
І. В. Процюк, кандидат юридичних наук,
доцент національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Особливості поділу державної влади в президентській республіці

Форма правління держави безпосередньо пов'язана з порядком формування і принципами взаємовідносин між гілками влади. Всі різновиди організації державної влади прийнято зводити до декількох моделей, які відображають поділ державної влади, яка їй відповідає системі стримувань і противаг. Модель поділу державної влади відповідна система стримувань і противаг, обумовлена певним підходом до тлумачення її змісту, одержує практичне втілення у відповідній формі державного правління. Таким чином, кожній формі державного правління притаманна своя власна модель поділу влади, яка має загальні риси для усіх держав такої форми правління. При цьому зрозуміло, що у кожній державі є особливості закріплення цього принципу в державно-правовому механізмі.

У президентській республіці закріплюється «жорстка» модель поділу державної влади, яка передбачає формальну ізолюваність кожної з гілок влади, відсутність між ними конкуруючих повноважень. Як зазначає В. М. Шаповал, «у президентських республіках конституції встановлюють досить жорсткий розподіл осно-

вних функцій вищих органів держави. Внаслідок цього парламенти діють як юридично і фактично незалежні органи, яким належать притаманні тільки їм важливі повноваження»¹. У класичному варіанті ця модель юридично закріплена в Конституції США 1787 р., коли виконавча влада, яка організаційно складається з президента та підпорядкованого йому уряду, що призначається ним за згодою парламенту, здійснює поточне політичне керівництво державою, а законодавча, приймаючи закони, забезпечує необхідне для цього правове поле². Принцип поділу державної влади проведений через усі положення Конституції США. У ній найперше розділений і послідовно викладений правовий статус усіх трьох гілок влади. Така збалансованість державної системи ускладнює будь-які нововведення і в той же час перешкоджає можливості узурпації влади з боку будь-якого одного з названих органів. У відомому рішенні *United States v. Richard Nixon*, що було винесене в липні 1974 р., Верховний суд США пояснив: «Конституція не тільки розосередила владу для кращого забезпечення свободи, але вона також передбачає, щоб на практиці розосереджена влада була об'єднана в ціле для ефективного правління. Конституція пропонує, щоб гілки влади були одночасно відділені одна від одної й взаємозалежні, були автономними й взаємодіючими одна з одною»³. Отже, за такої моделі, коли і президент, і конгрес обираються народом, необхідна єдність управління забезпечується високим рівнем взаємозалежності органів влади. Для цього в президентській республіці «жорсткий» поділ державної влади доповнюється системою стримувань і противаг, яка покликана забезпечити самостійність і взаємодію всіх гілок державної влади. Тому хоч влада президента й чимдалі зростає, він усе ж мусить іти на поступки в разі конфлікту з іншими гілками влади⁴. Виходячи з того, що при побудованому на такому

¹ Шаповал, В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. – К., 1995. – С. 11.

² Див. : Бостан, С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики / С. К. Бостан. – Запоріжжя : Юрид. ін-т, 2005. – С. 135.

³ *The Living U. S. Constitution. Story. Leading Supreme Court Decisions. Presented with Historical Notes by S. K. Padovef.* – N. -Y., 1983. – P. 139.

⁴ *Introduction to the Law and Legal System of the United States by William Burnham / West Publishing Co., St. Paul, Minn. 1997, – P. 21–22.*

розумінні принципу «поділу та балансу влади» панівне становище в системі елементів форми державного правління займає глава держави — президент, ці держави за формою свого правління традиційно називають президентськими.

В основі моделі організації державної влади в президентській республіці лежить теорія поділу державної влади (за Дж. Медісоном), що може розглядатися в трьох аспектах¹ — інституціональному, функціональному і суб'єктному.

1. Існують три гілки влади — законодавча, здійснювана парламентом, виконавча — президентом і судова — судом. Передбачено: різні строки, різний для цих органів порядок формування й припинення повноважень. Як зазначається в літературі, кожна з гілок влади у своєму виникненні й припиненні повноважень у принципі незалежна одна від одної, завдяки чому досягається відокремлення гілок влади у початковій і кінцевій стадіях². Конгрес обирається безпосередньо населенням, Президент — колегією виборщиків, Верховний суд призначається спільно Президентом і Сенатом. Вони мають різні терміни повноважень³. Це інституціональний аспект.

2. Функціональний аспект полягає в тому, що така система спрямована на створення трьох незалежних гілок влади, здатних врівноважувати і контролювати одна одну.

3. Суб'єктний аспект — це необхідність здійснення влади різними політичними суб'єктами.

Сутність моделі організації державної влади в президентській республіці може бути зведена до двох варіантів взаємин законодавчої й виконавчої гілок влади. У першому випадку — президент і парламентська більшість належать до різних партій, тобто так зване «розділене правління». У цьому випадку існують усі три аспекти поділу державної влади, у тому числі й суб'єктний, тому що законодавча і виконавча влада контролюються різними полі-

¹ Проблемы общей теории права и государства / под ред В. С. Нерсеянца. — М., 1999. — С. 574–592.

² Див. : Шайо, А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма / А. Шайо. — М., 1998. — С. 85.

³ Конституция США. Конституции зарубежных государств. — М., 1997. — С. 15–29.

тичними суб'єктами — партіями. У такому випадку найбільш розвиненим є також функціональний компонент, бо саме в цей період проявляється незалежність законодавчої й виконавчої гілок влади одна від одної, з одного боку, і в той же час їх взаємний контроль — з другого. Тому для всебічного і повного аналізу моделі організації державної влади в президентській республіці першочерговим є розкриття основ взаємин президента й парламенту в конкретний історичний період.

У другому випадку президент і парламентська більшість належать до однієї партії. При такій ситуації чітко простежується саме інституціональний аспект поділу державної влади, а функціональний і суб'єктний компонент відображені в менш значній мірі. Президент у цьому випадку фактично стає основним суб'єктом законодавчого процесу. Інакше кажучи, президент і парламентська більшість становлять одну «партійну владу», що утворюється у сфері дії законодавчої і виконавчої гілок влади. При цьому слід зауважити, що апарат будь-якої політичної партії не підмінює собою державну владу.

Говорячи про «партійну владу» у президентській республіці, варто мати на увазі, що тут вона не має такого інституціонального вираження, як у державах з парламентською формою правління, де формування й припинення повноважень уряду нерозривно пов'язане з парламентською більшістю. Як зазначається в літературі, Президент править не через Конгрес, а разом з Конгресом¹. Окрім того, варто враховувати, що під час діяльності одного і того ж президента можуть чергуватися ситуації як «партійної влади», так і «розділеного правління», чого не може бути в парламентських країнах.

Роль президента в президентській республіці настільки велика, що деякі автори навіть називають його «головною рушійною

¹ Див. : Баренбойм, П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера / П. Баренбойм. — М., 1995. — С. 47; Мишин, А. А. Государственное право США / А. А. Мишин. — М., 1976. — С. 83–86; Шайо, А. Самоограничение власти: Краткий курс конституционализма / А. Шайо. — М., 2001. — С. 98–99; Vile, M. Constitutionalism and the Separation of Powers / M. Vile. — Oxford, 1967. — P. 130–136; Zippelius, R. Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft). — 13., neubearb. Aufl / R. Zippelius. — München, 1999. — S. 436, 440–441.

силою механізму держави»¹. Причому нерідко президентська влада одержує гіпертрофований характер, підкоряючи собі всі інші гілки влади. У цьому випадку використовують термін «супер-президентська республіка»².

Президент очолює виконавчу владу, а також практично самостійно формує її. Однак положення про те, що виконавча влада належить президентові, аж ніяк не вичерпує його виконавчі повноваження, які є основними, але не єдиними. Уряд як єдиний колегіальний орган відсутній: при президенті існує лише його адміністрація, яка включає міністрів, що виконують функції помічників президента й несуть перед ним політичну відповідальність. Так, про наявність уряду в США взагалі складно говорити, оскільки у Конституції США поняття уряду немає, а в законодавстві використовують терміни «виконавча влада» та «президентська адміністрація». Сукупність глав департаментів (термін, аналогічний поняттю «міністерство» в інших країнах) неофіційно називається у цій країні Кабінетом, але він, по суті є консультативним органом при Президенті, оскільки ніяких юридично значущих актів Кабінет не приймає, а глави департаментів можуть лише висловлювати Президенту свою думку з питань, які входять до їх відання, а всі рішення в рамках своєї компетенції приймаються Президентом одноособово. При цьому останній не зобов'язаний додержуватися порад членів Кабінету. Тому можна вважати вірним твердження про те, що Президент США є главою держави і главою виконавчої влади, а не главою держави і главою уряду³.

У рамках функціонального аспекту важливим елементом системи стримувань і противаг є затвердження парламентом президентських кандидатур на посади. У цьому елементі президент і парламент певною мірою врівноважують один одного: президент не може призначити того, кого не затвердить парламент, але й пар-

¹ Bailey, H. The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives / H. Bailey, G. Shafritz. – Chicago, 1988. – P. 8.

² Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 1995. – С. 25.

³ Див. : Кашкин, С. Ю. Правительство / С. Ю. Кашкин // Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 2 / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Изд-во БЕК, 1998. – С. 278.

ламент може затвердити тільки ту кандидатуру, яку запропонував президент.

Президент є активним учасником законодавчого процесу. Більшість законопроектів надходить на розгляд у парламент саме від президента, хоча останній формально й не має права законодавчої ініціативи. Однак квазізаконодавча ініціатива президента проявляється досить часто, зокрема, коли він направляє в парламент (або одну з палат) послання, які мають характер програми законотворчої діяльності й містять політичні, економічні й соціальні пропозиції. Ця обставина дозволяє назвати президента США «головним законодавцем»¹.

Потужним засобом впливу президента на парламент служить можливість відхилення ним законопроектів за допомогою права вето, що являє собою яскравий приклад зіткнення прерогатив президента й парламенту. Так, у класичній президентській республіці США президенти досить часто застосовують це повноваження як важіль зміни або відхилення білля, користуючись труднощами його подолання. З 1409 випадків накладення звичайних вето, які мали місце в період, починаючи із президентства Дж. Вашингтона й до Р. Рейгана, Конгрес переборов тільки близько 100 з них. Вето поширюється на законопроект у цілому, навіть якщо президент не згоден з його окремими положеннями.

До системи стримувань і противаг належить також двопалатність парламентів у президентських республіках. Так, наприклад, у США необхідність двопалатної структури парламенту теоретично обґрунтовується необхідністю забезпечення інтересів штатів: якщо нижня палата парламенту представляє загальнонаціональні інтереси, то верхня — інтереси територій. З огляду на рівність палат парламенту при прийнятті рішень можна було б зробити висновок про те, що така структура парламенту зміцнює положення законодавчої влади і дозволяє стримувати та контролювати виконавчу владу, тим більше що парламент за цієї форми правління (ні верхня, ні нижня палати) розпуску не підлягає.

¹ Див. : Мишин, А. А. Государственное право США / А. А. Мишин. – М., 1976. – С. 131; Rossiter, C. American Presidency / C. Rossiter. – N. Y., 1960. – P. 34.

Проте щодо президентської республіки, то двопалатна структура парламенту є елементом стримування законодавчої влади. Причин цього декілька. По-перше, опозиційна президентові партія не обов'язково має більшість в обох палатах. З огляду на рівність палат при прийнятті законів відмова однієї з них схвалити законопроект може розглядатися як абсолютне вето. По-друге, законодавчий процес стає більш тривалим і складним, що дає президентові можливість ефективніше використати прийоми тиску на законодавців, наприклад, використовуючи «кишенькове вето». По-третє, процедура перегляду Конституції, подолання вето президента передбачає підтримку відповідних поправок голосами обох палат парламенту.

До посилення позицій президента веде й практика делегованого законодавства, передбачена Конституцією США. При цьому варто розмежовувати між собою два схожі поняття: делегування законодавчої влади та делегування повноважень, які входять у сферу законодавчої влади. Перше є неприпустимим, оскільки порушує саму сутність поділу державної влади. Жодна влада не може підмінювати іншу в своїй компетенції. Проте делегування повноважень є цілком припустимим через те, що це не порушує функціональний аспект поділу державної влади й здійснюється не інакше як під контролем самого парламенту або судових органів, не руйнуючи тим самим баланс законодавчої й виконавчої гілок влади. Крім того, така передача законодавчих прерогатив має тимчасовий і досить обмежений характер. «Виконавча влада може зростати, в основному, завдяки двом причинам: в силу успішного тиску президента на парламент і завдяки добровільному делегуванню парламентом частини своїх законодавчих повноважень виконавчій владі», — вважають деякі автори¹.

Проте потрібно зауважити, що в такій республіці не припинюється роль парламенту. Це впливає з того, що в президентській республіці найбільш послідовно закріплений принцип поділу влади, а взаємовідносини між владами будуються на базі системи стримувань і противаг. Внаслідок чого окремі гілки державної влади є достатньо самостійними. А широкі повноваження Президента, як наприклад, у США в жодному разі не обмежують влади Конгресу. В. М. Шаповал наголошує, що «конгрес являє собою не

¹ Legislative Power versus Delegates Legislative Power / K. Janda, J. Berry, J. Goldman, E. Huff // Georgetown Law Journal. — 1937. Jan. — P. 31.

тільки суто законодавчий орган, а й виступає як один із центрів концентрації політичної влади»¹. І це не дивно, оскільки аналіз Конституції США свідчить, що більша частина повноважень передана до відання Конгресу, тоді як компетенція Президента розкрита меншою мірою. Законодавство — монополія Конгресу. Він приймає закони, наділений виключним правом прийняття бюджету і контролювати його виконання, яке ще називають «владою гаманця». Незважаючи на те, що проект бюджету розробляється у виконавчому апараті президента, відмова парламенту в асигнуваннях може сильно вплинути на політику адміністрації й загострити відносини гілок влади саме у фінансовій сфері². Палати Конгресу мають широкі контрольні повноваження. Вони можуть створювати спеціальні слідчі комісії. Крім того, Сенат затверджує вищих посадових осіб держави, що призначаються Президентом, у тому числі міністрів і суддів Верховного Суду, дозволяє Президенту ратифікувати міжнародні договори. Конгрес може піддати суду (Палата представників) і судити (Сенат) Президента, Віцепрезидента й інших посадових осіб США у порядку імпичменту³. На практиці використання зазначених форм контролю та їх ефективність, у першу чергу, залежить від партійного складу парламенту та партійної приналежності Президента. У випадку «розділеного правління», коли парламент контролює партія політичних суперників Президента, результат парламентського контролю найбільш ефективний. Як наголошується в літературі, Президент повинен співробітничати з Конгресом, якому у разі суперечки належить останнє слово. Конгрес персоніфікує Сполучені Штати. При прийнятті Верховним Судом рішень, у яких Конгрес є стороною, ця сторона визначається терміном «Сполучені Штати». Крім того, Президент не наділений правом дострокового розпуску Конгресу. Іншими словами, Президент не роззброєний, але й Конгрес досить могутній, оскільки володіє засобами впливу на виконавчу владу⁴.

¹ Шаповал, В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. — С. 11.

² Див.: Баренбойм, П. Д. 3000 лет разделения властей. Суд Сьютера / П. Д. Баренбойм. — С. 60.

³ Конституция США. Конституции зарубежных государств. — М., 1997. — С. 15–29.

⁴ Див.: Маклаков, В. В. Конституция США (вступительная статья). Конституции зарубежных государств / В. В. Маклаков. — М., 1997. — С. 11.

Ми побачили, що президентська республіка не означає встановлення зверхності президента. Навпаки, як зазначається в літературі, «президентська система влади намагається встановити сильні виконавчі і законодавчі інститути, кожен з яких може твердити, що він має виборчий мандат від народу і кожен здатний контролювати і врівноважувати іншого»¹.

Важливим елементом системи стримувань і противаг є діяльність судової гілки влади, яка урівноважує законодавчу і виконавчу гілки влади, спрямовуючи в необхідних випадках їх діяльність в конституційно-правове русло. Наприклад, у США однією з причин успішного функціонування президентської республіки є саме висока роль Верховного Суду, заснована на дії прецедентного права. У такій республіці, як правило, відсутній окремий орган конституційної юрисдикції. Право тлумачити Конституцію і закони, а також контролювати конституційність законів надане вищому судовому органу, який є квазісудовим органом із загальною юрисдикцією. Така ситуація має місце внаслідок жорсткого поділу влади, встановлення перепон для можливості втручання однієї влади в юрисдикцію іншої. Взаємопроникнення влад буває досить рідко, а саме під час застосування повноважень, що належать до системи стримувань і противаг. У всіх інших випадках кожна з гілок влади діє окремо від інших, у межах своєї компетенції.

Таким чином, можна зробити певні висновки про модель поділу державної влади в президентській республіці. По-перше, виборні інститути державної влади відповідальні перед громадянами, таким чином підзвітність державної влади є достатньо високою. Виборці віддають свій голос за президента, який не може бути усунений внаслідок зміни співвідношення сил у парламенті. Тут існує прямий зв'язок між зробленим народом вибором та його очікуваннями щодо керівництва.

По-друге, у президентській республіці виборець ще до завершення виборчої кампанії може передбачати ймовірний склад уряду (адміністрації президента). На відміну від парламентських чи змішаних держав, президентська модель організації державної влади дозволяє виборцеві точніше знати наперед, що він отримає. Навіть в умовах багатопартійності пряме обрання президента веде до того, що віділяються два «головних» кандидати, які змагаються за цей пост.

¹ Сінкотта, Г. Що таке демократія? / Г. Сінкотта. – К., 1992. – С. 24.

По-третє, система стримувань і противаг створює таку модель організації державної влади, коли усі гілки влади є певною мірою незалежні у прийнятті рішень, але у своєму функціонуванні залежать одна від одної. При цьому опозиція також відіграє позитивну роль, не загрожуючи при цьому урядовій стабільності. Звичайно, у випадку багатопартійності, коли президент спирається на парламентську меншість («розділене правління»), можливе вповільнення законодавчого процесу й навіть значний конфлікт гілок влади¹. Але якщо президентська партія й сам лідер усвідомлюють небезпеку цього конфлікту й нездатність правити поодиноці, то найкращим виходом є досягнення консенсусу. У цьому й полягає одна з причин успішного функціонування цієї форми державного правління лише в розвинених правових державах, таких як США, у державах з розвиненими демократичними традиціями. Країни у яких повністю або частково відсутні такі традиції, як, наприклад, держави Латинської Америки й Африки, котрі вибрали для себе цю модель організації державної влади, досить часто стикаються з політичними кризами.

По-четверте, президент має поряд з функціями глави виконавчої влади ряд повноважень, що характеризують його як представника нації. У. Тафт так характеризує його становище: «В очах народу президент — це живе втілення влади як такої. От чому суспільство покладає саме на нього відповідальність за будь-яку дію або бездіяльність»².

Однак зазначені переваги президентської моделі організації державної влади за певних умов перетворюються на її недоліки. Так, високий ступінь ідентифікованості й персоніфікованості становлять сутність боротьби, яка йде за завоювання «президентської влади». У цій боротьбі в остаточному підсумку «переможець одержує все»³.

Обрання президента й парламенту всенародним голосуванням приводить до того, що кожний із цих інститутів влади стає власником всенародного мандата. «Подвійна демократична легітим-

¹ Див.: Лейпхарт, А. Конституционные альтернативы для новых демократий / А. Лейпхарт // Полис. – 1995. – № 2. – С. 140–146.

² Цит. за: Шлезингер, А. Циклы американской истории / А. Шлезингер. – М., 1992. – С. 414.

³ Там само. – С. 287.

ність» — термін, уведений Х. Лінцем¹, — у разі розбіжності позиції президента й парламенту породжує проблеми. Виникає питання: хто в подібній ситуації має більше підстав виступати від імені народу: президент або опозиційна йому більшість у парламенті? Тут закладене зерно конфлікту, яке може прорости в кризу державної влади в цілому. Тому варто відзначити унікальність досвіду США: у подібних конфліктах завжди вступав у дію механізм погоджень, переговорів. Президент США, не маючи у своєму розпорядженні важелів примусу, змушений переконувати, причому «... переконувати осіб, які володіють чималим, а іноді й просто значним потенціалом опору президентській волі»².

Для таких республік у взаємовідносинах між вищими органами державної влади можливим є виникнення безвихідних ситуацій. Наприклад, коли президент не має достатньої кількості голосів у парламенті, щоб провести у життя свою програму, але, користуючись правом вето, він може перешкодити парламенту схвалити власну законодавчу програму³. Також, як зазначається в літературі, в умовах посттоталітарних суспільств «у президента і уряду є велика спокуса не втрачати час на пошуки компромісів з парламентом, а, перетворивши його на чисто декларативний орган, швидко проводити реформи. Але від посилення авторитарності рукою подати до нової диктатури»⁴.

Таким чином, поділ влади у президентській республіці має логічний, чітко структурований характер, свої позитиви і недоліки. При цьому ефективність функціонування державної влади залежить від цілого ряду причин, таких як співвідношення політичних сил у парламенті, довіра населення до президента, рівень розвитку політичної і правової культури населення, демократичних засад, історичні традиції управління тощо.

¹ Линц, Х. Дж. Достоинства парламентаризма / Х. Дж. Линц // Пределы власти. — 1994. — № 2. — С. 49; № 3. — С. 58.

² Нойштадт, Р. Президентская власть и нынешние президенты / Р. Нойштадт. — М., 1997. — С. 12.

³ Див. : Сінкотта, Г. Що таке демократія? / Г. Сінкотта. — С. 24.

⁴ Цит. за: Теория государства и права : учебник / под ред. Г. Н. Манова. — М., 1995. — С. 277.