

РОЛЬ І МІСЦЕ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ У ПРЕЗИДЕНТСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Процюк І.В.,

д. ю. н., доцент кафедри теорії держави і права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розкриваються теоретичні і практичні питання конституційних основ поділу державної влади в президентській республіці. Аналізується поняття, місце і роль органів законодавчої влади в системі державної влади, їх взаємодія з іншими органами, в першу чергу з президентом. Виокремлені основні ознаки президентської форми правління.

Ключові слова: конституційні основи поділу державної влади, система поділу державної влади, взаємодія органів державної влади, механізм реалізації принципу поділу державної влади.

Процюк І.В. / РОЛЬ И МЕСТО ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ / Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина

В статье раскрываются теоретические и практические вопросы конституционных основ разделения государственной власти в президентской республике. Анализируется понятие, место и роль органов законодательной власти в системе государственной власти, их взаимодействие с другими органами, в первую очередь с президентом. Выделены основные признаки президентской формы правления.

Ключевые слова: конституционные основы разделения государственной власти, система разделения государственной власти, взаимодействие органов государственной власти, механизм реализации принципа разделения государственной власти.

Protsiuk I.V. / THE ROLE AND PLACE OF LEGISLATURE IN A PRESIDENTIAL REPUBLIC / National University of Law named after Yaroslav the Wise, Ukraine

In the article attention is accented on that a legislature plays a decisive role through parliament in the process of realization of tasks and functions of the state, cooperation between society and state, citizens and power in democratic countries, and parliamentarism is the highest form of expression of representative democracy. Power in the democratic states comes true on principles of its separation into legislative, executive and judicial with the corresponding system of checks and balances. In presidential republics this principle is envisaged most clearly.

An author analyses two variants of cooperation between the legislative and executive branches of power: the first – divided government – characterized by belonging president and the parliamentary majority to different parties and the second – the president and the parliamentary majority belong to one party only, when the institutional aspect of division of state power is clearly traced only, and the functional and subject is expressed less than.

The functional aspect of separation of state power is analyzed. An important element of the system of checks and balances in this aspect approval by Parliament recognized the presidential appointments that balances the president and parliament, the president has no right to appoint the one who does not approve the parliament, but the latter may approve only the candidate proposed by the President.

Parliament is provided with large enough facilities of inhibition of executive power. Namely presence of control plenary powers in relation to activity of president in the field of a domestic and external policy, systems of defensive, budget and financial control, prosecuting inquiries by the committees of parliament. Important control plenary powers are also impeachment, including, and in relation to a president.

Attention is accented on that activity of legislative and executive branches of state power during the party autocracy can be effectively controlled and restrain temper a supreme judicial body, because, firstly, he is a non-party body, and only non-party imperious institutes can resist to party autocracy, secondly, judges, as a rule, are appointed for the term of life, and those that is appointed by his predecessors are reached every president, thirdly, a department judicial has sufficient possibilities to counteract to possible tyranny legislative or executive institute, protect legal freedom from illegal powerful intervention.

The legal signs of model of separation of state power and corresponding system of checks and balances are defined in presidential republics: the legislative (parliament) and executive (President) branches of power, formed on the basis of general election, have identical legitimacy; Head of State (President) elected non-parliamentary means – through general (direct or indirect) elections; the president is both the chief executive, the main carrier of the executive; Government is formed by the president (sometimes with the consent of Parliament) and is responsible to the president; the president can not dissolve parliament, and the parliament has no right to dismiss the government; President may be removed from office by the Parliament with the participation of impeachment; President alone or with the consent of the Parliament appoint and dismiss top officials of the executive; not allowed combination of positions in the legislative and executive branches of government; president and parliament are not accountable to any authority, and the only mechanism of political accountability are elections.

Key words: constitutional principles of separation of powers, system of government, cooperation between state bodies, principle of separation of powers implementation.

Визначальну роль у процесі здійснення завдань і функцій держави, взаємодії між суспільством і державою, громадянами і владою в демократичних країнах відіграє законодавча влада через парламент [1, с. 3]. Усвідомлення того, що парламентаризм є найвищою формою прояву представницької демократії, доводить, що проблеми становлення та вдосконалення зазначеного інституту вимагають поглибленого дослідження, яке можливе передусім шляхом порівняльного аналізу. Відповідно, є необхідність врахування всього позитивного, що є у правовому регулюванні даної інституції в інших країнах світу [2, с. 3].

На сучасному етапі розвитку юридичної науки до правових проблем функціонування влади в державі привернута увага вітчизняних та зарубіжних вчених. За період становлення незалежності України, спираючись на досягнення світової державно-правової науки, істотний внесок у теоретичне розроблення вчення про законодавчу владу як

один із видів державної влади в Україні зробили відомі вітчизняні вчені-державознавці Л. Т. Кривенко, В. Ф. Опришко, В. Ф. Погорілко, А. О. Селіванов, Є. А. Тихонова, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші. В той же час, комплексні наукові дослідження низки питань, пов'язаних з функціонуванням державно-правового інституту парламенту, засновані на порівняльно-правовому методі дослідження, майже не проводилися [3, с. 4].

Метою статті є розкриття особливостей призначення та місця законодавчої влади в системі розподілу державної влади за умов президентської форми правління на основі порівняльно-правового дослідження.

Як відомо, в правовій державі принцип розподілу влади діалектично пов'язаний із принципом народного суверенітету та є найважливішою складовою механізму реалізації народовладдя [4, с. 7]. Найважливіший демократичний потенціал цього принципу має виявитися, пе-

редусім, у вдосконаленні механізму взаємодії між видами влади в системі розподілу державної влади, що, в свою чергу, є основою здійснення головного призначення правової держави – бути гарантом соціальної злагоди і миру, а також умовою забезпечення її мети – прав і свобод людини і громадянина.

Одним із найбільш яскравих прикладів реалізації президентської форми правління, який вважається класичним, є досвід конституційного устрою США.

Перш за все, наголосимо, що конституційна модель поділу державної влади в США допускає два варіанти її практичної реалізації залежно від взаємовідносин між законодавчою й виконавчою гілками влади – розділене правління і однопартійне правління.

Перший варіант – розділене правління – характеризується належністю президента й парламентської більшості до різних партій (передбачається, що це політично різні, опонуючі одна одній партії або коаліції). Як підкреслював А. Мішин, «доля президентської політики потрапляє в повну залежність від співвідношення сил на Капітолійському пагорку, яке може бути не на користь президента». Такий стан нині вже не вважається відхиленням від норми й має явну тенденцію до інституціоналізації. Оцінюючи ситуацію, що склалася після виборів у листопаді 1972 року, впливовий американський журнал писав: «Американці, здається, винайшли нову систему «стримувань і противаг». Вони не хочуть, щоб Вашингтон занадто активно втручався в їх життя. Щоб обмежити владу федерального уряду, вони посадили одну партію в Білий дім, а іншу – у Конгрес» [5, с. 81].

Другий варіант: президент і парламентська більшість належать до однієї партії. У цьому разі чітко простежується лише інституціональний аспект поділу державної влади, а функціональний і суб'єктний виражені менше. Зрозуміло, що депутати не можуть бути одночасно функціонерами виконавчої влади. Але це немає суттєвого значення, якщо і ті, й інші в цілому провадять політику однієї й тієї ж партії. Президент у цьому випадку, по суті, стає основним суб'єктом законодавчого процесу. Інакше кажучи, президент і парламентська більшість становлять партійне єдиновладдя, що утворюється в царині дії як законодавчої, так і виконавчої гілок влади. При цьому апарат будь-якої політичної партії не підмінює собою державну владу. Партійне єдиновладдя складають парламентська більшість (можливо, коаліційна) й утворений парламентом уряд. Це не влада партій, а така сфера здійснення державної влади, у якій діє політична партія (або коаліція партій), яка перемогла на виборах [6, с. 601-602].

У межах функціонального аспекту поділу державної влади важливим елементом системи стримувань і противаг є затвердження (а значить, і можливість незатвердження) парламентом президентських призначень. Тим самим президент і парламент немовби врівноважують один одного: президент не вправі призначити того, кого не затвердить парламент, але й останній може затвердити тільки ту кандидатуру, яку запропонував президент. Розглянемо проблему призначення і звільнення вищих федеральних посадових осіб на прикладі США. Конституція цієї держави передбачає подання кандидатур вищих посадових осіб президентом і подальше затвердження їх Сенатом. Нижчі посадові особи, чий посади засновуються актом Конгресу, призначаються одноособово президентом, судами або главами департаментів (розд. 2 ст. II Конституції США). Усунення цивільних посадовців відбувається відповідно до Основного закону в разі звинувачення їх у порядку імпичменту за державну зраду, хабарництво або інші тяжкі злочини й місдмінори (правопорушення) (розд. 4 ст. II Конституції США). Вважається, що президент вправі звільняти федеральних посадовців за власним розсудом тільки у випадках, якщо вони зайняті у виконавчих агентствах, підлеглих йому безпосередньо. Якщо ж ідеться про

структури, засновані Конгресом, але які формально входять до федеральної адміністрації і які «не є в повному смислі слова виконавчими», то потребується ухвалення або згода Конгресу [7, с. 296].

Головною ознакою, як уже зазначалося, яка характеризує взаємовідносини законодавчої й виконавчої гілок влади, у президентській республіці загалом і, зокрема, в США, є відсутність інституту відповідальності уряду перед парламентом: він несе відповідальність тільки перед президентом. Президент також позбавлений права розпуску палат парламенту. За таких умов ефективне управління можливе, тільки коли президент і Конгрес здатні дійти консенсусу з важливих політичних питань. Брак засобів вирішення конфліктів між ними інституційним шляхом змушує їх погоджувати свої зусилля і знаходити компроміси.

Глава держави з президентською формою державного правління політично не підвітний жодному органу. Навіть процедура імпичменту, застосування якої передбачено конституціями багатьох країн, означає відсторонення від влади президента за вчинення ним злочину, а не за неефективність його політики. Єдиним механізмом політичної відповідальності виконавчої влади у таких країнах виступають вибори. Конституцією США встановлено, що Конгрес може лише усунути президента з посади. Особу, до якої було результативно застосовано процедуру імпичменту, може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, і вона є підсудною в загальному суді. Американську модель імпичменту сприйняла більшість латиноамериканських країн з президентською формою правління, хоча й зі своїми модифікаціями. Але в усіх випадках її не можна пов'язувати з політичною відповідальністю президента перед парламентом [8, с. 33].

Як це не дивно, у такій республіці парламент міг би стати домінуючим органом влади, якби не його двопалатна структура. Більшість елементів системи стримувань і противаг спрямовані на стримування виконавчої влади. На відміну від них, бікамералізм у президентській республіці є механізмом стримування влади законодавчої. Причин цьому декілька. По-перше, опозиційна президентіві 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. У той же час, рівність палат парламенту при прийнятті рішень свідчить, що бікамералізм законодавчої влади зміцнює її положення й дозволяє стримувати й контролювати виконавчу владу, тим більше, що парламент за цієї форми державного правління (ні верхня, ні нижня палати) розпуску не підлягає. По-друге, законодавчий процес стає більш тривалим і складним, що дає президентіві можливість ефективніше використовувати прийоми тиску на законодавців, наприклад, застосувати «кишенькове вето». По-третє, процедура перегляду Конституції передбачає підтримку відповідних поправок голосами обох палат парламенту. І останнє, рішення про імпичмент президента, віце-президента та інших цивільних осіб не є прерогативою обох палат.

Механізм стримувань і противаг, що існує у США, наділяє й парламент чималими засобами стримування виконавчої влади. Так, Конгрес США здійснює контрольні повноваження стосовно діяльності президента у сфері внутрішньої й зовнішньої політики, системи оборони, бюджетно-фінансового контролю, проведення розслідувань комітетами Сенату й Палатою представників. Важливим контрольним повноваженням є також імпичмент, у тому числі, як уже наголошувалося, і щодо президента. Здійсненню парламентського контролю сприяють також допоміжні науково-інформаційні служби Конгресу (Дослідницька служба, Бюджетне й Головне ревізійне управління та ін.) [9, с. 29]. Тільки Конгрес належить право приймати Державний бюджет і контролювати його виконання. Незважаючи на те, що проект останнього роз-

робляється у виконавчому апараті президента, відмова Конгресу в асигнуванні може відчутно вплинути на політику адміністрації й загострити відносини гілок влади саме в царині фінансових повноважень [10, с. 60; 11, с. 53]. На практиці використання зазначених форм контролю та їх ефективність залежить у першу чергу від партійного складу парламенту і від президента. У випадку розділеного правління, коли законодавчу владу контролює партія політичних суперників глави держави, результати парламентського контролю найбільш ефективні.

На даний час у зовнішній політиці Конгрес США добився для себе наглядової ролі в рамках системи стримувань і противаг. Якщо він дійде висновку, що зовнішньополітичний курс виконавчої влади є спірним, він може організувати слухання в порядку нагляду: представники виконавчої влади викликаються в один з комітетів Конгресу для надання пояснень стосовно здійснюваної політики [12, с. 84]. До того ж Конгрес володіє спеціальними контрольними й слідчими повноваженнями, з якими пов'язана діяльність його постійних і спеціальних комітетів. Контрольна їх функція реалізується шляхом публічних слухань і розслідувань, а також спеціальних досліджень, що надають Конгресу фактичну інформацію про роботу відомств, яка перевіряється, про втілення ними в життя законодавства. Будь-яке його розслідування передбачає перш за все отримання відповідної інформації від виконавчих структур.

Водночас контрольні повноваження Конгресу обмежені такими обставинами: по-перше, у парламенті США дуже слабка партійна дисципліна, вплив партій суттєво обмежено різноманітними об'єднаннями в самому парламенті; по-друге, надзвичайно короткий для світовими стандартами строк повноважень Палати представників (2 роки) не дозволяє конгресменам глибоко «вникнути» в проблеми, пов'язані з діяльністю виконавчої влади; по-третє, президент має можливість використовувати різноманітні маніпуляції завдяки наявності в нього тимчасових (надзвичайних) повноважень [9, с. 29].

Як показує аналіз основних положень Конституції США 1787 року, конституційна система стримувань і противаг надає виконавчій і законодавчій гілкам влади засоби стримування судової влади головним чином за допомогою процедури відбору і призначення федеральних суддів і контролю обсягу юрисдикції федеральних судів. Текст Основного закону чітко не вказує, якими засобами стримування законодавчої й виконавчої гілок влади володіє сама судова влада. Проте можна констатувати, що судова влада стримує і законодавчу, і виконавчу гілки державної влади.

У США – країні загального права – діяльність законодавчої й виконавчої гілок державної влади в період партійного єдиновладдя може ефективно контролюватися і стримуватися Верховним судом США. По-перше, він є позапартійним органом, а тільки позапартійні владні інститути можуть протистояти партійному єдиновладдю. По-друге, судді Верховного суду США призначаються довічно, і кожному президентові дістаються ті, які призначені його попередниками (тому іноді президенти домагалися розширення складу Верховного суду США). Ця обставина знижує ймовірність того, що й більшість верховних суддів виявляться прихильниками сформованого партійного єдиновладдя. По-третє, у США судова влада має достатні можливості протидіяти можливій сваволі законодавчого або виконавчого інститутів, захищати правову свободу від неправомірного владного втручання. «У США раніше, ніж в інших країнах, ще на початку XIX ст. склалася система (інцидентного) конституційного нагляду, який здійснюється судами загальної юрисдикції. Якщо в ході судового розгляду конкретної справи суд стикається з потребою винести судження про правомірність акта, від якого залежить його рішення, він повинен дати йому відповідну оцінку. Остаточне встановлення відповідності спірного акта Конституції США дає Верховний суд США одно-

часно з формальним тлумаченням положень федеральної Конституції» [13, с. 29].

Противагою повноваженню Верховного суду США щодо тлумачення Конституції, обов'язкового для законодавця, є те, що воно може бути скасовано прийняттям поправок до Основного Закону [6, с. 600]. За час свого існування Конгрес США, одержавши необхідне схвалення легіслатур 3/4 штатів, тричі визнавав недійсними рішення Верховного суду США (шляхом прийняття поправок до Конституції). У такий спосіб, зокрема, було введено податок на прибуток, заборонений Верховним судом США, і встановлено право народжених на території США афроамериканців на автоматичне одержання громадянства США всупереч колишньому рішенням Верховного суду США, який постановив, що «поневолені афроамериканці не є громадянами США» (Справа Dred Scott v. Sandford, 60 U.S. 393 (1856) [14, с. 125].

Сучасна епоха продемонструвала, що побоювання батьків-засновників стосовно того, що в новоствореній ними державі занадто владною стане законодавча гілка державної влади, не виправдалися: функція президента, описувана у XIX ст. як «виконання волі Конгресу» [15, с. 7], у XX ст. була замінена функціональною моделлю президентського примату в системі поділу державної влади.

Узагальнюючи вищевикладене, можемо виокремити такі юридичні ознаки моделі поділу державної влади й відповідної системи стримувань і противаг в президентських республіках:

- 1) законодавча (парламент) і виконавча (президент) гілки влади, сформовані на підставі загальних виборів, однаково легітимні;
- 2) обрання глави держави (президента) позапарламентським способом – шляхом загальних (прямих або непрямих) виборів;
- 3) президент одночасно є главою виконавчої влади, головним носієм виконавчої влади;
- 4) уряд формується президентом (іноді за згодою парламенту) й відповідальний перед президентом;
- 5) президент не може розпустити парламент, а парламент не вправі відправити уряд у відставку;
- 6) президент може бути усунений у порядку імпичменту за вчинення злочину;
- 7) президент одноосібно призначає і звільняє найвищих посадовців виконавчої влади (іноді – за згодою парламенту);
- 8) посадові особи уряду підзвітні безпосередньо президенту;
- 9) не допускається суміщення посад в органах законодавчої і виконавчої гілок державної влади;
- 10) глава держави самостійно відповідає за діяльність виконавчої влади;
- 11) президента наділено правом відкладального вето, іноді – правом законодавчої ініціативи;
- 12) глава держави не підзвітний жодному органу, а єдиним механізмом його політичної відповідальності є вибори.

Обрання президента й парламенту всенародним голосуванням призводить до того, що кожен із цих інститутів стає власником всенародного мандата. «Подвійна демократична легітимність» – поняття, введене Х. Лінцем [16, с. 58], – у випадку розбіжності позиції президента й парламенту породжує певні проблеми. Виникає запитання: хто в подібній ситуації має більше підстав виступати від імені народу – президент чи опозиційна йому більшість у парламенті? Варто відзначити унікальність досвіду США: у подібних конфліктах завжди вступав у дію механізм погоджень і 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» [17, с. 12].

Крім перелічених, ще однією з причин успішного функціонування президентської республіки у США є висока роль Верховного суду США, заснована на дії прецедентного права. За умов високого рівня політичної культури ця модель створює умови для достатньо стабільного функціонування політичної системи. Президентська республіка, будучи простою й раціональною, формально створює можливість для ефективного контролю парламентом виконавчої влади внаслідок нездатності глави держави розпустити парламент (що реально втілюється лише в рамках американської моделі). Кабінет президента має дві суттєві переваги перед політичним кабінетом у парламентських країнах: (а) на урядові посади частіше за все призначаються фахівці в певній галузі, які вже довгий час працювали в системі відповідного міністерства чи відомства і знають

специфіку його роботи, і (б) тут може використовуватися механізм так званих «патронатних призначень» – заміна ключових посадових осіб у вищому керівництві органів виконавчої влади на прихильників глави держави.

В умовах президентської республіки законодавча й виконавча гілки державної влади значною мірою відокремлені, незалежні одна від одної, мають фіксований мандат, можуть існувати самостійно протягом всього конституційного строку повноважень і, як наслідок, – пошук точок зіткнення між ними може бути досить ускладненим. Брак повноважень у парламенту змістити голову виконавчої влади за політичними мотивами, а в президента – розпустити парламент роблять обидві гілки влади нездатними вирішити політичний конфлікт, що ґрунтується на взаємному протистоянні, особливо в умовах несформованої демократії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Убері Т. П. Конституційно-правовий статус парламентарів України та Грузії (порівняльний аналіз) : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.02 «конституційне право» / Т. П. Убері ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 20 с.
2. Белов, Д. М. Порівняльно-правовий аналіз інституту президентства в Україні та Франції: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.02 «конституційне право» / Д. М. Белов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 20 с.
3. Агафонов, С. А. Інститут Президента в системі державної влади України : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.02 «конституційне право» / С. А. Агафонов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.
4. Федоренко Г. О. Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.02 «конституційне право» / Г. О. Федоренко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 18 с.
5. Мишин, А. А. Государственное право США / А. А. Мишин ; АН СССР, Ин-т США и Канады. – М. : Наука, 1976. – 207 с.
6. Проблемы общей теории права и государства : Учебник для вузов / Под ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 832 с.
7. Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А. А. Мишин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Белые альвы, 1996. – 400 с.
8. Шаповал, В. М. Конституція і виконавча влада : практикум / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.
9. Коврякова Е. В. Парламентский контроль : зарубежный опыт и российская практика / Е. В. Коврякова. – М. : ОАО Изд. дом «Городец», 2005. – 192 с.
10. Баренбойм П. Д. Никсон против США (1993 г.) : к вопросу о доктрине разделения властей / П. Д. Баренбойм // Российская юстиция. – 1995. – № 10 – С. 52–55.
11. Баренбойм П. Д. 3000 лет разделения властей. Суд Сьютера. Учебное пособие / П. Д. Баренбойм. – М. : Белые альвы, 1995. – 176 с.
12. Байден Дж. Важность партнерских отношений между Конгрессом и Президентом / Дж. Байден // США и Канада. – 2000. – № 9. – С. 83–85.
13. Энтин Л. М. Разделение властей : опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М. : Юрид. лит., 1995. – 174 с.
14. Menez Joseph Francis. Summaries of Leading Cases on the Constitution. / By Joseph F. Menez and John R. Vile. – 14th ed. – Publisher : Rowman & Littlefield Publishers, Inc. – 2003. – 627 p.
15. Harry A. The American Presidency : Historical and Contemporary. Perspectives / A. Harry, Jr. Bailey, M. Jay (eds.). – Chicago : Dorsey Press, 1988. – 451 p.
16. Линц Х.- Дж. Достоинства парламентаризма / Х. Дж. Линц // Пределы власти. – 1994. – № 2. – С. 3–24.
17. Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты / Р. Нойштадт. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2009. – 463 с.