries.

In the first half of the nineteenth century this form entered the newly independent States of Latin America — Brazil, Venezuela, Haiti, Guatemala, Honduras, Dominican Republic, Colombia, Mexico, Paraguay, Ecuador. Within the nineteenth century Institute President began to introduce European countries. In 1848 the first European presidents was Louis Napoleon Bonaparte (France) and Jonas Kalan (Swiss Confederation). After the First world war, the introduction of presidency in the European political system has accelerated. In 1919 in Germany was elected President of the Weimar Republic. The German experience was repeated in Austria, Czechoslovakia, Poland, the Baltic States. After world war II, the presidency has introduced Italy, Greece, Portugal, Malta.

In Europe and beyond were tested different variants of the presidential power. In presidential Republic the President wields all completeness of and Executive powers. In a parliamentary Republic — a representative authority. In semi-presidential Republic, the President gets the most extensive powers relating all branches of government and the public spheres. However, he tends to the functional Executive.

It is necessary to distinguish three models of formation of presidential power: a) organic model is a natural element of social self-organization of the population of a certain country, is not contrary to democratic traditions and culture fit into the periodic updates of the centers of social control; b) proactive model means the recognition of the ruling leader as President without the necessary electoral procedures and democratic competition of political forces; c) simulation model covers oligarchic, monocratic and other modes borrowed from outside the presidential framing. In the latter case, the country can happen in political elections, but their end result in terms of opacity and information of abuse known to the final counting of votes.

Recently in the scientific literature, an attempt was made to unite the forms of presidential government with excessive powers in the so-called «super-presidential Republic». This is a special kind of Republican form of government, legal and actual concentration of all levers of state power in the hands of the President. The President in this case is not only head of state but also head of government and leader of the ruling party. In modern terms, «super-presidential Republic» exist in Indonesia, Syria and some countries in Latin America and the former Soviet States — Belarus, Kazakhstan, Russia, Uzbekistan, Turkmenistan.

Over 140 countries, regardless of what they are, are in the structure of state agencies the office of President. Some scientists metaphorically called the last hundred years the «century presentation». At that presidential powers fluctuate in wide range — from critical to ceremonial. The term also ranges from three to seven years, and «for life».

The practical significance of the presidential office in different countries does not coincide. A significant part of political systems is not repeated as much as «imitated» the American approach regarding the implementation and practical use the positions of the democratically elected head of state. Quite a lot of scientists have concluded the ineffectiveness of the presidential form of government in the overall palette of power and social relations.

Statistically proven that the level of vitality of parliamentary democracies is about three times exceeds a similar indicator of the presidential. This trend is confirmed on the basis of political development 93 States of the world, which gained independence in the period 1945–1979, 52 States, electing a presidential form of government, have not reached the stage of sustainable democracy.

Key words: president, presidential power, presidential republic, the head of state, form of government.

УДК 323.2; 327.7; 364.4; 376.64

Ю. Г. ГУБЕРТ

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОПІКИ НАД ДІТЬМИ-СИРОТАМИ В РУМУНІЇ ТА БОЛГАРІЇ: ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

З'ясовано провідну роль тиску ЄС в ініціювання реформ системи опіки над сиротами. Вивчено процес формування законодавчої бази щодо захисту дітей. Досліджено вплив адміністративних реформ, зокрема децентралізації, на становлення політики щодо дітей-сиріт. Проаналізовано основні заходи,

© ГУБЕРТ Юлія Геннадіївна — асистент кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури