

УДК 321:342.511

Президент у системі влади за різних форм державного правління

Людмила Галаган,
в.о. заввідділу пошуку та обліку документів
Фонду Президентів України
Національної бібліотеки України
імені В. І. Вернадського

У статті розглянуто порядок формування та основні принципи взаємодії між гілками влади за різних форм державного правління. Крізь призму цього визначено місце і роль президента в системі державної влади, проаналізовано особливості його статусу та повноважень.

Ключові слова: державна влада, форма державного правління, вищі органи державної влади, Президент.

The article deals with general principles of cooperation of the state branches of power in different forms of government. It highlights place and role, special status and plenary powers of the President in the state power system.

Keywords: state power, form of government, supreme bodies of state power, the President.

Коли говорять про місце та роль президента в системі органів державної влади, то передусім мають на увазі співвідношення його функцій із законодавчою і виконавчою владою. Становище президента і його фактична роль у житті країни визначається відповідно до політичних умов та історичних традицій. Коли в країні реалізовано принцип поділу влади, утворюється особливий статус президента як глави держави, що впливає з його власних повноважень, обов'язку виступати гарантом Конституції і здійснювати вище представництво.

Серед численних досліджень і публікацій, у яких висвітлюються питання взаємозв'язку та взаємодії вищих органів державної влади за різних форм державного правління, зокрема проблеми визначення

статусу президента та президентських владних структур у системі державної влади, особливої уваги заслуговують праці українських дослідників В. Шатіла, П. Шляхтуна, В. Ладиченка та зарубіжних авторів М. Уоллерстайна, Х. Дж. Лінца, М. Шугарта, Дж. Кері, Дж. Сартори та ін.

Нині в Україні досі точаться дискусії щодо найбільш прийнятної форми правління. Чи не найбільше змін зазнав саме конституційний статус Президента України. Тому метою даної статті є аналіз президентської влади з урахуванням актуальних політичних проблем, а також визначення обсягу оптимальних президентських повноважень за різних форм державного правління.

Батьківщиною президентства є Сполучені Штати Америки, де наприкінці XVIII століття і розпочала «життя» нова владна структура. У США зародився інститут президентства як один із найважливіших інститутів політичної системи. На відміну від інших держав того часу, де виконавча влада повсюдно була монархічною, спадкоємною, у США главу держави почали обирати в ході загальних виборів.

З початком XIX століття країни Латинської Америки заходилися копіювати досвід США, а відтак переписувати свої конституції та вводити в державно-владні механізми інститут президентства. За деякими даними, з моменту здобуття незалежності 20 країн цього регіону ухвалили 260 конституцій. Одна тільки Венесуела мала їх вже 25, а Бразилія – 8. Однак, порівнюючи зміст, а головне – ефективність функціонування інституту президентства в США й країнах Латинської Америки, отримуємо результат явно не на користь останніх: США до сьогодні залишаються єдиною в світі країною з ефективною президентською системою правління. Президентські ж системи їх південних сусідів, за оцінкою аналітиків, засвідчують «рекорд слабкості».

У середині XIX століття інститутом президентства звабилися європейці: такі посади з'явилися в структурі влади Швейцарії та Франції.

Активне впровадження республіканської форми правління з інститутом президентства розгортається у XX столітті – із закінченням Першої світової війни. Можливо, такому розвитку подій у монархічній Європі сприяв не лише блискучий демократичний досвід США, а й позитивний імідж 26-го і 28-го американських президентів – Теодора Рузвельта та Вудро Вільсона.

Але не тільки Європа й Азія розбудовуватимуть владні інститути в своїх державах, закладаючи в них «елемент президентства». Навіть у найвіддаленіших куточках Африки в другій половині XX століття вже правитимуть власні президенти. Закінчиться ж минуле століття – «століття президентотворення» – бурхливими процесами народження нових держав на просторах колишніх СРСР та Югославії й появою тих же таки інститутів президентства в новопосталих державних організаціях.

У конституціях зарубіжних країн для характеристики президентської влади широко вживається термін «глава держави» (Україна, Росія).

Конституція Італії зазначає: «Президент Республіки є Главою Держави». Аналогічним чином визначений статус президента і в Конституції Угорщини: «Главою держави Угорщина є Президент республіки». У конституціях низки країн спеціально підкреслено, що президент є главою виконавчої гілки влади.

Згідно з Конституцією США, «виконавча влада надається Президенту Сполучених Штатів Америки». У тому ж дусі сформульована Конституція Мексики: «Здійснення верховної виконавчої влади покладається на особу, що іменується «Президентом Мексиканських Сполучених Штатів». За Конституцією Франції, «президент... забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад». Аналогічну роль відводить главі держави і сучасна Конституція Румунії: «Президент... забезпечує дотримання Конституції і нормальне функціонування публічної влади». З цією метою президент діє як посередник між органами державної влади, а також між державою і суспільством, є «вищою посадовою особою». Іноді президент має номінальне значення, виконуючи в основному церемоніальні обов'язки, і володіє незначними повноваженнями, що характерно для ФРН [1, с. 221].

Загалом, у сучасних державах, де прийнято концепцію поділу влади, порядок формування і принципи взаємодії між гілками влади, закріплення їх у Конституції і фактичне встановлення в країні визначають форму правління в цій країні. «Форма державного правління – це спосіб організації державної влади, зумовлений принципами формування і взаємовідносин вищих органів держави» [2, с. 260]. Йдеться про систему формування і взаємовідносин інституту глави держави, вищих органів законодавчої і виконавчої влади. Залежно від правового статусу глави держави й порядку формування цього вищого органу державної влади розрізняються дві основні форми державного правління – монархія і республіка.

Монархія (грец. *monarchia* – єдиновладдя, від *monos* – один, єдиний і *arche* – влада) – це «така форма правління, за якої верховна державна влада юридично належить одній особі – монарху (королю, імператору тощо) і передається в порядку престолонаслідування». Республіка (лат. *respublica*, від *res* – справа, *publicus* – суспільний) – це «така форма державного правління, за якої всі вищі органи державної влади або обираються, або формуються загальнонаціональною представницькою установою (парламентом)» [3, с. 312]. Влада монарха не є похідною від будь-якої іншої влади, органу чи виборців. Монарх формально виступає джерелом державної влади, усіх державно-владних повноважень. У республіці глава держави – президент – є виборним і змінюваним, а його влада виступає похідною від представницького органу (парламенту) або виборців.

Існують три основні різновиди республіканської форми правління: парламентарна республіка, президентська республіка і республіка змішаного типу.

В парламентарних країнах перше місце в тріаді влад належить парламенту як носію законодавчої влади і вищому представницькому органу. Слід зазначити, що до країн з парламентарними формами правління належать як монархічні так і республіканські країни. Але так чи інакше, головними інститутами, що утворюють конституційний механізм, є: глава держави, парламент, уряд, вищі судові органи. Їх компетенція відображає положення того чи іншого органу в системі державної влади. Так, наприклад, орган законодавчої влади здійснює, перш за все, повноваження, пов'язані з розробкою і прийняттям законів. Уряд управляє державними справами і забезпечує виконання законів. Суд здійснює правозастосовну діяльність. Головне його призначення – захист прав і інтересів кожного індивіда.

Головна особливість даних країн, на відміну, наприклад, від президентських республік, полягає в тому, що поділ влади в них проводиться не так жорстко. Взаємопереплетення функцій і компетенції законодавчої і виконавчої влади іноді настільки значні, що дозволяє сумніватися в реальності здійснення самого принципу. Все це дає можливість говорити про те, що в дійсності в парламентарних країнах поділу влади немає, а є лише функціональна диференціація, але не більше того.

У всіх країнах з парламентарними формами правління є, як правило, одноосібний глава держави – монарх чи президент, роль якого зазвичай описують формулою: «Царствує, але не править». Глава держави, якими б широкими повноваженнями не наділявся, реальної участі в керівництві і управлінні державними справами не бере. Відповідно, його повноваження здійснюють інші державні органи, головним чином уряд, який і несе за них відповідальність.

Уряд має змогу контролювати парламент за допомогою партійної більшості у представницькому органі, на яку він спирається. Звичайно, крім випадків, коли не вдається жодній з партій здобути більшість депутатських місць і виникають труднощі при формуванні коаліції. Коаліційні уряди і уряди меншості є нестійкими, тому в таких випадках остаточне рішення приймає парламент. Особливо важливу частину повноважень парламенту складає його участь у формуванні інших державних органів і контроль за діяльністю виконавчої влади. Якщо загальною тенденцією, на думку спеціалістів, є посилення виконавчої влади, то відповідні контрольні повноваження парламенту мають урівноважити і збалансувати дію цієї тенденції.

Очевидно, що парламентаризм пропонує більш гнучку основу для створення і зміцнення політично стабільної системи, але звідси зовсім не випливає, що гарний будь-який режим парламентарного правління. Кожна

Людмила Галаган

країна по-своєму унікальна: традиції федералізму, етнічна чи культурна різноманітність і т.д. Ніхто не поручиться, що парламентарні системи ніколи не зазнають серйозної кризи чи повного краху.

Для президентських же республік характерною є юридична рівність кожної з трьох гілок влади та їх незалежності одна від одної, але це ще не означає їх повного відокремлення, оскільки на практиці це могло б призвести до неузгодженості та конфронтації влади. В таких країнах немає колегіального органу носія виконавчої влади, яким у парламентарних країнах є, зазвичай, уряд. Дійсно, до кабінету входять керівники урядових відомств (міністри), але виконавча влада належить не кабінету як колегіальному органу, а тільки президенту. Це так званий жорсткий поділ влади, класичним прикладом застосування якого є США

Американська модель президентства відзначається своєю раціональністю: у ній немає властивого деяким іншим країнам дуалізму виконавчої влади, при якому президент і прем'єр-міністр часто суперничають за переважний вплив на урядову політику. Ця модель президентства не допускає і виникнення двовладдя в політичній системі США, коли президент проводить свою політику, а конгрес здійснює свій курс. Система поділу і балансу влади навіть в умовах, коли президент представляє одну партію, а більшість у конгресі належить опозиційній партії, забезпечує єдність державної політики.

Президентську модель правління, що сформувалася в США, впроваджено (з багатьма її атрибутами) й у деяких країнах Азії й Африки. Афро-азіатська модель відрізняється великим авторитаризмом, який нерідко набуває форми відверто тоталітарного режиму. Конституційно парламенти не захищені від сваволі правлячого президента і можуть бути розпущені за його вказівкою. Судова влада так само, як і законодавча, дуже залежить від президента, який особисто призначає суддів і контролює їхню діяльність. Відсутність парламентаризму і демократичних традицій, особливо в багатьох африканських країнах, призвела до концентрації величезної влади в руках президента, який до того ж є, здебільшого, лідером правлячої і нерідко єдиної легально діючої партії, що дозволяє йому фактично одноосібно вирішувати питання державного управління.

Характеризуючи президентську владу в Азії й Африці, необхідно все ж зазначити, що в окремих країнах на цих континентах (в Індії, Ізраїлі, Лівані) виникли такі системи президентського правління, які більше відповідають європейській моделі президентства. Вони передбачають більш обмежені прерогативи президента, ніж в американській, латиноамериканській і афро-азіатській моделях президентської влади.

Урядові кризи і міністерська чехарда за парламентарної форми правління зовсім виключені в президентському правлінні в силу жорстко визначеного терміну правління. Слабкою стороною ж президентства є саме відсутність гнучкості в умовах постійно мінливої ситуації. Питання про зміну президента, що втратив довіру своєї партії чи народу, надзвичайно

складне. Навіть коли поляризація сил призводить до актів насильства і протизаконних дій, «упертий» носій влади може робити вигляд, що нічого не сталося. Громіздкі механізми, що передбачають його зняття на користь більш здатного і мирно налаштованого спадкоємця, можуть спрацювати занадто пізно. Імпічмент – це процес набагато більш невизначений і довгостроковий, особливо якщо порівняти його з простим вотумом недовіри уряду з боку парламенту.

На випадок смерті президента, його відставки, імпічменту чи хвороби конституція дуже часто передбачає автоматичний і негайний вступ на посаду віце-президента з метою не допустити періоду «міжцарства» чи вакууму влади. Однак інститут віце-президентства, що так успішно функціонує в Сполучених Штатах, може не настільки ефективно спрацювати в інших країнах. У цьому випадку особлива небезпека приховується для тих з них, де конституції передбачають можливість того, щоб кандидат у президенти і кандидат у віце-президенти, які перемогли на виборах належали до різних партій. Тоді у випадку смерті чи відходу президента зі своєї посади прихильники колишнього глави держави можуть відмовити його законному спадкоємцю, що належить до іншої партії, у своїй підтримці, посилаючись на те, що не вони його обирали і тому його вступ на посаду не є демократично законним. І, якщо парламентські способи боротьби виявляться неефективними, вони можуть вдаватися до насильницьких методів боротьби, аби повернути владу в свої руки.

Окрім цього, до негативних сторін президентської форми правління, на думку М. Уоллерстайна, можна віднести і те, що «президентська форма правління, на відміну від парламентської, не вимагає досягнення якогось компромісу між виконавчою владою і парламентською більшістю. Тому остання може виступати (часто так і є) в ролі опозиції до глави виконавчої влади» [4], що ще більше посилює неузгодженість у діяльності різних політичних інститутів та суспільних організацій.

Х. Лінц стверджує, що ретельний порівняльний аналіз системи парламентаризму й системи президентського правління доводить: в цілому перша все-таки частіше приводить до встановлення стабільної демократії, особливо там, де глибокі політичні розбіжності й існує безліч політичних партій. Парламентаризм виступає гарантом збереження демократії – резюмує дослідник [5]. Прем'єр-міністр фактично набуває характеру президента. Єдиний виняток – він не може безпосередньо звертатись до народу, а робить це через парламент. Демократична гарантія від узурпації влади прем'єр-міністром – процедура вотуму недовіри з боку парламенту. Натомість, президент як виборна особа завжди більше залежить від громадськості, що створює загрозу популізму у його діяльності. Президент не завжди користується підтримкою більшості населення і не зобов'язаний узгоджувати свої дії з опонентами. Проте він цілком може свідомо чи несвідомо ототожнювати поняття народ та невелику групу своїх прибічників. Лінц відзначає подвійність конституційного статусу

президента – він одночасно символ, що втілює єдність нації, та посадовець, що реалізує конкретний політичний курс.

У республіках змішаного типу система державної влади характеризується поєднанням рис президентської і парламентарної форм правління. Змішана система – це окремий вид політичної системи, який існує поряд з чистими типами – президентським та парламентським. Даний тип був запроваджений у тих політичних системах, де чисті типи не працюють. Так, більшість країн посткомуністичного регіону обрали саме змішану політичну систему. Існує велика кількість різних конфігурацій інституційного дизайну всередині змішаних систем, але всі вони мають схожі переваги. Змішана система має більше ресурсів легітимності, тому що за такої системи президент та парламент обираються шляхом всенародного голосування. Ця система дозволяє існувати «слабкому» президенту та «слабкому» прем'єр-міністру, що за вдалої комбінації їх повноважень робить їх сильнішими, а систему більш ефективною. Роль, яку відіграє президент у політичній системі, залежить не тільки від конституційних повноважень, а й від політичних механізмів формування гілок влади: статусно-рольові позиції президента в системі виконавчої влади, а також складу парламенту та партійної приналежності членів уряду.

М. Шугарт та Дж. Кері виділяють два типи напівпрезидентських систем: прем'єр-президентський та президентсько-парламентський. Ці два види можна охарактеризувати за двома пунктами: хто бере участь у призначенні прем'єр-міністра, і другий – хто має відправити кабінет у відставку. Відмінність між ними полягає в різній ролі президента у формуванні кабінету. Так, прем'єр-президентська система характеризується доволі обмеженою роллю президента в призначенні кабінету: президенту належить влада призначати прем'єра та деяких міністрів за згодою парламенту, але він обмежений у повноваженнях знімати з поста прем'єр-міністра та міністрів (Франція, Португалія, Польща, Литва). У президентсько-парламентських режимах президент має право назначати та звільняти з посади прем'єр-міністра та весь кабінет (Австрія, Росія).

Також варто згадати твердження щодо характеру змішаних республік Дж. Сарторі [6, с. 125]. Він зазначає, що сутність напівпрезидентської форми правління полягає, насамперед, у тому, що влада в ній ділиться, тобто в державі існує дуалізм виконавчої влади. Тобто, за Дж. Сарторі, така модель управління зумовлює своєрідне двовладдя, уособлюване президентом і прем'єр-міністром. І, залежно від конфігурації більшості, влада не чергується, а коливається між президентом і прем'єр-міністром, яка й забезпечує йому перевагу. Досвід українського державотворення засвідчує загрозу переростання цього двовладдя у відкрите протистояння двох вищих посадовців, неефективне виконання своїх обов'язків урядом, гальмування процесу прийняття політичних рішень.

З часів здобуття Україною незалежності інститут президентства в країні неодноразово зазнавав змін. Це пов'язано з багатьма факторами, зокрема зі зміною політичної системи, чинного законодавства, необхідністю давати відповіді на кризові політичні ситуації, а також постійним «перетягуванням» повноважень гілками влади.

Президентсько-парламентарна система в Україні відіграла важливу роль у перші роки державності, забезпечуючи стабільність і суспільства, і держави. Але згодом стало зрозуміло, що в Конституції 1996 року було закладено протистояння законодавчої і виконавчої гілок влади. Усуненню цього системного внутрішнього конфлікту і була покликана сприяти політична реформа, спрямована на створення ефективної та відповідальної системи влади за типом якісного європейського інструмента управління суспільством. Поштовхом до виникнення нової формальної моделі організації та функціонування виконавчої влади (передусім унаслідок зміни характеру взаємин між президентом і урядом) стала Конституція України в редакції, яка набрала чинності з 1 січня 2006 року і тим самим дала початок формуванню парламентарно-президентської форми правління.

Після прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV вчені, політики та авторитетні міжнародні організації неодноразово наголошували на недоліках цієї політреформи: починаючи від порушення процедури її прийняття і закінчуючи недосконалістю нових чи змінених норм Основного Закону України.

Зважаючи на це, Президент України В. Ф. Янукович у серпні 2010 року ініціював удосконалення Конституції України, зокрема у частині, що стосується взаємодії між президентом, парламентом та урядом. Основними елементами нової політичної системи, на думку глави держави, мають стати: сильний президент, у якого є практичні важелі координації і контролю над реалізацією ключових питань реформ та стратегічного курсу держави; компетентний і політично структурований парламент із сильною коаліцією і впливовою опозицією; відповідальна та професійна виконавча влада, в якій немає «недоторканих» міністрів чи глав адміністрацій [7].

Суттєвий вплив на ці наміри глави держави у реформуванні Конституції України спричинило Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010. Цим рішенням згадуваний попередньо Закон України «Про внесення змін до Конституції України» через порушення конституційної процедури його розгляду та прийняття визнано неконституційним і відновлено дію попередньої редакції норм Конституції України. Таким чином, Україна повернулася до напівпрезидентської форми правління.

Місце та роль президента в системі державної влади в Україні на сьогодні визначається такими механізмами взаємодії між главою держави, парламентом та урядом:

Людмила Галаган

- вето Президента до ухвалених парламентом законів;
- скасування Президентом актів органів виконавчої влади;
- скріплення підписами Прем'єр-міністра України і відповідного міністра актів Президента (контрасигнація).

На думку В. Шатіло, Президент України, «використовуючи право вето та право скасовувати акти уряду, зберігає конституційний баланс сил на вищому щаблі державного механізму від парламентського диктату та порушення балансу влад з боку Кабінету Міністрів» [8, с. 109]. Загалом же відновлення Конституції України в редакції 1996 року повернуло Президенту практичні важелі координації і контролю над реалізацією ключових питань реформ та стратегічного курсу держави та встановило більш дієвий порядок взаємодії з урядом.

Таким чином, місце та роль глави держави в сучасних країнах світу залежить від обраної форми державного правління. Виникнення тих чи інших систем правління в різних країнах зумовлене багатьма чинниками. Значний відбиток на цей процес накладають особливості історичного розвитку країни, специфіка її політичної культури, традицій державності, співвідношення різних політичних сил і лідерів у період розроблення й прийняття конституції. Через це в одних країнах запровадилася парламентська система правління, при якій функції глави держави виконує конституційний монарх чи президент, але реальна виконавча влада зосереджена в руках уряду, підзвітного парламентові (європейська модель), а в інших створено сильну президентську владу, урівноважену іншими політичними інститутами чи й такою, що переважає за своїми повноваженнями законодавчу і судову влади (американська модель президентства).

Література:

1. Конституционное право современной России: Учебник для вузов / [Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елисеев, А. Г. Чернявский и др.]. – М.: Дело и Сервис, 2001. – 416 с.
2. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.
3. **Шляхтун П. П.** Політологія. – К.: Либідь, 2002. – 576 с.
4. **Уоллерстайн М.** Избирательные системы, партии и политическая стабильность / М. Уоллерстайн // Полис. – 1992. – № 5-6. – С. 158.
5. **Линц Х.** Опасности президентства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/.
6. **Сарторі Дж.** Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – 211 с.

7. Виступ Президента України Віктора Януковича на урочистих заходах з нагоди Дня Незалежності України на Майдані Незалежності від 24.08.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17881.html>.

8. **Шатіло В. А.** Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с.