

ШКОЛА ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ ПРИ НАУКМА
УКРАЇНСЬКИЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ ЦЕНТР ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

НАПІВПРЕЗИДЕНТСЬКИЙ РЕЖИМ: МОЖЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ



Київ — 2012

ШКОЛА ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ ПРИ НАУКМА
УКРАЇНСЬКИЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ ЦЕНТР ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

НАПІВПРЕЗИДЕНТСЬКИЙ РЕЖИМ: МОЖЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

Київ — 2012

Н-46 **Напівпрезидентський режим: можливості конституційної демократизації** / Укл. Балан С., Конончук С. / ШПА, УНЦПД. – К.«Лікей», 2012. – 40 с.

В цій роботі проаналізовано основні підходи сучасної політології до тлумачення змісту концепту «напівпрезидентський режим».

Дослідження систем конституційного права Франції, Польщі та України показало, що зміст цього поняття може суттєво відрізнитися залежно від наявності інституційних та функціональних обмежень інституту президентства, структури основних інститутів політичної системи (уряду, парламенту) та змісту діяльності партій як публічних інститутів.

Питання форми правління та політичного режиму є одними із центральних у визначенні напряму і змісту тих конституційних перетворень, які переживає Україна.

Матеріали видання допоможуть громадянам України підвищити обізнаність з питань функціонування державних інститутів та можливостей демократизації напівпрезидентського режиму. Вони також будуть корисними в ході обговорення пропозицій та проектів Конституційної Асамблеї.

Ця публікація підготовлена за підтримки Національного фонду демократії (США). Висловлені в ній думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії.



ББК 67.400.1 (4УКР)
К-00
УДК 342.4 (477)

© Балан С.В., 2012
© ШПА, 2012
© УНЦПД, 2012
© Лікей, 2012 (вид. Т.Мосієнко)

ЗМІСТ

ВСТУП. УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС ТА ЗАВДАННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ	
1. НАПІВПРЕЗИДЕНТСТВО У СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТІЯХ	8
1.1. Витоки концепту «напівпрезидентський режим» і його загальна характеристика	8
1.2. Типи напівпрезидентських режимів	10
1.3. Напівпрезидентство і розвиток демократії	15
2. ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА В КОНСТИТУЦІЯХ ПОЛЬЩІ, УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ	21
2.1. Методологічні зауваження	21
2.2. Порівняльний аналіз основних повноважень президента в конституціях Польщі, України, Франції	22
2.2.1. Законодавчі повноваження президента	22
2.2.2. Повноваження президента щодо уряду і парламенту	26
2.2.3. Повноваження президента щодо судової влади	32
ВИСНОВКИ	34
ЛІТЕРАТУРА	36
ПРО ПРОЕКТ	38
ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПАРТНЕРІВ ПРОЕКТУ	39

ВСТУП.

УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС ТА ЗАВДАННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ

Упродовж всіх 20 років існування незалежної держави Україна процесу конституційних перетворень відводилося непересічне значення. Нам невідомі історичні прецеденти, коли б конституції змінювалися так часто, стрімко і радикально, як це робиться в Україні.

Ухвалена у 1996 році Конституція у 2004-му зазнала суттєвих корекцій з метою послабити потенціал впливу на політичний процес Віктора Ющенка. Це стало однією з умов пакету політичних домовленостей, що були досягнуті у ході зміни влади. Вже за п'ять років, у 2010-му, нова політична команда не лише повернула собі можливості впливу, надані Основним Законом главі держави, але й зробила низку політичних кроків, спрямованих на посилення можливостей президента. Це вилились у суттєвих змінах законів, що формують систему конституційного права.

Паралельно восени 2011 року глава держави оголосив про необхідність розробки проекту конституційних змін, заявлених у Щорічному посланні президента до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 року. Цей документ слід вважати формальною точкою відліку, з якої розпочався пошук конструкції «нової демократичної моделі політичної системи європейського зразка».

Основні параметри, які планується відкоригувати, стосуються доволі широкого спектру питань «конституційного транзиту». Низку суттєвих недоліків, як відзначено у Посланні, містять наступні норми:

- ▶ нечіткість принципу народовладдя, зокрема права народу змінювати та встановлювати конституційний лад;
- ▶ недосконалий спосіб формування та відповідальності уряду;
- ▶ закріплення неефективної системи центральних органів виконавчої влади;
- ▶ відсутність реальних гарантій незалежності судів та прокуратури;
- ▶ невідповідність адміністративно-територіального устрою принципам організації ефективної системи влади та управління тощо»¹.

Виступаючи на першому засіданні Конституційної Асамблеї — робочого органу, утвореного Президентом України В. Януковичем², сам Глава Держави розширив тлумачення необхідних змін, висловлених ним попервах. Ідентифіковані ним пріоритети включають:

¹ Щорічне Послання Президента до Верховної Ради України. 7 квітня 2011 року. — С. 16 // Сайт Президента України. — [Електронний документ]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf

² Питання формування та організації діяльності Конституційної асамблеї. Указ Президента України від 25 січня 2012 року // Сайт Президента України. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14411.html>

«Перше. Посилення конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина, у тому числі реального забезпечення ефективного і незалежного судового захисту прав і свобод.

Друге. Розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії.

Третє. Збільшення ефективності механізму організації державної влади, її удосконалення та збалансованості.

Четверте. Створення належних конституційних засад реформування і місцевого самоврядування з метою збільшення його ефективності.

П'яте. Встановлення конституційних засад участі України в інтеграційних процесах.

І найголовніше: оновлена Конституція України має бути орієнтована на утвердження людини як найвищої цінності суспільства та держави»³.

У попередніх доробках коаліції неурядових організацій у складі Школи політичної аналітики при Національному університеті «Києво-Могилянська академія», Комітетом виборців України та Українським незалежним центром політичних досліджень, що спільними зусиллями реалізують проект з експертного супроводу конституційної реформи в Україні, вже йшлося про окремі аспекти конституційної реформи⁴. У 2007 році було підготовлено загальний огляд питань, що потребують конституційного перегляду («Зелена книга української конституційної реформи реформи: матеріали для громадського обговорення»). У 2011 році громадськості було представлено огляд конституційного регулювання політичних прав громадян у країнах ЄС. Ці аспекти діяльності команди проекту відповідають змісту першого і другого пріоритетів конституційного транзиту, вказаних Президентом В. Януковичем.

Значну увагу приділено питанням балансу політичної системи і поділу влади, що знайшло відображення в аналітичних доробках «Конституційна автономія уряду: шляхи вирішення проблеми» (2010) і «Конституційна реформа в Україні: у пошуках політичного балансу» (2011 рік). Розробка цієї проблематики продовжена цим дослідженням, центральним питанням якого є з'ясування можливостей напівпрезидентських режимів та уточнення концепту «напівпрезидентство». Така ініціатива співвідноситься з тим аспектом конституційного реформування, що окреслено Президентом України В. Януковичем як «збіль-

³ Виступ Президента на першому засіданні Конституційної асамблеї 20 червня 2012 року // Сайт Президента України. — [Електронний документ]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24550.html>

⁴ Див.: Зелена книга української конституційної реформи реформи: матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ: За заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко. — К.: «Лікей», 2007. — 32 с. (доступно — <http://www.spa.ukma.kiev.ua/article.php?story=20080228220102389>). Також див. Конституційна автономія уряду: шляхи вирішення проблеми. / ШПА при НАУКМА, УНЦПД, КВУ: За заг. ред. С. Конончук, С. Балана. — К., «Лікей», 2010. — 32 с. (доступно — <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/files/constauto10.pdf>). Конституційна реформа в Україні: у пошуках політичного балансу. За заг. ред. С. Балана, С. Конончук / УНЦПД, ШПА. — К., «Лікей», 2011. — 44 с. Також: Коліушко І., Кириченко Ю., Журба Я. У пошуках оптимального механізму державної влади (правовий аналіз президентського проекту нової Конституції України. К., 2007. (доступно — http://pravo.org.ua/files/konstutyc/Stat_Analis_pr_konst.pdf). Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ. Проект до обговорення, вироблений за підтримки проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER) та Міжнародного фонду «Відродження». — К., 2009 (доступно — <http://parliament.org.ua/upload/docs/Modernization.pdf>). Політичні права громадян у країнах ЄС: конституційне регулювання. За заг. ред. С. Балана, С. Конончук / УНЦПД, ШПА. — К., «Лікей», 2012. — 44 с. (доступно — <http://spa.ukma.kiev.ua/konst/files/books/Green-book-11.pdf>).

шення ефективності механізму організації державної влади, її удосконалення та збалансованості».

Ми ставимо на меті підвищити обізнаність громадян України з питань організації державної влади та можливостей збалансувати владу, залишаючись в рамках напівпрезидентської моделі, що має потенціал свого розвитку.

Тут йдеться саме про напівпрезидентську модель організації політичної влади, як певну усереднену позицію українських політичних партій парламентського калібру. Адже якщо проаналізувати позиції провідних політичних сил щодо питання про забезпечення балансу влади, то між ними можна виявити значні розбіжності. Наприклад, КПУ ставить питання про необхідність створення вертикальної системи рад депутатів та скасування посади президента. Вищим органом у системі ухвалення рішень оголошується Верховна Рада України, а в період між сесіями — її президія на чолі з головою президії.

Об'єднана опозиція (Батьківщина, Фронт змін, «За Україну!», Громадянська позиція) орієнтовані на «обмеження влади президента парламентом». У програмі до виборів 2012 року «Справедлива держава. Чесна влада. Гідне життя» йдеться: «Сьогодні вся влада в Україні зосереджена в руках однієї особи — президента. Український народ не давав Януковичу таких повноважень, він узурпував їх. Ми відновимо розподіл влади, без якого демократична держава неможлива, ми зробимо владу відповідальною перед суспільством. Ми скасуємо монархічну за обсягом повноважень форму правління, незаконно запроваджену Януковичем. Президент не матиме такої необмеженої влади, як тепер. В політичній системі діятимуть принцип поділу влади та механізми стримувань і противаг. Баланс влади буде відновлено. У Верховній Раді буде створена нова, демократична більшість. Новий український парламент перестане бути слухняним виконавцем президентських забаганок, поверне собі функції законодавця, обмежувача і контролера виконавчої влади».

«Свобода» програмно⁵ пропонує реалізувати модель президентської влади, за якої глава держави був би керівником уряду і головнокомандувачем Збройних Сил України. Але серед обмежень для кандидата на такий пост — походження (це має бути громадянин України за народженням, який проживає останні 20 років в Україні), володіння і спілкування державною мовою. Претендент не має бути судимий і «притягнений до відповідальності за проступки антиукраїнського характеру» (остання вимога, не маючи відповідників на рівні законодавства, лежить у рідній ідеології «Свободи»). Партія налаштована ліквідувати вертикаль президентської влади — обласні та районні державні адміністрації — й передати їхні повноваження виконкомам місцевих рад. Тобто йдеться про обмеження управлінського впливу президента на тлі посилення політичного.

«УДАР» відстоює змішану форму правління республіки, але наголошує на необхідності її коректної реалізації. Партія наполягає на розподілі повноважень між вищими органами державної влади, на політичній відповідальності уряду лише перед парламентом (повноваження президента відправляти уряд у відставку слід скасувати), на необхідності затверджувати програму уряду (що виражає стратегію дій) при його формуванні, на запровадженні інституту конструктивного вотуму недовіри (коли парламент може відправити уряд у відставку лише за умови сформування нового), що допоможе уникнути політичної кризи.

⁵ Програма захисту українців, 2004 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama.

«Президент, — зазначено у програмі «УДАРу», — повинен залишатися главою держави, але при цьому його повноваження мають бути збалансовані з механізмами їхньої реалізації. Конституція повинна виділяти три сфери повноважень президента: перша, в якій Президент матиме право виносити рішення за власною ініціативою; друга, в якій президент виноситиме рішення за поданням уряду або окремих урядовців; та третя, укази президента в якій мають набувати чинності лише після контрасигнації прем'єр-міністром і відповідним членом уряду. Концентрація усіх важелів влади в руках президента, його адміністрації призведе лише до гальмування процесу реформ, адже у такій системі різко зростає ймовірність помилок при прийнятті суспільно важливих рішень главою держави одноосібно, поширюються непрозорі та нелегітимні впливи»⁶.

Партія регіонів націлена на створення «ефективної системи влади», що в її розумінні та реальному політичному втіленні після президентських виборів, упродовж 2010-2012 років, виражається у посиленні повноважень та впливу президента у системі політичної та державної, зокрема виконавчої влади.

Як бачимо, наміри партій різні. Бачення ними системи влади, не кажучи вже про розвиток в рамках власне змішаної форми правління як однієї із можливих, суттєво відрізняється. Але візьмемо на себе сміливість прогнозувати, що подальша трансформація системи влади в Україні буде відбуватися все ж у руслі напівпрезидентського режиму, в рамках якого будуть зміщуватися певні акценти. Тому і дане видання концентрується на виявленні можливостей для конституційної демократизації такого режиму, як і будь-якого іншого.

Поки Конституційна Асамблея лише стала до роботи і обкатує формат своєї діяльності на ниві конституційної нормотворчості, зарано говорити про остаточний варіант концепції змін системи організації державної влади.

Основними завданнями Конституційної Асамблеї наразі є:

- ▶ узагальнення практики реалізації Конституції України, а також пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму;
- ▶ підготовка та схвалення концепції внесення змін до Конституції України та подання її президентові України;
- ▶ підготовка на основі концепції внесення змін до Конституції України законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та його попереднє схвалення;
- ▶ організація громадського, а також фахового, в тому числі за участю міжнародних експертів, зокрема, Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України;
- ▶ доопрацювання законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України за результатами їх фахового і громадського обговорення;
- ▶ схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання президентові України.

⁶ Програма партії УДАР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://klichko.org/ua/about/programma/politichni-reformi>.

Концепція ґрунтується на тому, що зміни до Конституції України мають вноситися відповідно до розділу XIII чинної Конституції України. Позитивом можна вважати у даному разі ту обставину, що не передбачається підготовка тексту нової Конституції. Процес ухвалення цілком нової Конституції міг би стати політично та юридично складним.

Колектив проекту «Сприяння конституційній реформі» прагне, щоб підготовлені ним матеріали стали основою для конструктивної співпраці проекту з Конституційною Асамблеєю та сприяли кращому розумінню суспільством можливостей збалансування влади, досяжних в межах напівпрезидентської форми здійснення державної влади.

1. НАПІВПРЕЗИДЕНТСТВО У СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТІЯХ

1.1. Витоки концепту «напівпрезидентський режим»

і його загальна характеристика

У політичній науці концепт «напівпрезидентський режим» (*regime semi-presidential*) з'явився завдяки новаторським працям відомого французького соціолога і політолога Моріса Дюверже⁷. Досліджуючи політичну модель V Республіки у Франції, історичного періоду, що розпочався після ухвалення конституції 1958 року, він уперше при описі формату взаємовідносин гілок влади вийшов за межі звичної дихотомії «парламентський — президентський» і описав представлений в конституції режим як «напівпрезидентський», тобто такий, що не є однозначно президентським чи парламентським.

У 1970 році вийшло у світ одинадцять видання фундаментальної праці ученого «Інститути і конституційне право», в якій він узагальнив попередній доробок у сфері аналізу політичного режиму Франції, який було встановлено конституцією 1958 року зі змінами від 1962 року⁸. Слід зазначити, що Дюверже ще у 60-ті роки зазначав, що модель V Республіки поєднує президентські та парламентські риси і вказував на її структурну схожість із Веймарською республікою в Німеччині.

Визначальними рисами «напівпрезидентства» V Республіки, на думку Дюверже, виступають такі:

- а)** президент обирається загальним голосуванням як в президентських республіках;
- б)** президент має значні повноваження у сфері виконавчої влади;
- в)** уряд залежить від вотуму довіри парламенту⁹.

⁷ Низка зарубіжних дослідників вказує, що безпосередньо автором терміну виступив французький політичний публіцист, журналіст газети «Le Monde» Хуберт Беве-Мері.

⁸ Duverger M. *Institutions et Droit Constitutionnel*, 11th ed. — Paris: Presses Universitaires de France, 1970.

⁹ Там само. — р. 28 — 30.

Спочатку Дюверже відносив поняття «напівпрезидентство» виключно до V Республіки, проте у працях більш пізнього часу — у 1974–1978 роках — він представив порівняльний аналіз політичних моделей спочатку в п'яти, а потім у семи країнах з напівпрезидентською формою правління — Австрії, Фінляндії, Франції, Іспанії, Ірландії, Португалії, Веймарській Республіці¹⁰, а в 1992 році він включив до цього переліку Польщу і Румунію.

В іншій своїй праці, що стала першою англомовною його публікацією на цю тему, Дюверже зазначив, що, на його думку, ключовим фактором цієї системи є всенародне обрання президента, у той час як повноваження у сфері виконавчої влади поділені між президентом і урядом, який несе політичну відповідальність перед парламентом. Таким чином, у цій системі два владні інститути — парламент і президент, набувають легітимності електоральним шляхом¹¹.

У цій роботі Дюверже дає наступну дефініцію напівпрезидентського режиму, яка вважається класичною: «Політичний режим вважається напівпрезидентським, якщо конституція, яка його встановлює, поєднує три елементи: (а) президент обирається шляхом всенародного волевиявлення; (б) він має досить значні повноваження; (в) на противагу до нього також є прем'єр-міністр і міністри, наділені виконавчими та адміністративними повноваженнями, які можуть виконувати свої обов'язки тільки якщо парламент не буде в опозиції до них»¹².

Дефініція, запропонована Дюверже одразу ж викликала полеміку серед політологів. Однак точку зору Дюверже поділяв, зокрема, Лінц, який вважав прикладами напівпрезидентства Фінляндію, Францію і Португалію¹³. Водночас Лінц вважав рівноцінним терміном для опису подібних режимів «напівпарламентаризм»¹⁴.

Натомість, американський політолог Патрік О'Ніл пропонує вважати напівпрезидентськими ті моделі, де виконавча влада розділена між президентом як главою держави і прем'єр-міністром, і значні повноваження у сфері виконавчої влади залишаються у президента¹⁵. Таким чином, відповідно до цього підходу, до напівпрезидентських можна віднести лише режими з «сильним» президентом, а ті, де президент обирається всенародно, проте є «слабким», як Австрія, Ірландія та Ісландія, не можна вважати напівпрезидентськими. Натомість такі, де президент не обирається всенародно, проте має досить широкі повноваження, як, наприклад, в Албанії, можна віднести до напівпрезидентських.

У свою чергу, авторитетний політолог Джовані Сарторі виділяв наступні п'ять ознак напівпрезидентства:

- 1.** Президент має бути обраним всенародно на прямих, або непрямих виборах на фіксований термін;
- 2.** Президент ділить виконавчу владу із прем'єром, створюючи таким чином систему двовладдя, ключовими критеріями якої є:

¹⁰ Duverger M. *La Monarchie republicaine — ou comment les democraties se donnent des rois*. — Paris: Robert Laffont, 1974; Duverger M. *Echec au roi*. — Paris: Albin Michel, 1978.

¹¹ Duverger M. *A New Political System Model: Semi-Presidential Government* // *European Journal of Political Research*. — 8. — 1980. — р. 52-69. Ця стаття у 1997 році була визнана найбільш важливою публікацією у журналі за 25 років його існування.

¹² Там само. — р. 166.

¹³ Linz Juan J. «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? // *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (Linz Juan J. Valenzuela A., eds.), vol. 1. — Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. — р. 48.

¹⁴ Там само. — р. 48.

¹⁵ O'Neil P. *Presidential power in post-communist Europe: The Hungarian case in comparative perspective* // *Journal of Communist Studies*. 9 (3). — 1999. — р. 177-201.

- ▶ Президент не залежить від парламенту, але не може управляти самостійно або безпосередньо, тому мусить реалізовувати владні повноваження у взаємодії із парламентом;
- ▶ Відповідно, прем'єр-міністр і уряд незалежні від президента і залежать від парламенту, вони є об'єктом вотуму довіри (чи недовіри) парламенту і в обох випадках потребують підтримки парламентської більшості;
- ▶ Система двовладдя в напівпрезидентських режимах створює можливості для різних політичних балансів, трансферу повноважень в сфері виконавчої влади за умов дотримання засад «автономного потенціалу» кожного інституту¹⁶.

Загалом, Сарторі вважав, що відповідно до вказаних ним ознак, напівпрезидентськими слід вважати, насамперед, режими у Фінляндії і Франції.

Зазначимо, що вищезгадана полеміка, яка розгорнулася попервах у середовищі американської політичної науки, дуже часто зводилася до «дискусій про поняття», коли кожна сторона намагалася представити і охарактеризувати єдину можливу модель напівпрезидентства, заперечуючи таку можливість для моделей, які не вписувалися у задані параметри. Зокрема, Джон Кері та Метью Шугарт, головним чином, виступили проти самого терміну «напівпрезидентство» та його інтерпретацій. Дослідники зазначали, що префікс «напів» вказує на те, що такі режими «розташовані» посередині між президентською і парламентською формами правління як певний політичний «гібрид», що не коректно відображає особливості подібної моделі організації влади¹⁷. Водночас, Сарторі справедливо вказує на те, що латинське *semi* (половина) не імплікує жодних просторових конотацій, а тому критика терміну з боку Кері та Шугарта є недоречною¹⁸.

Таким чином, більшість дослідників сходяться у тому, що ключовими ознаками «напівпрезидентства» наразі прийнято вважати всенародне обрання президента, який ділить повноваження у сфері виконавчої влади разом із урядом, який у свою чергу, підзвітний парламенту.

1.2. Типи напівпрезидентських режимів

Загалом, основним критерієм напівпрезидентства М. Дюверже вважав всенародне обрання президента. Відповідно до цього, всі політичні моделі, у яких президенти обиралися всенародно, *a priori* вважаються напівпрезидентськими. Різниця між ними, на думку Дюверже, полягала в обсязі повноважень президента. Відповідно до цього в оглянутих ним спочатку семи країнах Дюверже виділяв наступні типи напівпрезидентських режимів:

- ▶ Президент виконує лише номінальні функції (Австрія, Ірландія, Ісландія);
- ▶ Президент наділений широкими повноваженнями (Франція);

¹⁶ Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. — New York: New York University Press, 1997. — p. 131 — 132.

¹⁷ Shugart M., Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. — Cambridge: Cambridge University Press, 1992. — p. 23.

¹⁸ Sartori G. Op. cit. — p. 137.

- ▶ Президент ділить повноваження з парламентом (Веймарська Республіка, Фінляндія, Португалія)¹⁹.

Водночас, практична реалізація президентських повноважень в напівпрезидентських моделях залежить від наступних чинників, які Дюверже поділив на екзогенні та ендегенні²⁰:

Екзогенні

- ▶ Актуальний зміст конституції;
- ▶ Поєднання традиції і конкретних політичних обставин

Ендегенні

- ▶ Склад парламентської більшості;
- ▶ Позиція президента щодо парламентської більшості.

Спираючись на ідеї М. Дюверже стосовно факторів, що впливають на практичну реалізацію президентських повноважень, французький дослідник Франсуа Фрісон-Роше вказав на напівпрезидентство як на «інструмент транзиту» в посткомуністичній Європі²¹ і запропонував наступну схему, що описує варіанти обсягу повноважень президента залежно від відносин з парламентською більшістю²².

Таблиця 1.

Політична позиція президента в його стосунку до парламентської більшості (за Ф. Фрісон-Роше)*

Тип більшості	Президент			
	Очлює більшість	В опозиції	Член більшості	Нейтральний
Монолітна	Абсолютна	Регулятор	Символічна функція	Регулятор
Коаліція з домінують партією	Обмежені повноваження	Регулятор	Символічна функція	Регулятор
Збалансована коаліція	Діархія	Регулятор	Символічна функція	Регулятор
Квазі-більшість	Обмежена можливість прийняття рішень	Регулятор	Символічна функція	Діархія
Більшість відсутня	—	—	—	—

¹⁹ Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. — p. 167 — 177.

²⁰ Там само. — p. 166, 177.

²¹ Frison-Roche F. Le «modele semi-presidentiel» comme instrument de la transition en Europe Post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macedoine, Pologne, Roumanie et Slovenie. Bruylant. Bruxelles. 2005.

²² Frison-Roche F. Semi-presidentialism in a post-communist context // Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study (ed. by R. Elgie and S. Moestrup). — L., N.Y.: Routledge, 2007. — p. 68.

Таким чином, ці чинники впливають на практичну реалізацію повноважень президента, порівняно з тим обсягом, який закріплено в конституції. Очевидно, що наявність пропрезидентської парламентської більшості значно посилює повноваження президента, у той час як зворотна ситуація призводить до того, що можливості політичного маневру для президента звужуються і відтоді він має шукати компромісів із опозицією для вирішення багатьох політичних питань.

Також за умов недорозвиненої демократичної культури, сильних лідерських тенденцій у політиці та клієнтелізму, зростає небезпека зловживання президентськими повноваженнями, що призводить до зміцнення автократичних тенденцій.

Моделлю, де президент має найбільш широкі повноваження, є французька. Натомість, як відзначає Стівен Ропер, навіть у країнах, які загалом запозичили французьку напівпрезидентську модель, її фактична імплементація у кожній країні відмінна²³.

Очевидно, що для порівняння між собою інституту президентства в різних напівпрезидентських країнах, має значення не тільки те, чи дане повноваження президента закріплено в конституції, але й його обсяг та умови застосування. Як пише Стівен Робер, в стосунку до права вето мають враховуватися чи це право стосується лише окремих статей, чи всього закону у цілому²⁴. Ця заувага професора Університету Східного Іллінойса цілком коректна щодо українського політичного режиму, адже відомо, що при підготовці Конституції України за основу бралася система влади V Республіки.

Натомість, Карі і Шугарт вважають сам термін «напівпрезидентство» занадто широким, тобто таким, що ігнорує різниці в статусі інституту президентства, повноважень президента та способах їх реалізації, що мають місце в різних країнах, які зараховуються до «напівпрезидентських» на основі підходу Дюверже. Також дослідники вважають, що режими не є «гібридними», а являють собою «чисту політичну форму» і перебувають у стані компліментарного взаємоподілу повноважень між інститутами президентства та уряду²⁵.

За цього, вважають дослідники, спосіб обрання президента має другорядне значення, оскільки основними суб'єктами висунення претендентів у випадку всенародного обрання як і обрання в парламенті виступають політичні партії²⁶. У цих системах можуть переважати, або президент, тоді режим слід класифікувати як президентсько-парламентський, і, навпаки, якщо переважатиме уряд, то як прем'єрсько-президентський.

Прем'єрсько-президентський режим більш-менш відповідає напівпрезидентському у Дюверже і має наступні ознаки:

- ▶ Президент обирається всенародно, а прем'єр обирається парламентом;
- ▶ Президент не обов'язково має законодавчі повноваження у порівнянні із парламентом;

²³ Roper S. D. Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes // Comparative Politics. — Vol. 34, No. 3. — 2002. — p. 256.

²⁴ Там само.

²⁵ Shugart M., Carey J. Op. cit. — p. 23.

²⁶ Там само. — p. 213.

- ▶ Президент має значні повноваження у сфері виконавчої влади, проте більшість цих повноважень він не може реалізовувати одноосібно (усувати прем'єра з посади, розпускати парламент).

У свою чергу, президентсько-парламентські режими є дуже рідкісним явищем. Тому Джовані Сарторі ставив під сумнів доцільність формулювання на цій основі окремої категорії²⁷. Натомість, деякі дослідники використовують категорію «президентсько-парламентський» для характеристики режимів у Росії та Україні²⁸.

Сарторі запроваджує категорію «змішані режими», до яких відносить напівпрезидентські і напівпарламентські. Він характеризує напівпарламентську модель як таку, де присутній «сильний» прем'єр-міністр.

Звертаючись до проблеми президентських повноважень, Карі і Шугарт виділяють два основні виміри: законодавчі і незаконодавчі повноваження. Законодавчі повноваження включають у себе право вето, зарезервовані за президентом політичні сфери, бюджетні повноваження, призначення референдумів. До незаконодавчих політологи відносять призначення та звільнення кабінету міністрів, розпуск парламенту. Дослідники запропонували 4-бальну шкалу для оцінки цих повноважень, де нульова позначка означає найменший обсяг, а 4-та — найбільший²⁹.

Очевидно, що такий підхід страждає на певний схематизм, оскільки не всі повноваження є однаковою мірою важливими. Також трапляється, що в одних моделях мають місце якісь повноваження, відсутні в інших, але ученими не скрізь ця обставина врахована. Дійсно, дуже складно операціоналізувати всіх їх однаковим чином, щоб пізніше представити як просту суму і на цій підставі, вважаючи її достатньою, робити порівняння між різними моделями. Якщо кількісне порівняння можливе між сумірними категоріями, загальний висновок щодо тієї чи іншої моделі повинен базуватися скоріше на якісній, ніж на кількісній оцінці, а остання може виступати лише як додатковий індикатор.

У свою чергу, для порівняльного аналізу і типології напівпрезидентських моделей Ропер використовує модифіковану модель Карі-Шугарта. Ця модель не повною мірою відповідає завданням нашого дослідження, оскільки розрахована на аналіз прем'єрсько-президентської форми і не враховує деяких повноважень, що мають місце в інших системах. Проте ця модель, безумовно, заслуговує уваги.

²⁷ Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. — New York: New York University Press, 1997. — p. 126.

²⁸ Roper S.D. Op. cit.— p. 255; Wilson A. Ukraine: Two Presidents and Their Powers // Postcommunist Presidencies (ed. by Ray Taras) — Cambridge: Cambridge University Press, 1997. — p. 67 — 106.

²⁹ Shugart M., Carey J. Op. cit. — p. 525 — 527.

Таблиця 2.

Модель оцінки повноважень президента у прем'єр-президентських режимів (за С. Ропером)³⁰

Законодавчі повноваження	Незаконодавчі повноваження
<p>Вето</p> <p>Не може бути подолане парламентом 4</p> <p>Може бути подолане 2/3 голосів 3</p> <p>Може бути подолане 3/5 голосів 2</p> <p>Може бути подолане 50%+1 1</p> <p>Може бути подолане простою більшістю 0</p>	<p>Формування уряду</p> <p>Призначає уряд без згоди парламенту 4</p> <p>Призначає повний склад уряду за згодою парламенту 3</p> <p>Призначає прем'єра, який формує уряд 1</p> <p>Не призначає уряд, або призначає за рекомендацією парламенту 0</p>
<p>Декрети</p> <p>Декрети мають силу закону, не потребують затвердження парламентом 4</p> <p>Декрети мають тимчасову юридичну силу, існують обмеження 2</p> <p>Декрети можуть стосуватися окремих політичних сфер (бюджет) 1</p> <p>Не може видавати декрети 0</p>	<p>Відставка уряду</p> <p>Може відправити у відставку будь-якого члена уряду 4</p> <p>Може відправити будь-якого члена уряду за умови згоди парламенту, або затвердити рішення парламенту чи уряду щодо відставки 2</p> <p>Може відправити уряд у відставку за умов призначення парламентом нового уряду 1</p> <p>Не може відправити уряд у відставку 0</p>
<p>Референдуми</p> <p>Президент має необмежене право призначати референдум 4</p> <p>Коло питань, що виносяться на референдум, обмежене 2</p> <p>Не має права оголошувати референдум, або таке потребує затвердження парламентом 0</p>	<p>Розпуск парламенту</p> <p>Має необмежене право розпустити парламент 4</p> <p>Право розпустити парламент обмежено частотою та часом (раз на рік, за певний період до чергових виборів) 3</p> <p>Розпуск парламенту вимагає проведення нових президентських виборів 2</p> <p>Розпуск парламенту можливий за виняткових обставин: не призначення уряду, невиконання законодавчих функцій 1</p> <p>Президент не має права розпустити парламент 0</p>

Застосовуючи цю схему для оцінки напівпрезидентських режимів у Європі, С. Ропер виділяє два типи прем'єр-президентської моделі: французький, який ха-

³⁰ Roper S. D. Op. cit. — p. 257 — 258.

рактеризується більшим обсягом законодавчих і меншим незаконодавчих повноважень, і помірну прем'єр-президентську модель з незначними законодавчими і більшими незаконодавчими повноваженнями³¹. Водночас слід зазначити, що оціночна модель Ропера не враховує деякі важливі аспекти інституту президентства, які не відносяться до повноважень президента, тим не менш значною мірою впливають на його роль і місце у політичній системі. Зокрема, йдеться про дострокове припинення повноважень президента та повноважень президента щодо судової влади.

У свою чергу, відомий політолог, один із провідних вчених, які вивчають напівпрезидентські режими, Роберт Елджі, зазначає, що різні напівпрезидентські моделі мають різні політичні ефекти і значною мірою залежать від неінституційних факторів³². Загалом, Елджі поділяє класифікацію напівпрезидентських режимів Карі-Шугарта і вважає, що більш сприятливою для процесів демократизації є прем'єр-президентська модель³³.

Таким чином, у сучасній політичній науці виділяються парламентські, президентські і змішані, або напівпрезидентські режими. Найбільш поширеною формою змішаних режимів вважають прем'єр-президентські, в яких президент обирається на прямих загальних виборах і наділений значними повноваженнями, більшу частину яких він не може реалізувати одноосібно, а уряд, у свою чергу, несе політичну відповідальність перед парламентом. В окремих країнах існують президентсько-парламентські режими, де президент має більш широкі повноваження у сфері виконавчої влади, зокрема впливу на формування уряду. Водночас ці режими, як ми побачимо далі, є більш вразливими з точки зору балансу влади і розвитку демократичних інститутів.

1.3. Напівпрезидентство і розвиток демократії

У сучасних дослідженнях, присвячених процесам демократизації політичних режимів у різних куточках світу, зокрема в Латинській Америці та Центральній та Східній Європі, значну увагу приділено тому, як той чи інший тип політичного режиму впливає на процеси демократизації, тобто, розглядається проблема зворотного впливу на демократизацію з боку моделі організації політичної влади. У цьому контексті слід назвати праці Роберта Елджі, Хуана Лінца³⁴, Аренда Ліпхарта³⁵, Курта фон Меттелхейма³⁶ та інших дослідників.

Як засвідчує огляд літератури, загалом серед політологів немає одностайності в оцінках демократичного потенціалу напівпрезидентських моделей, особливо в контексті демократій, що розвиваються. Побічним свідченням цього факту є те, що напівпрезидентські режими набули поширення насамперед у країнах з низьким рівнем демократії.

³¹ Roper S.D. Op. cit. — p. 258 — 259.

³² Elgie R. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies // Taiwan Journal of Democracy. — Volume 3, No.2. — 2007. — p. 53.

³³ Там само. — p. 67.

³⁴ Linz Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? // The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives (Linz Juan J. Valenzuela A., eds.), vol. 1. — Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

³⁵ Lijphart A. Constitutional Design for Divided Societies // Journal of Democracy — 15, no. 2. — 2004.

³⁶ Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts (ed. by Kurt Von Mettenheim). — Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

Таблиця 3.
Країни з напівпрезидентськими режимами (за Р. Елджі³⁷).
Станом на 2010 рік

Азія та Південна Америка	Африка та Близький Схід	Європа	Колишній СРСР (СНД)
Гаїті (1987)	Алжир (1989)	Болгарія (1991)	Азербайджан (1995)
Монголія (1992)	Буркіна Фасо (1991)	Ісландія (1944)	Беларусь (1996)
Перу (1993)	Габон (1991)	Ірландія (197)	Вірменія (1995)
Східний Тимор (2002)	Гвінея-Біссау (1993)	Литва (1992)	Грузія (2004)
Тайвань (1996)	Демократична Республіка Конго (2006)	Македонія (1991)	Казахстан (1993)
Туреччина (2007)	Єгипет (2007)	Польща (1990)	Киргизстан (1993)
Шрі Ланка (1976)	Ємен (1994)	Португалія (1976)	Росія (1993)
	Кабо Верде (1990)	Румунія (1990)	Україна (1996)
	Камерун (1991)	Сербія (2006)	
	Мавританія (2009)	Словаччина (1999)	
	Малі (1992)	Словенія (1992)	
	Мозамбік (1990)	Фінляндія (1919)	
	Намібія (1990)	Франція (1962)	
	Руанда (2003)	Хорватія (1991)	
	Сао Томе і Принсіпі (1990)	Чорногорія (2006)	
	Сенегал (1991)		
	Танзанія (1995)		
	Того (1992)		
	Туніс (1988)		
	Центрально-Африканська республіка (2005)		
	Чад (1996)		

Зокрема, Лінц досить критично оцінює демократичний потенціал президентських і напівпрезидентських режимів, вважаючи, що президентські і напівпрезидентські режими у стратегічній перспективі несуть загрозу нестабільності, адже криза парламентської системи — це криза уряду, натомість криза президентської системи — криза режиму³⁸. А їх поширення на пострадянському просторі, вказує він, зумовлено тоталітарним минулим і низьким рівнем демократії³⁹.

Схожу позицію займає Аренд Ліпхарт, який вважає, що у напівпрезидентських режимах, президент де-факто, може бути більш «сильним», ніж у суто президентських режимах⁴⁰. Загалом, як йому вбачається, напівпрезидентський режим не набагато кращий за президентський, і в поляризованих суспільствах більш сприятливою для розвитку демократії є парламентський режим⁴¹. Якщо президент піддається спокусі зловживання повноваженнями у сфері виконавчої влади, він може швидко втратити підтримку парламенту у довіру у суспільстві, що згодом може призвести до зміни конституції і ліквідації посади президента.

Слід звернути увагу, що процедури внесення змін до конституції у різних країнах прописані по-різному, у тому числі, це стосується ролі і місця президента у цьому процесі. І дуже часто президент має ефективні важелі блокування змін до конституції, які несуть загрозу його повноваженням.

Натомість, інший відомий політолог, Джовані Сарторі, висловлює обережний оптимізм щодо того, наскільки напівпрезидентські режими є сприятливими для розвитку демократії. Сарторі вважає, що, загалом, змішані моделі кращі для демократії ніж суто президентська, або парламентська моделі⁴². При цьому, на думку професора, змішані системи такі, як напівпрезидентська, не набагато кращі, а лише більш прийнятні. Напівпрезидентська модель створює певні проблеми, які залишаються невирішеними, і є достатньою мірою хиткою⁴³.

У цитованому вище дослідженні Роберт Елджі аналізує переваги і вади напівпрезидентських режимів. Серед перших він відзначає можливість «коабітації», або розподілу влади між протилежними політичними силами в країнах, де має місце інтенсивний політичний конфлікт: «Якщо кожна політична сила контролює частину інститутів в рамках системи, є більше можливостей для того, щоб кожна політична сила підтримувала систему у цілому, ніж у президентській системі, де переможець виборів отримує все»⁴⁴. Іншим аргументом на користь напівпрезидентської системи є те, що всенародні вибори президента на фіксований термін надають системі стабільності і легітимності, навіть якщо парламент є фрагментованим і поляризованим, а уряд нестабільний. В цьому контексті напівпрезидентська модель є більш сприятливою для демократизації, ніж парламентська⁴⁵.

Водночас, переваги напівпрезидентської моделі можуть розглядатися як її вади, в залежності від точки зору. Зокрема, «коабітація» може розглядатися як явище, що політично розділяючи виконавчу владу, послаблює її. Розподіл виконавчої

³⁸ Linz J. Introduction: some thoughts on presidentialism in postcommunist Europe // Postcommunist Presidencies (ed. by Ray Taras) — Cambridge: Cambridge University Press, 1997. — p. 1.

³⁹ Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. — p. 442 — 449.

⁴⁰ Lijphart A. Constitutional Design for Divided Societies. — p. 102.

⁴¹ Там само.

⁴² Sartori G. Neither Presidentialism nor Parliamentarism // The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives (Linz Juan J. Valenzuela A., eds.), vol. 1. — Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. — p. 115.

⁴³ Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. — p. 137.

⁴⁴ Elgie R. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies. — p. 55.

⁴⁵ Там само.

³⁷ Elgie R. Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance. — Oxford: Oxford University Press, 2011- p. 24.

влади і, як результат, конфлікт між її гілками, може завести систему до політичного тупика⁴⁶.

Роберт Елджі на основі аналізу стану і розвитку демократії у 22 країнах доходить висновку, що успішними ці процеси виявилися лише у шести країнах, зокрема, Франції, Македонії, Перу, Польщі, Румунії, Південній Кореї тощо, де існували прем'єр-президентські моделі⁴⁷. Таким чином, постулює він, якщо країна обирає напівпрезидентську систему, то краще імплементувати прем'єр-президентську модель, коли прем'єр-міністр залежить лише від законодавчого органу, ніж президентсько-парламентську, де прем'єр також відповідальний і перед президентом⁴⁸.

Американські політологи з Іллінойса Хосе Антоніо Чейбаб і Світлана Черних, проаналізували демократичний розвиток 96 країн з парламентським і напівпрезидентськими режимами та дослідили вплив напівпрезидентських конституцій на тривалість функціонування урядів, відповідальність урядів у економічній сфері, впровадження економічних реформ, стабільність режимів у цих країнах⁴⁹. Дослідники відзначають, що уряди, які функціонують в умовах змішаних режимів, є дещо менш тривкими, ніж в умовах чисто парламентських режимів. Це пояснюється коаліційним характером цих урядів, а не особливостями режимів⁵⁰. Щодо економічної відповідальності урядів, висновують аналітики, напівпрезидентські режими не відрізняються кращою ефективністю від інших моделей у ситуації неупішної економічної політики.

Те ж саме стосується стабільності режимів у досліджуваних країнах. На підставі наявних даних, роблять висновок дослідники, важко сказати, чи впливають режими на процеси демократизації⁵¹.

Предметом уваги цих авторів також стали особливості функціонування напівпрезидентських режимів у посткомуністичних країнах. Як зазначають Чейбаб і Черних, у країнах із сильним президентом або прем'єром економічні реформи були успішними, причому найбільшого успіху у посткомуністичних країнах вони досягли там, де і прем'єр, і президент мали суттєві повноваження⁵².

У свою чергу, Олег Процик наголошує на тому, що у прем'єр-президентських моделях позиція прем'єра частіше відображає преференції парламентської більшості, ніж у президентсько-парламентських моделях преференції президента. Водночас, одним із ключових позаконституційних факторів, що впливають на функціонування владних інститутів у напівпрезидентських режимах посткомуністичних країн, є партійні системи, які на його думку, характеризуються клієнтелізмом. Ця важлива заувага стосується як прем'єр-президентських, так і президентсько-парламентських моделей⁵³.

Зокрема, на думку дослідника, в президентсько-парламентській моделі фрагментація парламенту і партійний клієнтелізм сприяють тому, що президент матиме

⁴⁶ Там само. — р. 57.

⁴⁷ Там само. — с. 66 — 67.

⁴⁸ Там самою — с. 67.

⁴⁹ Cheibub J.A., Chernykh S. Are semi-presidential constitutions bad for democratic performance? // Const Polit Econ. — 20. — 2009.

⁵⁰ Там само. — с. 226.

⁵¹ Там само.

⁵² Там само.

⁵³ Protsyk O. Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcome // European Journal of Political Research. — 44. — 2005. — р. 742.

широкі можливості для просування власних кандидатів на посаду прем'єра. Наявність у прем'єр-президентських моделях ті ж самі умови також дають певні можливості для президента впливати на призначення прем'єра, хоча й не такі великі як у президентсько-парламентській моделі⁵⁴.

Російський політолог та правознавець Олег Зазнаєв, оцінюючи потенціал напівпрезидентських режимів, пише, що у напівпрезидентській системі зроблена спроба, з одного боку, забезпечити стабільність влади шляхом наявності виборної посади президента, а з другої, забезпечити ефективність управління, коли можна шляхом вотуму недовіри змістити кабінет, який погано працює⁵⁵. Зазнаєв загалом позитивно ставиться до напівпрезидентської моделі і вважає, що до її переваг можна віднести «здійснення арбітражу, поєднання стабільності виконавчої влади з її тимчасовою гнучкістю, пом'якшення проблеми домінування політичної більшості, схильність системи до пошуку компромісів, її «еластичність», що виникає в силу необхідності взаємного співіснування та взаємного «виживання» основних «гравців» — парламенту, президента та уряду»⁵⁶.

Але, на думку дослідника, у Росії ця система на сьогодні не працює належним чином, оскільки для її ефективного функціонування потрібно подолати нерозвиненість конкурентної партійної системи, слабкість політичних партій, персоналізацію влади, авторитарні традиції, нестачу демократії: «Сама по собі ця форма може принести багаті «плоди» тільки за наявності цілого комплексу чинників: змагальної публічної політики, розвинутості інститутів громадянського суспільства, культури злагоди і компромісу та інших компонентів, властивих плюралістичному режиму. В іншому випадку, в законодавстві і політичній практиці відбувається переродження напівпрезидентської системи в систему з сильним президентом, непідконтрольним урядом і слабким парламентом, розвивається парламентська відповідальність уряду. І сенс напівпрезидентської системи втрачається»⁵⁷.

У свою чергу, український політолог Лариса Кочубей позитивно оцінює демократичний потенціал напівпрезидентських режимів: «Переваги напівпрезидентської форми правління безсумнівні: це і легітимація влади шляхом всезагальних президентських виборів, наявність контролю парламенту над урядом, поділ політичного керівництва (президент) та ефективного управління (уряд), «еластичність» форми правління через необхідність взаємного співіснування та взаємного «виживання» основних акторів (парламенту, президента, уряду)»⁵⁸. Водночас, на її думку, небезпекою змішаної форми режиму є переродження напівпрезидентської системи у систему із одноособним президентом, підконтрольним йому урядом і слабким парламентом за умов порушення логіки напівпрезиденталізму, яка полягає у збереженні дуалізму виконавчої влади і автономного співіснування президента і парламенту. Це, насамперед, стосується президентсько-парламентської системи, у якій уряд несе подвійну відповідальність — перед президентом і парламентом.

Отже, більшість знавців політичних режимів вважає, що президент-парламентська система є менш прийнятною для країн, що розбудовують демократію, оскільки

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ Зазнаєв О.И. Полупрезидентская система как форма государственного управления // Научный Татарстан. — 3. — 2008. — с.118.

⁵⁶ Там само. — с. 119.

⁵⁷ Там само.

⁵⁸ Кочубей, Л. Напівпрезидентська республіка сучасної Франції: шлях до авторитаризму чи демократії? // Політичний менеджмент. — № 5. — 2011. — с. 173.

у цьому випадку має місце дисбаланс виконавчої влади на користь президента і, у разі формування пропрезидентської більшості у парламенті, ще й концентрація влади в руках президента, що веде до посилення авторитарних тенденцій. Натомість, якщо у парламенті складається опозиційна до президента більшість, виникає конфлікт гілок влади, що у перспективі може призвести до політичного локауту і дестабілізації системи.

Огляд основних положень теорії засвідчує, що концепт «напівпрезидентський режим» містить широкі можливості як для уточнення його змісту, так і для наповнення доволі різноманітними акцентами.

Під час аналізу його потенціалу слід враховувати інституційні та функціональні чинники обмеження влади президента, які різною мірою впливають на можливість одноосібного ухвалення ним рішень в системі державної влади, та створюють баланси противаг.

У наступному розділі ми відстежимо наявність і «роботу» таких факторів на прикладах європейських країн з напівпрезидентською формою правління.

2. ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА В КОНСТИТУЦІЯХ ПОЛЬЩІ, УКРАЇНИ ТА ФРАНЦІЇ

2.1. Методологічні зауваження

Перейдемо до порівняльного аналізу характеру та обсягу повноважень у трьох країнах: Польщі, Україні та Франції. Предметом нашого аналізу є конституції даних країн, адже їх норми слід сприймати як ключовий «екзогенний фактор» (за визначенням Дюверже), що зумовлює характер того чи іншого режиму (нас цікавить змішаний), обсяг повноважень президента та порядок їх здійснення. Для порівняльного аналізу з конституцією України ми обрали конституції Франції й Польщі. Перша країна вважається «батьківщиною» напівпрезидентських режимів і у 2008 там мали місце суттєві конституційні зміни, які суттєво обмежили повноваження президента з метою збалансування гілок влади. Польща ж, починаючи з 1997 року, коли було прийнято конституцію, демонструє успішні демократичні трансформації у політичній сфері та економічну стабільність і тому, на нашу думку, може вважатися достойним прикладом позитивної реалізації прем'єр-президентської моделі.

Якщо говорити про операціоналізацію обсягу повноважень президента, то ми пропонуємо застосовувати наступні параметри.

Таблиця 4.

Модель оцінки обсягу повноважень президента у напівпрезидентських режимах

Обсяг повноваження	1	2	3
Функціональні обмеження (-1)	0	1	2
Інституційні обмеження (-1)	-1	0	1

По-перше, ми услід за Карі-Шугартом виділяємо законодавчі повноваження президента; по-друге, повноваження в стосунку до уряду і парламенту (включно з імпічментом президента); повноваження в стосунку до судової влади; інші повноваження (статус, адміністративні, дипломатичні, військові, національна безпека та оборона). Порівнюючи повноваження президента в різних моделях, слід враховувати обсяг повноважень (наприклад, призначає президент увесь кабінет чи лише прем'єр-міністра), функціональні обмеження (термін дії, обставини застосування), інституційні обмеження (згода уряду чи парламенту на введення в дію рішень президента чи сприйняття його позиції). Виходячи з цього, ми пропонуємо наступну оціночну модель.

Далі на основі цієї оціночної моделі ми будемо порівнювати законодавчі повноваження, повноваження в стосунку до уряду і парламенту та в стосунку до судової влади в конституціях Польщі, України та Франції. Результати цієї оцінки можна побачити в Таблиці 6 «Кількісна оцінка обсягу повноважень президента в конституціях Польщі, України та Франції», вміщеній на сторінці 33 цього видання.

2.2. Порівняльний аналіз основних повноважень президента в конституціях Польщі, України, Франції

2.2.1. Законодавчі повноваження президента

Не у всіх трьох країнах президенти наділені законодавчими повноваженнями та правом вето щодо законодавчих рішень парламенту. У Франції президент не наділений правом законодавчої ініціативи.

У Польщі президент протягом 21 дня може повернути закон на повторний розгляд, для подолання вето потрібні голоси 3/5 від половини конституційного складу сейму (ст.122 Конституції Республіки Польща)⁵⁹. Якщо укази та розпорядження президента стосуються його прямих повноважень, то вони не потребують контрасигнації, якщо ж стосуються залучення уряду, потребують контрасигнації прем'єр-міністра (ст.144)

Український президент може накласти вето протягом 15 днів після отримання закону, яке у разі повторного розгляду може бути подолане 2/3 голосів від конституційного складу Верховної Ради (ст.94 Конституції України). Президент в рамках повноважень видає акти, обов'язкові для виконання на усій території України. Але коли акти стосуються зовнішньої політики, припинення повноважень парламенту, призначення членів уряду за поданням прем'єра, звільнення голів державних органів за згодою Верховної Ради, реорганізації органів виконавчої влади за поданням прем'єра, внесення до Верховної Ради подання про оголошення війни, запровадження надзвичайного стану, призначення третини членів Конституційного Суду, створення судів, присвоєння вищих військових звань, дипломатичних та службових рангів, вони потребують контрасигнації прем'єр-міністра (ст.106). Глава держави не тільки має право законодавчої ініціативи, але й визначені ним як невідкладні законопроекти розглядаються Верховною Радою України позачергово (ст.93). Український президент має право скасовувати акти органів виконавчої влади — Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (ст.106 п.16).

Президент Франції промульгує закони протягом 15 днів після передачі уряду остаточно прийнятого закону. Він може до закінчення цього терміну вимагати від парламенту нового обговорення закону або деяких його статей, на що парламент повинен пристати (ст.10 Конституції Франції)⁶⁰. Більшість правових актів президента, крім призначення прем'єра, членів уряду, референдуму, запровадження надзвичайного стану, звернень до конституційної ради, призначення членів конституційної ради, потребують контрасигнатури прем'єра (ст.19).

У всіх країнах президент реалізує народну ініціативу з проведення загальнонаціонального референдуму. У Польщі президент може оголосити референдум, якщо отримає згоду абсолютної більшості від 1/2 складу сенату (ст.125). Президент може виступити з ініціативою проведення конституційного референдуму з внесення змін до I, II, XII розділів конституції (ст.235).

В Україні президент може призначити всеукраїнський референдум щодо внесен-

ня змін до конституції відповідно до ст.156, проголосити проведення референдуму за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області (ст.73, п.6 ст.106). Призначає загальнонаціональний конституційний референдум з питань затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», який попередньо має бути прийнятий не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (ст.156).

Президент Франції може виносити на референдум будь-який законопроект за пропозицією уряду під час сесій парламенту або за спільною пропозицією обох палат парламенту. Також він має право винести на референдум законодавчу пропозицію, яка не була розглянута обома палатами у строк, встановлений органічним законом (ст.11)

⁵⁹ Конституція Республіки Польща. [Електронний документ]. — Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

⁶⁰ Конституція Французької Республіки. Електронний документ. Сайт Національної Асамблеї Франції — Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>

Таблиця 5.

Конституційно визначені законодавчі повноваження президентів та призначення референдуму в напівпрезидентських режимах (на прикладах Польщі, України та Франції)

	Польща	Україна	Франція
Вето	Президент протягом 21 дня може повернути закон на повторний розгляд, для подолання вето потрібні голоси 3/5 від половини конституційного складу сейму (ст.122)	Президент протягом 15 днів після отримання закону може накласти вето, яке, у разі повторного розгляду, може бути подолане 2/3 голосів від конституційного складу ВРУ (ст.94)	Президент промульгує закони протягом 15 днів після передачі уряду остаточно прийнятого закону. Він може до закінчення цього терміну вимагати від парламенту нового обговорення закону або деяких його статей. У цьому новому обговоренні йому не може бути відмовлено (ст.10).
Укази та законодавча діяльність	Президент видає укази та розпорядження в рамках своїх прямих повноважень, в іншому випадку вони потребують контрасигнування прем'єром (ст.144) Наділений правом законодавчої ініціативи (ст.118)	Президент в рамках повноважень видає акти, обов'язкові для виконання. Якщо акти стосуються зовнішньої політики, припинення повноважень парламенту, призначення членів уряду за поданням прем'єра, звільнення голів державних установ за згодою ВР, реорганізації органів виконавчої влади за поданням прем'єра, внесення до ВР подання про оголошення війни, запровадження надзвичайного стану, призначення третини членів Конституційного Суду, створення судів, присвоєння вищих військових звань, дипломатичних та службових рангів потребують контрасигнації прем'єра (ст.106). Має право законодавчої ініціативи. Невідкладні законопроекти розглядаються парламентом позачергово (ст.93). Президент скасовує акти центральних органів виконавчої влади АРК і України (п. 16 ст.106)	Правові акти президента, крім призначення прем'єра, членів уряду, референдуму, запровадження надзвичайного стану, звернень до конституційної ради, призначення членів конституційної ради, потребують контрасигнації прем'єра (ст.19). Законодавча ініціатива належить прем'єр-міністру і членам парламенту (ст.39).

	Польща	Україна	Франція
Референдум	Президент може оголосити референдум, якщо отримає згоду абсолютної більшості від 1/2 складу сенату (ст.125). Президент може виступити з ініціативою проведення референдуму з внесення змін до I, II, XII розділів конституції (ст.235).	Президент може призначити всеукраїнський референдум щодо внесення змін до конституції відповідно до ст.156, проголосити проведення референдуму за народною ініціативою (ст.73, п. 6 ст.106) Призначає конституційний референдум (ст.156)	Президент за пропозицією уряду під час сесій парламенту або за спільною пропозицією обох палат парламенту може вносити на референдум будь-який законопроект. Якщо законодавча пропозиція не була розглянута обома палатами у строк, встановлений органічним законом, то президент виносить його на референдум (ст.11).

Таким чином, законодавчі повноваження президента України порівняно із повноваженнями президентів у Франції та Польщі у тому вигляді, як вони вписані в Конституції, в цілому відповідають загальноприйнятним нормам розвинених демократичних країн. У цьому контексті порівняно обмеженими виглядають законодавчі повноваження президента Франції, де ключовою є засада розмежування та автономії гілок влади, а президент не має права законодавчої ініціативи і право вето є «слабким».

Однак президент України має право скасовувати постанови уряду та Ради міністрів АРК. Крім того укази президента України мають вищий правовий статус, ніж постанови уряду. Це положення розширює повноваження президента України в сфері виконавчої влади і створює додаткові інструменти впливу на політику уряду.

До того ж, у 2012 році виникла ініціатива з розширення інструментарію реалізації рішень президента. 17 травня 2012 року, паралельно з формуванням Конституційної Асамблеї для розробки концепції змін до конституції, інститут президентства отримав нове законодавче підтвердження своєї політичної впливовості. Щорічне послання президента до Верховної Ради, передбачене конституцією як політичний документ, стало базовим у системі вироблення проектів законів і нормативних актів. Відповідно до закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів)» програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна ґрунтуватися не тільки на передвиборній програмі президента України, але й на щорічних посланнях президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Акти уряду мають будуватися не лише на основі та на виконання конституції й законів України, актів (тобто, указів і розпоряджень) президента України, а й щорічних послань президента України. Саме Щорічне послання до Верховної Ради стає єдиним документом стратегічного планування у сфері економічного та соціального розвитку, замінюючи собою традиційну щорічну Державну програму економічного і соціального розвитку.

Щорічні послання президента до Верховної Ради навряд чи можна вважати правовими актами, на підставі яких мають видаватися інші правові акти. У цьому ж ряду стоїть і передвиборча програма президента. Політична орієнтація уряду на ці документи як на політичну установку, як на «генеральну лінію партії» тоді, коли уряд та президент — політичні однодумці, є прийнятною. Водночас перетворення їх на основу для видання правових актів видається такою, що, м'яко кажучи, дещо помилково тлумачить конституційну природу цих послань. До цих пір визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики визначалися Верховною Радою.

Простим, відповідним конституції виходом із ситуації було б видання президентом указів, які би визначали способи розвитку пропозицій президента в контексті політики, визначеної ним у посланнях, і формували правове поле для діяльності уряду, центральних органів влади та всіх місцевих державних адміністрацій, оскільки вони існують та підтримують мережу централізованого управління. Крім того, серед конституційних інструментів реалізації політичної волі президента є право законодавчої ініціативи.

Не менш дискусійною є передача президенту вказаним законом повноважень із визначення пріоритетів бюджетної політики на плановий і наступні два за ним роки, що мають так само викладатися у Щорічному посланні до Верховної Ради. Можливо, роль документів глави держави у стратегічному плануванні (зокрема у бюджетному процесі) потребує посилення, а сама система планування узгодженості та уніфікованості, але не за рахунок вилучення із цього процесу інших органів.

Ці зміни стали черговим раундом легалізації посилення інституту президентства в Україні включно з його консультативними та допоміжними органами на проти-вагу уряду, що не сповна корелює з конституційною природою його основ.

2.2.2. Повноваження президента щодо уряду і парламенту

Повноваження президента щодо уряду

Президент Польщі визначає кандидатуру прем'єра протягом 14 днів від першого засідання новобраного сейму, або відставки попереднього уряду, який, у свою чергу, пропонує кандидатури міністрів, а президент призначає їх і приймає присягу (п.11 ст.144; п.1 ст.154). Прем'єр протягом 14 днів має представити сейму програму діяльності кабінету міністрів і отримати вотум довіри абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини від конституційного складу сейму (п.2 ст.154). Якщо кабмін не буде сформований у такий спосіб, сейм обирає прем'єра і представлених ним членів уряду абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини від конституційного складу сейму (п.3 ст.154). Якщо кабмін не буде сформований сеймом, то знову починається процедура призначення уряду президентом, описана в пп.1,2 ст.154. Якщо ж сформований таким чином кабінет не отримає вотуму довіри сейму, оголошуються дострокові вибори (п.2 ст.155). Президент не очолює кабінет міністрів, але може скликати раду кабінету міністрів (ст.141).

В Україні ж уряд відповідальний перед президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. У своїй діяльності Кабмін керується конституцією і законами України, актами президента України (ст.113 Конституції України).

Прем'єр-міністр України призначається президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається президентом України за поданням прем'єр-міністра України (ст.114). Прем'єр-міністр України призначається на посаду президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Конституція Франції 1958 року утвердила напівпрезидентську форму правління, у якій президенту відводилася ключова роль у державі. У цій формі глава держави має сильні позиції, хоча очолює засідання уряду, а не сам уряд, і позбавлений права законодавчої ініціативи. Попри сильні позиції президента влада у Франції дуже чітко поділена, ухвалення рішень відбувається за розвиненими процедурами, в яких кожен суб'єкт процесу має визначені завдання. А позиції уряду у законодавчому процесі та впливі на парламент сильніші, ніж президентські.

Французький президент має широкі повноваження у сфері виконавчої влади, що було закріплено в конституції 1958 року, завданням якої було, як вказують українські політологи, «посилити роль виконавчої влади з метою покласти край наявній до того парламентській нестабільності»⁶¹. Він призначає прем'єра та за його поданням членів уряду (ст.8), а також головує на засіданнях кабміну (ст.9) й підписує ордонанси (нормативні акти) і декрети уряду (ст.13). Він за поданням прем'єра приймає відставку уряду (ст.8). Прем'єр-міністр після обговорення в раді міністрів ставить перед національними зборами питання про довіру до уряду у зв'язку з його програмою або, в деяких випадках, із заявою загальнополітичного характеру. Якщо національні збори простою більшістю голосів приймуть резолюцію осуду або коли вони не затвердять програму уряду або його заяву загальнополітичного характеру, прем'єр-міністр повинен вручити президенту заяву про відставку уряду (ст.49 — 50). За традицією, уряд подає у відставку після виборів до національних зборів і президентських виборів.

Український уряд політично відповідальний перед президентом України, його відставка настає з обранням нового президента. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним президентом України. Водночас прем'єр-міністр України та всі інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити президентові України про свою відставку. В разі, коли у відставку йде прем'єр-міністр, це має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Член Кабінету Міністрів України (крім прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади за рішенням президента України (ст.18 п.1.1 Закон «Про Кабінет Міністрів»). Уряд підзвітний парламенту. Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів. Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри (ст.115). Відставка Кабінету Міністрів України настає внаслідок прийняття президентом України рішення про відставку Кабінету Міністрів України (п.2.2 ст.12, ст.14 Закон про Кабінет Міністрів). Президент України наділений управлінськими та організаційними функціями. Він утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п.15 ст.106).

Польський президент приймає відставку уряду і доручає йому виконувати обов'язки, відкликає міністра, щодо якого сейм висловив вотум недовіри (ст.144, п.12, 14, ст.159) і вносить зміни у склад уряду за поданням прем'єра (ст.161).

⁶¹ Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира // Под общ. Ред. В.С. Бакирова, Н.И.Сазонова. Ч. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. С. 241.

Уряд політично відповідальний перед сеймом. Відставка уряду відбувається на першому засіданні новобраного сейму (п.1 ст.162), у разі неухвалення вотуму довіри уряду більшістю голосів в присутності половини від конституційного складу сейму (ст.159, п.2.2 ст.162), подання про відставку прем'єра. Президент може не прийняти відставки прем'єра (пп.2.3, 4 ст.162).

Повноваження президента щодо парламенту

Президент Польщі може достроково припинити повноваження сейму після консультацій з маршалами сейму і сенату, припинення повноважень сейму тягне за собою припинення повноважень сенату. Одночасно призначаються дострокові вибори у 45 денний термін (ст.98 конституції РП). Підставами для дострокового припинення повноважень сейму президентом є неухвалення вотуму довіри уряду абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини від конституційного складу сейму (п.2 ст.154) та неухвалення бюджету протягом 4-х місяців від часу представлення його проекту (ст.255).

Президент України наділений правом достроково припинити повноваження Верховної Ради України лише в одному випадку, передбаченому ст.90, п.8 ст.106 Конституції: якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання. Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень президента України (ст.90).

Конституція Франції не передбачає підстав для дострокового припинення повноважень національних зборів. Президент Франції може оголосити про розпуск національних зборів після консультації з прем'єр-міністром і головами палат. Сенат не може бути розпущений за жодних умов. Він виконує функцію забезпечення стабільності політичного процесу (тобто, неможлива ситуація, за якої жодна з палат парламенту Франції не функціонує). Загальні вибори проводяться не раніше ніж через 20 і не пізніше ніж через 40 днів після розпуску. Національні збори не може бути знову розпущено протягом року після виборів (ст.12)

Дострокове припинення повноважень президента

У Польщі повноваження президента достроково припиняються у разі: відмови від посади, визнання національними зборами (спільним засіданням сейму і сенату) стійкої нездатності президента виконувати обов'язки зважаючи на стан здоров'я постановою прийнятою 2/3 голосів передбаченої законом кількості членів національних зборів (ст.131). Президент може бути позбавлений посади рішенням державного трибуналу у випадку порушення ним конституції та законів під час виконання обов'язків (ст.ст.131, 138). Позов до державного трибуналу має бути підтриманий ж конституційного складу національних зборів, а остаточне рішення стосовно оскарження президента перед державним трибуналом приймається 2/3 конституційного складу національних зборів.

В Україні повноваження президента достроково припиняються у разі відмови від посади. Відставка президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України (ст.108

— 109). Також у разі неможливості виконання президентом обов'язків за станом здоров'я Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу приймається відповідне рішення на підставі письмового подання Верховного Суду України — за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку (ст.110). Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Питання про усунення президента України з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення президента України. Рішення про усунення президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину (ст.111). Виконання обов'язків президента покладається на главу уряду. Варто відзначити, що процедура виконання обов'язків та оголошення нових виборів ні конституційним чином, ні законодавчо не врегульована.

У Франції президент може бути зміщений лише у разі невиконання ним своїх обов'язків, явно несумісного з його мандатом. Рішення про усунення виносяться парламентом, чинним в якості високої палати правосуддя (у складі двох палат). Рішення приймаються більшістю в дві третини членів високої палати правосуддя (ст.67). Конституційна рада за запитом уряду виносить абсолютною більшістю голосів рішення про наявність обставин, що перешкоджають президенту здійснювати його обов'язки. В такому разі обов'язки президента тимчасово покладаються на голову сенату, а якщо у нього, в свою чергу, виникнуть перешкоди з їх виконання — на уряд (ст.7).

	Польща	Україна	Франція
Формування уряду	Визначає кандидатуру прем'єра, який пропонує кандидатури міністрів, яких також призначає президент. Він приймає присягу міністрів (п.11 ст.144, п.1 ст.154). Якщо кабмін не буде сформований і не отримає вотум довіри від сейму, сейм обирає прем'єра і представлених ним членів уряду. Якщо кабмін не буде сформований сеймом, то право формування уряду переходить знову до президента (п.1 ст.155). Якщо сформований таким чином кабінет не отримає вотуму довіри сейму, оголошуються дострокові вибори (п.2 ст.155) Президент може скликати раду кабінету міністрів (ст.141)	Уряд України відповідальний перед президентом України та підконтрольний і підзвітний парламенту. Він керується конституцією і законами України, актами президента України (ст.113). Прем'єр-міністр України призначається президентом України за згодою більшості від конституційного складу парламенту. Персональний склад кабміну призначається президентом України за поданням прем'єр-міністра України (ст.114)	Призначає прем'єра та за його поданням членів уряду (ст.8) Головує на засідання кабміну (ст.9) Підписує правові акти уряду (ст.13).

Відставка уряду	<p>Президент приймає відставку уряду і доручає йому виконувати обов'язки, відкликає міністра щодо якого сейм висловив вотум недовіри (пп.12, 14 ст.144, ст.159).</p> <p>За поданням прем'єра вносить зміни у склад уряду (ст.161)</p> <p>Відставка уряду відбувається на першому засіданні новообраного сейму (п.1 ст.162), у разі неухвалення вотуму довіри уряду. Президент може не прийняти відставку прем'єра (п.2.3, п.4 ст.162)</p>	<p>Кабінет міністрів України складає повноваження перед новообраним президентом України.</p> <p>Усі члени кабінету міністрів мають право заявити президентові про свою відставку.</p> <p>Відставка прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу кабінету міністрів України.</p> <p>Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри кабінетові міністрів України має наслідком відставку кабінету міністрів України.</p>	<p>За поданням прем'єра приймає відставку уряду (ст.8).</p> <p>Прем'єр-міністр ставить перед національними зборами питання про довіру до уряду у зв'язку з його програмою або, в деяких випадках, із заявою загальнополітичного характеру. Якщо національні збори простою більшістю голосів приймуть резолюцію осуду або не затвердить програму уряду чи його заяву загальнополітичного характеру, прем'єр-міністр повинен вручити президенту заяву про відставку уряду (ст.49 — 50).</p> <p>За традицією, уряд подає у відставку після виборів до національних зборів і президентських виборів.</p>
Дострокове припинення повноважень парламенту	<p>Президент може достроково припинити повноваження сейму після консультацій з маршалами сейму і сенату, припинення повноважень сейму тягне за собою припинення повноважень сенату. Одночасно призначаються дострокові вибори.</p> <p>Підставами для дострокового припинення повноважень сейму президентом є неухвалення вотуму довіри уряду та неухвалення бюджету протягом 4 місяців від часу представлення його проекту (ст.255).</p>	<p>Президент припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (ст.90, п.8 ст.106).</p> <p>Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.</p>	<p>Президент може після консультації з прем'єр-міністром і головами палат оголосити про розпуск національних зборів. Загальні вибори проводяться не раніше ніж через 20 і не пізніше ніж через 40 днів після розпуску. Національні збори не може бути знову розпущено протягом року після виборів (ст.12)</p>
Дострокове припинення повноважень президента	<p>Повноваження президента припиняються у разі: відмови від посади, визнання національними зборами (сеймом і сенатом) стійкої нездатності президента виконувати обов'язки, зважаючи на стан здоров'я, постановою підтриманою 2/3 голосів передбаченої законом кількості членів національних зборів (ст.131).</p> <p>Президент може бути позбавлений посади рішенням державного трибуналу у випадку порушення ним конституції та законів під час виконання обов'язків (ст.ст.131, 138)</p>	<p>Повноваження президента припиняються у разі відмови від посади, у разі неможливості виконання обов'язків за станом здоров'я, в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.</p>	<p>Президент може бути зміщений лише у разі невиконання ним своїх обов'язків, явно несумісного з його мандатом. Рішення про усунення виноситься парламентом, чинним в якості високої палати правосуддя (у складі двох палат). Рішення приймаються більшістю в дві третини членів високої палати правосуддя (ст.67)</p>

Порівняно із Польщею та Францією, в яких існують прем'єр-президентські моделі, в Україні, згідно з чинною конституцією від 1996 року, склалася президентсько-парламентська модель, в якій уряд несе подвійну відповідальність — перед президентом і парламентом, а повноваження президента у сфері виконавчої влади є доволі широкими.

Але конституційні приписи не вичерпують собою реального стану балансу влади (вірніше, її дисбалансу), досягнутого за допомогою корекції законодавства. Саме на основі законодавчих новацій президент України зміцнив свої позиції у системі управління, здобувши організаційний та кадровий вплив не лише на рівні уряду, але й на рівні центральних органів виконавчої влади, що послабило урядову автономію. За новим законом «Про Кабінет Міністрів» від 7 жовтня 2010 року з низкою змін та доповнень, що мали місце упродовж двох років, прем'єр-міністр не може навіть пропонувати кадрові зміни в уряді (хоча конституція такого потребує). Тепер не потрібне навіть формальне подання прем'єр-міністра як одна із підстав звільнення члена Кабінету Міністрів України — такими підставами є лише рішення президента або ініціатива міністра. Також стало «надмірним» просте традиційне погодження з керівником уряду питання про включення міністрів чи керівників інших органів виконавчої влади до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються президентом України для здійснення своїх повноважень. Глава держави може самостійно розпоряджатися кадрами системи виконавчої влади. Таким чином, можна говорити про те, що в Україні має місце функціональна обмеженість уряду з боку впливу на нього президента, причому досягнута вона упродовж 2 років після президентських виборів точковими змінами законодавства при незмінності конституційних постулатів.

Також існує гостра проблема наявності центральних органів виконавчої влади з важливими функціями, таких, наприклад, як Державна податкова адміністрація України, поза системою уряду, а також проблема вертикалі державних адміністрацій, вплив на кадрову політику щодо яких має президент.

Попри те, що повноваження президента Франції дозволяють йому одноосібно призначати прем'єра, прем'єром завжди призначається представник політичної сили, що перемогла на парламентських виборах. Натомість в Україні, президент потребує згоди парламенту на призначення прем'єр-міністра (сам парламент не може внести кандидатуру прем'єра), водночас має необмежені можливості щодо дострокового припинення повноважень глави уряду та відставки окремих його членів (теоретично — упритул до відставки у такий спосіб усього кабінету). У Польщі і Франції відставка уряду є суто прерогативою парламенту.

Що стосується дострокового припинення повноважень парламенту, то вони у трьох випадках є співмірними, хоча в Україні і Франції президент має більше можливостей. У випадку України президент обмежений визначеним приводом, а у Франції — може припинити повноваження лише нижньої палати. Що стосується Польщі, то тут президент має більше приводів для розпуску парламенту, причому з розпуском сейму припиняються повноваження сенату.

Дострокові припинення повноважень президента у всіх трьох випадках є сумірними, допускається як припинення повноважень у разі нездатності президента, так і його імпичмент. Водночас, ці процедури у всіх країнах є доволі складними, багатоступеневими, що значно обмежує можливості парламентів цих країн щодо їх здійснення. Загалом, процедури дострокового припинення повноважень парламенту і президента відповідають практикам демократичних країн.

2.2.3. Повноваження президента щодо судової влади

	Польща	Україна	Франція
Повноваження президента щодо судової влади	<p>Призначає суддів (п. 3.17 ст.144)</p> <p>Призначає першого голову верховного суду (голову державного трибуналу) з двох кандидатур представлених верховним судом, голів верховного суду (п.3.17, 22 ст.144)</p> <p>Призначає президента і віце-президента конституційного трибуналу, президента і віце-президентів вищого адміністративного суду (п.3.21 — 23 ст.144)</p> <p>Не потребує контрасигнації прем'єра для цих актів.</p>	<p>Призначає 1/3 складу Конституційного Суду (п. 22 ст.106)</p> <p>Утворює суди у визначеному законом порядку (п.23 ст.106)</p> <p>Ці акти потребують контрасигнації прем'єра.</p> <p>Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється президентом України (ст.128)</p>	<p>Є гарантом незалежності судової влади (ст.65).</p> <p>Призначає двох членів вищої ради магістратури, повноважної по відношенню до суддів та двох членів вищої ради магістратури повноважної по відношенню до прокурорів (ст.65).</p> <p>Призначає 3 членів та голову конституційної ради, входить до її складу (ст.56).</p> <p>Призначає омбудсмена (ст.71).</p>

Повноваження президента в стосунку до судової влади у трьох країнах є співмірними і відповідають загальноприйнятим демократичним нормам. Загалом, цю систему можна вважати збалансованою, адже повноваження президента мають чітко визначений характер і можливості його впливу на судову владу урівноважуються повноваженнями відповідних інститутів останньої. До 2008 року у Франції президент очолював судову гілку влади, але унаслідок конституційних змін цей дисбаланс було ліквідовано.

Таблиця 6.

Кількісна оцінка обсягу повноважень президента в конституціях Польщі, України та Франції

	Польща	Україна	Франція
Законодавчі повноваження			
Вето	2	2	1
Укази та інша законодавча діяльність	2	2	1
Референдум	1	1	1
Повноваження в стосунку до уряду і парламенту			
Формування уряду	1	2	3
Відставка уряду	1	3	0
Дострокове припинення повноважень парламенту	1	2	2
Дострокове припинення повноважень президента	2	2	2
Повноваження в стосунку до судової влади	2	2	2
Загальний обсяг	12	16	12

Таким чином, президент України, порівняно із президентами Польщі і Франції має дещо більший обсяг повноважень, як у якісному, так і кількісному виразі. Це, насамперед, стосується подвійної відповідальності уряду і впливу президента на кадрові призначення в уряді. Це дозволяє нам кваліфікувати чинну модель як президентсько-парламентську, для якої характерний дисбаланс гілок влади і небезпека автократичних тенденцій, особливо в контексті недорозвиненості інших демократичних інститутів, зокрема, партійної системи.

ВИСНОВКИ

Таким чином на сьогодні в Україні склався напівпрезидентський режим, який можна охарактеризувати як режим президент-парламентського типу. Для нього є характерними значні повноваження президента у сфері виконавчої влади і подвійна відповідальність уряду перед парламентом і президентом. Іншими факторами, що впливають на формат політичного режиму загалом і реалізацію повноважень президента, є, по-перше, вертикаль президентської влади, яка додатково обмежує повноваження і політичні можливості уряду і парламенту, по-друге, нерозвиненість партійної системи, поширення клієнтських стосунків в українському політикумі.

За цих умов відбувається значне порушення балансу влади на користь президента, коли уряд фактично стає заручником його політичної волі та інтересів фінансово-промислових кіл з оточення президента. Сумою цих факторів є неефективність системи управління, непрозорість прийняття рішень, що, у свою чергу, веде до стагнації демократичних процесів та підсилює автократичні тенденції й патримоніальний характер влади.

Питання впливу президента на систему влади в Україні не вичерпується, на відміну від Франції та Польщі, впливом на діяльність уряду. В Україні зберігається неконструктивна система організації влади у центрі і на місцях, що виявляється у наявності позаурядових органів центральної влади, вплив на призначення в яких має президент, та у наявності вертикалі президентської влади, починаючи зі столичної адміністрації, через обласний рівень до районних. Водночас немає даних про наміри Конституційної Асамблеї переглянути цю ситуацію в ході конституційної реформи.

Посилення ваги інституту президентства може бути доречним в разі, якщо воно не спрямоване на зосередження влади в одних руках, збалансовується іншими інституційними і політичними впливами та корелює з мірою відповідальності. У протилежному випадку воно свідчить про перекіс у системі балансу влад та є кроком убік від принципу поділу влади, одного із засадничих у здійсненні демократії.

Подолання цих тенденцій потребує створення збалансованої напівпрезидентської системи в Україні прем'єр-президентського типу. Цього можна досягти шляхом:

- 1.** реформи системи виконавчої влади центрального рівня з тим, щоб виключити існування органів центральної влади поза урядом;
- 2.** реформи системи місцевого самоврядування та перегляд доцільності збереження державних адміністрацій в наявному їх статусі;
- 3.** скорочення обсягу організаційно-розпорядчих повноважень президента щодо уряду та центральних органів виконавчої влади (оскільки такі існують) та право скасовувати рішення цих органів (всі вони мають скасовуватися через судові рішення);
- 4.** поновлення політичної відповідальності уряду перед Верховною Радою у повному обсязі;
- 5.** вироблення та конституційне закріплення повноважень президента за вищими посадовими особами в разі дострокового припинення повноважень президента.

Водночас, всі ці перетворення будуть ефективними за умов створення дійової конкурентної партійної системи в Україні як провідника суспільних інтересів.

Експеримент 2004 року з конституційною реформою був невдалим, оскільки переслідував конкретні політичні цілі, далекі від завдання оптимізації системи влади в Україні, до того ж не вирішував багатьох проблем, зокрема пов'язаних з балансом виконавчої влади, коли президент і прем'єр могли блокувати рішення одне одного. У результаті це призвело до затяжного політичного конфлікту, який справив негативний вплив на систему управління в країні.

Сьогодні Україна потребує реформування системи влади, що означатиме перехід від президентсько-парламентської до прем'єр-президентської моделі. Такий тип модернізації, на думку багатьох провідних експертів, є найбільш сприятливим для країн, що переживають демократичні трансформації. При цьому має бути врахований негативний досвід конституційної реформи 2004 року і усунуті всі «підводні камені», які можуть стати джерелом конфлікту між гілками влади.

ЛІТЕРАТУРА

- Конституція Французької Республіки.* — Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>
- Конституція Республіки Польща.* — Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
- Конституція України.* — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- Закон про Кабінет Міністрів України.* — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>
- Закон про Державний Трибунал.* — Режим доступу: <http://www.lex.pl/du-akt/-/akt/dz-u-02-101-925>
- Зазнаєв О.И.* Полупрезидентская система как форма государственного управления // Научный Татарстан. — 3. — 2008.
- Кочубей Л.* Напівпрезидентська республіка сучасної Франції: шлях до авторитаризму чи демократії? // Політичний менеджмент. — № 5. — 2011.
- Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира // Под общ. Ред. В.С. Бакирова, Н.И.Сазонова. Ч. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. — 592 с.
- Cheibub J.A., Chernykh S.* Are semi-presidential constitutions bad for democratic performance? // Const Polit Econ. — 20. — 2009.
- Duverger M.* Echec au roi. — Paris: Albin Michel, 1978.
- Duverger M.* Institutions et Droit Constitutionnel, 11th ed. — Paris: Presses Universitaires de France, 1970.
- Duverger M.* La Monarchie гйpublicaine — ou comment les дйmocraties se donnent des rois. — Paris: Robert Laffont, 1974.
- Duverger M.* A New Political System Model: Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research. — 8. — 1980.
- Elgie R.* Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance. — Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Elgie R.* Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies // Taiwan Journal of Democracy. — Volume 3, No.2. — 2007.
- Frisson-Roche F.* Semi-presidentialism in a post-communist context // Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study (ed. by R. Elgie and S. Moestrup). — L., N.Y.: Routledge, 2007.
- Linz J.* Introduction: some thoughts on presidentialism in poscommunist Europe //

- Postcommunist Presidencies (ed. by Ray Taras) — Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Linz J.* «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? // The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives (Linz Juan J. Valenzuela A., eds.), vol. 1. — Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz J., Stepan A.* Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. — p. 442 — 449.
- Lijphart A.* Constitutional Design for Divided Societies // Journal of Democracy — 15, no. 2. — 2004.
- O'Neil P.* Presidential power in post-communist Europe: The Hungarian case in comparative perspective // Journal of Communist Studies. 9 (3). — 1999.
- Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts (ed. by Kurt Von Mettenheim). — Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Protsyk O.* Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcome // European Journal of Political Research. — 44. — 2005.
- Roper S.D.* Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes // Comparative Politics. — Vol. 34, No. 3. — 2002.
- Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. — New York: New York University Press, 1997.
- Sartori G.* Neither Presidentialism nor Parliamentarism // The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives (Linz Juan J. Valenzuela A., eds.), vol. 1. — Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. — p. 115.
- Shugart M., Carey J.* Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. — Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Wilson A.* Ukraine: Two Presidents and Their Powers // Postcommunist Presidencies (ed. by Ray Taras) — Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

ПРО ПРОЕКТ

Продовжуючи позитивний досвід реалізації проектів «Побудова громадянського суспільства через залучення громадськості в конституційну реформу», «Конституційна реформа і президентські вибори», «Коаліція НУО за ефективну конституційну реформу» і «Експертна підтримка конституційного процесу в Україні», ШКОЛА ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ спільно з Українським незалежним центром політичних досліджень і Комітетом виборців України за підтримки National Endowment for Democracy (NED, USA) з квітня по грудень 2012 року реалізує проект «Сприяння конституційній реформі».

В межах реалізації проекту Школа політичної аналітики здійснює поширення об'єктивної неупередженої інформації щодо суті конституційних інновацій, які пропонуються до ухвалення різними суб'єктами політичного процесу. Даним проектом передбачається залучити вітчизняну громадськість до питання реформування Конституції та експертної дискусії навколо ключових пунктів національного державотворення.

Команда проекту прагне забезпечити: формування цілісного експертного комунікаційного каналу між органами державної влади і неурядовим сектором в сфері конституційного процесу для постійного взаємообміну конструктивними ідеями з питань реформування конституції; вироблення єдиного підходу до формату здійснення конституційних змін в межах фахового неурядового середовища; тяглість публічної дискусії з питань вдосконалення чинної Конституції та встановлення оптимальної моделі конституційного ладу України.

Довгострокові цілі проекту

1. Налагодити дієві канали взаємозв'язку між усіма залученими до реалізації конституційної реформи інститутами громадянського суспільства та державою.
2. Стимулювати в Україні появу діалогу між владою та населенням з питань реформування окремих сфер суспільного життя на прикладі внесення змін до Конституції.
3. Сприяти поширенню інформації про найбільш фахові та демократичні пропозиції щодо внесення змін до Конституції.
4. Популяризувати механізми залучення молоді до проведення соціально важливих досліджень.

Автори:

- Сергій Балан** — кандидат політичних наук, координатор правових програм Школи політичної аналітики при НаУКМА.
- Світлана Конончук** — керівник політичних програм Українського незалежного центру політичних досліджень.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПАРТНЕРІВ ПРОЕКТУ

Школа політичної аналітики (ШПА) (<http://www.spa.ukma.kiev.ua/>) була заснована 24 березня 2002 року в Національному Університеті «Києво-Могилянська Академія» (НаУКМА). Була зареєстрована як неурядова організація і отримала власний правовий статус 31 березня 2003 року.

ШПА є незалежним аналітичним центром при Києво-Могилянській Академії, що об'єднує професійних дослідників у галузях політики, суспільних наук та політичних технологій, які мають значний досвід аналітичної, освітньої та дослідної діяльності. В ШПА на постійній основі працює 15 експертів, які координують та реалізують галузеві науково-прикладні проекти, а також на тимчасовій основі для виконання окремих видів робіт залучаються фахівці з державних науково-дослідних установ, неурядових організацій та волонтери. Мірою необхідності ШПА з навчально-просвітньою метою залучає до реалізації проектів студентів НаУКМА та інших вузів.

ШПА здійснює політичний аналіз останніх подій в Україні, аналіз українського галузевого законодавства, організовує і проводить тренінги для професійних аналітиків в політичній сфері, суспільних процесах та громадянській освіті.

ШПА отримувала фінансування для проведення радіопрограм; публікації науково-популярних посібників, брошур, журналів і бюлетенів з виборчої тематики та науково-прикладних досліджень; проведення семінарів, тренінгів і круглих столів з різноманітної тематики.

В 2003 році ШПА виступила співзасновником Коаліції «Новий вибір — 2004», яка мала на меті забезпечення вільних і чесних президентських виборів в Україні 2004 року.

Комітет виборців України (КВУ) (<http://www.cvu.org.ua/>) — незалежна громадська організація, нейтральна до політичних партій та виборчих блоків. КВУ діє на засадах добровільності, рівності своїх членів, самоуправління, законності і гласності.

Місія КВУ — активізація громадян до участі в управлінні державою та реалізації їх конституційних прав.

Метою діяльності організації є не лише допомога конкретним людям у вирішенні їх конкретних питань, а й ініціювання інституційних змін, які могли б наблизити українське суспільство до демократичних стандартів.

Український Незалежний Центр Політичних Досліджень (УНЦПД) (<http://www.ucipr.kiev.ua/>) — неурядова позапартійна дослідницька організація, метою якої є аналіз внутрішньої та зовнішньої політики і конкретна інформаційна та консультаційна допомога демократичним установам в Україні.

Діяльність УНЦПД охоплює всі найважливіші галузі суспільного життя України і концентрується на ключових його напрямках. Результатом роботи центру стали численні публікації, в яких подається інформація про учасників громадських рухів і політичних партій, висвітлюється діяльність представників партій у парламенті, розглядаються законодавчі основи партійної діяльності, перебіг адміністративного реформування української держави, питання свободи преси тощо.

**Напівпрезидентський режим: можливості
конституційної демократизації** / Укл. Балан С., Конончук С. / ШПА,
УНЦПД. – К. «Лікей»,
2012. – 40 с.

Видавець Т. Мосієнко
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
ДК № 2454 від 28.03.2006 р.
01133, Київ, б-р Дружби народів, 25
e-mail: tarasw@voliacable.com

Підписано до друку 23.11.12. Формат 60x84/8.

Папір офсет № 1. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.

Умовн. друк. арк. 1,3. Обл.-вид. арк. 1,4.
Наклад 1500 прим. Зам. №

Видрукувано з готових діапозитивів

в ОП «Житомирська облдрукарня»

10014, Житомир, вул. Мала Бердичівська, 17

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного
реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої
продукції серія ЖТ №1
від 06.04.2006 р.