

РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

Войчук А.Ю.

Особливості інституту президентства за президентської форми республіканського правління

У статті розглядаються особливості інституту президентства у президентських республіках (США, країни Латинської Америки, Африки та Азії). З'ясовуються переваги й недоліки, які притаманні президентській формі республіканського правління.
Ключові слова: президент, інститут президента, інститут президентства, президентська республіка.

ся преимуществва и недостатки, которые свойственны президентской форме республіканского правления.

Ключевые слова: президент, институт президента, институт президентства, президентская республика.

The peculiarities of the institute of presidency in the presidential republics (the USA, the countries of Latin America, Africa and Asia) are considered. The advantages and disadvantages of the presidential republic are outlined.

Key words: president, president's institute, institute of presidency, presidential republic.

УДК 321.728:342.511

Войчук А.Ю.,
аспірант кафедри політичних наук
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

В статье рассматриваются особенности института президентства в президентских республиках (США, страны Латинской Америки, Африки и Азии). Выясняют-

Інститут президентства є невід'ємним елементом більшості держав світу. Президент у різних країнах посідає неоднакове місце й відіграє різну роль у державному механізмі. Функції та повноваження президента поширюються на всі сфери державної діяльності – законодавчу, виконавчу, судову, зовнішньополітичну. Однак наявність у глави держави тих чи тих повноважень визначається передусім формою державного правління. Попри відмінності між формами державного правління в більшості країн світу, статус глави держави конституційно ідентифікується з виконавчою владою. У президентській республіці президент водночас є главою держави і главою виконавчої влади, завжди наділяється широкими владними повноваженнями, на відміну від інших форм республіканського правління.

Серед численних досліджень і публікацій, у яких висвітлюються особливості інституту президентства за президентської форми республіканського правління, на особливу увагу заслуговують праці таких зарубіжних і вітчизняних дослідників: Д. Белова, О. Волощук, Д. Горовіца, М. Дмитренка, М. Зелінської, І. Костицької, Х.Дж. Лінца, Г. О'Доннелла, С. Паречиної, В. Сухоноса, О. Чернишевич та інших.

Метою статті є аналіз особливостей інституту президентства у президентській республіці.

Для характеристики інституту президентства в системі вищих органів держави визначальною є форма державного правління, яка являє спосіб організації державної влади, зумовлений принципами формування та взаємовідносин вищих органів держави – глави держави, парламенту, уряду [13, с. 545].

З-поміж різних ознак форми державного правління визначальною є правовий статус глави дер-

жави. Залежно від правового статусу глави держави й порядку формування цього вищого органу держави розрізняють дві основні форми державного правління – монархію, за якою главою держави є монарх, і республіку, в якій главою держави є президент.

Республіка (лат. *respublica* – суспільна справа, від *res* – справа і *publicus* – суспільний, усенародний) є такою формою державного правління, за якої суверенне право на владу належить народу, а вищі органи державної влади або обираються народом, або формуються загальнонаціональною представницькою установою (парламентом) [13, с. 456–457]. За такими ознаками, як спосіб обрання президента (на загальних виборах чи парламентом), суб'єкт формування уряду (президент чи парламент), політична відповідальність уряду (перед президентом чи парламентом), у сучасному світі розрізняють два основні різновиди республіканської форми правління – президентську республіку й парламентарну республіку. Третім із основних різновидів республіканської форми правління є змішана республіка, яка поєднує в собі елементи президентської та парламентарної республік.

Президентська республіка характеризується тим, що обраний на загальних виборах президент юридично й фактично є главою держави та главою виконавчої влади. Основними ознаками президентської республіки є жорсткий поділ влади і збалансована система стримувань і противаг; обрання президента на загальних виборах; поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента і, як правило, відсутність посади прем'єр-міністра; формування уряду президентом за обмеженої участі парламенту; відсутність політичної відповідальності уряду перед парламентом; відсутність права президента на розпуск

парламенту; відсутність інституту контрасигнатури – скріплення актів президента підписами міністрів [13, с. 410].

Крім перерахованих, до суттєвих ознак класичної президентської республіки варто зарахувати також відсутність у президента права законодавчої ініціативи, що значно обмежує його вплив на здійснення законодавчої влади.

Класичною президентською республікою є США. Президентсько-республіканська форма правління запроваджена також у більшості країн Латинської Америки, багатьох країнах Африки, Південній Кореї, на Філіппінах і в деяких інших країнах, у тому числі в низці колишніх радянських республік – Казахстані, Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані. Для деяких президентських республік (Єгипту, Казахстану, Перу, Узбекистану) характерна наявність посади так званого адміністративного прем'єр-міністра, який не має вагомих владних повноважень і діє відповідно до настанов президента.

Зважаючи на те що інститут президентства зародився в США і ця країна стала взірцем для формування президентських форм правління в інших державах світу, необхідно розглянути особливості цього інституту саме на прикладі цієї держави.

Роль президента в президентській республіці настільки велика, що деякі державознавці називають його «головною рушійною силою механізму держави» [14, р. 8]. Він водночас є главою держави і главою виконавчої влади. У розділі 1 статті II Конституції США записано: «Виконавча влада здійснюється Президентом Сполучених Штатів Америки» [7, с. 343]. Отже, це створило не просто сильну, а й одноосібну президентську владу.

Президент США обирається разом із Віце-президентом на 4 роки на основі загальних рівних непрямих виборів позапарламентським способом. Згідно з Конституцією США, президентом може бути обраний громадянин США за народженням, після 35 років, який мешкає на території США не менше ніж 14 років. На посаді він може бути не більше ніж два строки.

Предметна компетенція президента сформульована в Конституції гранично стисло й досить нечітко. Її можна кваліфікувати як відносно визначену [11, с. 85]. Президент США є главою держави, верховним головнокомандувачем збройними силами, головним дипломатом країни, шефом федерального уряду. Що стосується більшості інших конституційних приписів, то вони перетворюють президента в різновид головного клерка країни. Однак найважливіше джерело президентської влади криється не стільки в Конституції, скільки в конституційній практиці.

Найважливіша галузь компетенції президента – це внутрішньополітична сфера й відносини з державним апаратом. Очолюючи виконавчу владу, він

формує її самостійно. Уряд як єдиний колегіальний орган відсутній: при президентові існує лише його адміністрація, яка включає міністрів, що виконують функції його помічників і несуть перед ним відповідальність. Так, про наявність уряду в США взагалі складно говорити: у Конституції держави поняття «уряд» не зустрічається, а в законодавстві оперують терміном «виконавча влада» і «президентська адміністрація» [1, с. 119]. Сукупність глав департаментів (термін, аналогічний поняттю «міністерство» в інших країнах) неофіційно йменується Кабінетом, але він, по суті, є консультативним органом при президентові, оскільки жодних юридично значущих актів він не приймає. Глави департаментів можуть лише висловлювати президентові свою думку з питань, які входять до їхнього відання, а всі рішення в рамках своєї компетенції приймаються ним одноосібно, президент не зобов'язаний додержуватися порад членів Кабінету. Найбільш яскраво це ілюструють слова А. Лінкольна, сказані ним після того, як усі члени Кабінету висловилися проти запропонованого ним рішення питання: «Сім – «проти», один – «за», «за» проходить» [1, с. 120]. Тому не видається дивним твердження американського дослідника Дж. Уілсона, що фактично Кабінет як колегіальний орган є фікцією [12, с. 334].

Президент США – активний учасник законодавчого процесу. Більшість законопроектів надходить на розгляд у парламент від нього, хоча він формально й не має права законодавчої ініціативи, що теж є ознакою президентської республіки. Але квазізаконодавча ініціатива президента виявляється досить часто, зокрема коли він направляє в парламент (або одну з палат) послання, що має характер програми законотворчої діяльності й містять політичні, економічні та соціальні пропозиції. Ця обставина дає змогу назвати Президента США головним законодавцем [16, р. 34]. Однак при цьому «Конгрес вправі відхилити будь-які законопроекти президента, які той може вносити за сприяння залежних або співчуваючих йому осіб в обох палатах Конгресу» [5, с. 441].

Стосовно Конгресу, згідно з розділом 3 статті II Конституції, президент «у надзвичайних випадках ... може скликати обидві палати або одну з них, а у випадку незгоди між палатами щодо часу відкладення сесії може сам переносити їх на такий час, який уважатиме за потрібне» [7, с. 345–346]. Але найважливішою стратегічною зброєю президента в цій галузі є право відкладального вето на законопроекти, прийняті палатами Конгресу, яке може бути подолано лише при повторному схваленні законопроекту більшістю 2/3 голосів. А тому нерідко тільки загроза застосування вето примушує законодавців більш уважно ставитись до запитів президента. Так, із 36 вето Президента Б. Клінтона Конгрес подолав тільки два. Загалом

на 1 січня 2011 р. президенти США використали відкладальне вето 1 496 разів [8, с. 275].

Окрім цього, Президент США має такі прерогативи: подавати проект держбюджету на розгляд у Конгресі; президент – верховний головнокомандувач військовими силами; представляє країну у сфері міжнародних відносин і підписує міжнародні угоди, які затверджуються або скасовуються сенатом Конгресу; має право вводити надзвичайний стан зі згоди Конгресу; президент може вплинути на діяльність Верховного суду через призначення суддів; може звільнити будь-якого члена своєї адміністрації.

Отже, Президент США має широкі повноваження, але він діє лише в межах федеральної виконавчої влади та конституційного принципу поділу влади. Через такі надійні стримування і противаги президентська влада в США, незалежно від суб'єктивних бажань будь-якого президента, не може перетворитися в режим одноосібного правління.

Першими в наслідуванні прикладу США в установленні президентської форми правління стали країни Латинської Америки. У цих державах інститут президентства явно домінує над усіма іншими, а парламенти не мають такого контролю над виконавчою владою, якою наділений Конгрес США. Щодо повноважень, якими він наділений офіційно й неофіційно, то можна сказати, що його влада не просто президентська, а суперпрезидентська.

У науці термін «суперпрезидентська» республіка використовується для позначення особливого різновиду республіканської форми правління, яка характеризується юридичним і фактичним зосередженням усіх важелів державної влади в руках президента, який у цьому випадку здебільшого є не тільки главою держави, а й главою уряду та лідером правлячої партії [2, с. 673].

Разом із тим латиноамериканській моделі президентства притаманний і деякий демократизм. По-перше, у країнах Латинської Америки президент обирається на один строк і позбавлений права на переобрання, що суттєво звужує можливості для встановлення режиму особистої влади. По-друге, в багатьох латиноамериканських країнах давно діють багатопартійні системи, що створює умови для виникнення парламентської та позапарламентської опозицій президентської влади. По-третє, судова влада останнім часом має тенденцію до посилення своєї незалежності, переконливим свідченням чого є усунення від влади за рішенням парламентів і судів президентів Бразилії та Венесуели. Імпічмент цих президентів на основі відповідної правової процедури створює новий важливий прецедент у Латинській Америці, де президентів зазвичай усували лише шляхом військових переворотів. Можна стверджувати, що відбувається певний перерозподіл владних функ-

цій між окремими елементами державного механізму [6, с. 45].

У багатьох країнах Азії та Африки також склалася президентсько-республіканська форма правління. За конституціями більшості афро-азіатських країн, президенти не лише поєднують функції глави держави та глави уряду, а і є лідерами правлячих партій. Ці партії в багатьох африканських та азіатських країнах є або єдиними, або домінуючими в політичному житті держав, що дає президентам змогу формувати серед своїх прибічників не лише уряд і місцеві органи влади, а й парламенти. Останні фактично не мають реальних законодавчих повноважень. Через це вони не лише не є противагою президентської влади, а й покірливо підтримують усі рішення глави держави, оформлюючи їх у вигляді законів. Конституційно парламенти не захищені від свавілля правлячого президента та можуть бути розпущені за його наказом. Уряд також не має самостійності у своїх діях, хоча в багатьох країнах Азії й Африки поряд із посадою президента існує й посада прем'єр-міністра. Він призначається президентом із близьких до нього осіб і підзвітний лише йому, а не парламенту. І прем'єр-міністр, і будь-який інший член уряду можуть бути звільнені в будь-який момент президентом. Судова влада повністю залежить від президента, який особисто призначає суддів і контролює їхню діяльність.

І все ж у низці держав Азії та Африки інститут президентства набув стійкого легітимного характеру й витримав перевірку часом. Наприклад, в Азії – це Індія, Ізраїль, Республіка Корея, Тайвань, Сирія, Ірак, Індонезія, а в Африці – Туніс, Сенегал, Заїр, Танзанія, Замбія, Бенін. До того варто додати, що в деяких із цих держав виникла форма президентського правління, що більше відповідає європейській моделі (Індія, Ізраїль, Ліван).

У сучасній політичній і юридичній науках однією з найбільш спірних тем стало порівнювання переваг і недоліків президентської й парламентарної форм правління з погляду перспективності демократичного розвитку. Цю дискусію ініціював у статті «Небезпеки президентства» американський політолог Х. Лінц, який зазначив, що в сучасному світі більшість стійких демократій являє собою парламентарні республіки, тоді як серед президентських до цієї категорії належать тільки США.

Аналізуючи досвід переходу до демократії в Іспанії та країнах Латинської Америки, Х. Лінц виділяє такі недоліки президентської форми правління. По-перше, досить чітко визначений строк президентських повноважень. Увесь політичний процес при цьому автоматично розпадається на жорстко розмежовані періоди, що практично не залишає можливості для проведення спадкоємної політики тактичних корегувань. По-друге, мажоритарна виборча система, за якої «переможець

отримує все». Звичайно, на увесь період президентського мандата чітко визначаються переможці й переможені, що неминуче призводить до загострення відносин у суспільстві та його подальшої поляризації. По-третє, у президентських республіках існує проблема подвійної демократичної легітимності. Оскільки і президент, і парламент набувають владу в результаті народного голосування, між ними виникає суперечність про те, хто ж із них фактично є виразником волі народу. Однак може виникати ситуація розділеного правління, за якої сформований президентом уряд і парламентська більшість представляють опозиційні одна щодо одної політичні партії. По-четверте, створюються умови для захоплення аутсайдерів, тобто обрання людини, далекої від політики. По-п'яте, президентська система спонукає кандидатів давати нездійсненні обіцянки й може навіть породити у виборців небезпечну схильність бачити в політичному лідері рятівника [9, с. 5–19].

І, нарешті, А. Валенсуела виділяє ще один недолік. Президентські режими в ситуації багатопартійності мають тенденцію перетворюватись у системи «подвійної меншості», коли президент користується підтримкою простої більшості електорату, проте працює з парламентом, абсолютної більшості в якому президентська партія не має [3, с. 75–76].

У дискусії, що розгорнулася, далеко не всі підтримали Х. Лінца. Д. Горовіц у статті «Відмінності демократій», зосередивши свою увагу на процесах нестабільності, характерних для постколоніальних Азії та Африки, робить висновок, що тут головним винуватцем були парламентарні системи [4].

На думку С. Липсета, тут можна вказати також на крах демократичного парламентаризму в період між двома світовими війнами в Іспанії, Португалії, Греції, Італії, Австрії, Німеччині й більшій частині країн Східної Європи. І, навпаки, варто відмітити такі приклади стабільного й демократичного президентського правління, як Чилі (до С. Альєнде), Коста-Ріка та Уругвай (протягом більшої частини ХХ сторіччя) [10, с. 35].

Х. Лінц, Д. Горовіц, С. Липсет водночас залишили поза увагою такий суттєвий недолік президентської форми правління, як тяжіння обраного на загальних виборах і наділеного широкими повноваженнями президента до авторитаризму. Нікому не підпорядкований і не підзвітний глава держави, який очолює незалежну від парламенту виконавчу владу, потенційно є і зазвичай стає авторитарним правителем.

Отже, у президентській республіці президент отримує свій мандат від виборчого корпусу й завжди наділений широкими та реальними влад-

ними повноваженнями. Він водночас є главою держави і главою виконавчої влади. Відповідно, основною перевагою президентської республіки, безумовно, є гарантована стабільність виконавчої влади порівняно з парламентарною, де нерідко вибухають урядові кризи й відбувається часта зміна урядів (Італія). А головним недоліком президентської республіки є її схильність до авторитаризму (країни Латинської Америки, Африки, Азії), тоді як у парламентарній така можливість фактично виключена.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алебастрова І.А. Основы американского конституционализма / И.А. Алебастрова. – М. : Юриспруденция, 2001. – 160 с.
2. Белов Д.М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції : [монографія] / Д.М. Белов, Ю.М. Бисага. – Ужгород : Ліра, 2007. – 216 с.
3. Валенсуэла А. Латинская Америка: кризис президентской власти / А. Валенсуэла // Век XX и мир. – 1994. – № 7–8. – С. 75–76.
4. Горовиц Д. Различия демократий / Д. Горовиц // Век XX и мир. – 1994. – № 7–8. – С. 25–34.
5. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства : [учебник для вузов] / В.Г. Графский. – 3-е изд., доп. – М. : Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 816 с.
6. Зелінська М.І. Інститут президентства в Україні: етапи трансформації : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / М.І. Зелінська ; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2008. – 247 с.
7. Конституции зарубежных государств : [учебное пособие] / сост. проф. В.В. Маклаков. – 7-е изд., исправ. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 656 с.
8. Лафитский В.И. Конституционный строй США / В. Лафитский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2011. – 350 с.
9. Линц Х.Дж. Опасности президентства / Х.Дж. Линц // Век XX и мир. – 1994. – № 7–8. – С. 3–24.
10. Липсет С.М. Роль политической культуры / С.М. Липсет // Век XX и мир. – 1994. – № 7–8. – С. 35–40.
11. Лузин В.В. Президентская модель разделения властей (на примере США) / В.В. Лузин // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 82–90.
12. Уилсон Дж. Американское правительство / Дж. Уилсон ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1995. – 510 с.
13. Шляхтун П.П. Конституційне право : [словник термінів] / П.П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
14. Bailey H.A. The American Presidency: Historical and Contemporary Perspectives / H.A. Bailey, J.M. Shafritz. – Chicago : Dorsey Press, 1988. – 451 p.
15. Cronin Th. The State of Presidency / Th. Cronin. – Boston, 1980. – 594 p.
16. Rossiter C.L. The American Presidency / C.L. Rossiter. – New York : Harcourt. Brace, 1960. – 281 p.