

ПРЕЗИДЕНТСЬКА МОДЕЛЬ ПРАВЛІННЯ: РОЛЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ І ЙОГО МІСЦЕ В ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ

Канатбек Азиз

Досліджуючи проблеми, що виникають при співвідношенні президентської форми державного правління з моделлю конституційно-правового інституту глави держави, насамперед, хотілося б обмовитися, що пріоритетним для себе ми ставимо проведення аналізу, не тільки особливостей законодавства закордонних країн, а й реалій політичного й економічного життя досліджуваної держави. Вважаємо, що такий підхід лише позитивно відіб'ється на якості теперішньої наукової публікації.

Як показує аналіз, у науковій літературі поняття форми державного правління не має ідентичного характеру. Так, А.О. Мишин свого часу стверджував, що характер форми правління залежить лише від організації вищої державної влади, точніше, від визначення правового положення одного вищого органа державної влади - глави держави [1, 119].

З визначенням цього автора можна було погодитися, адже не варто приховувати той факт, що конституційно-правове положення глави держави впливає не тільки на форму правління, а й на форму політичного режиму. Разом з тим, варто визнати, що подібне виключення з визначення співвідношення вищих органів державної влади робило її трохи недопрацьованою. Думаємо, саме тому згодом самим А.О. Мишином це визначення було уточнено. Форма правління, з його погляду, це є "найбільш зовнішнє вираження змісту держави, зумовлене структурою й правовим положенням вищих органів державної влади" [2, 79.].

Більш широке поняття форми державного правління було надане А.Г. Орловим. Форма правління, на його думку, це "організація верховної влади в державі, що характеризується джерелом влади й принципами взаємин органів влади між собою та з населенням" [3, 170].

Цю ж думку висловлювала й Л.В. Жильська. Учений вважала, що форма правління - це елемент форми держави, що визначається правовим положенням, порядком формування й функціонування вищих органів державної влади (насамперед - глави держави), характером їхніх взаємин між собою та з населенням [4, 7].

Варто помітити, що деякі правознавці під формою правління розуміли організацію всієї державної влади [5, 595-596], тобто її організацію загалом зверху до низу й включали в зазначену дефініцію, крім вищих органів держави, і інші державні органи [6, 96; 32; 125; 79; 121]. На нашу думку, цього робити було не можна, адже, по суті, форму правління можна визначити лише конституційно-правовим положенням голови держави, і тут, приміром, органи місцевого самоврядування ні причому.

Цікавою представляється не зовсім зрозуміла для нас позиція відомого конституціоналіста В.Є. Чиркіна. В одних своїх працях він стверджував, що "форма правління - це лише характеристика структури й взаємин вищих органів державної влади (насамперед глави держави, парламенту й уряду), їхньої ролі в керуванні країною" [7, 75; 150]. В інших - В.Є. Чиркін зміст цієї дефініції трактував ширше, ототожнюючи при цьому поняття форми правління з керуванням державою [8, 140] у конституційно-правовому змісті, відзначаючи, що тут

"важливо враховувати не тільки особливості зв'язків глави держави, парламенту й уряду, а й роль інших центральних органів (наприклад, контрольних), а також місцевих органів держави, використання різних методів", прямих і зворотних зв'язків у процесі керування [9, 258-259].

Можна зазначити, що таке трактування, як ми вже відзначали, вимагало враховувати основи всього державно-правового механізму, наприклад, конституційно-правове положення й роль різних видів органів (влади, керування, контролю, правосуддя й ін.) у його структурі, реальну роль місцевих органів держави [10, 18] та ін. Вважаємо, що такий погляд потребує, принаймні, уточнення.

Вивчення чималої кількості наукових праць дає нам можливість стверджувати, що обов'язкового зв'язку органів державної влади з народом і прив'язки з іншими органами (місцевими) влади при трактуванні форми правління пропонували дотримуватися не тільки ряд вітчизняних (радянських: російських, киргизьких) учених, а й закордонних. Так, наприклад, у цьому був упевнений і М. Дюверже. Французький учений був переконаний у тому, що традиційне включення в поняття форми правління тільки відносин між вищими державними органами є якимось ступенем невиправданим. З його погляду, підставою для нової соціологічної класифікації повинна стати ступінь участі громадян у керуванні державою. І як неминучий наслідок такого розуміння проблеми, М. Дюверже приходив до того, що вкладав однаковий зміст у поняття форми правління й політичного режиму [11, 22].

Цієї ж позиції дотримувався і Й. Благож. Чеський дослідник розглядав цю проблему не без включення двох елементів:

- відносин вищих органів у процесі здійснення державної влади й керування;
- відносин громадян і держави, що входять у поняття форми правління [12, 195].

Однак, вважаємо, що ані А.Г. Орлов, ані Л.В. Жильська, ані В.Є. Чиркін, ані М. Дюверже, ані Й. Благож, ані інші дослідники, які дотримуються цієї позиції, не праві. Адже відносини органів державної влади між собою та з населенням - це вже елемент політичного режиму, але ніяк не форми правління. Так, із цього приводу, наприклад, відомий російський учений Б.О. Страшун зазначав, що поняттям "політичний режим" позначається лише система прийомів, методів, форм, способів здійснення політичної (включаючи державну) влади в суспільстві [13, 165-166]. Тож виходить, що політичний режим розкривається лише як функціональна характеристика влади. Вона не може не відбиватися на правових формах держави і його відносин з суспільством і окремою людиною, урегульованих, насамперед, конституційним правом.

У цьому контексті заслуговує на увагу твердження зазначеного вченого про те, що нерідко саме політичний режим є причиною фіктивності відповідних правових положень, зміст яких вихолощується практикою здійснення державної влади або які цією практикою порушуються [14]. Інакше кажучи, Б.О. Страшун приводив до думки,

що незалежно від того, яка форма в тій або іншій державі встановлена, найголовніше - наскільки вона ефективно діє? І в цьому плані він був правий. Приміром, у минулому, на пострадянському просторі навіть при закріплених в окремих державах змішаних формах правління, на практиці стали присутні лише ознаки безмірної президентської влади.

Що стосується нашого погляду на цю проблему, то вважаємо, що поняття форми правління повинне виходити з двох начал. По-перше, як правило, джерелом влади повинен бути глава держави і його конституційно-правовий статус. Так, якщо глава держави одержував владу в спадщину, це, безумовно, - монархія, якщо від народу або від його представників, то - республіка. По-друге, юридичні відносини повинні складатися лише між вищими органами влади, але не населення з органами влади.

У світлі викладеного, є необхідність проаналізувати конституційно-правовий інститут глави держави при президентській формі правління. Як показує аналіз, в останні десятиліття більшість демократичних держав почали орієнтуватися лише на установку відносного посилення виконавчої влади. Основною причиною цього є те, що суспільство через застосування різних форматів правління має потребу в авторитарній виконавчій владі. Як вірно тут відзначає А.Ш. Арутюнян, проблема стала посилюватися ще й тим, що при "швидко мінливих ситуаціях, за якими не встигає парламент, виконавча влада стала діяти, виходячи з реальних вимог життя. У виконавчій владі є в наявності дискреційні повноваження, які з різним ступенем інтенсивності існують майже у всіх країнах" [15, 46].

Звичайно ж, справедливості заради все ж таки варто визнати, що при виборі тієї або іншої форми правління, зокрема визначаючи формат взаємин президента з іншими органами державної влади, кожна держава самостійно, з огляду на свої історичні умови й національні особливості, визначає для себе зручну й більш прийнятну модель правління. Про це йдеться далі.

Вивчення підтверджує, що появі президентського типу республіки доктрина конституційного права повинна дякувати США. Саме Конституція американської держави стала першим юридичним документом, що вперше реалізував ідею поділу влади, з використанням системи стримувань і противаг. Поряд з поділом влади, ключовими концептуальними ідеями Конституції є федералізм і судовий контроль, що включив незабаром і перевірку конституційності правових актів. Як стверджують американські дослідники, перераховані принципи здавались "батькам-засновникам" настільки самоочевидними й безперечними, що вони не одержали прямого словесного закріплення в тексті Конституції, пронизуючи, однак, весь її зміст [16, 10].

Президент як керівник країни одержував свої повноваження від народу, тобто обирався безпосередньо населенням, що робило його, як мінімум, рівним по ступені легітимності з вищим представницьким органом, таким як парламент. Більше того, у президентській республіці виконавча влада несла відповідальність не перед парламентом, а безпосередньо перед президентом. Вона була надана йому практично в особистій якості. Варто відзначити, що президент як глава виконавчої галузі влади на власний розсуд підбирав і заміняв кандидатури членів уряду. Самостійно визначав повноваження всіх посадових осіб і структуру виконавчого апарата.

Щодо володіння депутатським мандатом, то ані глава

держави, ані інші члени уряду на це не мали права. Як було сказано, одна галузь державної влади була чітко відділена від іншої. З огляду на це, законодавча влада цілком була "дарована" тільки парламенту. Разом з тим, це не означало, що президент як глава держави ніякої участі в цьому не брав. Він мав право законодавчої ініціативи або право внесення пропозицій щодо законодавства (до речі, варто звернути увагу, що це не поширювалося на класичну президентську республіку як США). Більше того, саме президентів була відведена роль підписувати й оприлюднювати закони, мати право відкладеного вето. Відповідно до конституції або на основі делегування йому відповідних повноважень президент мав право видавати нормативні акти у вигляді указів, розпоряджень, декретів, які за своєю юридичною чинністю хоча й уступали законам, але за змістом практично нічим від них не відрізнялися.

Маючи право впливати на прийняті парламентом закони, президент водночас не мав права розпустити парламент, своєю чергою останній не мав права вотуму недовіри президентському правлінню. Достроково припинити повноваження президента вищий законодавчий орган країни міг тільки за допомогою складної процедури (висування імпичменту) за державну зраду й здійснення ним тяжкого злочину. Все це говорило про те, що глава держави й парламент були "приречені" на співіснування й співробітництво протягом усього строку своїх повноважень.

Таке співробітництво в президентській республіці зобов'язувало формувати третю (судову) галузь влади спільно. У своєму класичному вигляді судді були не змінювані й здійснювали свої функції довічно. Вони мали право тлумачення "Основного закону країни" і виконували контроль за його дотриманням. Відповідно до цього Вищий орган судової влади міг визнати будь-який нормативно-правовий акт президента або парламенту неконституційним і скасувати його.

І нарешті, що стосується питання національної безпеки, то при президентській формі правління тільки глава держави був Верховним Головнокомандуючим і мав право введення надзвичайного та воєнного стану, які в умовах парламентарної республіки переважно належали Прем'єр-міністрові (керівникові уряду).

Отже, можна зробити висновок, що твердий поділ влади з додатковою системою "стримувань і противаг", інакше кажучи, працювали за принципом: "все взаємно", або "ми всі рівні, і ми маємо таке ж право на вас, як і ви на нас".

Мабуть, такий формат взаємин був оптимальним, адже в цьому разі кожна галузь державної влади, володіючи "козирем" відповідальності стосовно іншої влади, цим підвищувала свій ступінь "долгожительности". Але, з іншого боку, ми вважаємо, що такий розклад був оптимальний тільки в разі, якщо президент такої країни переслідував лише інтереси державні, а не особисті. У протилежному випадку, життєдіяльність державної влади була приречена на "провал".

Разом з тим, обґрунтувавши, що твердий поділ влади з системою стримувань і противаг найчіткіше виявився в американсько-правовому механізмі, ряд дослідників все-таки стверджували в практичному змісті про "переплетення" останнім часом повноважень галузей державної влади США. Як показує державна практика, у законотворчій діяльності все більшу участь брала виконавча влада США [17, 46]. Так, наприклад, у щорічних

посланнях глави держави фактично формулювалася програма майбутньої законодавчої роботи Конгресу. Більше того, ширше поширення придбали нормотворчість Президента й делеговане законодавство, необхідність яких виводилася з конституційних повноважень глави держави.

Була правотворчою по суті й діяльність Верховного суду США по тлумаченню Конституції й законів, за допомогою якої створювалися прецеденти, що мають значення конституційних і законодавчих норм. Не залишалася недоторканою й сфера діяльності виконавчої влади. Конгрес нерідко приймав резолюції й приватні білі "по незвичайних, випадкових і другорядних питаннях законодавства", які легко б могли бути дозволені в адміністративному порядку. Судові органи за допомогою наказів могли зобов'язати виконавчі органи і їхні посадові особи виконати ті або інші дії, або втриматися від їхнього здійснення [18, 97-115]. Саме тому, як зазначали у своєму дослідженні Ю.А. Дмитрієв і А.М. Миколаїв, не може бути "і мовлення про який-небудь абсолютний поділ влади, про чіткий поділ їхньої компетенції" [19, 133].

Мабуть, такий висновок мав право на існування, але, з іншого боку, не варто забувати й про те, що в такий спосіб органи державної влади не "замірялися" на основні функції один одного, можливо, такими діями вони взаємодоповнювали один одного, попередньо обговорюючи свої дії, здійснювали єдину політику? Адже таке можливо фактично. Приміром, при визначенні якого-небудь політичного курсу президент і Конгрес США для ефективності могли виробити ефективну єдину тактику створення й реалізації тих або інших програм, національних нормативно-правових актів тощо. Але це ніяк не означало, що глава держави "замірявся" і заміняв представників судової влади, у свою чергу які, здійснюючи наділені Конституцією США функції (приміром, основна функція - охорона права), мали право бути джерелами правотворчості.

Література

1. Мишин А.А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. - М.: 1976.
2. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - М.: Изд-во: "Белые альвы", 1996.
3. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. / Под ред. И.П. Ильинского, М.А. Крутоголова - М.: Юрид. лит., 1979.
4. Жильская Л.В. Институт главы государства: Монография. - СПб.: Изд-во СПб университет МВД России, 2008.
5. Проблемы общей теории права и государства.

Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. - М., 1999.

6. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 3-е изд. - М.: Юрист, 1997; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. - М., 1998; Опригов Я.И. Специфика формы государственного правления современной России: теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. - Самара. 2001; Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. - М.: Юдайт, 1999; Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. - Казань, 1987; Якушин В.М. Государство переходного типа (вопросы теории). - Казань.: Лыбидь, 1991.

7. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости / Под ред. Б.Л. Стародубского и В.Е. Чиркина. - М., 1977; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник, 2-е изд. - М.: Юрист, 2000.

8. Чиркин В.Е. Современное государство. - М.: Международные отношения, 2001.

9. Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Отв. ред. В.Е. Чиркин. - М.: Международные отношения, 2002.

10. Чиркин В.Е., Тихонов А.А., Рябое С.В. Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки. - М.: Наука, 1986.

11. Благож Йозеф. Формы правления и права человека в буржуазных государствах. - М.: Юрид. лит., 1985.

12. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1. - М.: БЭК., 1993.

13. Арутюнян А.Ш. Конституционно-правовой статус президента Республики Армения. Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1997.

14. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. - М., 1985.

15. Гаджи Задэ Эльнур Ахлиман. Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ. Дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград. 2005.

16. Леттер Д. Принцип разделения властей и система сдержек и противовесов в Конституции Соединенных Штатов // Верховенство права. - М. 1992.

17. Дмитриев Ю.А., Николаев АМ. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. - М. 2002.

Канатбек Азиз

кандидат юридических наук, доцент

Член Центральной выборной комиссии

Киргизской Республики,

Главный редактор Научно-практического

журнала "ЗАМАНБАП ІЛІМ",

Надійшла до редакції: 12. 12. 2012