

УДК 321.6

ПРЕЗИДЕНТСЬКА ФОРМА ПРАВЛІННЯ: ПРИНЦИПИ ТА ОЗНАКИ

Богдан Юрдига

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000, Україна,
e-mail: k_polit@franko.lviv.ua*

Розглянуто історію ухвалення конституції США як історію появи президентської форми правління. Проаналізовано причини виникнення президентської форми правління у США. Досліджено принципи, які в основу цієї форми правління заклали її творці. Розкрито розвиток наукового поняття “президентська форма правління”. Розглянуто еволюцію президентської форми правління від моделі організації політичної влади до наукового поняття. Проаналізовано критерії президентської форми правління. Виокремлено ознаки політичних систем із президентською формою правління.

Ключові слова: президентська форма правління, конституція США, критерії президентської форми правління, ознаки президентської форми правління.

Питання форми правління завжди було важливим для політичної науки і цікавило науковців, які досліджували способи організації влади в суспільстві. Окрема ніша у вивченні цієї проблеми – аналіз президентської форми правління. В українських політичних реаліях питання форми правління незмінно актуальне (завжди принциповими є вибори президента України, чимало дискусій зумовила політреформа 2004 року), тому необхідно докладніше аналізувати цю проблему. Розглянемо президентську форму правління крізь призму принципів, що їх заклали її творці, та подальше відображення цих принципів на теоретичному рівні. Також на базі проаналізованого матеріалу виокремимо ознаки президентської форми правління, які характеризують особливості організації влади в президентських системах.

Мета статті – розкрити принципи, на основі яких у конституції США виникла модель нової форми врядування – президентської форми правління; сформулювати підходи до визначення президентської форми правління в сучасній політології; окреслити ознаки президентської форми правління.

Проаналізовано дослідження авторів, які найбільше долучилися до вивчення президентської форми правління і в чиїх працях сформувалося сучасне наукове розуміння поняття “президентська форма правління”: Д. Верні, А. Лійпхарта, Дж. Сарторі, М. Шугарта та Дж. Кері. Для вивчення появи у США президентської форми правління використано першоджерела, зокрема політичні есе А. Гамільтона, Дж. Медісона та Дж. Джея. Також проаналізовано доробок учених країн колишнього СРСР, зокрема росіянина О. Зазнаєва, білоруського науковця С. Паречиної та українського науковця М. Кармазіної.

Щоб краще зрозуміти суть президентської форми правління, розглянемо її становлення у США, в конституції яких було закладено модель президентської форми правління. Звісно, автори американської конституції не формулювали завдання

запровадити в державі ту чи іншу форму правління. Президентська система постала у США як відповідь на тодішні обставини в державі і як наслідок закладених у процесі її творення принципів. Розуміння цих обставин та принципів наблизить нас до розуміння суті президентської форми правління загалом.

Ухвалення американської конституції було важливим кроком в утворенні цілісної держави, адже доти США існували у форматі конфедерації. 1787 року представники 13 штатів зібралися у Філадельфії, щоб переглянути статус конфедерації. Ці збори реалізували історичну місію й увійшли до історії під назвою Конституційний, або Філадельфійський конвент. За результатами засідань конвенту, що тривали з 14 травня по 17 вересня, не тільки переглянуто статус союзу, а й сформовано конституцію нової держави. Зазначимо, що під час роботи Конституційного конвенту існувало два плани організації політичної системи: план Вірджинії (або “план великих штатів”) та план Нью-Джерсі (або “план малих штатів”). План Вірджинії пропонував: двопалатний парламент, у якому кількість представників кожного штату залежала від чисельності його населення; виконавчу владу обирав би парламент – на невизначений термін, без права повторного обрання. План Нью-Джерсі передбачав: однопалатний парламент із рівним представництвом штатів; виконавчу владу парламент мав обирати щороку, її повноваження стосувалися тільки сфери фінансів та торгівлі [10]. Унаслідок протистояння двох планів постав компромісний проект (його ще називають планом Дж. Медісона): двопалатний парламент (нижня палата – на основі однакової кількості представників штатів, верхня – пропорційно до чисельності населення); виконавча влада належить одній особі – президенту, якого обирала колегія виборців. За основу взяли план Дж. Медісона. Американський політолог С. Вейн, аналізуючи обставини ухвалення саме такої конституції, зазначає: “У пошуках моделі структури державного устрою спиралися на теорію конституційного права французького мислителя Ш. Монтеск’є і конституції двох штатів – Нью-Йорка і Масачусетса, які найбільше на практиці наблизилися до втілення теорії розподілу гілок влади: в обох штатах губернатори за конституцією мали право чинити спротив законодавчим зборам” [8, с. 61]. Отже, теоретичне підґрунтя американської конституції – теорія конституційного права Ш. Монтеск’є, а практичне – приклади її реалізації в конституціях деяких американських штатів.

Коротко розглянемо чинники, що вплинули на ухвалення конституції США саме в такому форматі.

1. Прагнення побудувати республіку на противагу монархії, проти якої тривалий час боролися штати.
2. Захоплення творців конституції ідеями Ш. Монтеск’є про чіткий розподіл функцій між гілками влади [6, с. 346–347].
3. Конфедеративний державний устрій США до ухвалення конституції разом зі слабкістю державної влади призвели до кризи. У конституціях більшості північноамериканських штатів було закладено слабку виконавчу владу – реакція на вседозволеність королівських губернаторів. Як наслідок, виникла “тиранія законодавчих зборів”. Тому автори конституції розуміли потребу сильної та стабільної виконавчої влади задля стабільності та сили нової держави.

4. Необхідність чітко окреслити функції посади президента, з меншими повноваженнями, ніж у монарха, однак достатньо широкими, аби забезпечити ефективне управління державою.

5. Особистісний чинник. Творці американської конституції орієнтувалися на тодішнього національного героя Джорджа Вашингтона, якому свого часу навіть пропонували титул короля. Цей чинник – один із визначальних у затвердженні посади президента [4].

Отже, мета авторів американської конституції була така: створити сильну, стабільну систему влади, спроможну подолати тодішні кризові явища у сфері управління державою. Теоретична основа – теорія поділу влад у викладі Ш. Монтеск'є. Важливу роль відіграла також наявність у тогочасному американському суспільстві лідера, на якого орієнтувалися американці і який був уособленням сильної ефективної влади. Унаслідок впливу цих чинників у США постала президентська форма правління. Згодом, після появи нових держав в Америці й на інших континентах, американська конституція стала взірцем для наслідування і президентська форма правління поширилася на інші держави.

У процесі розвитку політології як науки питання форм правління набуло статусу одного з найважливіших, адже визначення форми правління дає змогу зрозуміти спосіб організації політичної системи будь-якої держави. Політологи узагальнили наявний досвід організації влади й розробили поняття “форма правління”. Розглянемо теоретичні засади визначення поняття “президентська форма правління”. У сучасній політології та теорії держави і права традиційно виокремлюють три типи республік: 1) парламентські, у яких виконавча влада належить урядові, сформованому парламентською більшістю і підзвітному парламентові, а повноваження глави держави незначні і мають представницький характер; 2) президентські – виконавчу владу очолює президент, якому підзвітний уряд; 3) президентсько-парламентські, або напівпрезидентські – парламентська більшість формує уряд, що відповідає також перед президентом, який володіє деякими виконавчими повноваженнями. Це досить поширена класифікація, яка дає змогу приблизно окреслити форму правління й зарахувати конкретну державу до однієї з груп. Проте вчені схиляються до думки, що така класифікація вкрай схематична, затемнює розмаїтість моделей державного устрою. Зазначимо, однак, що жоден із них не пропонує чогось принципово нового і ця класифікація наразі найбільш адекватна, а її схематичність має переваги, адже дає змогу розподілити серед названих типів усі держави з республіканською формою правління.

Було безліч спроб створити докладнішу класифікацію президентських і парламентських систем. Зокрема, Д. Верні розробив список із 11 критеріїв, що дають змогу, на його думку, відрізнити президентські системи від парламентських, а також від систем, що їх він називав “асамблейним правлінням”. Ці одинадцять критеріїв можна узагальнити до таких:

- 1) глава держави одночасно очолює уряд;
- 2) президент призначає урядовий кабінет;
- 3) апарати законодавчої та виконавчої влади відділено один від одного;
- 4) виконавча влада не потребує довіри законодавчої;
- 5) виконавча гілка влади безпосередньо відповідальна перед конституцією та виборцями;

- 6) у політичній системі нема одного визначеного центру влади;
- 7) президент не може розпустити законодавчий орган влади;
- 8) законодавча гілка влади найвища [11, с. 40–46].

А. Лійпхарт натомість стверджував, що є тільки два принципово важливі критерії президентської системи: всенародне обрання президента і його незалежність від довіри парламенту; інші не відбивають її іманентних властивостей. Згодом учений сформулював третій критерій: верховна виконавча влада належить одній людині.

Внесок у напрацювання критеріїв президентської системи зробив Дж. Сарторі, запропонувавши такий критерій: президент, призначивши урядовий кабінет, особисто його очолює. Цей критерій окреслює інституційну природу президентської форми правління. Оскільки саме президент, а не парламент, призначає уряд, то виконавча гілка влади – сфера повноважень президента, йому підпорядкована і перед ним повністю відповідальна. Цей критерій важливий і цілковито узгоджується з основним принципом президентської форми правління: виконавча гілка влади не залежить від законодавчої ні за джерелом формування, ні за рівнем підтримки [7, с. 205].

М. Шугарт і Дж. Кері узагальнили сказане вище і сформулювали визначення президентської системи, відповідно до якого, президентська система передбачає:

1) всенародне обрання носія верховної виконавчої влади (незалежно від того, є цей носій одноособовим чи колегіальним);

2) терміни повноважень носія верховної виконавчої влади і законодавчого органа фіксовані й не залежать від довіри сторін одне до одного, тобто президент не може розпустити парламент, а парламент – скинути президента, а отже, нема механізму дострокових виборів;

3) виборна виконавча влада призначає уряд і формує його склад [7, с. 203].

Крім президентського, М. Шугарт і Дж. Кері описують прем'єр-президентський режим, за якого є і прем'єр-міністр, обраний законодавчою владою, і всенародно обраний президент. Ознаки прем'єр-президентської системи:

1) президента обирають всенародно;

2) президент має істотні повноваження;

3) окрім президента, є прем'єр-міністр і кабінет, що відповідальні перед законодавчими зборами.

“Істотні повноваження” передбачають не тільки законодавчі прерогативи, наприклад, можливість винести законопроект на референдум або заперечити його через суд, а й право розпуску парламенту. На думку науковців, межа, у разі перетинання якої режим перестає бути прем'єр-президентським, – надання президентові права одноосібно вирішувати питання заміщення міністрів, адже це суперечить третій ознаці – про відповідальність уряду перед парламентом. Згідно з класичною класифікацією, прем'єр-президентський режим належить до напівпрезидентських республік.

Отже, слід визнати, що класифікації з вичерпним переліком ознак, які давали б змогу безпомилково класифікувати систему органів державної влади конкретної країни, наразі не створено. Жодна класифікація не в змозі зафіксувати різноманіття способів поділу влади й обсягів президентських повноважень. Але цього й не потрібно. Достатньо окреслити істотні характеристики, виокремити межі узагальнень і встановити чіткі критерії, що дають змогу зарахувати державу до якогось конкретного типу.

Підстава для виокремлення критеріїв – їхня принципова значущість для політичної системи, тобто різне значення кожного з критеріїв зумовлює утворення іншої політичної системи. Найважливіші критерії – “системні” принципи: специфіка виборчої системи і порядок формування органів влади. Щодо розподілу функцій між органами влади у власне законотворчому процесі, то він не є ключовим з погляду основних характеристик політичної системи. Розглянувши різні підходи до виокремлення ознак президентської форми правління, окреслимо два з них, які дають змогу класифікувати найбільше наявних сьогодні республіканських держав. Президентською є така форма правління, за якої: 1) народ обирає голову виконавчої влади; 2) на фіксований законодавством термін. Отже, **президентська форма правління** – така форма врядування, за якої всенародно обраний президент виконує функцію глави держави і керівника уряду, а виконавча влада відділена від законодавчої і не підзвітна їй.

Щоб краще зрозуміти суть і механізми реалізації влади за президентської форми правління, необхідно розглянути не тільки критерії, а й ознаки президентської форми правління. Ці ознаки використовують не для класифікації форм правління, а для опису їхніх головних особливостей. Більшість дослідників погоджується, що є дві головні, обов’язкові ознаки президентської форми правління: 1) народ на загальних виборах обирає голову виконавчої влади на встановлений законодавством термін; 2) президент формує уряд за обмеженої участі парламенту. Українська дослідниця М. Кармазіна, слідом за Дж. Сарторі, називає ще одну обов’язкову ознаку: 3) президента впродовж встановленого терміну правління не можна позбавити влади простим парламентським голосуванням (натомість є процедура імпичменту, яка передбачає залучення інших органів влади, як-от верховного суду) [5, с. 80]. Окрім названих обов’язкових ознак президентської форми правління, виокремимо ознаки, які є похідними, проте описують особливості президентської форми правління, розкривають її суть і дають чіткіше уявлення про цю форму правління:

1) дотримання формальних вимог жорсткого поділу влади й запровадження збалансованої системи стримувань і противаг; чіткий поділ між двома легітимізованими гілками влади: виконавчою – президентом, законодавчою – парламентом;

2) обрання президента на загальних виборах;

3) поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента;

4) президент формує уряд за обмеженої участі парламенту;

5) відсутність політичної відповідальності уряду (кабінету) перед парламентом;

6) глава держави не має права на розпуск парламенту;

7) відсутність інституту контрастигування, тобто скріплення актів президента підписами міністрів, які відповідали б за них;

8) сильна позиція президента в політичній системі (у парламентській республіці сильна позиція в політичних партій, а за прямої демократії – у народу);

9) відсутність інституту дострокових виборів президента, але є механізм заміни президента віце-президентом чи іншою уповноваженою особою;

10) парламент розглядає й ухвалює закони, а президент може їх блокувати через право вето;

11) президента впродовж встановленого терміну правління неможливо позбавити влади простим парламентським голосуванням.

Названі ознаки не тільки вирізняють президентську форму правління, а й становлять її зміст і дають змогу окреслити поняття цієї форми правління.

У статті розглянуто розвиток президентської форми правління від її зародження в тексті конституції США до формування наукового поняття. Аналіз принципів, тобто засад президентської форми правління дає змогу переосмислити це явище та ґрунтовніше зрозуміти його суть і особливості, які виявлялися й виявляються в політичній практиці. Виокремлення ознак президентської форми правління сприяє докладнішому вивченню політичної системи із президентською формою правління.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Гамильтон А., Мэдисон Дж., Джей Дж.* Федералист. Политические эссе. М.: Издательская группа “Прогресс” – “Литера”, 1994.
2. *Зазнав О.* Классификации президентской, парламентской и полупрезидентской систем. // Динамика политических систем и международных отношений. 2006. Вып 1. С. 186–210.
3. *Кармазіна М.* Президентство: український варіант. К.: 2007.
4. *Мейнверінґ С.* Президентська система, багатопартійні системи і демократія: складне рівняння // Демократія: Антологія. К.: Смолоскип, 2005. С. 834–861.
5. *Паречина С.* Институт президентства: история и современность. Минск: ИСПИ, 2003.
6. *Сарторі Дж.* Порівняльна конституційна інженерія. К.: Видавництво “АртЕк”, 2001.
7. *Шугарт М., Кэри Дж.* Президентские системы // Современная сравнительная политология. М.: Юрист, 1997. С. 198–246.
8. *Edwards G., Wayne S.* Presidential Leadership: Politics in the Making. New York, 1998.
9. *Howell. W.* Executives – the American Presidency // The oxford handbook of Political Institutions. Oxford: University Press, 2006. P. 303–322.
10. *Lloyd G.* Introduction to the Constitutional Convention /<http://www.teachingamericanhistory.org/convention/intro.html>
11. *Verney D.* Parliamentary Government and Presidential Government // Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: University Press, 2004. P. 31–48.

PRESIDENTIAL SYSTEM: PRINCIPLES AND FEATURES**Bohdan Yurdyha**

*Ivan Franko National University of Lviv,
Universytetska str, 1, Lviv, 79000, Ukraine,
e-mail: k_polit@franko.lviv.ua*

History of adoption of the US Constitution as history of appearance of presidential system is scrutinized. Reasons for appearance of the presidential system in the USA are analysed. Principles laid in the foundation of presidential system by its creators are explored. Development of the conception of presidential system is exposed. Evolution of presidential system from the model of organization of political power to the scientific conception is observed. Criteria of presidential system are scrutinized and analysed. Features of presidential system based on analysed material are marked out.

Key words: presidential system, constitution of the USA, criteria of presidential system, features of presidential system.

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ: ПРИНЦИПЫ И ПРИЗНАКИ**Богдан Юрдыга**

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко,
ул. Университетская, 1, г. Львов, 79000, Украина,
e-mail: k_polit@franko.lviv.ua*

Рассмотрено история принятия конституции США как история появления президентской формы правления. Проанализированы причины появления президентской формы правления в США. Исследованы принципы, заложенные в основу президентской формы правления ее создателями. Раскрыто развитие научного понятия президентская форма правления. Исследовано эволюцию президентской формы правления от модели организации политической власти до научного понятия. Рассмотрены и проанализированы критерии президентской формы правления. На основании проанализированного материала выделены признаки политических систем с президентской формой правления.

Ключевые слова: президентская форма правления, конституция США, критерии президентской формы правления, признаки президентской формы правления.

Стаття надійшла до редколегії 7.05.2010

Прийнята до друку 2.06.2010